

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.

—

Table des matières

Synthèse.....	6
<u>Chapitre 1 - Des investissements publics à la traine. —</u>	12
1. Le constat d’insuffisance.....	12
1.1. Un grand pas pour l’homme et la planète... qui reste à faire	12
1.2. Le coût de l’inaction	14
1.3. Une puissance publique devant stimuler les investissements privés sans négliger sa propre décarbonation	16
2. La fragilité des dispositions actuelles en matière d’investissements publics bas-carbone ...	19
2.1. La toile légale et programmatique actuelle	19
2.2. PPE et LPEC : les retardataires de la stratégie nationale	21
<u>Chapitre 2 - Planifier pour tenir la distance —</u>	26
1. Quelle régulation pour une transition écologique ?	26
1.1. Sortir de l’Anthropocène : allier transition et souveraineté	26
1.2. Un ancrage socioculturel des pratiques énergétiques.....	27
1.3. Un ancrage sociopolitique des pratiques budgétaires	28
1.4. Un régime macro-financier pour une transition efficiente.....	29
2. La planification de l’investissement public, et privé	30
2.1. Une conception budgétaire déjà présente chez certains acteurs	31
2.2. Interdépendances entre investissement public et privée : quels effets ?	33

Chapitre 3 - À quoi doit ressembler une pluriannualité verte ? —	37
1. Quelques précédents : entre programmes, plans et règles budgétaires	37
1.1. Une pluriannualité de fait en France.....	37
1.2. Les règles budgétaires européennes	39
1.3. La proposition de révision constitutionnelle de 2024.....	41
2. Trois pistes et leurs obstacles	42
2.1. Une révision constitutionnelle	42
2.2. Adopter une LOPGFP climatique.....	44
2.3. Une approche par les investissements	46
Chapitre 4 - Dette et changement climatique	50
1. Changement climatique et dynamique de la dette	50
1.1. Un dilemme apparent entre soutenabilité budgétaire et soutenabilité climatique.....	50
1.2. Ce que le changement climatique fait à la dette : trois canaux	50
1.3. Ce que l'investissement vert fait à la dette : coût, relance, prévention	51
1.4. Cinq scénarios pour trancher entre deux conceptions de la prudence	52
2. Un modèle étendu pour capter la réalité du risque climatique.....	52
2.1. L'analyse de soutenabilité de la Commission	52
2.2. Calibrage des canaux climatiques	53
2.3. L'investissement vert et deux manières de le financer	53
2.4. Portée et limites	54
3. Une hiérarchie des risques budgétaires inversée	55

3.1. Investir dans la transition améliore aussi la soutenabilité budgétaire	55
3.2. Force relative des différents canaux.....	56

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.

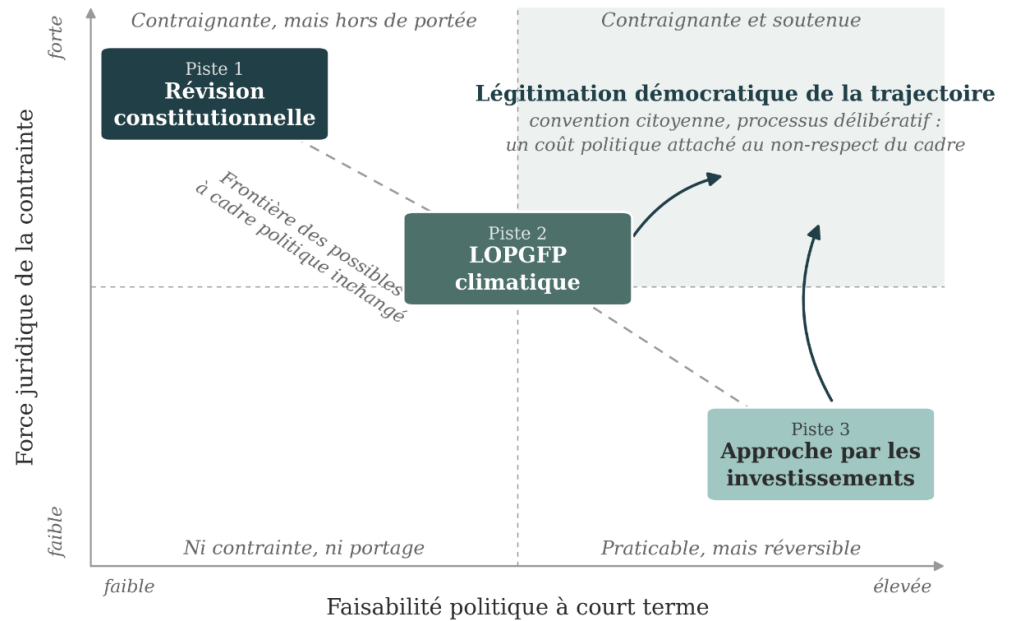
Trois véhicules juridiques, trois séries d'obstacles

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.

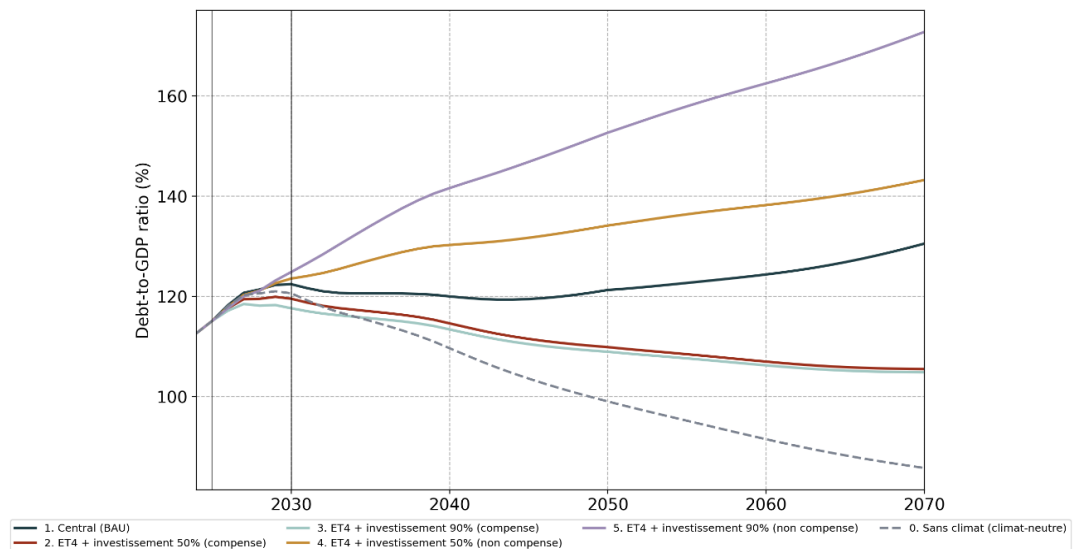
Une hiérarchie des risques budgétaires inversée

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.



CHAPITRE 1

Des investissements publics à la traine

—

Des investissements publics à la traîne

1. Le constat d'insuffisance

1.1. Un grand pas pour l'homme et la planète... qui reste à faire

La France s'est engagée dans une trajectoire de décarbonation contraignante qui implique des investissements importants. L'accord de Paris signé en 2015 engage les 195 pays, dont la France, à maintenir le niveau de réchauffement moyen du climat mondial en dessous de 2°C par rapport à la période préindustrielle. L'activité humaine étant responsable de ce réchauffement climatique, la France s'est engagée à réduire drastiquement ses émissions de gaz à effet de serre et atteindre l'objectif de neutralité climatique¹ d'ici 2050. Du fait des caractéristiques des investissements de décarbonation, qui ont un faible rendement à court terme, leur prise en charge par la force publique est cruciale.²

Pour fournir à l'action climatique une feuille de route sur les décennies à venir, le Gouvernement est muni d'une Stratégie Nationale Bas Carbone³ (SNBC), révisée tous les cinq ans. Ce document fixe une trajectoire crédible de

décarbonation permettant d'atteindre la neutralité carbone en 2050, mais également compatible avec des objectifs intermédiaires, à l'horizon 2030 par exemple. Des budgets carbone sectoriels sur une période de cinq ans sont ainsi fixés et adoptés par décret, et les orientations de politiques publiques aux échelles nationales y sont dessinées afin de pouvoir engager l'ensemble des acteurs concernés, publics ou privés. Mais est-ce que cette trajectoire est crédible ? Le 12 mars 2026, le Haut Conseil pour le Climat (HCC) a exprimé son scepticisme à l'égard de la 3^e édition de la SNBC : si cette nouvelle version semble à la hauteur des besoins, l'institution s'interroge sur la faisabilité d'une accélération de la réduction des émissions de gaz à effet de serre en l'état des moyens qui y sont accordés.⁴

Les investissements bas-carbone ont bien doublé depuis 15 ans. Depuis 2011, le niveau de l'investissement bas-carbone a quasiment doublé : il est passé de 60 milliards d'euros à 113 milliards d'euros en 2024 d'après I4CE. Les secteurs de la performance et rénovation énergétique des bâtiments constituent une part importante, et relativement stable dans le temps, de ces dépenses, tandis que les investissements dans les infrastructures et matériel de report modal, les véhicules bas-carbone, et les énergies renouvelables sont trois postes croissants depuis plus d'une décennie maintenant.

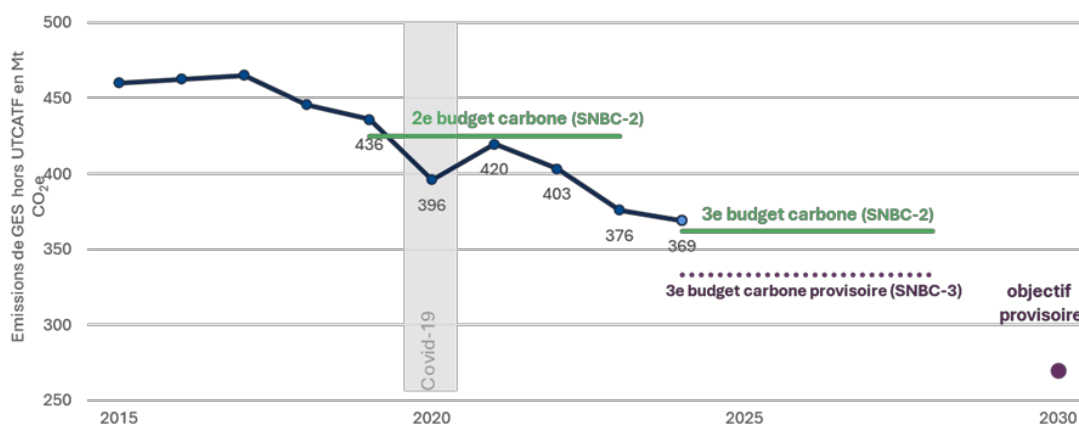
¹ La neutralité climatique consiste à obtenir un équilibre entre la quantité de gaz à effet de serre rejetée dans l'atmosphère et la quantité absorbée par les puits naturels ou artificiels. La neutralité carbone se limite au dioxyde de carbone (CO₂).

² Cerniglia F. & Saraceno F., (2025). *More with More: Investing in the Energy Transition*. 2025 European Public Investment Outlook. Cambridge: Open Book Publishers, <https://doi.org/10.11647/OBP.0499>, p. 148

³ La SNBC est créée en France en application de la Loi de Transition Énergétique et pour la Croissance Verte (LTECV) adoptée en 2015 et celle-ci transpose dans le droit français le principe de stratégie de décarbonation au niveau de chacun des États membres fixé dans le Règlement (UE) No 525/2013.

⁴ Haut Conseil pour le Climat (2026), *Avis sur le projet de troisième Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC 3)*. Paris, France.

Graphique 1 – Émissions de gaz à effet serre (GES) hors puits de carbone et budget carbone



Lecture : en 2020, les émissions de gaz à effet de serre s'élevaient à 396 millions de tonnes en équivalent CO₂.

Source : Rapport Secten 2025, Citepa

Mais cette dynamique n'est pas suffisante pour atteindre nos objectifs de décarbonation. Sur l'année 2015, soit l'année de signature des accords de Paris, les émissions de gaz à effet de serre étaient de 464 millions de tonnes en équivalent CO₂ (hors puits de carbone, voir Graphique 1). Elles ont diminué à 369 millions de tonnes en équivalent CO₂ en 2024⁵. L'observation des évolutions, tant des émissions de gaz à effet de serre (GES) que des investissements publics, force le constat suivant : la dynamique actuelle ne permettra pas d'atteindre les objectifs climatiques européens (Fit-for-55) et nationaux (SNBC) pour 2030. Selon les rapports de la seconde édition de la Stratégie Pluriannuelle des Financements de la Transition Écologique (SPAFTE 2)⁶, afin d'atteindre les objectifs climatiques de 2030, les investissements bas-carbone annuels doivent plus que doubler

par rapport aux 113 milliards d'euros relevés en 2024. Sur ces 113 milliards d'euros, 79 milliards d'euros sont des besoins d'investissements qui peuvent être estimés à date, le reste étant des investissements bas-carbone concernant la construction neuve (amenée à diminuer) ainsi que des secteurs non estimables à date. Or, pour atteindre nos objectifs de décarbonation en 2030, les investissements bas-carbone doivent augmenter de 87 milliards d'euros par rapport à 2024⁷.

Les investissements en faveur de la décarbonation patinent. 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. Entre 2022 et 2023, les investissements avaient augmenté de 5 milliards d'euros.

⁵ Rapport Secten (2025), Citepa, p.4

⁶ Créés à l'initiative du Parlement via la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, les rapports de la SPAFTE présentent un bilan des moyens consacrés à la réduction des émissions de GES, et

définissent les orientations et les leviers nécessaires pour répondre aux besoins d'investissements publics et privés.

⁷ Stratégie Pluriannuelle des Financements de la Transition Écologique et de la politique énergétique nationale, 2^e ed (2025). Paris, France. p.22

Cette réduction des dépenses se fait en parallèle de records inquiétants : l'année 2024 était alors l'année la plus chaude enregistrée dans le monde depuis le début des mesures instrumentales ainsi que l'une des dix années les plus pluvieuses et l'une des cinq années les plus chaudes jamais enregistrées en France⁸.

Cette baisse des dépenses est en partie liée à l'évolution de la situation budgétaire française. Les pressions sur le budget sur les dernières années ont été nombreuses et continuent de l'être. La crise de la COVID-19, en 2020 et 2021, a généré une augmentation exceptionnelle des dépenses publiques ainsi qu'une restructuration importante des différents postes de dépenses de l'État. Les guerres en Ukraine et au Moyen-Orient constituent un poids financier supplémentaire via l'intervention matérielle du gouvernement⁹. Cela traduit aussi un obstacle politique à la transition environnementale : les politiques de lutte contre le réchauffement climatique, plutôt qu'être une priorité de l'agenda politique, sont traitées comme une variable d'ajustement du budget de l'État dans des contextes politiques et socio-économiques sous tension.

La trajectoire que connaît l'investissement bas-carbone et la planification écologique française sur ces dernières années est donc bien incompatible avec la réalisation de neutralité carbone pour 2050. Les rapports du HCC, de la Direction Générale du Trésor ou encore la SPAFTE poussent un

argument commun : l'urgence d'une plus grande considération de la question climatique dans les politiques publiques. Si la nouvelle SNBC entend précisément répondre à cette exigence, sa capacité à y parvenir demeure incertaine. Différentes études mettent, par ailleurs, en doute l'aptitude de la France à tenir ses objectifs de 2030 et de 2050, alors même que l'ampleur des dégâts qu'entraînerait un réchauffement non maîtrisé en accroît l'enjeu.

1.2. Le coût de l'inaction

L'inaction climatique a un coût important à la fois en termes budgétaire et de bien-être. Pour commencer, ce coût est déjà présent aujourd'hui. Sur la période 2022-2024, l'impact du réchauffement climatique s'est fait sentir en France dans plusieurs secteurs¹⁰. Les vagues de chaleurs et l'augmentation des températures provoquent un problème de surmortalité (+3700 décès en 2024 attribués à une exposition à la chaleur, pour 2026 les estimations officielles attendront l'automne), d'accroissement des risques pour les nouveau-nés et de mortalité. L'agriculture et l'alimentation sont également affectées avec une baisse des rendements et de la qualité des cultures, un recul de la production laitière (en 2022, la pousse de l'herbe a été réduite de 33% par rapport à 1989-2018) et un décalage des dates de semis et de récoltes. Les villes et les infrastructures n'échappent pas à ces effets : intensification des pluies extrêmes et multiplication des inondations (315

⁸ Haut Conseil pour le Climat (2025), *Relancer l'action climatique : face à l'aggravation des impacts et à l'affaiblissement du pilotage*. Paris, France. p.39

⁹ Lemonde, C., Malka, M. (2025) *Les coûts des conflits et leur évaluation*, Regards croisés sur l'économie, n°36(1), p.47-54

¹⁰ Haut Conseil pour le Climat (2025), *Relancer l'action climatique : face à l'aggravation des impacts et à l'affaiblissement du pilotage*. Paris, France. p.49-50

communes reconnues en état de catastrophe naturelle en 2023-2024 dans le Pas-de-Calais). À plus long terme, ce réchauffement entraînera également une restructuration du marché de l'emploi, marquée par la suppression de postes dans les secteurs bruns et par la dégradation des conditions de travail sous l'effet de la hausse des températures et des catastrophes climatiques¹¹, par une fragilisation de la valeur actionnariale des biens immobiliers, et plus généralement par une fragilisation des marchés financiers liée au risque croissant pesant sur certains actifs physiques¹². Au fond, si les chocs et catastrophes épisodiques en sont les manifestations les plus visibles, c'est bien sur le temps long, de façon latente, que le réchauffement affecte durablement, et pour le pire, nos modes de vie.

Et ce coût est bien supérieur, à terme, à celui des investissements nécessaires à la décarbonation de nos économies. Tout d'abord, l'inaction climatique impliquera des mesures réactives aux transformations durables de nos modes de vies comme aux catastrophes climatiques. Ces mesures incomberont le plus souvent à l'État que ce soit pour faire face aux feux, aux inondations ou encore aux dégradations des infrastructures publiques et des habitations. Ces dépenses de réparations pèsent déjà lourdement sur les finances publiques alors qu'elles ne vont qu'augmenter en fréquence¹³. Deux éléments requièrent ici

notre attention. Premièrement, le montant alloué à ces dépenses relève d'un choix politique : la prise en charge, au moins partielle, des aléas et catastrophes climatiques est attendue des pouvoirs publics, à différents niveaux¹⁴. Or la capacité de ces derniers à compenser les dégâts de manière suffisamment rapide et efficace influence l'opinion et la confiance qui leur est accordée, l'érosion de cette confiance constituant elle-même un facteur d'instabilité politique. Deuxièmement, comme le souligne l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) : « *ces mesures réactives ne permettent pas complètement d'éliminer les pertes générées par les impacts climatiques* »¹⁵. Les secteurs du bâtiment et du transport offrent de parfaits exemples : pertes d'efficacité, recours accru, mais inégal et coûteux, à la climatisation dans certains bâtiments ou encore ralentissement du trafic causé par les travaux de réparations des lignes de réseaux de transports après une catastrophe climatique, dont le montant de la facture se chiffre en millions d'euros.

Enfin, les conséquences de l'inaction climatique ne sont pas seulement monétaires, elles pèsent également sur le bien-être, et cette dimension n'est pas moins essentielle à prendre en considération dans la construction des politiques publiques. L'exposition aux aléas climatiques est un risque inégalement partagé au sein de la population : elle tend au

¹¹ Cyprien Batut et Jonas Kaiser (2024), « Accompagner la transition sur le marché du travail : des problèmes et quelques solutions », Rapport – Institut Avant-garde, Septembre 2024.

¹² Breckenfelder J., (2023). *The Climate and The Economy*. ECB Working Paper Series, No. 2023/2793. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4381865>

¹³ Dépoues, V., Dolques, G., Nicol, M. (2024), *Anticiper les effets d'un réchauffement de +4°C : quels coûts de*

l'adaptation ? Institute for Climate Economics (I4CE). p.12

¹⁴ Viennot, M., de Montaignac, M., & Robinet, A. (2025). Repenser la mutualisation des risques climatiques (Rapport, 374 p.). Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan.

¹⁵ Dépoues, V., Dolques, G., Nicol, M. (2024), *Anticiper les effets d'un réchauffement de +4°C : quels coûts de l'adaptation ?* Institute for Climate Economics (I4CE). p.12

contraire à être structurée par les dynamiques de discrimination raciale, de genre et de santé, autant qu'elle contribue à les structurer¹⁶. Si la localisation, ainsi que la capacité et les ressources nécessaires pour faire face aux risques environnementaux, sont largement déterminées par la précarité des groupes sociaux, cette précarité ne se définit pas seulement par le niveau de revenu mais aussi par l'exposition et l'incapacité de se défendre face à diverses formes de discrimination. Les îlots de chaleur et de l'exposition aux polluants tendent à être concentrées dans les quartiers les plus pauvres¹⁷, tandis que la mortalité en situation de désastres climatiques est influencée par des normes de genre participant à la division des tâches et du travail¹⁸.

1.3. Une puissance publique devant stimuler les investissements privés sans négliger sa propre décarbonation

Les secteurs public et privé sont concernés à un double titre : ils sont les bénéficiaires des investissements bas-carbone, mais en sont aussi les financeurs. Les besoins en investissements bas-carbone, estimés à +82 milliards d'euros en 2030 par rapport à 2024, se répartissent entre 69 milliards d'euros d'investissements portés par le privé et 13 milliards d'euros

portés par le public¹⁹. Il est toutefois important de faire une distinction entre financeur et porteur de projet : les financements privés peuvent contribuer à des investissements du secteur public, et réciproquement. La puissance publique joue un rôle majeur, tant dans sa propre décarbonation que dans l'effet incitatif qu'elle exerce, via la réglementation, les subventions et le cofinancement, pour encourager l'investissement des acteurs privés.

Les données actuelles confirment le rôle de la puissance publique dans les besoins de financement d'investissements du secteur privé. Sa participation se retrouve dans les trois secteurs les plus ciblés par les objectifs de décarbonation : le bâtiment (financement partiel de la rénovation de bâtiments tertiaires), les transports (aide à l'achat de véhicules électriques, véhicules particuliers ou véhicules utilitaires légers), l'énergie (production d'électricité d'origine nucléaire et/ou renouvelable, installation de panneaux solaires).²⁰ Par le biais de subventions, de prêts (voir Graphique 2) ou de participation au capital,²¹ le financement public de l'investissement privé relève d'une logique de stimulus : l'objectif est d'inciter les acteurs privés, les entreprises et ménages, à investir à leur tour en abaissant le coût ou le risque de leurs projets.

¹⁶ Beaussier A-L., Chevalier, T., Palier, B. (2024), *Qui supporte le coût de la transition environnementale ? Penser les inégalités face aux risques sociaux liés au changement climatique*. Revue française des affaires sociales, p.7

¹⁷ Grislin-Létrémy, C., Sixou, J., & Sotura, A. (2025). Urban heat islands and income inequalities: Evidence from French cities. *Ecological Economics*, 235, 108624.

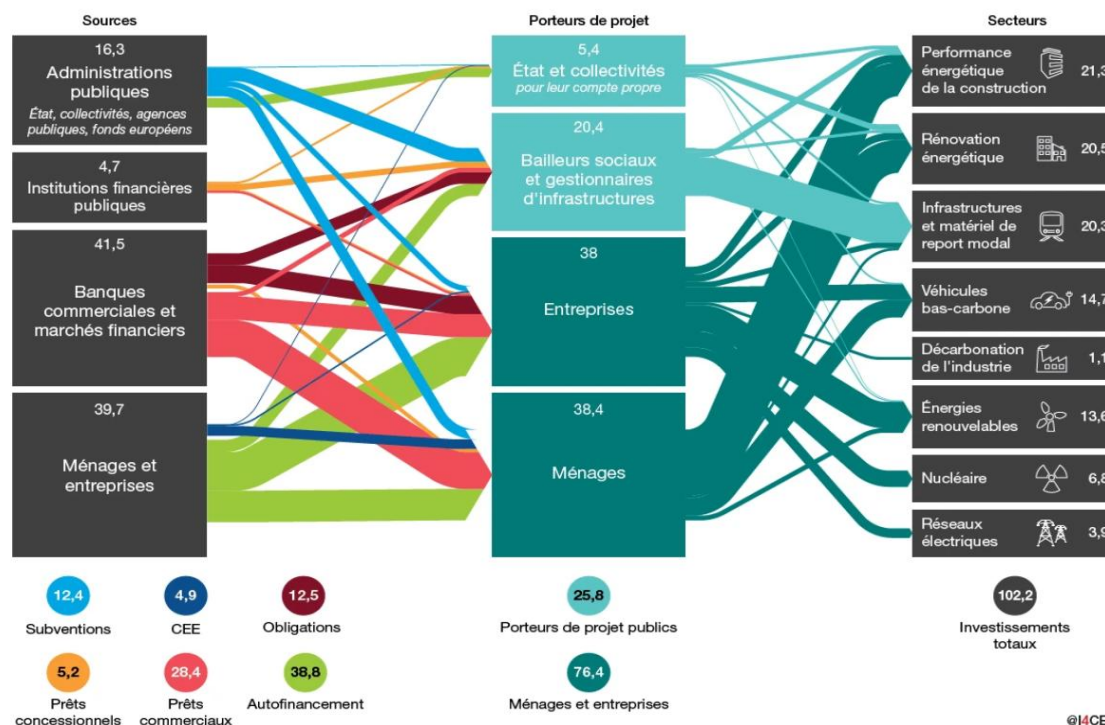
¹⁸ Enarson, E., Fothergill, A., Peek, L. (2018), *Gender and disaster: foundations and new directions for research and practice*. Handbook of disaster research, p.207.

¹⁹ Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFTE), 2e éd. (2025), Paris, France. Le besoin de +82 Md€ correspond au surcroît annuel d'investissements bas-carbone (public et privé) à mobiliser à l'horizon 2030 par rapport au niveau de 2024, sur le périmètre des secteurs couverts par la SPAFTE dans son édition 2025.

²⁰ *Ibid.* p.24

²¹ Douillet M., et al. (2025) *Panorama des financements climats*, I4CE, p.26-27

Graphique 2 – Panorama des financements climats



Lecture : en France, sur l'année 2024, les administrations publiques financent les investissements climats des bailleurs sociaux, des entreprises et des ménages via des subventions à hauteur de 12,4 milliards d'euros, et s'autofinancent à hauteur de 3,9 milliards d'euros.

Source : Panorama des financements climat, Rapport 2025, Institute For Climate Economics (I4CE)

La participation publique à l'investissement privé connaît cependant une tendance à la baisse sur les dernières années. La loi de finances initiale (LFI) 2025 a, par exemple, réduit les crédits alloués à de nombreuses politiques climatiques : baisse des autorisations d'engagement de -7,7%, division par deux de l'enveloppe allouée aux aides à l'acquisition de véhicules propres, et division par trois pour le soutien aux transports collectifs par rapport à 2024²². Qui plus est, l'augmentation des dépenses d'investissement climats de l'État observée

entre 2021 et 2023 fut en grande partie artificielle. Elle tenait, d'une part, aux charges de service public de l'énergie (CSPE), qui financent pour l'essentiel des projets existants, et, d'autre part, à un effet prix lié au choc inflationniste de 2022-2023²³.

La mesure des investissements bas-carbone dans les secteurs privé et public dresse également un constat paradoxal : le soutien public paraît plus efficace lorsqu'il s'adresse au privé que lorsqu'il porte sur l'investissement public lui-même.

²² Haut Conseil pour le Climat (2025), *Relancer l'action climatique : face à l'aggravation des impacts et à l'affaiblissement du pilotage*. Paris, France.

²³ Douillet M., et al. (2025). *Op.Cit.*

même. Alors même que l'État accompagne depuis plusieurs années l'accroissement des investissements privés (malgré un récent reflux), l'investissement du secteur public, lui, stagne à un niveau relativement faible et insuffisant au regard des besoins. Pour preuve, les investissements bas-carbone dans le privé ont plus que doublé entre 2011 et 2024, atteignant 47 milliards d'euros, ceux des ménages ont suivi une même dynamique, de 10 à 25Md tandis que ceux du secteur public ne sont passés que de 5 à 8 milliards d'euros²⁴. Ces derniers étant majoritairement portés par les secteurs des infrastructures ferroviaires, fluviales et des transports en commun urbains, puis par la rénovation énergétique de bâtiments. Cette augmentation reste par ailleurs en trompe l'œil : selon I4CE, quasi la moitié de l'augmentation du montant s'explique par la hausse du niveau des prix pour un même volume de travaux et d'équipements, du fait de l'inflation particulièrement forte entre 2021 et 2023 sur les coûts de l'énergie et des matériaux dans ces secteurs²⁵.

Le faible niveau d'investissement dans la décarbonation du secteur public tient en partie à la place des collectivités territoriales dans l'investissement public et à l'étroitesse et l'hétérogénéité de leurs marges de manœuvre budgétaires. Les collectivités sont en effet le premier investisseur public en France : elles représentaient 58 % de l'investissement public en 2024. Or leur situation budgétaire

s'est paradoxalement dégradée à mesure que leurs responsabilités s'étendaient. Si les actes de décentralisation des années 1980 puis 2000 leur ont transféré de larges compétences, jusqu'à la charge de certaines politiques sociales²⁶, les réformes fiscales récentes ont, à l'inverse, réduit leur autonomie : la suppression de la taxe d'habitation (2018-2023) puis de la CVAE (2023-2027), compensées par des fractions de TVA moins dynamiques et sans pouvoir de taux, ont amputé la part de leur fiscalité « propre »²⁷. Ce mouvement de recentralisation fiscale accroît leur dépendance aux arbitrages budgétaires de l'État et restreint leur capacité à financer des politiques de long terme comme la transition bas-carbone²⁸. Il leur est, en somme, de plus en plus souvent demandé de faire plus à ressources contraintes.

La contrainte budgétaire des collectivités territoriale appelle à une rationalisation des investissements, et cette rationalisation se construit par une stabilité dans les financements versés et une réduction de l'incertitude. Ce sont les collectivités territoriales qui ont à charge nombre d'investissements bas-carbone : rénovation de bâtiments publics et de logements sociaux, développement d'infrastructures de mobilités bas-carbone et du réseau de transports en communs, amélioration de l'efficacité énergétique de l'éclairage public²⁹. Pour augmenter les investissements bas-carbone, les collectivités

²⁴ Stratégie Pluriannuelle des Financements de la Transition Ecologique et de la politique énergétique nationale, 2^e ed (2025). Paris, France.

²⁵ Colin, A. (2025) *Climat : Où en sont les investissements des collectivités ?* Billet d'analyse, I4CE

²⁶ Lafore, R. (2004). La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence », *Revue française des affaires sociales*, 4, 17-34. <https://doi.org/10.3917/rfas.044.0017>

²⁷ Cour des comptes (2025), *Rapport annuel sur les finances publiques locales*, septembre 2025.

²⁸ I4CE (2025), *Panorama des investissements climat des collectivités territoriales*, novembre 2025.

²⁹ Haut Conseil pour le Climat (2025), *Relancer l'action climatique : face à l'aggravation des impacts et à l'affaiblissement du pilotage*. Paris, France.

territoriales dépendent d'une stabilité dans leurs ressources de la part de l'État ; la durée de vie, ainsi que le rendement des actifs dans lesquels il faut investir, se mesurent sur le temps long. Les politiques de *stop-and-go*, conjointement au resserrement progressif du budget national, sont alors des freins à l'investissement en ce que l'absence d'informations claires et stables désincite les porteurs de projet à se placer sur des actifs de long terme³⁰.

2. La fragilité des dispositions actuelles en matière d'investissements publics bas-carbone

2.1. La toile légale et programmatique actuelle

La codification du droit de l'environnement, puis du droit de l'énergie, a permis de rassembler et d'ordonner un corpus de règles jusque-là dispersé, rendant plus lisible la place de l'environnement dans l'action publique. Le Code de l'environnement est apparu en premier, la partie législative étant codifiée en septembre 2000 et la partie réglementaire à partir d'août 2005. Ce Code, regroupant l'ensemble des textes législatifs et réglementaires, consacre à son article L. 110-1 les grands principes du droit de l'environnement, hérités notamment de la loi Barnier de 1995 : le principe de précaution, le principe d'action préventive et de correction (par priorité à la source), le principe pollueur-

payeur et le principe de participation, qui garantit, entre autres, à chacun l'accès à l'information environnementale. Ce socle s'est enrichi par la suite, avec l'introduction de nouveaux principes par la loi Biodiversité de 2016 puis la loi Climat et résilience de 2021. Ce corpus a par la suite été complété par le Code de l'Énergie à partir de 2011, autour de 7 livres : le premier décrit l'organisation générale des secteurs de l'énergie, le deuxième traite de dispositions sur la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables, tandis que les livres suivant réunissent les dispositions propres à chaque secteur de l'énergie. Ensemble, ces deux codes regroupent l'essentiel des dispositions et règles en vigueur en matière de droit de l'environnement et droit de l'énergie.

La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat est la première à inscrire l'urgence climatique et l'objectif de neutralité carbone en 2050 dans le Code de l'énergie.³¹ Elle fixe également un objectif intermédiaire de réduction de 40 % de la consommation d'énergies fossiles par rapport à 2012 d'ici 2030. La loi Énergie Climat pose le cadre, les ambitions ainsi que la cible de la politique climatique nationale. Quatre grands axes sont tracés³² : la sortie progressive des énergies fossiles et le développement des énergies renouvelables (fin de la production d'électricité à partir du charbon, obligation d'installation de panneaux solaires sur certains bâtiments), la lutte contre les passoires thermiques (encadrement des locations et des loyers pour inciter à leur rénovation), l'instauration de

³⁰ *Ibid.*

³¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, *Journal officiel de la République française*, n° 0261, 9 novembre 2019, texte n° 1, [en ligne], consulté le 25 mars 2026, disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00039355955>

³² « Loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat », *Vie-publique.fr*, Direction de l'information légale et administrative, dernière modification le 12 novembre 2019, [en ligne], consulté le 25 mars 2026, disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/loi/23814-loi-energie-et-climat-du-8-novembre-2019>

nouveaux outils de pilotage, de gouvernance et d'évaluation de la politique climatique (avec la création du Haut Conseil pour le Climat) et enfin la régulation du secteur de l'électricité et du gaz. Cette loi confirme également la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) comme l'outil de pilotage des actions en matière de politique climatique et prévoit l'adoption d'une future loi de programmation fixant les grands objectifs énergétiques du pays. La traduction de ces ambitions en mesures concrètes s'appuie notamment sur la Convention citoyenne pour le climat (CCC), réunie d'octobre 2019 à juin 2020, dont les 149 propositions ont inspiré (pour partie seulement) la loi du 22 août 2021 dite loi Climat et résilience³³. Celle-ci s'inscrit dans le prolongement de la loi Énergie-Climat, dont elle élargit le périmètre par l'ajout d'un ensemble de mesures d'actions locales et de sanctions en cas d'atteintes à l'environnement. La loi Climat Résilience se décline en cinq thématiques : consommer, produire et travailler, se déplacer, se loger et se nourrir.

La Stratégie Française pour l'Énergie et le Climat (SFEC) est le cadre général qui se donne pour objectif d'articuler objectif climatique européen, crise énergétique et compétitivité industrielle³⁴. Depuis 2022, la SFEC est la feuille de route collective de la France pour atteindre la neutralité carbone en 2050, objectif fixé par la loi européenne

sur le climat, et pour assurer l'adaptation de la société aux effets du changement climatique. La SFEC repose sur trois documents programmatiques. Le premier est la SNBC, déterminant une trajectoire pour diminuer les émissions de GES, fixant des budgets carbone sectoriels sur des périodes de cinq ans et des orientations de gouvernance et mise en œuvre à diverses échelles. La troisième édition, ou SNBC 3, qui vise à une réduction de 50 % des émissions en 2030 par rapport à 1990, a par ailleurs été définitivement adoptée par le décret du 16 juillet 2026 succédant à la SNBC 2 de 2020. La seconde composante de la SFEC est la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE), censée établir les priorités d'actions du gouvernement dans les secteurs de l'énergie pour les 10 ans à venir, avec actualisation tous les cinq ans³⁵. L'édition actuelle, la PPE 3, fixe le cap pour l'ensemble des filières énergétiques sur l'horizon 2026 - 2035. Enfin, la SFEC concerne également les actions d'adaptations, via le Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC) depuis 2011. Plan intersectoriel et interministériel, il définit les domaines d'intervention, les objectifs et les actions concrètes en mobilisant l'ensemble des acteurs. Sa troisième édition, le PNACC 3 (« Préparer la France à +4 °C »), présentée fin 2024, décline une série d'actions à mettre en œuvre d'ici 2030 pour renforcer la résilience du territoire, avec un accent sur la dimension territoriale (via

³³ « Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets », *Vie-publique.fr*, Direction de l'information légale et administrative, dernière modification le 24 août 2021, [en ligne], consulté le 25 mars 2026, disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/loi/278460-loi-22-aout-2021-climat-et-resilience-convention-citoyenne-climat>

³⁴ « L'élaboration de la Stratégie française pour l'énergie et le climat », *concertation-strategie-energie-*

climat.gouv.fr, [en ligne], consulté le 25 mars 2026, disponible sur : <https://concertation-strategie-energie-climat.gouv.fr/lelaboration-de-la-strategie-francaise-pour-lenergie-et-le-climat>

³⁵ « Programmes pluriannuels de l'énergie (PPE) », *écologie.gouv.fr*, Ministère de la transition écologique, dernière modification le 13 février 2026, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/programmes-pluriannuels-energie-ppe#la-ppe-2016-2023-2>

l'accompagnement des acteurs locaux) et sur le développement de nouveaux fonds de financement³⁶. Ces trois instruments préexistaient à la SFEC : celle-ci les coordonne et les met en cohérence, constituant ainsi le cadre opérationnel, ou exécutif, de la politique climatique nationale.

En tant qu'organe consultatif chargé de l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques pour réduire les émissions de GES, l'action du Haut Conseil pour le Climat est complétée par la publication d'un document définissant les canaux de financement des objectifs climatiques : la Stratégie Pluriannuelle des Financements de la Transition Écologique (SPAFTE). Externes à la SFEC et tous deux mobilisés à titre consultatif, l'activité du HCC et la publication de la SPAFTE constituent un cadre d'expertise de la politique climatique nationale, procurant davantage une évaluation des mesures actuelles et possibles. La SPAFTE dresse le panorama des financements en faveur de la transition écologique de l'ensemble des acteurs : publics à plusieurs échelles (État et collectivités territoriales) mais aussi privés (entreprises et ménages)³⁷. Elle réalise également une distinction entre financeur et porteur de projet sur un même investissement, permettant de mettre en relief les financements publics allant vers le privé, et vice-versa. La publication de ce rapport vise à insister sur l'importance d'une juste répartition des financements : les capacités de financements de chacun ne

suivent pas nécessairement les besoins en investissements, et la force publique joue son double rôle en tant que porteur de projet et stimulateur des investissements privés.

La SPAFTE n'avait pas vocation explicite à être seulement à usage consultatif. Son ambition est bien de contribuer à dessiner les grandes orientations de financement de la politique climatique nationale, pouvant découler par la suite sur un débat parlementaire. De fait, ce débat n'a jamais eu lieu sur les deux publications à ce jour³⁸. Le cas de la SPAFTE est une bonne illustration des tensions qui sous-tendent la construction actuelle de la stratégie politique nationale pour le climat : comme la SFEC, elle est le résultat des échecs politiques de la lutte contre le changement climatique sur le plan politique.

2.2. PPE et LPEC : les retardataires de la stratégie nationale

Dans les faits, la loi de programmation prévue par la loi Énergie Climat de 2019, ou Loi de Programmation sur l'Énergie et le Climat (LPEC), peine à se concrétiser. La loi Énergie Climat prévoyait la réalisation d'une LPEC avant le 1^{er} juillet 2023 afin de déterminer les grands objectifs énergétiques du pays³⁹. Les objectifs devant être précisés par cette loi sont nombreux : réduction des émissions de GES et de la consommation d'énergies fossiles, développement des énergies renouvelables, rénovation énergétique des bâtiments,

³⁶ PNACC 3, (2025). *Préparer la France à +4°C*. Paris, France.

³⁷ Stratégie Pluriannuelle des Financements de la Transition Écologique et de la politique énergétique nationale, 2^e ed (2025). Paris, France.

³⁸ Batut C., (2025). *Stratégie pluriannuelle cherche débat démocratique*. Institut Avant-garde. Paris, France.

³⁹ « Proposition de loi portant programmation nationale pour l'énergie et le climat sur les années 2025 à 2035 », *Vie-publique.fr*, Direction de l'information légale et administrative, dernière modification le 9 juillet 2025, [en ligne], consulté le 25 mars 2026, disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/loi/295791-programmation-de-lenergie-2025-2035-proposition-de-loi-gremillet>

autonomie énergétique dans les départements outre-mer. La loi prévue doit également décrire la programmation des moyens financiers nécessaires à l'atteinte de ces objectifs⁴⁰. Or, la LPEC n'a jamais vu le jour jusque-là, victime d'arbitrages politiques et d'une impossibilité de trouver un accord parlementaire, avec de multiples reports en 2023 et 2024 avant son abandon. Depuis, des propositions de loi, telles que la loi Gremillet, ont vu le jour. Portée par le Sénat, la proposition de loi Gremillet se propose de remettre la LPEC sur le devant de la scène et d'actualiser les objectifs de la PPE en accord avec cette nouvelle loi programmatique, en se donnant un horizon de dix ans, de 2025 à 2035. Rejetée en première lecture, le Sénat adopte le 8 juillet 2025 la proposition en seconde lecture. L'examen à l'Assemblée nationale, puis en commission mixte paritaire n'a toujours pas eu lieu néanmoins, pourtant prévus respectivement en fin septembre et mi-octobre de la même année.

L'absence de LPEC constitue pourtant une fragilité juridique majeure. En absence de loi programmatique, les gouvernements successifs ont néanmoins continué de travailler, et ont tout de même publié la 3^e édition de la PPE. Le même article L100-1A décrivant les modalités de la LPEC précise également que le cadre et les objectifs déterminés dans la PPE sont censés être en conformité avec les objectifs déterminés dans la LPEC. La PPE 3 doit décrire les modalités d'actions concrètes pour atteindre les objectifs de la LPEC ; mais sans cette

dernière, ces modalités se réfèrent aux objectifs non actualisés de la loi Energie Climat de 2019. Cette troisième édition de la PPE prend le risque de proposer des actions allant au-delà des objectifs, révisés depuis, inscrits dans la loi. Or, si la LPEC est bien une loi, la PPE 3 est quant à elle publiée par décret⁴¹, acte réglementaire du pouvoir exécutif et hiérarchiquement en dessous des lois en termes de pouvoir juridique. Ce statut la rend donc plus aisément contestable par les gouvernements futurs que si ces objectifs avaient été conformes à une actualisation par la LPEC. C'est ce que souligne le HCC en recommandant de rétablir la cohérence et solidité juridique de la SFEC, en actualisant le Code de l'énergie avec les objectifs de la PPE 3⁴².

La PPE 3 est elle-même le fruit de révisions à la baisse. La première mention d'un projet de PPE 3 est retrouvée en novembre 2023 dans une consultation publique lancée par la ministre de la Transition énergétique de l'époque, Agnès Pannier-Runacher. L'enjeu de la consultation est alors de pouvoir discuter les grandes orientations de la Stratégie Française pour l'Energie et le Climat et ses travaux, dont la PPE fait partie. Un an plus tard, le gouvernement organisait une concertation citoyenne sur les nouvelles SNBC et PPE à venir. Plusieurs faiblesses communes furent soulevées : faiblesse de l'analyse économique, manque d'évaluation de l'impact socio-économique, absence de programmation budgétaire des dispositifs⁴³. Un problème

⁴⁰ Article L100-1A I, Code de l'énergie, version en vigueur depuis le 03 mai 2025, disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI00051560632/2025-05-03>

⁴¹ Décret n° 2026-76 du 12 février 2026 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, disponible sur :

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00053464980>

⁴² Haut Conseil pour le Climat (2026), *Avis sur le projet de Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE 3)*. Paris, France.

⁴³ Barthe, I., Di Felice, M., Pacory, D., (2025). *Concertation préalable au titre des articles L121-16 et suivants du code de l'environnement : Bilan de*

juridique fut également soulevé par l'absence de respect du Code de l'énergie dans les deux documents de l'époque : PPE et SNBC doivent être soumis à une obligation de compatibilité avec une LPEC – de fait inexistante. Sur autosaisine, le HCC a soumis son avis sur la même version : si une amélioration de la politique climatique est constatée et félicitée, la progression reste insuffisante. Certaines hypothèses nécessiteraient davantage de transparence et d'argumentation (sur les bouclages physiques permettant de sortir des énergies fossiles par exemple), et plusieurs leviers d'actions ne sont pas entièrement mobilisés, tel qu'une stabilisation des investissements dans les énergies décarbonées dans le temps ou une architecture législative et réglementaire plus forte, permettant la cohérence des instruments de la SFEC et le respect des directives européennes. Enfin, le gouvernement a organisé une nouvelle concertation publique de mars à avril 2025 présentant la PPE 3 dans une forme de nouveau révisée.

L'adoption de la PPE fut contrainte par l'absence d'accords politiques sur la priorité énergétique du document. Le 2 avril 2025, les députés du Rassemblement National (RN) appellent à un moratoire sur les énergies intermittentes (soit le solaire et l'éolien) pour mettre la priorité sur le nucléaire et l'hydro-électrique. Cette proposition est suivie par un autre moratoire le 19 juin, qui sera lui adopté, par amendement, à l'Assemblée nationale, déposé par Les Républicains et soutenu par

le RN ainsi que l'Union Des Droites (UDR). Les arguments poussés forcent l'arbitrage entre le nucléaire et les énergies renouvelables. L'adoption de la PPE fut nouvellement reportée à la fin de l'été 2025 d'abord, puis de nouveau du fait de la fin du gouvernement Bayrou à la rentrée, jusqu'à son adoption par le premier ministre Sébastien Lecornu le 12 février 2026. De fait, si le moratoire a été rejeté durant le vote solennel du 24 juin à l'Assemblée nationale, la PPE 3 a revu ses objectifs de développement du secteur éolien et solaire à la baisse⁴⁴.

La Stratégie Française pour l'Énergie et le Climat a peu de pouvoir juridique lui permettant de véritablement peser sur les acteurs. Nombre des dispositifs jusque-là présentés sont peu contraignants. Si les efforts supplémentaires des trois outils constitutifs de la SFEC, la SNBC 3, la PPE 3 et le PNACC 3 sont salués, l'incompatibilité avec les besoins supplémentaires pour accomplir les objectifs à l'horizon 2030 est une critique constante. Cette incompatibilité se traduit en incapacité à coordonner suffisamment vite et bien les différents pans de la SFEC⁴⁵, à mobiliser efficacement les acteurs privés sur les investissements bas-carbone et à mobiliser l'intégralité des leviers de financement disponibles. Les mesures incitatives, tel que le signal-prix, peuvent produire des résultats hétérogènes. Or, l'ensemble des plans et stratégies inscrits dans le Code de l'énergie ou de l'environnement n'impose juridiquement aucune action à l'égard du Gouvernement ou

concertation, Commission Nationale du Débat Public. Paris, France. p.13

⁴⁴ Mouterde, P., Pécourt, A., (2026). *Energie : la nouvelle feuille de route redonne de la visibilité au secteur, mais freine le déploiement de l'éolien et du solaire*, Le Monde [en ligne], consulté le 30/03/2026, disponible sur : <https://www.lemonde.fr/economie/article/2026/02/13>

[/energie-la-nouvelle-feuille-de-route-redonne-de-la-visibilite-au-secteur-mais-freine-le-dploiement-de-l-eolien-et-du-solaire_6666566_3234.html](#)

⁴⁵ Haut Conseil pour le Climat (2025). *Avis sur le projet de Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC 3)*. Paris, France. p.5

des acteurs privés, rendant une accélération des efforts actuels difficile. L'article L.100-1A du Code de l'énergie disposant la publication d'une LPEC, par exemple, ne pose aucune contrainte auprès du gouvernement : si le législateur ne peut se contraindre lui-même, la portée d'une loi de programmation et des objectifs qu'elle fixe est purement indicative⁴⁶. En outre, rentrant dans la catégorie des lois de programmation et conformément à l'article 34 de la Constitution, les dispositions d'une LPEC sont non normatives en tant que loi ordinaire. La loi Climat Résilience de 2021, traduisant certaines des propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat ayant eu lieu en 2019, comporte de nombreuses mesures « sans réelle valeur juridique : dispositions de programmation, grands objectifs, déclaration d'intentions, etc. »⁴⁷.

⁴⁶ Ministère de l'économie (2026). *Fragilité juridique de la stratégie française énergie-climat et du projet de troisième programmation pluriannuelle de l'énergie*

⁴⁷ Gossement, A., (2021). *Loi Climat et résilience : les principales dispositions du texte adopté ce 20 juillet 2021*

par le Parlement. Gossement Avocat [en ligne], consulté le 30/03/2026, disponible sur : <https://www.gossement-avocats.com/blog/loi-climat-et-resilience-les-principales-dispositions-du-texte-adopté-ce-20-juillet-2021-par-le-parlement/>



CHAPITRE 2
Planifier pour
tenir la distance

Planifier pour tenir la distance

1. Quelle réglementation pour une transition écologique ?

La question « comment agir pour la transition écologique » en appelle aussitôt mille autres. Comment penser cette transition ? Quelles implications pour notre modèle social ? Quel rôle entendons-nous confier aux institutions publiques comme aux acteurs privés, et quelles interactions organiser entre eux ? Quels outils, déjà existants ou encore à inventer, sont les mieux à même de l'accompagner ? Autant d'interrogations qui ne sont pas seulement d'ordre technique, mais éminemment politiques. Il n'est, en effet, plus crédible aujourd'hui de concevoir la transition en vase clos. Elle déterminera le monde dans lequel nous vivrons demain, tant du point de vue de l'habitabilité de la planète que du modèle social appelé à en amortir les conséquences.

1.1. Sortir de l'Anthropocène : allier transition et souveraineté

La transition écologique constitue un projet de transformation globale de la société, qu'il convient de restituer dans le cadre de l'Anthropocène. Depuis deux siècles, l'intensification de l'activité humaine en a fait une force capable d'affecter le système planétaire dans son ensemble, par le réchauffement climatique comme par l'exploitation croissante des ressources naturelles, les deux étant également

étroitement liés. Mais l'Anthropocène n'est pas qu'un fait écologique : c'est aussi un âge géopolitique, qui structure le cadre matériel et politique de l'économie mondiale et de la mondialisation⁴⁸. Saisir l'ampleur des mesures à prendre suppose donc d'en saisir d'abord l'imbrication : les dimensions écologique et géopolitique du réchauffement sont indissociables.

Puisque l'énergie et les ressources naturelles structurent de longue date les rapports entre puissances, transition écologique et souveraineté ne peuvent être pensées séparément. L'histoire de l'Anthropocène est jalonnée de recompositions géopolitiques d'ordre énergétique. Pour exemple, la révolution industrielle et la dépendance au charbon ont durablement transformé l'environnement, ainsi que les relations entre nations. De la même manière l'émergence du pétrole comme ressource majeure⁴⁹ a largement redéfini les rapports de force à l'échelle internationale, rapports de force qui se sont par ailleurs fortement accentués à l'heure de la mondialisation. Les tensions géopolitiques récentes en sont l'exemple tragique : loin d'un risque ponctuel, cette dépendance rend la transition à la fois plus nécessaire et plus urgente, en liant étroitement décarbonation et souveraineté.

Pour la puissance publique, cette convergence entre transition et souveraineté se traduit aujourd'hui par des contraintes budgétaires particulièrement fortes. Dans un contexte international qui ne cesse de se dégrader, le dernier rapport du Fonds monétaire international (FMI) sur les perspectives de

⁴⁸ Deléage J-P., (2018). *Faire face aux mutations géopolitiques et climatiques*. Ecologie & Politique, n°56, Editions Le bord de l'eau. doi 10.3917/ecopo1.056.0005

⁴⁹ *Ibid.* p.3

l'économie mondiale⁵⁰ place les risques géopolitiques, au premier rang duquel la guerre, au cœur des risques pesant sur la croissance. Les conflits armés exercent une double pression sur les finances publiques : d'un côté, ils freinent la croissance et nourrissent l'inflation, de l'autre ils réduisent les marges de manœuvre des États à travers l'augmentation de leur budget de défense. Or, dans le même temps, l'atténuation de la crise environnementale suppose d'engager sans attendre un niveau soutenu de dépenses pour la transition et l'adaptation. Le FMI avertit qu'une aggravation du conflit au Moyen-Orient pourrait déclencher « la plus grave crise énergétique de l'ère moderne ». Or, c'est précisément cette vulnérabilité que la transition, en réduisant notre dépendance aux énergies fossiles, permet de conjurer. Se prémunir d'un tel scénario et garantir la transition appelle ainsi une transformation de nos finances publiques.

1.2. Un ancrage socioculturel des pratiques énergétiques

La notion d'Anthropocène permet d'éclairer pourquoi certains instruments de la politique économiques sont politiquement privilégiés. La dépendance énergétique se comprend en des termes qui ne sont pas strictement économiques en soi, mais socio-historiques et culturels. Les travaux de l'historien Charles-François Mathis sur la dépendance britannique au charbon au cours du XIX^e siècle soulignent par exemple le rapport autant providentiel que fataliste de la société britannique au charbon : le pays bénéficie d'une manne énergétique conséquente l'empêchant de concevoir un futur sans cette dernière, quand

bien même ses stocks s'épuisent. Nombre d'élites politiques et intellectuelles affirment alors l'impossibilité d'imaginer une société sortie du charbon, et si certaines pratiques comme le maintien des foyers ouverts sont énergétiquement « absurdes », l'attachement culturel qui les sous-tend constitue une véritable résistance sociale aux politiques de sortie. Ces difficultés soulignent la faiblesse d'une transition « à la source » prétendant préserver l'organisation économique, politique et sociale existante. La transition doit se penser comme transition du système dans son intégralité, affranchie de nos énergies fossiles, de leur exploitation et consommation et des rapports socio-culturels qui en découlent.

C'est à cette compréhension de la transition que nous empruntons le terme de « régime énergétique » pour penser l'investissement nécessaire de l'État. La notion de « régime » souligne un mode de coordination entre des acteurs de différents niveaux et un encastrement de ce mode de coordination dans une organisation sociale et économique historiquement située⁵¹. Un régime énergétique dessine ainsi les relations de conflit ou de coordination entre acteurs (institutions économiques, politiques, individus ou collectifs...) pour le contrôle d'actifs énergétiques : infrastructures, ressources énergétiques, brevets, et l'ensemble des biens et ressources liés aux énergies dont on peut détenir la propriété pour en tirer de la valeur. Or, l'allocation des ressources énergétiques par le marché seul ne garantit pas les conditions nécessaires à la transition, dont elle contraint au contraire fortement le déploiement. L'ampleur des investissements nécessaires implique une

⁵⁰ *L'économie mondiale menacée par la guerre*, Fonds monétaire international. Perspectives de l'économie mondiale, Avril 2026.

⁵¹ Voir notre dialogue avec Lucas Chancel, *Repenser le lien entre énergie et inégalités*, Institut Avant-garde. 2025.

restructuration du stock de capital, qui signifie possiblement une redéfinition de la répartition de sa propriété entre les différents acteurs du nouveau régime énergétique en devenir. L'État peut alors jouer un rôle décisif d'« investisseur stratège », sur des cibles qui permettent d'articuler décarbonation et réduction des inégalités.

1.3. Un ancrage sociopolitique des pratiques budgétaires

L'organisation de la transition passe tant par des volets politiques que budgétaires, deux registres dont l'articulation s'est historiquement nouée autour de la planification. La planification est avant tout un cadre politique : elle permet la coordination formelle entre acteurs publics et privés, sur des objectifs donnés pour la croissance. Elle n'engage pas, en soi, de contrainte budgétaire pour garantir la réussite de ses objectifs. La période d'après-guerre en est le meilleur exemple. Ce cadre politique s'est progressivement érodé, laissant progressivement la place aux Lois de Programmation sur les Finances Publiques (LPFP), lois ordinaires différentes des lois de finance, cadrant la trajectoire financière des administrations publiques sur une période d'au moins trois ans en visant l'équilibre budgétaire.

La pluriannualité constitue le versant strictement budgétaire de la planification. À ce titre, elle peut, en théorie, entrer en tension avec un principe cardinal des finances publiques : l'annualité budgétaire. La tension entre annualité et pluriannualité budgétaire dans l'investissement de l'État n'est pas nouvelle : si ni la planification, ni pratiquement aucune

loi de programmation ne sont parvenues à légalement contraindre le budget de l'État sur plusieurs années, une telle gestion des financements s'est malgré tout matérialisée par le passé : reconstruction d'après-guerre, programmation militaire, etc.

De nombreuses transformations budgétaires majeures se sont déployées dans un cadre de planification ou de pluriannualité, révélant deux mutations conceptuelles du rôle de l'État⁵². Le développement et l'extension des lois de programmation au cours du siècle, les transformations des pratiques budgétaires par le biais de décrets, ordonnances ou circulaires, ou encore l'élaboration de plus en plus poussée d'un appareil statistique et théorique d'État, en sont autant de marqueurs. La première mutation fait de l'État un acteur régulateur, qui participe à la construction de l'économie nationale. Cette dernière commence à être pensée comme un circuit où tous les phénomènes économiques sont interdépendants et sur lequel il est possible d'intervenir. La seconde veut que cette intervention passe par l'investissement de moyen terme et un financement stable, sur plusieurs années, des acteurs publics et privés. La planification est précisément l'interprétation de ces deux dynamiques, bien que ses modalités aient évolué au cours du temps. Aussi, il ne semble pas que l'histoire des pratiques budgétaires étatiques soit seulement régie par le principe d'annualité budgétaire, mais plutôt que ces pratiques sont le terrain d'affrontement entre divers acteurs publics, ministères, cabinets, Parlement et administration, aux intérêts tantôt divergents, tantôt consensuels. La formation d'un cadre aussi

⁵² Les développements qui suivent sont plus amplement explorés dans notre croquis sur l'histoire des pratiques budgétaires : Najjar I., (2026). *Régulation, planification,*

budget : et la pluriannualité fut, Institut Avant-garde. Paris, France.

structurant que le Plan traduit précisément le consensus relatif qui s’est noué, au sortir de la guerre, sur le rôle dévolu à l’État.

1.4. Un régime macro-financier pour une transition efficiente

De même que les pratiques énergétiques et budgétaires sont socialement et politiquement situées, le financement de la transition s’inscrit dans une configuration d’ensemble, que nous proposons de saisir par le concept de « régime macro-financier vert », issu des travaux de Daniela Gabor et Benjamin Braun. Un *régime macro-financier* est une combinaison particulière d’institutions fiscales, monétaires et financières dont l’articulation structure durablement la création et l’allocation de crédits et de monnaie.⁵³ Les accords ou conflits entre les acteurs produisent des rapports politiques qui structurent le *régime macro-financier vert* dans lequel la transition peut être

engagée, et surtout financée. En ce sens, la notion s’encastre dans celle de régime énergétique : d’une organisation socio-économique des différents acteurs de l’énergie, émergent des circuits et institutions fiscales et monétaires particuliers.

La pluriannualité peut jouer un rôle clé au sein d’un régime macro-financier vert en ce qu’elle constitue le pendant budgétaire d’une planification étatique.

La constitution d’un cadre pluriannuel participe en effet à la construction d’un nouveau régime aux effets différents sur les conditions de transition. Les différents régimes se distinguent selon deux critères : l’ampleur des dépenses publiques engagées pour la transition écologique et le degré de discipline qui est imposé aux acteurs privés détenteurs de capitaux. Cette discipline peut provenir de l’État ou du marché. Quatre régimes macro-financiers verts sont définis selon l’intensité d’une ou de ces deux dimensions (voir Tableau. 1).

⁵³ Gabor, D., & Braun, B. (2025). Green macrofinancial regimes. *Review of International Political*

Economy, 32(3), 542–568.
<https://doi.org/10.1080/09692290.2025.2453504>

Tableau 1 – Typologie des régimes macro-financiers verts

		Discipline imposée au capital privé	
		Faible	Élevée
Dépenses publiques vertes	Faibles	<i>Derisking</i> faible	Thérapie de choc
	Élevées	<i>Derisking</i> fort	<i>Big green state</i>

Lecture : le régime de *derisking* (faible discipline) cherche à attirer les capitaux privés en diminuant le risque des investissements verts. Il est dit robuste si les dépenses engagées sont élevées. Le *Big green state* (discipline publique élevée) est un régime où l'État planifie la transition, contrôle les flux de crédits et investit massivement.

Source: Gabor, D., Braun, B. (2025). *Op.Cit.*

Ces différents régimes ne sont pas égaux en ce qu'ils permettent ou non une « bonne » transition écologique. La définition d'une « bonne » transition se fait au prisme de deux critères : les montants investis ont-ils été suffisants pour la transition écologique ? Si oui, cette transition s'est-elle faite dans des conditions socio-politiquement désirables, c'est-à-dire sans creusement des inégalités ni destruction d'emplois ? À même montant investis, une discipline d'État peut être préférable à celle du marché, faute de quoi la priorisation des actifs financés obéirait uniquement à un impératif de rentabilité, avant celui de la décarbonation.

La pluriannualité budgétaire, en ce qu'elle contraint l'État à augmenter ses investissements verts, est une première étape et participe au rapprochement de l'économie française d'un idéal-type où l'impératif de rentabilité est nuancé par d'autres objectifs plus politiques. La transition écologique est une ambition politique nécessitant un engagement de l'État pour sa réussite, et les règles budgétaires

participent à cadrer l'action publique vers des objectifs politiques importants.

2. La planification de l'investissement public, et privé

Un *régime macro-financier vert* découle de pratiques et de rapports institutionnels particuliers préexistants. Si la pluriannualité budgétaire constitue une ambition structurante pour l'État, elle n'est pas étrangère aux modes de raisonnement déjà à l'œuvre chez les investisseurs, qu'ils soient privés ou publics. Entreprises et collectivités territoriales ont en effet développé, chacune à leur échelle et selon leurs contraintes propres, des formes de programmation pluriannuelle de leurs dépenses d'investissement. Saisir ces logiques préexistantes permet d'une part de mieux comprendre les conditions de possibilité d'une planification écologique à l'échelle nationale, et d'autre part d'identifier les interdépendances entre investissement public et privé qui en conditionnent l'efficacité.

2.1. Une conception budgétaire déjà présente chez certains acteurs

2.1.1. *Faire face à l'incertitude : la pluriannualité chez les entreprises*

La discipline de marché ne privilégie pas nécessairement la stabilité de l'investissement. L'investissement privé est volatile et sensible aux changements de conjoncture. Si cela s'avère cohérent dans certains pans de l'économie, c'est largement incompatible avec la nécessaire augmentation de l'effort des acteurs publics et privés. La discipline de marché est souvent guidée par la rentabilité et le risque à investir sur un actif donné, ce qui dissuade la prise en charge de biens publics. La planification écologique n'est pas seulement un effort prévisionnel et doit assurer une stabilité des investissements malgré les instabilités des prix et des réglementations.

Un cadre pluriannuel budgétaire permet donc de se prémunir contre un problème de myopie. Une des raisons pour lesquelles la transition écologique est souvent une variable d'ajustement est que ses bénéfices ne se matérialisent que sur le long ou moyen terme. Il y a alors une forme de myopie : quand bien même leurs décisions ont des conséquences de long terme négatives, les bénéfices de la protection de l'environnement ne se posent en effet pas uniquement en termes de bénéfices monétaires à court terme.

Toutefois, si le terme de pluriannualité n'est pas utilisé, celui d'évaluation des investissements renseigne bien une même réalité pour les entreprises privées. Aussi appelé *capital budgeting*, il s'agit de

déterminer si les investissements de long terme qu'une firme a pu réaliser sont cohérents avec la structure de son capital et ses objectifs⁵⁴. Après un cadrage de la stratégie d'investissement de l'entreprise, une proposition de budgétisation de ses investissements décrit les projets cibles, le montant nécessaire pour chaque projet ainsi qu'une estimation des revenus attendus de l'investissement. S'il est autorisé, alors le suivi du projet, des dépenses allouées et des éventuels revenus commence, puis, un audit sur l'investissement global deux à trois ans après son autorisation réévalue si l'investissement devrait être continué ou non en fonction de sa rémunération réelle. Si le vocabulaire diffère, les principes d'évaluation et de suivi d'un investissement sont donc bien similaires aux pratiques budgétaires des administrations publiques.

2.1.2. *Pérenniser une action publique sous contrainte : la pluriannualité chez les collectivités territoriales*

Les politiques de transition posent un problème de ressources communes. Un euro supplémentaire investi par l'État ne bénéficie pas nécessairement au groupe qui supporte le coût de son financement. De même, l'environnement est un bien commun qui profite à tous, mais le financement de sa protection n'incombe pas à l'ensemble des acteurs à mêmes montants, ou encore sous les mêmes modalités. Autrement dit : ceux bénéficiant des émissions supplémentaires ne sont pas nécessairement ceux qui en assument les coûts économiques, sociaux, de santé, et écologiques. Pour les collectivités

⁵⁴ Peterson, P.P., Fabozzi, F.J. (2002). *Capital Budgeting: Theory and practice*. John Wiley & Sons

territoriales, premier acteur public de la transition écologique, cela est d'autant plus une réalité : le cas de la gestion des eaux est probant, avec une responsabilité et des fonctions divisées entre agences de l'eau, syndicats et collectivités.⁵⁵

Les collectivités territoriales raisonnent déjà dans un cadre budgétaire pluriannuel. La plupart de ces politiques s'inscrivent dans des « schémas », « plans » ou « stratégies », dont le principe est posé au niveau législatif ou réglementaire et qui ont vocation à s'appliquer sur plusieurs années. Il en résulte un paysage particulièrement complexe à appréhender, d'autant que leur terminologie, leur objet et leur champ sont sujets à l'instabilité normative décrite précédemment. Le seul Code général des collectivités territoriales prévoit 34 schémas et 51 plans. Le plus souvent, ils ne revêtent un caractère contraignant qu'après leur approbation par le représentant de l'État dans le département ou la région. La mise en place de nombreuses politiques publiques couvre souvent plusieurs années, et dépasse donc la durée d'un seul exercice budgétaire pour les collectivités territoriales. Le principe d'annualité budgétaire n'est donc pas compatible, à cet égard, avec le mode de fonctionnement des collectivités territoriales ayant la charge de nombreux investissements. La construction d'un plan ou programme pluriannuel d'investissement (PPI) constitue un outil de pilotage adéquat et d'usage courant pour comptabiliser intégralement, non seulement le coût réel d'un programme, mais également son ou ses modes de financement, ainsi que sa temporalité qui

porte usuellement sur cinq à six ans⁵⁶. Pour s'articuler correctement avec le processus budgétaire annuel, le PPI est un plan glissant : il est réexaminé et révisé annuellement, avec l'exercice précédent éliminé de la période couverte par le plan, les dépenses d'investissement de l'exercice en cours sont intégrées dans le budget annuel approuvé et un nouvel exercice est ajouté.

Plusieurs collectivités locales portent un intérêt croissant pour une construction pluriannuelle du budget alloué aux politiques de transition. En 2022, en partenariat avec l'Association française de normalisation (AFNOR), la mairie de Pessac (Gironde [33]) a construit un « PPI vert » dont le montant s'élevait à 100 millions d'euros. L'enjeu était de mettre en lumière les dépenses d'investissement verts cruciaux, et d'évaluer les mesures déjà prises et à venir de la part de la mairie, sur la base d'une méthodologie d'évaluation inspirée des 17 objectifs de développement durable (ODD). Cette expérimentation s'inscrit dans un continuum d'efforts différents de *budgetisation verte*⁵⁷ tels que les méthodes de comptabilité socio-environnementale ou encore le budget climatique de la mairie de Lille, qui lui, se concentre sur trois axes environnementaux : atténuation, adaptation et qualité de l'air. De tels processus permettent de ne plus concevoir le budget comme un simple outil de pilotage, mais également de se saisir des effets socio-environnementaux de sa construction.

⁵⁵ Voir notre croquis sur les circuits financiers des agences de l'eau, *Les agences de l'eau : une écologisation contrariée*. Institut Avant-garde, 2026

⁵⁶ Morrell, L., & Kopanyi, M. (2016). Gestion des dépenses locales. *Finances municipales*, p.261.

⁵⁷ Fetet, M., Thomazeau, F., Nicol M. (2023). *Budgetisation verte : retours d'expérience des collectivités*. I4CE

2.2. Interdépendances entre investissements public et privé : quels effets ?

L'investissement public peut avoir des effets bénéfiques sur l'investissement privé. Empiriquement, une augmentation de l'investissement public peut avoir un effet de renforcement, ou *crowding-in effect*, sur l'investissement privé. En fonction du type d'investissement réalisé, l'investissement public a tendance à augmenter l'attractivité des facteurs de production via une hausse de leur produit marginal ; une rentabilité accrue qui a pour effet d'attirer davantage d'investissement privés⁵⁸. Cet effet peut également être complété par celui de multiplicateur de l'investissement public : l'investissement public accroît la demande effective adressée à l'économie dans son ensemble et provoque une augmentation supplémentaire de la croissance. Les bénéfices sur l'investissement privé n'étant cependant pas instantanés, ils ont davantage tendance à être évalués sur du moyen ou long-terme.

L'investissement public peut également avoir un effet contraire. Plutôt qu'un *crowding-in*, on parle de *crowding out*, ou effet d'éviction. Lorsque l'État injecte des fonds sur un projet spécifique, il peut désinciter les entreprises privées à investir sur ce même projet. Cela peut annuler l'effet stimulus espéré de l'investissement public,

mais peut également faire baisser l'investissement global sur un marché s'il n'y a pas d'autres projets dans lesquels les entreprises décident d'investir⁵⁹. Cela dit, comme déjà évoqué, l'effet d'éviction n'est pas systématique surtout lorsque l'on regarde le cas des investissements verts : la grille du *crowding-out* y est largement inopérante car dans un secteur encore en construction, l'investissement public relève moins d'un arbitrage avec le privé que d'une logique de création de marché et d'externalités positives⁶⁰.

L'efficacité de l'investissement public, notamment en termes d'attraction de l'investissement privé, est parallèlement largement observable, et dépend de plusieurs facteurs. En premier lieu, son mode de financement, soit endettement public, soit en jouant sur l'équilibre budgétaire via une hausse des impôts ou une réduction d'autres dépenses publiques (ou approche *budget-neutral*⁶¹). Plusieurs travaux relèvent le fait que l'impact macroéconomique de long terme des investissements publics est nettement plus apparent lorsque ces politiques sont financées par endettement⁶². Ensuite, la cible des investissements, selon que l'investissement est redirigé vers des facteurs faiblement exploités par les acteurs privés ou non. Enfin, le type d'investissement : les investissements dans les infrastructures sont efficaces pour renforcer l'investissement

⁵⁸ Francois J.N., Konte M., Ruch F.U., (2026). "Crowding in" effect of public investment on private investment revisited. Journal of International Money and Finance, Volume 164, 103567, ISSN 0261-5606, <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2026.103567>.

⁵⁹ Wray, L.-R. (2013). 3. L'effet d'éviction et les déficits budgétaires aux États-Unis. Les pièges de l'austérité (p. 61-77). Presses universitaires de Grenoble. <https://shs.cairn.info/les-pieges-de-l-austerite--9782706105234-page-61?lang=fr>.

⁶⁰ Deleidi, M., Mazzucato, M., & Semieniuk, G. (2020). Neither crowding in nor out: Public direct investment mobilising private investment into renewable electricity projects. Energy Policy, 140, 111195.

⁶¹ Abiad A., Furceri D., Topalova P., (2015). *The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies*. International Monetary Fund, Working Paper n°95, p.14.

⁶² *Ibid.* p 14.

privé. L'interaction entre l'investissement public et privé est donc structurée par le *régime macro-financier* dans lequel il circule.

Une pluriannualité budgétaire des investissements est la condition pour que l'investissement public déploie ses bénéfices de long terme en faveur de la transition. À court terme, l'investissement public est soumis à deux contraintes : un délai de dépenses, puis un délai de construction⁶³. Aux États-Unis, à la suite de la récession de 2009, le gouvernement a lancé l'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA), constitué majoritairement d'investissements d'infrastructures, censées être prêtes à la construction presque immédiatement, l'urgence allant la relance de l'activité économique. Or, voté en février 2009, l'ARRA n'avait vu que 11 % du montant alloué dépensé effectivement à la fin du mois de juin, et les dépenses cumulées n'ont atteint le total budgétisé qu'en 2012, trois ans plus tard, quand la durée médiane d'une récession américaine est de onze mois⁶⁴. L'effet de relance, qui devait découler de ces investissements, ne s'est donc totalement matérialisé que bien après la récession à laquelle ces investissements devaient répondre. Ce délai de dépenses est ensuite couplé à un délai de construction : de nombreuses infrastructures, tel qu'un pont ou une autoroute, ne constituent pas le capital public du pays avant leur finalisation, et ne comptent que comme des dépenses sur leurs premières années. Ces délais disqualifient l'investissement public comme outil de relance conjoncturelle, l'argent arrivant une fois la récession passée. Mais la transition n'est pas un problème de stabilisation de court terme : c'est un projet

de formation de capital de long terme, et c'est précisément sur cet horizon que l'investissement public révèle sa pleine valeur. Ses multiplicateurs de long terme sont élevés dès lors que le capital public est productif, et d'autant plus que l'économie part d'un niveau de capital inférieur à l'optimum social. L'annualité budgétaire ne peut garantir cette continuité, un projet pouvant être interrompu au fil des arbitrages annuels ; la pluriannualité le peut. C'est ainsi, en sécurisant le cadre financier dans la durée, que l'on préserve les effets macroéconomiques de ces investissements sur l'investissement privé, la croissance et l'emploi.

Enfin, loin de menacer la soutenabilité budgétaire, l'investissement public peut au contraire y concourir, c'est-à-dire servir l'objectif-même que poursuivent les règles européennes. L'objection habituelle est mécanique : financé par endettement, l'investissement accroît le numérateur du ratio de dette sur PIB. Mais ce raisonnement néglige le dénominateur. En situation de sous-exploitation des capitaux et de taux d'intérêt faibles, l'effet de l'investissement public sur la demande est plus fort et peut, à l'inverse, ne pas augmenter le ratio de dette sur PIB, voire le réduire⁶⁵. Or le cadre de gouvernance économique réformé en 2024 reconnaît en partie cette logique puisque, adossé à une analyse de soutenabilité de la dette, il autorise une trajectoire d'ajustement étendue, de quatre à sept ans, pour les États qui engagent des investissements renforçant le potentiel de croissance et répondant aux priorités communes de l'Union, au premier rang desquelles la transition écologique. Un

⁶³ Ramey V. (2020). *The macroeconomic consequences of infrastructure investment*. NBER Working paper Series n°27625. <http://www.nber.org/papers/w27625>

⁶⁴ *Ibid.* p.18

⁶⁵ Abiad A., Furceri D., Topalova P., (2015). *Op.Cit.* p.5

investissement public d'infrastructure en faveur de la transition, en stimulant l'investissement privé, peut ainsi se révéler pleinement compatible avec le défi que la France doit relever, entre changement climatique et soutenabilité budgétaire.



CHAPITRE 3

*À quoi doit ressembler une
pluriannualité verte ?*

—

À quoi doit ressembler une pluriannualité verte ?

1. Quelques précédents : entre programmes, plans et règles budgétaires

1.1. Une pluriannualité de fait en France

La pluriannualité budgétaire n'est pas une nouveauté en France, elle a longtemps coexisté avec le principe d'annualité budgétaire au sein de la tradition planificatrice française. Le Plan, instrument de coordination économique entre acteurs publics et privés mis en place après-guerre par Jean Monnet et le Commissariat général au Plan, a structuré durablement l'investissement public sans pour autant remettre en cause le principe d'annualité, qui garantit le droit du parlement de fixer les budgets annuels. La capacité du Plan à orienter les politiques publiques sur le moyen terme reposait moins sur une contrainte juridique formelle que sur une discipline administrative et politique largement acceptée. Le Fonds de Développement Économique et Social (FDES), créé en 1955 pour financer les investissements d'intérêt national, illustre bien cette mécanique : ses crédits étaient majoritairement absorbés par la continuation de programmes engagés les années précédentes, ne laissant qu'une marge

résiduelle pour de nouveaux projets en juillet ou en août. La maxime selon laquelle « l'approbation des programmes ne préjuge jamais de leur financement », rappelée par François Bloch-Lainé, traduit la tension permanente entre la planification et la contrainte annuelle, mais aussi la capacité des administrations à composer avec elle⁶⁶.

Cette tradition planificatrice s'est progressivement effacée à partir des années 1980, sans que la pluriannualité ne disparaisse pour autant du paysage juridique français. Le Commissariat général au Plan, dont le rôle s'était déjà affaibli avec l'épuisement du modèle de croissance dirigée des Trente Glorieuses, a vu ses prérogatives se réduire avant d'être supprimé en 2006, remplacé par le Centre d'analyse stratégique, puis par France Stratégie en 2013. Mais en parallèle, la logique de programmation sectorielle s'est développée et institutionnalisée : lois « de programme » au début du XX^e siècle, lois de programmation militaire depuis 1960, puis, lois de programmation pour la justice, pour la recherche, pour la sécurité intérieure ou pour l'enseignement supérieur, qui ont chacune fixé des trajectoires pluriannuelles dans leurs domaines respectifs. C'est dans ce contexte qu'apparaissent en 2008 les Lois de Programmation des Finances Publiques (LPFP), qui fixent une trajectoire pluriannuelle pour les administrations publiques sur une période d'au moins trois ans, en visant l'équilibre budgétaire. Elles constituent aujourd'hui le principal cadre pluriannuel des finances publiques françaises. Mais leur statut de lois ordinaires les rend faiblement contraignantes : elles

⁶⁶ Sur la tradition planificatrice française et la tension avec l'annualité budgétaire, voir notamment P. Mioche, *Le Plan Monnet, genèse et élaboration 1941-1947*, Publications de la Sorbonne, 1987 ; R. Kuisel, *Le capitalisme et l'État en France*, Gallimard, 1984. La

maxime « l'approbation des programmes ne préjuge jamais de leur financement », rappelée par les historiens de la planification française, illustre la séparation institutionnelle entre l'engagement programmatique et l'autorisation budgétaire annuelle.

peuvent être révisées, contournées ou ignorées par les lois de finances annuelles. La LPEC, examinée au Chapitre 1, partage cette même fragilité dans sa version aujourd'hui abandonnée.

À l'échelon local, la pluriannualité est en revanche structurellement inscrite dans la grammaire des comptes des collectivités territoriales⁶⁷. La distinction entre section de fonctionnement et section d'investissement, propre aux finances locales, conditionne des règles budgétaires radicalement différentes à commencer par le fait que la dette ne peut y financer que l'investissement. Dans le même temps, pour l'exécution de dépenses d'investissement étalées sur plusieurs exercices, les collectivités peuvent en outre recourir aux autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP). Ce dispositif, ouvert par le Code général des collectivités territoriales, permet d'engager une dépense pluriannuelle (l'autorisation de programme) tout en faisant voter chaque année les crédits de paiement effectivement décaissés. Les collectivités territoriales pratiquent ainsi une pluriannualité de fait, calée sur les mandatures, qui leur permet de porter des projets d'infrastructure étalés sur plusieurs exercices. L'État connaît un mécanisme comparable au sein de son budget : depuis la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, l'ensemble de ses dépenses fait l'objet d'une double autorisation : en

autorisations d'engagement (AE), qui plafonnent les engagements pouvant être contractés, et en crédits de paiement (CP), votés chaque année pour les couvrir. Ces crédits de paiement restent toutefois votés annuellement et n'introduisent de ce fait aucune contrainte pluriannuelle, même s'ils permettent une plus grande visibilité pour tous les acteurs. La planification française des dernières décennies s'est elle aussi appuyée sur ce type d'outils : les Contrats de Plan État-Région (CPER), les Programmes d'Investissements d'Avenir (PIA), ou plus récemment France 2030, ont permis de sécuriser des engagements pluriannuels sur des projets concrets, sans modifier l'architecture juridique du budget de l'État⁶⁸.

L'architecture juridique des finances publiques de l'État repose néanmoins sur une hiérarchie de normes qui rend toute pluriannualité contraignante structurellement faible. Les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale et les LPFP sont toutes des lois ordinaires, soumises aux règles communes de la procédure législative établie par la Constitution. Au-dessus d'elles l'ossature organique a été posée par deux textes majeurs : la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) de 2001, et la loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques (LOPGFP) adoptée en 2012⁶⁹. La LOLF a introduit un modèle managérial de gestion

⁶⁷ Sur la grammaire pluriannuelle des comptes locaux, voir notamment les analyses de l'Institute for Climate Economics (I4CE) sur le pilotage budgétaire des collectivités et leur rôle dans l'investissement public.

⁶⁸ Les Programmes d'Investissement d'Avenir (PIA), créés en 2010, et leur prolongement France 2030 lancé en 2021, ont sécurisé des engagements pluriannuels via un cadre extrabudgétaire dérogeant partiellement à l'annualité (autorisations d'engagement consommées en début de déploiement, crédits de paiement ouverts

progressivement en loi de finances). Le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) en assure le pilotage, tandis que la mise en œuvre opérationnelle repose sur quatre opérateurs : l'ADEME, l'Agence nationale de la recherche (ANR), Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations. Les contrats de plan État-région (CPER), nés en 1984, organisent une contractualisation pluriannuelle entre l'État et les régions sur des projets d'infrastructure.

⁶⁹ [Loi organique, loi ordinaire : quelles différences ? – vie-publique.fr](#), septembre 2025

des finances publiques par la performance, en déclinant les crédits budgétaires en missions, elles-mêmes subdivisées en programmes. Sans poser de cadre contraignant explicite, elle a transformé la lecture du budget de l'État. La LOPGFP, quant à elle, est la traduction en droit national du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) signé le 2 mars 2012, et applique la même volonté de discipline budgétaire à l'échelle française. En bas de cette pyramide, les lois ordinaires sont également inférieures aux principes constitutionnels : c'est ainsi de la Constitution, et plus précisément de ses articles 34 et 47, que découle le principe d'annualité des lois de finance, principe selon lequel « l'autorisation budgétaire donnée à l'exécutif pour collecter les recettes publiques et mettre en œuvre les dépenses ne vaut que pour un an »⁷⁰. Ces deux textes organiques ont toutefois été unifiés depuis : la loi organique du 28 décembre 2021 a abrogé la LOPGFP de 2012 et consolidé l'essentiel de ses dispositions au sein de la LOLF, qui constitue désormais le cadre organique unique de la pluriannualité budgétaire de l'État.

Le principe d'annualité protège des prérogatives parlementaires fondamentales. Le caractère annuel des lois de finances permet au Parlement de renouveler chaque année son consentement à l'impôt et d'exercer un contrôle régulier, lisible et stable sur la dépense publique. Toute contrainte pluriannuelle pesant sur le budget de l'État pose mécaniquement la question de l'articulation avec ce contrôle annuel. C'est précisément autour de cette tension que se structure ce rapport. Comme le montre l'expérience du Plan, des CPER ou

des AP/CP locales, une pluriannualité de fait peut s'organiser sans rompre avec l'annualité ; la question posée par la transition écologique est plutôt de savoir si la pluriannualité de fait suffit, ou s'il faut basculer vers une pluriannualité contraignante en droit.

1.2. Les règles budgétaires européennes

La construction européenne a progressivement importé en droit français une logique de discipline budgétaire pluriannuelle. Le TSCG, signé en 2012 par 25 États membres de l'Union européenne, a posé l'obligation pour les États signataires d'inscrire dans leur droit national des règles relatives à l'équilibre des finances publiques, en particulier l'objectif d'un solde structurel proche de l'équilibre. Ce traité a constitué un tournant en matière de gouvernance budgétaire européenne, en transformant des recommandations communautaires en obligations juridiquement contraignantes. La transposition de ces règles en droit français, par la voie de la LOPGFP, a donné lieu à une décision majeure du Conseil constitutionnel qui éclaire encore aujourd'hui le débat sur la pluriannualité.

La décision n°2012-653 DC du 9 août 2012 constitue en effet une jurisprudence centrale pour penser toute règle budgétaire. Saisi pour déterminer si la ratification du TSCG nécessitait une révision constitutionnelle préalable, le Conseil constitutionnel a considéré que « le principe de l'annualité des lois de finances découle des articles 34 et 47 de la Constitution et s'applique dans le cadre de l'année civile ;

⁷⁰ [Quels sont les grands principes budgétaires ? – vie-publique.fr](https://www.conseil-constitutionnel.fr/publication/Quels-sont-les-grands-principes-budgetaires-vie-publique-fr), février 2026

qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques exige la modification de ces dispositions constitutionnelles ; qu'en conséquence, si la France fait le choix de faire prendre effet aux règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, l'autorisation de ratifier le traité devra être précédée d'une révision de la Constitution »⁷¹. Mais le Conseil a immédiatement ouvert une voie alternative en précisant que « le vingt-deuxième alinéa de l'article 34 de la Constitution permet que des dispositions de nature organique soient prises pour fixer le cadre des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques »⁷². Cette décision dessine donc deux portes d'entrée pour toute règle budgétaire pluriannuelle forte : la révision constitutionnelle, plus contraignante mais plus difficile à adopter, ou la loi organique, qui ne contraint pas absolument les lois de finances annuelles mais constitue un cadre supérieur aux lois ordinaires.

C'est une jurisprudence importante car le droit européen offre par ailleurs un ancrage spécifique aux politiques climatiques. La lutte contre le changement climatique constitue un objectif explicite de la politique environnementale de l'Union

européenne, inscrit à l'article 191 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La loi européenne sur le climat, adoptée en 2021, rend juridiquement contraignante la neutralité carbone à l'horizon 2050 à l'échelle de l'Union : il s'agit d'un objectif collectif, les États membres sont tenus d'adopter les mesures nationales nécessaires à sa réalisation commune. À l'échelle nationale, le Conseil d'État, a précisé la portée de ces engagements. Dans sa décision *Commune de Grande-Synthe* du 1er juillet 2021, il a accepté de contrôler par anticipation, sans attendre l'échéance de 2030, la compatibilité de l'action gouvernementale avec la trajectoire de réduction des émissions fixée par les budgets carbone de la SNBC. Constatant alors, dans cette même décision, que les mesures adoptées ne permettaient pas d'atteindre l'objectif de -40 % en 2030 inscrit à l'article L. 100-4 du Code de l'énergie, et a donc jugé illégal le refus d'agir et enjoint au Gouvernement de prendre les mesures supplémentaires nécessaires avant le 31 mars 2022⁷³. Cet édifice normatif européen et national crée les conditions juridiques d'une règle budgétaire ciblée sur la transition écologique : la dimension climatique des finances publiques peut être adossée à des engagements supérieurs aux lois ordinaires, ouvrant la possibilité d'un véhicule juridique différent des LPFP classiques.

Encadré 1 : Les règles budgétaires européennes

Selon les nouvelles règles budgétaires de l'Union européenne (UE), chaque État établit un plan budgétaire et structurel à moyen terme couvrant quatre ou cinq ans, selon la durée de son cycle législatif. Ce plan fixe une trajectoire de dépenses primaires nettes sur une période d'ajustement de

⁷¹ Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Conseil Constitutionnel, considérant 21.

⁷² Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Conseil Constitutionnel, considérant 24.

⁷³ Conseil d'État, *Commune de Grande-Synthe*, 1er juillet 2021, n° 427301.

quatre ans, qui peut être prolongée à sept ans s'ils proposent des réformes et investissements qui favorisent la croissance, la soutenabilité budgétaire, ainsi que les priorités de l'UE.

La trajectoire doit respecter plusieurs critères : sur la base d'une analyse de la soutenabilité de la dette (DSA), la dette publique doit diminuer à la fin de la période d'ajustement dans plusieurs scénarios macroéconomiques et avec une probabilité de 70 % dans une analyse stochastique qui modélise une multiplicité de chocs possibles.

1.3. La proposition de révision constitutionnelle de 2024

En novembre 2024, une proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un cadre financier pluriannuel a été examinée au Sénat. [La proposition de loi constitutionnelle n°783](#) cherchait à remplacer les LPFP actuelles par un cadre financier pluriannuel ayant valeur constitutionnelle, et donc juridiquement supérieur aux lois de finances annuelles⁷⁴. Cette tentative s'inscrivait dans une réflexion plus large des sénateurs sur le redressement des finances publiques et la nécessité pour eux d'une discipline budgétaire renforcée, mais ses ambitions allaient bien au-delà des LPFP existantes : il s'agissait de doter la pluriannualité budgétaire d'une force juridique inédite, mais qui aurait été probablement trop contraignante pour faire face aux défis du temps. Cette proposition n'a pas abouti puisque rejetée en séance publique par le Sénat le 14 novembre 2024, deux séries de critiques ayant emporté la décision.

La première critique portait sur la rigidité d'un potentiel cadre constitutionnel. Les modalités de révision d'une loi constitutionnelle sont plus strictes que celles des lois organiques, et peu adaptées au « caractère évolutif des règles budgétaires européennes »⁷⁵. Inscrire dans la Constitution un cadre pluriannuel précis exposerait la France à un décalage croissant avec les évolutions des règles européennes de gouvernance économique, particulièrement actives ces dernières années, mais aussi la priverait de moyens de réactions aux différentes crises qui pourraient affecter l'économie française dans le futur. C'est d'ailleurs un problème qu'a rencontré l'Allemagne avec ses propres règles budgétaires⁷⁶. À vouloir garantir la stabilité d'un cadre par sa valeur juridique la plus élevée, on prend le risque de produire une norme inadaptée aux réalités qu'elle prétend encadrer.

La seconde critique soulevait un risque de contradiction théorique avec l'article 27 de la Constitution, selon lequel « tout mandat impératif est nul ». Un cadre pluriannuel à valeur constitutionnelle

⁷⁴ Proposition de loi constitutionnelle n° 783 (2023-2024) visant à accélérer le redressement des finances publiques, Sénat.

⁷⁵ Sautarel, S. (2024), Avis n° 109 sur la proposition de loi constitutionnelle visant à accélérer le redressement des

finances publiques, Commission des finances du Sénat, novembre 2024, p. 6.

⁷⁶ Kaiser, J., [La nouvelle politique budgétaire allemande va rentrer en conflit avec les règles budgétaires de l'UE qu'elle a participé à mettre en place](#), Institut Avant-garde.fr, Mai 2025.

pourrait être interprété comme imposant aux parlementaires futurs un mandat impératif sur leurs choix budgétaires, contradiction qui, sans être insurmontable, signalait une fragilité conceptuelle de la proposition⁷⁷.

L'échec de la Proposition de loi constitutionnelle (PLC) de 2024 doit servir de leçon. Cette tentative confirme en effet deux enseignements pour la suite. D'une part, la voie constitutionnelle est juridiquement disponible mais politiquement difficile et techniquement risquée pour un cadre budgétaire global. D'autre part, le périmètre de la contrainte importe autant que son véhicule juridique : une règle qui prétend encadrer l'ensemble des dépenses publiques sur plusieurs années se heurte frontalement au principe d'annualité et au pluralisme budgétaire, alors qu'une règle ciblée sur un volet spécifique pourrait s'inscrire plus facilement dans l'architecture juridique existante en s'adossant aux engagements climatiques européens et nationaux.

Une règle ciblée sur l'investissement vert se démarquerait ainsi radicalement de la PLC de 2024, moins par son véhicule que par le sens de la contrainte qu'elle instaure. Une telle règle pourrait certes emprunter à la PLC son support, la révision constitutionnelle, mais elle s'en éloignerait sur tout le reste. Par son périmètre d'abord, puisqu'il ne s'agirait pas d'encadrer l'ensemble des dépenses publiques, mais le seul investissement climatique. Par son sens surtout : là où la PLC cherchait à plafonner la trajectoire globale des dépenses, dans une logique de discipline et de redressement, une règle verte jouerait à l'inverse comme un plancher, un seuil minimal d'investissement en deçà duquel l'État ne pourrait descendre.

L'objectif ne serait pas de brider la dépense publique, mais de soustraire un effort de long terme aux arbitrages annuels qui l'érodent.

2. Trois pistes et leurs obstacles

À partir des précédents examinés ci-dessus, trois voies juridiques peuvent être envisagées pour mettre en place une règle budgétaire verte. Chacune correspond à un degré différent de contrainte sur les lois de finances annuelles, et chacune se heurte à des obstacles spécifiques. Nous les examinons par ordre décroissant de contrainte juridique : la révision constitutionnelle, la loi organique, et enfin une approche pragmatique par la programmation des investissements. Cet ordre permet de hiérarchiser les options en fonction de leur force juridique, mais aussi de leur faisabilité politique et de leur compatibilité avec l'architecture des finances publiques française.

2.1. Piste 1 : une révision constitutionnelle

La voie constitutionnelle est juridiquement la plus contraignante mais constituerait la garantie la plus forte de stabilité d'une règle budgétaire verte. Sur le modèle de la proposition de loi constitutionnelle de 2024, mais dans un périmètre beaucoup plus restreint, une révision constitutionnelle pourrait inscrire dans la Constitution un cadre financier pluriannuel limité aux dépenses participant à la transition écologique. Concrètement, ce cadre fixerait un plancher de dépenses publiques climatiques calibré en cohérence avec la trajectoire de la SNBC. Les lois de finances annuelles seraient ainsi tenues de respecter ce plancher pluriannuel, sous le

⁷⁷ *Ibid.*, p. 7.

contrôle du juge constitutionnel. Alternativement, la Constitution pourrait être révisée pour permettre l'adoption de lois organiques cadre sur une période, un domaine précis et possiblement dotés d'objectifs chiffrés par ladite loi.

Cette option pourrait être davantage défendable que la PLC de 2024 car son périmètre limité ne remet pas frontalement en cause les prérogatives parlementaires. Pour commencer, on peut supposer que la problématique de l'adaptation à des règles budgétaires européennes changeantes ne se poserait pas. Il est possible de produire une révision de la règle à échéance régulière et fixée en amont, tel que le législateur en a la capacité sur d'autres lois. Du fait d'une évolution rapide et nécessaire de la technique dans certains domaines, il est en effet prévu une révision de nombreuses lois dans un délai fixé en amont : c'est le cas des lois bioéthiques, révisées tous les cinq ans, comme le confirme le Conseil d'Etat⁷⁸. C'est également une pratique présente au sein de l'Union européenne par le biais de la *sunset clause* par exemple, où une loi prévoit sa propre caducité à une échéance fixe. Ensuite, les dépenses publiques participant à la transition écologique ne devraient représenter, dans le scénario le plus interventionniste possible, qu'environ 4 % du PIB et 8 % des dépenses publiques. Cibler ce volet spécifique permet d'éviter le reproche fondamental adressé à la PLC de 2024, à savoir l'atteinte généralisée au principe d'annualité et au consentement parlementaire à l'impôt. Enfin, le Parlement conserverait l'essentiel de ses prérogatives sur plus de 90 % des dépenses publiques restantes dans le pire des cas, et la contrainte

pluriannuelle se justifierait par l'engagement européen et international de la France à atteindre la neutralité carbone en 2050. À cet égard, le Conseil d'État dans sa décision Commune de Grande-Synthe a déjà reconnu que la SNBC fixe une trajectoire contraignante pour l'État, ouvrant une légitimité juridique pour une règle budgétaire qui en serait la traduction financière⁷⁹.

Mais cette piste se heurte à trois obstacles majeurs. Premièrement, toute révision suppose d'abord que le projet ou la proposition soit voté en termes identiques par les deux assemblées : aucune commission mixte paritaire ni « dernier mot » de l'Assemblée nationale n'est ici possible, si bien que le Sénat dispose d'un pouvoir de blocage égal à celui de l'Assemblée. La ratification diffère ensuite selon l'origine du texte : un projet de révision, émanant de l'exécutif, peut être approuvé par référendum ou par le Congrès réuni à la majorité des trois cinquièmes ; une proposition d'origine parlementaire, en revanche, ne peut être ratifiée que par référendum, la voie du Congrès lui étant fermée. La distinction est décisive ici, puisque le précédent de 2024 était précisément une proposition sénatoriale : une règle climatique portée par le Parlement devrait ainsi franchir l'accord identique des deux chambres, puis un référendum, conditions difficilement réunies dans le contexte parlementaire actuel. L'échec de la PLC de 2024 au Sénat suggère qu'aucune majorité ne se dégage aujourd'hui pour engager une telle révision, et plus encore, probablement, si elle devait concerner le climat. Le deuxième obstacle est juridique et

⁷⁸ Conseil d'Etat, *Inscrire l'action publique dans le temps long*, Etude annuelle 2025. p.163

⁷⁹ Conseil d'État, *Commune de Grande-Synthe*, 1er juillet 2021, n° 427301.

tient à la rigidité du véhicule constitutionnel. Une trajectoire de dépenses climatiques inscrite dans la Constitution exposerait la France à un décalage croissant avec les évolutions du cadre climatique européen et international, particulièrement actif depuis 2021 : la révision de la loi européenne sur le climat, la mise en œuvre du paquet « Fit for 55 », l'évolution du système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) et les futurs objectifs à l'horizon 2040 modifient régulièrement les engagements de la France⁸⁰. À cette difficulté s'ajoute le fait que le périmètre même des dépenses participant à la transition écologique reste un objet en construction : la nomenclature de la SPAFTE et celle du budget vert sont retravaillées d'une année sur l'autre, et la taxonomie européenne continue d'évoluer, parfois dans le mauvais sens. Inscrire dans la Constitution une trajectoire chiffrée et un périmètre figé serait techniquement risqué et politiquement source de contentieux. Le troisième obstacle est conceptuel : même limitée à un volet sectoriel, une règle constitutionnelle qui imposerait des planchers de dépense aux parlementaires futurs pourrait tout de même être interprétée comme une forme de mandat impératif, en tension avec l'article 27 de la Constitution⁸¹. Cette tension impose une rédaction extrêmement fine, et des procédures lourdes, peu compatibles avec un calendrier parlementaire déjà très restreint qui laisse peu de temps aux parlementaires ou au Haut

Conseil des Finances Publiques (HCFP) pour faire leur travail correctement.

2.2. Piste 2 : adopter une LOPGFP climatique

La voie organique constitue une piste juridiquement plus accessible et politiquement plus réaliste. Elle s'appuie directement sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel rappelée plus haut : « le vingt-deuxième alinéa de l'article 34 de la Constitution permet que des dispositions de nature organique soient prises pour fixer le cadre des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques »⁸². C'est précisément par cette voie que la loi organique du 17 décembre 2012 (LOPGFP) a inscrit en droit français les engagements du TSCG, sans recourir à une révision constitutionnelle. Ce dispositif de 2012 a depuis été abrogé, son contenu étant consolidé au sein de la LOLF par la loi organique du 28 décembre 2021, qui a réuni dans un texte organique unique le cadre de la pluriannualité budgétaire. Le précédent demeure néanmoins pleinement instructif puisque l'on pourrait imaginer, sur le même modèle, la création d'une « LOPGFP climatique » capable de fixer un cadre pluriannuel pour les dépenses participant à la transition écologique, en s'adossant aux engagements européens de la France (article 191 TFUE, loi européenne sur le climat de 2021)⁸³.

⁸⁰ Sur la dynamique du droit climatique européen depuis 2021, voir Commission européenne, *Fit for 55 package*, juillet 2021 ; Règlement (UE) 2023/857 modifiant le règlement (UE) 2018/842 sur la répartition de l'effort climatique. Sur la rigidité du véhicule constitutionnel comparée aux véhicules organiques, voir également Sautarel, S. (2024), *Avis n° 109 sur la proposition de loi constitutionnelle visant à accélérer le redressement des*

finances publiques, Commission des finances du Sénat, novembre 2024, p. 6.

⁸¹ *Ibid.*, p. 7.

⁸² Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Conseil Constitutionnel, considérant 24.

⁸³ Sur la relative efficacité des règles budgétaires : Brändle, T. & Elsener, M. (2024), « Do Fiscal Rules Matter? A Survey of Recent Evidence », *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 160, 11.

Concrètement, cette voie consisterait à instaurer une LPEC renforcée par voie organique, articulée sur la périodicité quinquennale de la SNBC. Sa portée est toutefois moindre. La jurisprudence du Conseil constitutionnel n'autorise pas une loi organique à imposer un plancher de dépenses juridiquement opposable aux lois de finances annuelles : c'est précisément parce qu'elle n'enferme pas le législateur financier que la voie organique a pu être admise en 2012⁸⁴. Une LPEC organique ne saurait donc créer, à elle seule, une obligation de dépense contraignante pour le budget annuel ; un tel plancher relèverait de la révision constitutionnelle évoquée plus haut. Ce que la voie organique permet, en revanche, n'est pas négligeable : d'une part, une LPEC ainsi adossée à une loi organique, gagnerait en force juridique par rapport à la version aujourd'hui abandonnée, qui n'était qu'une loi ordinaire ; d'autre part, son contenu pourrait être plus structurant. Plutôt qu'une simple programmation indicative, la LPEC renforcée traduirait la SNBC en engagements de dépenses sectoriels à court et moyen terme, compatibles avec les lois de finances annuelles, et instaurerait un plancher pluriannuel pour les dépenses publiques climatiques. L'État donneur d'ordre serait ainsi engagé sur les investissements à sa charge (infrastructures, rénovation des bâtiments publics), et l'État financeur sur le soutien aux investissements privés dans les secteurs prioritaires de la transition (électrification des transports, rénovation du parc bâti, production électrique décarbonée). Cette LPEC

organique pourrait être renforcée politiquement si elle est votée au début de chaque législature et couvre toute sa durée. Pour prendre en compte des délais de préparation et d'adoption de la loi, le Conseil d'État préconisait un vote dans les six premiers mois de la législature, pour ensuite couvrir les quatre années civiles complètes qui suivent⁸⁵.

Cette piste appelle un renforcement parallèle du Haut Conseil pour le Climat (HCC) sur le modèle du Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP). Le HCC est aujourd'hui un organisme indépendant chargé d'évaluer l'action publique en matière de climat et sa cohérence avec les engagements européens et internationaux de la France ; il est le candidat naturel pour contrôler la bonne application d'une règle budgétaire verte. Comme le HCFP exerce un contrôle *ex ante* sur la cohérence des projets de loi de finances avec la trajectoire des LPFP, le HCC pourrait évaluer *ex ante* la cohérence des PLF avec la trajectoire de la SNBC et de la LPEC renforcée. Ce rôle est défendable juridiquement car il s'inscrit dans la même logique que celle ayant conduit à la création du HCFP, dont les missions sont elles-mêmes définies par voie organique⁸⁶. Mais ce renforcement institutionnel ne sera effectif que s'il s'accompagne de moyens humains et financiers à la hauteur, permettant au HCC de développer une expertise propre en matière budgétaire.

Les obstacles sont encore une fois moins structurels que politiques. Une loi organique suppose tout de même une

⁸⁴ Conseil constitutionnel, [décision n° 2012-658 DC](#) du 13 décembre 2012. Le commentaire officiel de la décision précise que la loi de programmation des finances publiques ne peut s'imposer aux lois de finances, que les avis des institutions indépendantes ne lient ni le

Gouvernement ni le Parlement, et que le mécanisme de correction ne peut s'imposer au législateur.

⁸⁵ Conseil d'État (2025). *Op.Cit.* p.168

⁸⁶ Le rôle du HCFP est défini par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

majorité parlementaire stable. Or, comme l'a montré l'échec successif de la LPEC, du moratoire sur les énergies renouvelables et des concertations autour de la PPE 3, les dépenses climatiques sont aujourd'hui une variable d'ajustement des arbitrages politiques. Par ailleurs, la LOPGFP climatique poserait à terme la question de son articulation avec le cadre organique en vigueur, désormais unifié au sein de la LOLF, qui pourrait imposer des plafonds de dépenses publiques contradictoires avec les planchers climatiques. Cette articulation devra être pensée explicitement : la cohérence du cadre suppose que la trajectoire pluriannuelle des finances publiques intègre les besoins d'investissement climat plutôt que de les subir comme une contrainte exogène.

Finalement, l'ultime obstacle à une révision constitutionnelle et à une nouvelle loi organique se trouve dans l'économie politique d'un tel projet. Pour qu'une règle soit effective, il faut qu'elle soit crédible. Or, cette crédibilité ne pourrait venir que d'un consensus démocratique autour des politiques de transition, et celui-ci est absent. Ces pistes sont réalistes, mais elles seront sans effet, et très vite contournées, si elles ne font que s'ajouter dans un calendrier budgétaire contraint, sans appropriation réelle par les parlementaires et leurs administrés.

2.3. Piste 3 : une approche par les investissements

Une troisième voie consiste à ne pas créer de cadre juridique nouveau et à mobiliser les outils budgétaires existants pour sécuriser pluriannuellement les dépenses d'investissement. Cette approche prend acte que la pluriannualité de fait est déjà présente dans la pratique budgétaire française, comme nous l'avons montré en début de ce chapitre : autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) à l'échelon local, contrats de plan État-Région, programmes d'investissement d'avenir, France 2030, etc. Plutôt que d'instaurer un plancher de dépenses climatiques par voie législative, il s'agit de généraliser et de structurer ces outils pour les secteurs prioritaires de la transition. Les Plans Pluriannuels d'Investissement (PPI) des collectivités, recommandés par la Cour des comptes et I4CE⁸⁷, en sont l'illustration : ils permettent de construire des trajectoires financières pour les communes mises en cohérence avec les objectifs de transition, sans modifier l'architecture juridique des finances locales⁸⁸.

Cette approche présente l'avantage de la souplesse et de la rapidité de mise en œuvre. Elle n'exige pas de révision constitutionnelle ni de loi organique, et peut être déployée par voie réglementaire ou contractuelle. Elle s'inscrit dans la tradition planificatrice française, où l'engagement programmatique a souvent précédé sa traduction juridique contraignante. Elle peut être adossée à des fonds dédiés et fléchés⁸⁹, à

⁸⁷ Marion Fetet, Laura-Lou De Jesus et François Thomazeau (2026). *Collectivités : Méthode pour construire son plan d'investissement aligné climat - Guide méthodologique*, mars 2026.

⁸⁸ Cour des comptes (2025), *La transition écologique - Rapport public thématique*, septembre 2025.

⁸⁹ Ces fonds pourraient eux-mêmes être éventuellement associés à l'émission de bons spéciaux si un financement par le déficit paraît nécessaire, voir Clara Leonard, [Protéger l'État, faut-il renationaliser la dette ?](#) Institut Avant-garde, septembre 2025.

un opérateur unique (sur le modèle du Secrétariat Général Pour l'Investissement, gestionnaire des PIA), et à une contractualisation territoriale renforcée via les Contrats de Réussite de la Transition Écologique (CRTE) et les COP régionales⁹⁰. Le rôle du Secrétariat Général à la Planification Écologique (SGPE) serait alors central : il devrait retrouver sa double capacité de mise en cohérence et d'impulsion, en lien étroit avec le cabinet du Premier ministre, pour assurer la coordination interministérielle et préparer les arbitrages. Cela implique aussi probablement un changement de dimension pour la SPAFTE, qui, présentée en amont du débat sur la loi de finances initiale, pourrait alors orienter les choix d'investissement de moyen et long terme sans devenir elle-même contraignante.

Mais cette piste, encore une fois, ne résout pas le problème de fond, à savoir la fragilité juridique des dépenses climatiques face aux arbitrages annuels. Sans contrainte juridique supérieure, une approche par les investissements reste tributaire de la volonté politique du moment. Les exemples récents le montrent : la mise en pause du dispositif MaPrimeRénov' à l'été 2025, la division par deux de l'enveloppe consacrée aux véhicules propres et par trois du soutien aux transports collectifs sont autant de décisions prises dans le cadre de la pluriannualité existante de fait⁹¹. Là encore, le portage politique des plans d'investissement, nécessaire à leur pérennité,

doit être au rendez-vous et peut être fait grâce à un lien plus fort avec les élus locaux. Nous donnons plusieurs pistes dans un rapport publié en juin 2026⁹².

Pour dépasser cette fragilité, une voie complémentaire mérite d'être ouverte : celle de la légitimation démocratique de la trajectoire pluriannuelle (voir Graphique 3). La Convention Citoyenne pour le Climat de 2019 a montré qu'un processus délibératif éclairé pouvait produire des recommandations à forte légitimité politique, dont une partie seulement a été traduite dans la loi Climat et Résilience de 2021. Sur le modèle de l'expérience irlandaise du référendum informé, ou des processus délibératifs suisses⁹³, une consultation citoyenne sur la trajectoire pluriannuelle des dépenses climatiques pourrait ancrer la règle budgétaire verte, ou bien des plans d'investissement sectoriels, dans un consentement démocratique explicite, là où la voie purement juridique reste vulnérable aux retournements politiques. Cette piste n'est pas exclusive des deux précédentes : elle peut au contraire renforcer la légitimité comme la force contraignante d'une LOPGFP climatique, en l'adossant à un débat public organisé qui attacherait au non-respect du cadre un coût politique et réputationnel élevé pour les représentants politiques. Mais elle suppose un effort de pédagogie et de mise à disposition de l'information, faute de quoi la démocratie participative risque d'être vidée de son sens.

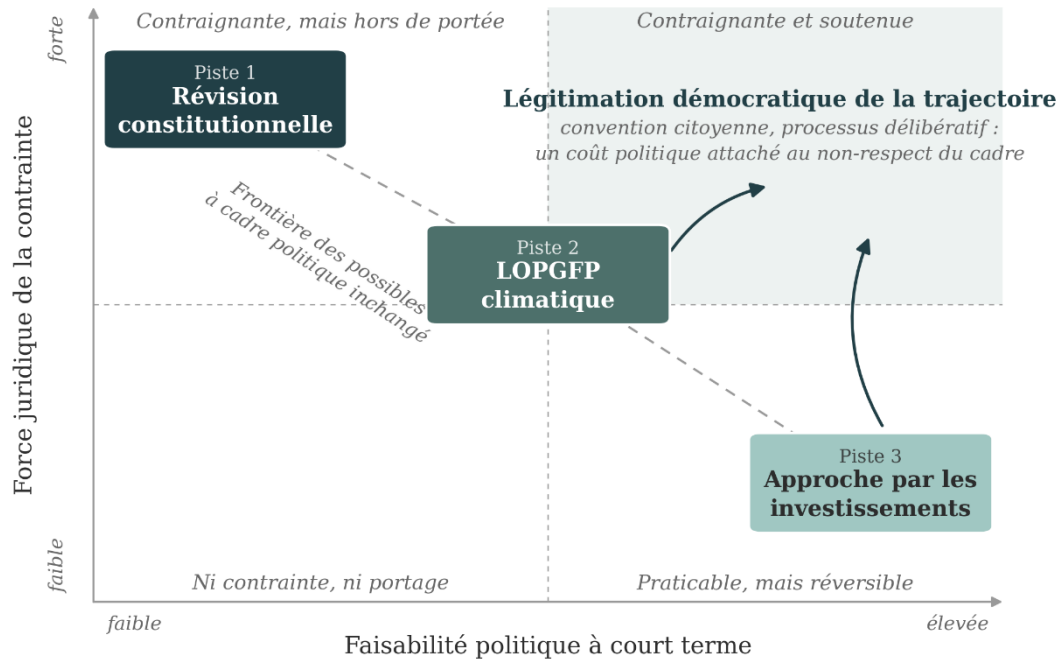
⁹⁰ Sur les CRTE et les COP régionales comme outils de coordination locale de la transition écologique, voir Cour des comptes, *La transition écologique*, 2025.

⁹¹ Haut Conseil pour le Climat (2025), *Relancer l'action climatique : face à l'aggravation des impacts et à l'affaiblissement du pilotage*, Paris.

⁹² Institut Avant garde (2026). *L'ajustement sans les larmes*. Chapitres 4 et 10, juin 2026.

⁹³ Sur les processus délibératifs comme outils de légitimation de politiques publiques de long terme, voir notamment D. Courant, « La Convention citoyenne pour le climat : une représentation délibérative », *Revue Projet*, n° 378, 2020, p. 60-64.

Graphique 3 – 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.

Source : auteurs.



CHAPITRE 4
Dette et changement
climatique

Dette et changement climatique

Les chapitres précédents ont posé les termes du problème : des investissements bas-carbone insuffisants et fragiles face aux arbitrages annuels (Chapitre 1), pourquoi une pluriannualité budgétaire pourrait répondre à cette fragilité (Chapitre 2), et les véhicules juridiques susceptibles de la porter (Chapitre 3). Il reste à en chiffrer les conséquences. Ce chapitre propose une quantification : que devient la dette publique française selon que l'État investit, ou non, à la hauteur de ses engagements climatiques ?

1. Changement climatique et dynamique de la dette

1.1. Un dilemme apparent entre soutenabilité budgétaire et soutenabilité climatique

Le débat budgétaire français est aujourd'hui structuré par une opposition entre soutenabilité des finances publiques et soutenabilité climatique. D'un côté, la France s'est engagée à ramener son déficit public sous les 3 points de PIB d'ici 2029, conformément au cadre budgétaire européen réformé en 2024. De l'autre, l'atteinte des objectifs climatiques de 2030 suppose, on l'a vu, une augmentation des investissements bas-carbone de plus de 80 milliards d'euros par an par rapport à 2024⁹⁴. Mais cette présentation repose sur une asymétrie comptable : elle intègre le coût de l'action, jamais celui de l'inaction. Ce

chapitre montre que, dès lors que les effets du changement climatique sur l'économie et sur le budget sont réintroduits dans l'analyse, la hiérarchie des « prudences » peut s'inverser : ne pas investir peut coûter plus cher, y compris en termes de dette, qu'investir grâce à un certain degré de pluriannualité.

L'analyse de soutenabilité de la dette de la Commission européenne, pierre angulaire des nouvelles règles budgétaires, est aveugle au changement climatique. Le cadre adopté en 2024 fait reposer la trajectoire de dépenses nettes de chaque État membre sur une analyse de soutenabilité de la dette (*Debt Sustainability Analysis*, DSA) : la dette publique doit être placée sur une trajectoire décroissante à l'issue de la période d'ajustement, dans une multiplicité de scénarios macroéconomiques et avec une probabilité d'au moins 70 % (voir Encadré 1, Chapitre 3). Or, dans cette modélisation, ni les dommages macroéconomiques du réchauffement, ni les dépenses de réparation qu'il impose à l'État, ni les effets de l'investissement de transition n'apparaissent. Une dépense climatique y est traitée comme n'importe quelle autre dépense : son coût est intégralement compté, les dommages qu'elle permet d'éviter ne le sont pas⁹⁵. Le cadre européen introduit donc un biais structurel de l'arbitrage budgétaire au détriment de l'investissement vert.

1.2. Ce que le changement climatique fait à la dette : trois canaux

Le changement climatique peut peser sur la dynamique de la dette publique par quatre canaux principaux. Le premier est

⁹⁴ Stratégie Pluriannuelle des Financements de la Transition Ecologique et de la politique énergétique nationale, 2^e ed (2025). Paris, France.

⁹⁵ Jaya Sood, Sebastian Mang, Dominic Caddick, Maike Schmidt, The climate-fiscal time bomb, New Economic Foundation, Mars 2026.

macroéconomique : les dommages climatiques (via la hausse des températures, les pertes de productivité, la baisse des rendements agricoles, les destructions de capital, etc.) réduisent le PIB potentiel. Cette perte de PIB dégrade mécaniquement le ratio de dette par son dénominateur, et les recettes publiques en affectant l'assiette fiscale. Le deuxième canal est direct : l'État est attendu en assureur en dernier ressort face aux catastrophes climatiques. Inondations, incendies, retrait-gonflement des argiles, etc. : une part importante des dommages catastrophiques se traduiront en dépenses de réparation et d'indemnisation qui dégraderont le solde primaire, année après année. Le troisième canal est financier : à mesure que l'exposition climatique d'un État devient lisible pour les marchés, elle peut se traduire par une prime de risque sur sa dette souveraine, renchérissant le coût de refinancement de l'ensemble du stock au fil de son roulement⁹⁶. Un quatrième canal, plus ambivalent, concerne les recettes publiques assises sur le carbone. Les recettes de la fiscalité énergétique évoluent avec la trajectoire d'émissions elle-même. Une transition réussie érode donc également l'assiette fiscale à disposition pour la puissance publique, tandis qu'une transition lente maintient les recettes carbone à un niveau plus élevé mais expose l'ensemble de l'économie aux coûts de l'inaction décrits ci-dessus⁹⁷.

1.3. Ce que l'investissement vert fait à la dette : coût, relance, prévention

Symétriquement, l'investissement public dans la transition modifie la trajectoire de dette par trois canaux.

Le premier canal est budgétaire : investir dégrade le solde primaire à hauteur des montants engagés. Nous retenons le besoin d'investissement supplémentaire estimé par l'I4CE, environ 82 milliards d'euros par an à l'horizon 2030, maintenus ensuite, dont la puissance publique porterait une part comprise entre 50 et 90 % selon le partage avec les acteurs privés⁹⁸. Le deuxième canal est keynésien : l'investissement public d'infrastructure exerce un effet d'entraînement sur l'activité et l'investissement privé. Les investissements verts présentent des multiplicateurs budgétaires parmi les plus élevés⁹⁹. Le troisième canal est le plus important et le plus souvent oublié : la prévention. Investir aujourd'hui, c'est basculer d'une trajectoire de réchauffement subi vers une trajectoire de transition maîtrisée, dans laquelle une partie des dommages macroéconomiques et budgétaires décrits plus haut ne se matérialise pas. Dans notre modélisation, ce bénéfice découle directement de la comparaison de deux trajectoires complètes de dommages estimées par l'OCDE : l'une sans effort climatique supplémentaire, l'autre avec une transition rapide et efficace¹⁰⁰.

⁹⁶ Cevik, S., & Jalles, J. T. (2022). This changes everything: Climate shocks and sovereign bonds*. *Energy Economics*, 107, 105856.

⁹⁷ Rapport final - Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone, DG Trésor, 2025.

⁹⁸ Panorama des financements climat, Édition 2025, I4CE., juillet 2025.

⁹⁹ Batini, N., Di Serio, M., Fragetta, M., Melina, G., & Waldron, A. (2022). Building back better: How big are

green spending multipliers? *Ecological Economics*, 193, 107305.

¹⁰⁰ Les trajectoires de dommages sont issues de la dernière actualisation des scénarios macroéconomiques de long terme de l'OCDE (2025), opérationnalisées via l'outil EDISON (Environmental and Decarbonisation Impact Simulations On National budgets, v2.1, décembre 2025). Nous comparons deux scénarios construits sur une même courbe de dommages (calibration haute), afin d'isoler le seul effet de la trajectoire de température. Le scénario de

1.4. Cinq trajectoires pour trancher entre deux conceptions de la prudence

Nous étendons le modèle de soutenabilité de la dette de la Commission européenne pour y intégrer les canaux climatiques, et nous comparons cinq trajectoires reposant sur une méthode d'effort *ex-ante*. Un scénario central, d'abord, où la France respecte les règles budgétaires mais n'engage aucun investissement climatique supplémentaire : elle subit l'intégralité des dommages (scénario BAU2 de l'OCDE) et une prime de risque climatique de +50 points de base. Ensuite, deux scénarios, dits « compensés », avec une prise en charge publique de l'investissement vert à 50 % ou 90 %, mais où l'investissement est financé par une réallocation neutre pour le budget. Dans ces scénarios, le chemin d'effort structurel reste strictement aligné sur les règles européennes, mais l'économie bénéficie de dommages climatiques réduits (scénario ET4 de l'OCDE) et d'un effet de relance keynésien. Enfin, deux scénarios « non compensés » (50 % ou 90 %) où ce même effort d'investissement est réalisé au-delà des règles, en creusant le déficit, ce qui ajoute le coût brut de l'investissement à la trajectoire de dette.

L'objectif de cet exercice est de montrer l'utilité d'une pluriannualité budgétaire verte, quelle que soit la manière de la mettre en place. Les règles budgétaires européennes « mordent » sur les dix à quinze prochaines années : c'est là que se joue la conformité des trajectoires de dépenses. Les effets du changement climatique, eux,

montent en puissance au-delà de 2050. Une politique peut donc apparaître prudente à l'aune des règles budgétaires européennes, c'est-à-dire permettre un déficit contenu à moyen terme, tout en étant profondément imprudente à l'échelle où se joue la soutenabilité réelle de la dette, car celle-ci doit prendre en compte le climat. C'est cette myopie institutionnelle que la pluriannualité budgétaire verte entend corriger : réintroduire le temps long dans un cadre de décision qui l'ignore. Les sections suivantes présentent le modèle, les données mobilisées et les résultats de ces simulations.

2. Un modèle étendu pour capter la réalité du risque climatique

2.1. L'analyse de soutenabilité de la Commission

Notre modèle reprend l'ossature de l'analyse de soutenabilité de la dette (DSA) sur laquelle reposent les règles budgétaires européennes, avant de l'étendre, schématiquement, au changement climatique. La DSA projette le ratio de dette sur PIB à partir d'une équation standard décrivant la dynamique de la dette et dépendant de plusieurs variables : l'écart entre le taux d'intérêt apparent et le taux de croissance nominale, appliqué au stock de dette, augmenté du solde primaire et des ajustements stock-flux (voir Encadré 1, Chapitre 3). Nous conservons intégralement cette mécanique.

Sur cette base, nous greffons les canaux climatiques sur trois variables du modèle : le PIB potentiel, le solde

référence BAU2 (« business as usual ») suppose une décarbonation de l'énergie prolongeant les tendances récentes, insuffisante pour contenir le réchauffement sous 2 °C : l'anomalie de température atteint de l'ordre de 2,5 °C en 2100 et les dommages macroéconomiques s'y

accumulent selon l'hypothèse haute de la littérature. Le scénario de transition ET4, compatible avec l'accord de Paris (réchauffement contenu autour de 1,6 °C), suppose au contraire une transition énergétique rapide et efficace.

primaire et le taux d'intérêt de long terme. Le reste de la calibration est laissé inchangé et basé sur les données macroéconomiques AMECO du Printemps 2026¹⁰¹.

Nous avons choisi, pour simplifier cet exercice, de fixer *ex-ante* l'effort budgétaire sur la trajectoire qu'imposent les règles. Concrètement, l'ajustement du solde structurel primaire, qui est de l'ordre de 0,8 point de PIB par an jusqu'à une cible d'excédent primaire proche de 1,2 % du PIB, est calibré dans un monde climat-neutre, exactement comme le fait la Commission. Le gouvernement s'engage sur cet effort et le tient, quel que soit le scénario climatique qui se réalise ensuite.

2.2. Calibrage des canaux climatiques

Les canaux climatiques sont calibrés à partir de sources externes. Le canal macroéconomique, la perte de PIB potentiel, s'appuie sur deux trajectoires complètes de dommages estimées par l'OCDE : l'une sans effort climatique supplémentaire, l'autre dans une transition rapide et réussie¹⁰². La différence entre ces deux trajectoires constitue le bénéfice d'un investissement volontaire dans la transition dans un monde où celui-ci pourrait être permis par un certain degré de pluriannualité budgétaire.

Le canal budgétaire direct retient le coût des catastrophes, inondations, incendies, retrait-gonflement des argiles, sous la forme d'un terme négatif sur le solde primaire. Il est calibré à 50 % des estimations de dommages catastrophiques issues des bases EM-DAT¹⁰³, ce qui est une hypothèse volontairement prudente sur la part effectivement prise en charge par la puissance publique.

Nous faisons l'hypothèse que le canal financier prend la forme d'une prime de risque de 50 points de base. Elle est ajoutée au taux de long terme dans le seul scénario d'inaction, où l'exposition climatique non maîtrisée devient lisible pour les marchés ; les scénarios de transition, qui réduisent cette exposition, en sont exemptés.

Le quatrième effet, ambivalent, porte sur les recettes liées aux taxes énergétiques. La fiscalité énergétique (TICPE, accises) et les quotas du marché européen évoluent avec la trajectoire d'émissions : une transition rapide érode sa propre assiette, tandis qu'une transition lente maintient des recettes plus élevées mais expose à l'ensemble des coûts précédents.

2.3. L'investissement vert et deux manières de le financer

Le coût des investissements publics pour la transition suit l'estimation d'I4CE : le

¹⁰¹ Le modèle s'appuie sur l'implémentation en libre accès de la méthodologie du Debt Sustainability Monitor de la Commission européenne développée par Lennard Welslau. Les données de départ combinent trois sources, dont nous retenons les millésimes les plus récents. Les prévisions macroéconomiques et budgétaires proviennent d'AMECO, que nous intégrons dans leur version du printemps 2026 : déflateur et PIB nominal, dette et solde primaire de départ, taux d'intérêt implicite, ajustement stock-flux et taux de change. Les coûts liés au vieillissement (retraites, santé, dépendance et éducation) sont tirés du 2024 Ageing Report de la Commission

européenne et du Comité de politique économique, dernier exercice disponible, couvrant la période 2022-2070. Seul le millésime d'AMECO a été actualisé au printemps 2026, la méthodologie et les autres bases demeurent donc inchangées.

¹⁰² [Trajectoires de dommages de l'EDISON tool \(OCDE\)](#) (scénario sans effort supplémentaire [BAU2] vs scénario de transition rapide [ET4]).

¹⁰³ [OECD tool for calculating the fiscal impacts of decarbonisation and environmental challenges. Version 2.1 du 03/12/2025.](#)

besoin supplémentaire d'investissement bas-carbone à l'horizon 2030, maintenu ensuite, dont la puissance publique porterait une part comprise entre 50 % et 90 %¹⁰⁴. L'investissement agit sur la dette par deux canaux directs : un coût qui pèse sur le solde primaire, et un effet d'entraînement de demande piloté par un multiplicateur vert dédié (1,2)¹⁰⁵, distinct du multiplicateur standard de la Commission (0,75), et surtout, il fait basculer les dommages de la trajectoire d'inaction vers la trajectoire de transition.

Deux régimes de financement distinguent nos scénarios d'investissement. Dans les scénarios compensés, l'investissement est financé par réallocation budget-neutre à l'intérieur de l'enveloppe compatible avec les règles : son coût n'entre pas dans le solde structurel primaire, dont la trajectoire reste exactement celle qu'imposent les règles. Dans les scénarios non compensés, le coût de l'investissement creuse le déficit : le solde structurel primaire passe sous la cible des règles à hauteur des montants engagés, puis y revient par en dessous à mesure que l'effort d'investissement s'atténue. Dans les deux régimes, l'effet keynésien de demande et le bénéfice climatique (dommages de transition, plus faibles) sont conservés à l'identique. Nous prenons volontairement deux scénarios extrêmes en sachant qu'étant donné les efforts importants pour suivre les règles budgétaires européennes, un financement des investissements verts à budget neutre est peu probable.

2.4. Portée et limites

Comme toute modélisation, cet exercice repose sur des hypothèses qui en limitent la portée. L'effet keynésien est conservé au multiplicateur vert plein, sans être net de la dépense éventuellement déplacée par la réallocation dans les scénarios compensés : si celle-ci déplaçait une dépense au multiplicateur standard, l'effet net de demande serait plus faible. Surtout, le modèle ne crédite l'investissement d'aucun canal d'offre durable, ne relevant pas durablement le PIB potentiel : le bénéfice de long terme de la transition transite uniquement par les dommages évités. Les dommages sont enfin traités de façon déterministe, le bloc stochastique portant sur les chocs macroéconomiques et non sur l'incertitude propre aux dommages climatiques.

Ces limites jouent, pour l'essentiel, en défaveur des investissements pour la transition. En refusant tout gain d'offre durable, sur la croissance potentielle, comptabilisant intégralement le coût des investissements et en ne retenant qu'une moitié des dommages catastrophiques, on risque de sous-estimer le bénéfice de la transition. Les résultats présentés ci-après doivent donc se lire comme une borne prudente.

¹⁰⁴ I4CE, besoin d'investissement bas-carbone supplémentaire à l'horizon 2030.

¹⁰⁵ Batini, N., Di Serio, M., Fragetta, M., Melina, G., & Waldron, A. (2022). Building back better: How big are

green spending multipliers? *Ecological Economics*, 193, 107305.

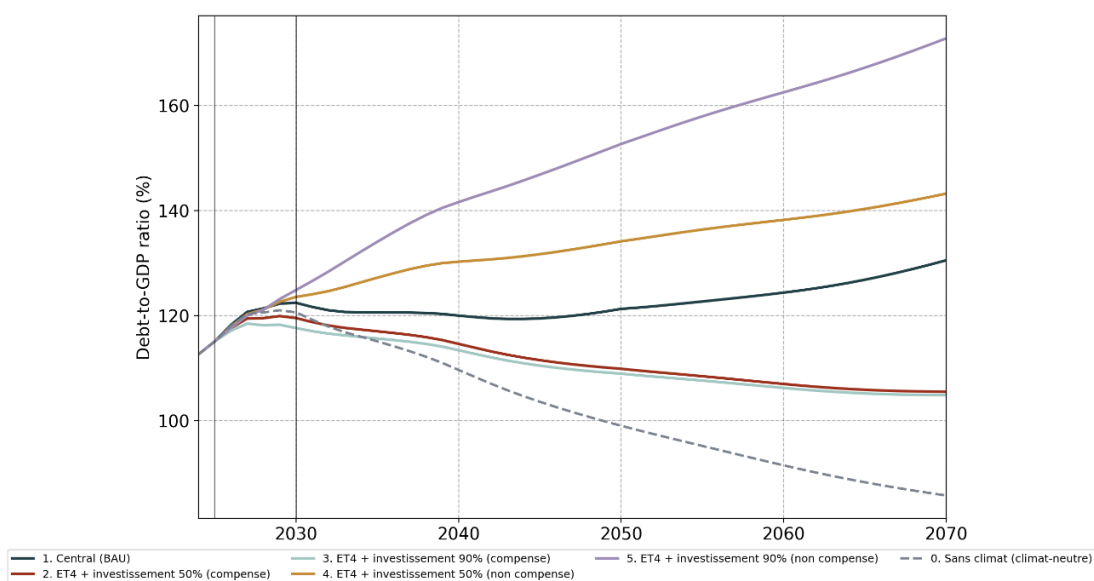
3. Une hiérarchie des risques budgétaires inversée

3.1. Investir dans la transition améliore aussi la soutenabilité budgétaire

Rapportées les unes aux autres, les six trajectoires de dette (Graphique 4) mettent en valeur le coût budgétaire

associé au changement climatique et aux efforts de transition. Toutes partent du même niveau en 2025 et culminent ensemble autour de 120 % du PIB à la fin de la période d'ajustement, vers 2030 : jusque-là, l'effort budgétaire est identique dans tous les scénarios. C'est après 2030, une fois le choc climatique et les choix d'investissement introduits, que les trajectoires divergent.

Graphique 4 – Trajectoires de dette publique selon les scénarios, 2025-2070



Note : Scénario 0 (climat-neutre) : dette publique sans prise en compte du changement climatique. Scénario 1 (Central [BAU]) : dette publique avec prise en compte du changement climatique mais avec l'inaction. Scénarios 2, 3, 4 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 central (inaction), 105 % dans les scénarios d'investissement compensé, et jusqu'à 173 % dans le scénario d'investissement non compensé à 90 % de part publique. La trajectoire en pointillés (« sans climat ») correspond à un monde sans changement climatique, contrefactuel implicite des règles européennes.

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

La trajectoire la plus basse est celle d'un monde ignorant les effets du changement climatique sur les trajectoires budgétaires. La courbe en pointillés, « sans climat », présente une dette publique qui atteint environ 86 % du PIB en 2070. C'est le repère qu'adopte implicitement la DSA de la

Commission, aveugle au climat : une France qui s'ajuste sans jamais subir ni dommages, ni prime de risque, ni érosion de la recette carbone.

Dans les autres scénarios, le vrai partage se joue entre inaction et transition. Le scénario central (inaction) plafonne autour

de 120 % de dette sur PIB jusqu'au milieu du siècle, puis remonte vers 130 % : la France y respecte scrupuleusement les règles mais encaisse la totalité des effets climatiques, ce qui entraîne une réaugmentation de sa dette à partir de 2050. La différence avec le benchmark de la Commission met en valeur l'importance de prendre en compte les effets du changement climatique. Les deux scénarios compensés (investissement à 50 % et 90 % de part publique) s'en détachent nettement par le bas dès le milieu des années 2030 et refluent vers environ 105 % en 2070. À l'inverse, les deux scénarios non compensés s'élèvent au-dessus, jusqu'à environ 143 % (50 %) et 173 % (90 %), malgré la prévention des chocs climatiques.

Investir sans creuser le déficit permet d'atteindre évidemment un niveau de

dette plus bas que dans le cas de l'inaction. Préserver le climat est donc aussi ce qui permet de limiter la croissance de la dette publique. Les scénarios non compensés, eux, appellent une lecture plus nuancée : en termes de dette, les dommages évités ne suffisent pas à résorber l'intégralité du coût brut de l'investissement. Cela implique donc soit une participation plus importante du privé, soit que ces investissements ne peuvent être financés uniquement par le déficit comme nous l'avancions déjà l'année dernière.¹⁰⁶ Son financement par déficit peut toutefois se justifier non pas par une moindre dette, mais par la valeur propre d'une transition plus rapide, dont les bénéfices ne se limitent pas à une situation économique moins défavorable ou à un ratio de dette publique rapporté au PIB plus faible.

Tableau 2 – Dette publique en 2070 selon les scénarios (% du PIB, provisoire)

Scénario	Dette 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 : l'investissement compensé à 50 % laisse la dette environ 25 points de PIB en dessous du scénario d'inaction en 2070 ; le même investissement financé par déficit (non compensé) la laisse 13 points au-dessus.

Source : calculs des auteurs.

3.2. Force relative des différents canaux

¹⁰⁶ Cyprien Batut et Jonas Kaiser, *Climat contre budget : quelle trajectoire est soutenable?*, Institut Avant-garde, mars 2025.

Pour comprendre ce qui sépare chaque scénario de l'inaction, on décompose l'écart de dette en 2070 canal par canal (Graphique 5). Chaque panneau part du niveau du scénario central en 2070, puis empile les contributions : en turquoise ce qui améliore la dette par rapport à l'inaction (prime de risque épargnée, dommages évités, effet de demande), en rouge ce qui l'aggrave (coût brut de l'investissement, érosion de la recette carbone). La barre verte de droite donne le niveau final du scénario.

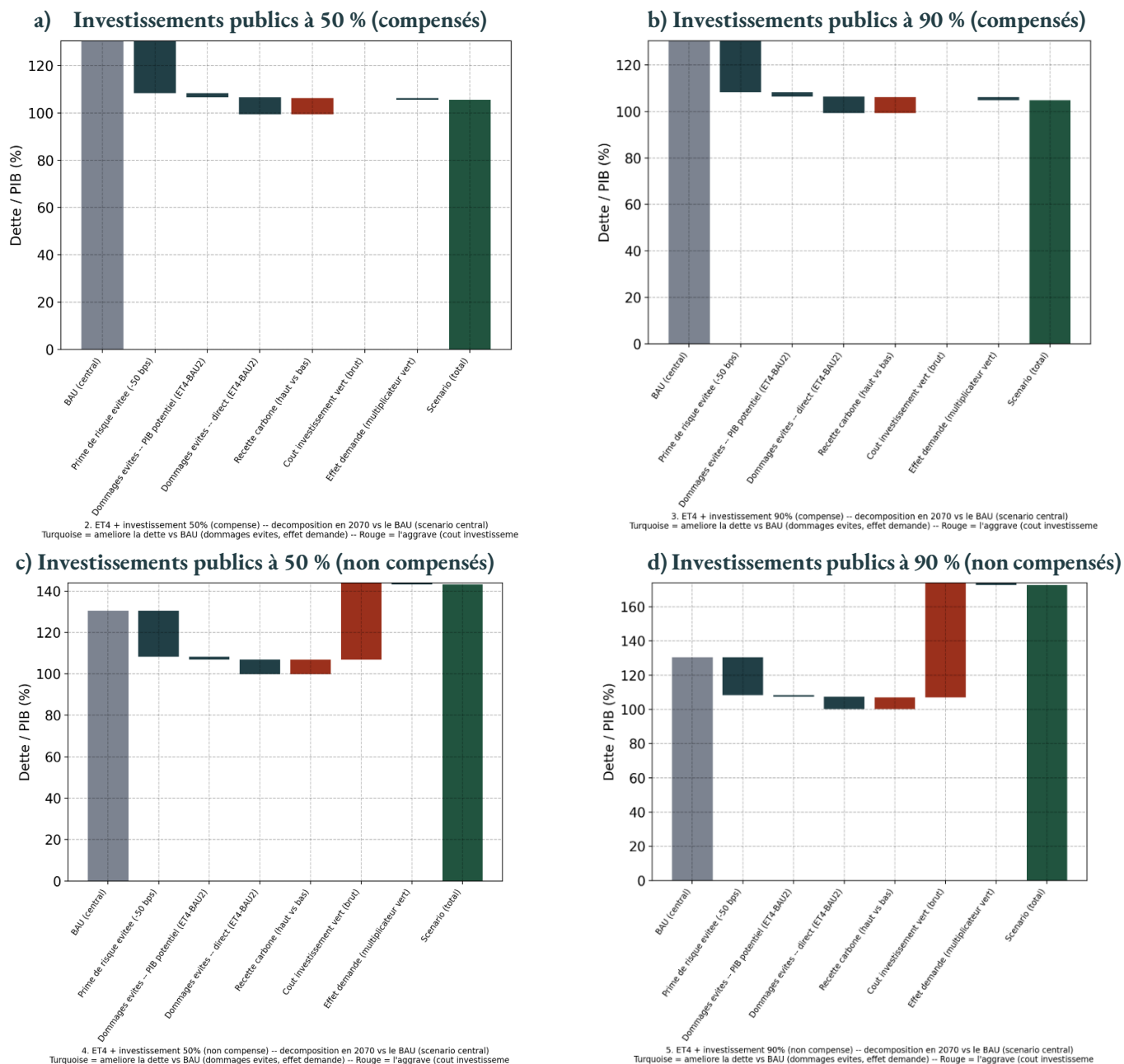
Dans le cas des scénarios compensés, les investissements carbone étant financés par réallocation avec un budget-neutre, ils ne pèsent pas sur le solde. Les seules contributions sont des améliorations (prime évitée, dommages évités, effet de demande), qui font glisser la dette d'environ 25 points sous l'inaction, même si l'érosion des recettes carbone limite cette baisse.

Dans le cas des scénarios non compensés, au contraire, le coût brut des

investissements domine le bilan. Les bénéfices climatiques (dommages et prime évités) y sont exactement les mêmes que dans les scénarios compensés, mais le coût brut de l'investissement, d'autant plus lourd que la part publique est élevée, les surpasse, portant la dette en 2070 au-dessus du scénario de l'inaction.

L'amélioration comparée au scénario d'inaction vient très majoritairement des dommages évités et de la prime de risque épargnée. C'est cohérent avec le Graphique 3 : les trajectoires compensées et l'inaction restent proches jusqu'au milieu des années 2030, là où l'effet keynésien est le plus vif, puis s'écartent durablement à mesure que se creuse l'écart de dommages sur le PIB potentiel. Le bénéfice budgétaire de l'investissement vert n'est donc pas, pour l'essentiel, un effet de relance de court terme : c'est un effet de prévention de long terme des conséquences du changement climatique.

Graphique 5 – Décomposition de la dette 2070 par scénario : contributions rapportées au scénario central (inaction)



Lecture : dans le scénario compensé à 50 %, les dommages évités et la prime de risque épargnée abaissent la dette d'environ 25 points par rapport à l'inaction, sans aucune contribution du coût de l'investissement. Dans le scénario non compensé à 90 %, ces mêmes bénéfices sont plus que compensés par le coût brut de l'investissement (barre rouge).

Source : calculs des auteurs. Décomposition additive vérifiée (la somme des canaux égale l'écart total à l'inaction).

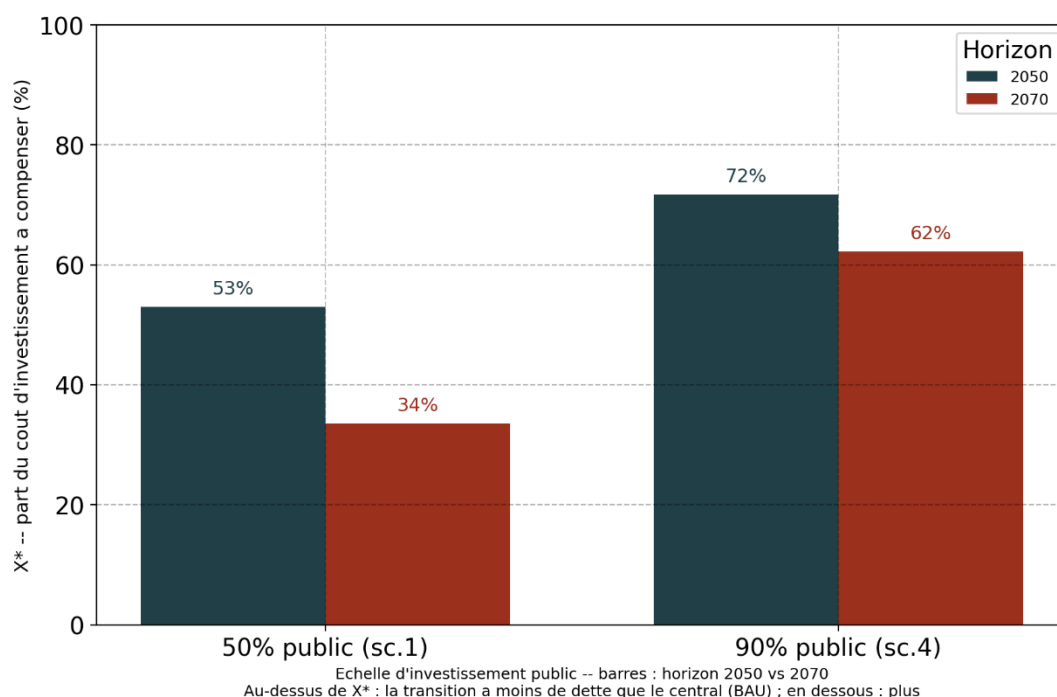
Les cinq scénarios opposent cependant deux régimes de financement extrêmes :
un investissement intégralement absorbé

dans l'enveloppe des règles, ou intégralement porté par le déficit. Mais quelle part de l'investissement faut-il financer par effort

budgétaire pour que la dette du paquet de transition ne dépasse jamais celle de l'inaction ? Nous estimons que pour une part publique de 50 %, il suffit de compenser environ 53 % de l'investissement pour rejoindre la trajectoire d'inaction en 2050, et seulement 34 % à l'horizon 2070 ; pour une part publique de 90 %, ce seuil s'établit autour de 72 % en 2050 et de 62 % en 2070

(Graphique 5). Pour une part publique de 50 %, cela représente environ 23 milliards d'euros d'économies supplémentaires par an, et seulement 15 milliards d'euros par an à l'horizon 2070 ; pour une part publique de 90 %, c'est 56 milliards d'euros par an en 2050 et de 49 milliards d'euros par an en 2070.

Graphique 6 – Part de l'investissement à financer par effort budgétaire pour que la dette de transition rejoigne le scénario d'inaction, en 2050 et 2070



Lecture : pour une part publique de 50 %, compenser environ 34 % de l'investissement suffit à ramener la dette de 2070 au niveau du scénario d'inaction ; au-delà de ce seuil, la transition fait mieux que l'inaction. Le seuil monte à 62 % pour une part publique de 90 %, plus coûteuse.

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

Deux enseignements se dégagent de ce constat. D'abord, les dommages évités neutralisent à eux seuls l'impact sur la dette d'une fraction substantielle du coût des investissements pour la transition. Ensuite, l'effort de compensation requis diminue à mesure que l'on s'éloigne dans le temps,

parce que le bénéfice de prévention s'accumule quand la trajectoire d'inaction, elle, se dégrade. Tenir la dette sous le niveau de l'inaction ne suppose donc pas un financement héroïque, mais un gage partiel et décroissant, précisément le type

d'arbitrage qu'une pluriannualité budgétaire verte permettrait de planifier.

Ce que nous souhaitons montrer avec cet exercice est que le contrefactuel pertinent en termes de finance publique n'est pas un monde sans changement climatique. Quand on essaie de prendre en compte les conséquences du changement climatique, les investissements de prévention des conséquences du changement climatique sont clé. Dans nos simulations, ils permettent un abaissement de la dette d'environ 25 points de PIB à l'horizon 2070. La pluriannualité budgétaire verte défendue dans ce rapport est la condition lucide d'une discipline budgétaire à long terme.

Ces résultats déplacent par ailleurs la question posée au chapitre 3 : il ne s'agit plus seulement de savoir s'il faut protéger les dépenses de transition des arbitrages annuels, mais quel véhicule juridique peut les porter de manière durable. Une révision constitutionnelle offrirait la garantie la plus solide, mais elle suppose un vote conforme des deux

chambres puis un référendum, et fige un périmètre qui reste en construction. La LOPGFP climatique est plus accessible : adossée à l'article 34, calée sur le cycle quinquennal de la SNBC et contrôlée *ex ante* par un Haut Conseil pour le climat renforcé, elle donnerait à la trajectoire une force juridique réelle, sans pouvoir toutefois créer de plancher opposable au budget annuel. L'approche par les investissements, enfin, mobilise sans délai des outils éprouvés au risque de rester exposé aux aléas politiques.

Toutefois, aucune des pistes évoquées dans ce rapport ne dit d'où viennent les ressources pour financer ces investissements, ni comment les organiser. Ce serait le rôle d'une caisse d'amortissement de la dette *climatique*¹⁰⁷ qui poursuivrait l'objectif de rattraper le retard accumulé sur la trajectoire de la SNBC et de piloter les ressources qui y seraient consacrées. Des travaux permettront, on l'espère, de l'imaginer.

¹⁰⁷ Cyprien Batut, Jonas Kaiser et Clément Surun, Dette Climatique : associer les soutenabilités climatiques et budgétaires, Rapport Institut Avant-garde, 2024.

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

institutavantgarde.fr

45, rue de Sèvres, Paris VI^e