

# Financer notre Stratégie Énergie-Climat : *donnons-nous les moyens de nos engagements*

RAPPORTEURE  
Julia Grimault

2023-004  
NOR : CESL1100004X  
Mercredi 15 février 2023

JOURNAL OFFICIEL  
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026  
Séance du 15 février 2023

---

## Financer notre Stratégie Énergie-Climat : *donnons-nous les moyens de nos engagements*

Avis du Conseil économique, social  
et environnemental sur proposition de  
la commission Économie et finances

---

Rapporteure :  
Julia Grimault

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisie par décision de son bureau en date du 12 juillet 2022 en application de l'article 10 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la Commission Économie et finances, la préparation d'un avis *Financer notre Stratégie Énergie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements*. La commission Économie et finances présidée par M. Jacques Creyssel, a désigné Mme Julia Grimault comme rapporteure.

# synthèse

Pour répondre à nos engagements européens et internationaux, le Gouvernement prépare une feuille de route, la stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC), qui doit tracer le chemin vers la neutralité carbone en 2050 et assurer l'adaptation de notre société aux impacts du changement climatique.

Si les montants globaux requis et les besoins exacts pour les différents secteurs doivent encore être précisés car ils dépendront de la Stratégie nationale bas-carbone 3 (SNBC 3) à venir, il ne fait pas doute que les besoins d'investissement sont considérables, de l'ordre de 2 % à 4 % du PIB. **Il est donc essentiel que la question du financement, public comme privé, soit pensée dès maintenant et déclinée en une trajectoire financière pluriannuelle ayant valeur d'engagements financiers des parties.**

En amont du vote de la Loi de Programmation pour l'Energie et le Climat (LPEC, prévue en juillet 2023) et de la finalisation de la SNBC 3 (2024), cet avis met en avant des éléments de réflexion et des propositions concrètes de mesures et d'outils pour rattraper la trajectoire de financement requise et assurer l'atteinte de nos objectifs climatiques. Ces propositions sont analysées notamment au regard de leur efficacité économique, sociale et climatique, avec pour objectif de réorienter nos modes de production et de consommation ainsi que nos flux financiers vers un monde neutre en carbone en 2050.

Le CESE formule **15 préconisations organisées autour de sept axes** :

**AXE 1 : MIEUX CALIBRER  
LES SUBVENTIONS PUBLIQUES  
POUR RENFORCER L'EFFICACITÉ  
DE L'ACTION PUBLIQUE**

**PRÉCONISATION #1**

**Supprimer progressivement les dépenses budgétaires et fiscales défavorables au climat**

Le CESE préconise l'adoption d'une feuille de route visant à :

- Renforcer la méthodologie du budget vert en étendant la cotation à davantage de dépenses et en continuant à améliorer les calculs.
- Fixer un objectif ambitieux de suppression des dépenses fiscales défavorables à l'environnement à un horizon de 10 ans, en mettant fin progressivement aux exonérations les plus dommageables selon une trajectoire à définir dès 2024 en collaboration avec les acteurs des secteurs concernés et en accord avec les politiques européennes et mondiales.
- Transformer le bouclier tarifaire en aides ciblées pour protéger les ménages les plus vulnérables, dont ceux habitant les zones péri-urbaines et rurales, ainsi que les PME-TPE qui bénéficient actuellement du bouclier tarifaire ou de l'« amortisseur électricité ».

Pour les dépenses favorables au climat, il est enfin fondamental d'améliorer les conditionnalités attachées aux subventions et financements dans le but d'en accroître l'efficacité et l'impact, tout en encourageant l'activité économique en faveur de la transition écologique.

**PRÉCONISATION #2**

**Réformer le bouclier tarifaire**

Le CESE recommande de revoir la mise en œuvre du bouclier tarifaire, si celui-ci devait se prolonger, pour permettre une meilleure justice sociale et dégager des ressources budgétaires pour mettre en œuvre les mesures de transition écologique destinées en priorité à sortir ces ménages les plus vulnérables de leur dépendance aux énergies fossiles (rénovation énergétique, déploiement des énergies renouvelables...). Il propose ainsi :

- Un meilleur ciblage des aides versées, en fonction notamment des revenus, de la composition et de la localisation des ménages, ainsi que, pour les entreprises, la taille, le secteur et la localisation, pour tenir compte notamment de la dépendance plus ou moins forte à l'énergie et à l'utilisation d'un véhicule individuel ou professionnel. Ainsi, la mise en place d'un « bouclier progressif » (sur critères d'éligibilité) ciblerait principalement les ménages les plus vulnérables et les TPE.

- La mise en œuvre du principe du « 1 pour 1 » proposé par l'IDDRI, soit la dépense par l'État d'un euro supplémentaire pour la transition énergétique pour tout euro public dépensé dans l'aide au paiement des factures énergétiques.

### PRÉCONISATION #3

#### **Adosser une programmation pluriannuelle des finances publiques à la LPEC**

Afin d'assurer que notre Stratégie Française pour l'Énergie et le Climat soit bien accompagnée de financements pluriannuels compatibles avec ses objectifs, le CESE préconise d'adosser à la LPEC une programmation des finances publiques pour la transition écologique. Elle permettrait à la fois de suivre les investissements climat réalisés et leurs déclinaisons sectorielles (énergie, transports, industries, etc.) et de tracer une trajectoire pluriannuelle des fonds publics à mettre sur la table dans les différents secteurs. Chaque Projet de loi de finance (PLF) serait l'occasion de faire le point sur l'avancée des financements au regard de la trajectoire fixée et de réajuster si besoin.

### AXE 2 : RENFORCER LES CAPACITÉS D'ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

#### PRÉCONISATION #4

#### **Mobiliser tous les leviers pour renforcer les capacités des collectivités territoriales à financer la transition écologique**

Le CESE recommande notamment les actions suivantes :

- Établissement par l'État d'un programme pluriannuel de dotation aux collectivités, fixé après concertation avec celles-ci, qui permette des projections dans la durée, accompagné du verdissement des dotations de l'État avec une attribution bonifiée pour les collectivités porteuses de projets favorables à la transition écologique.
- Élargissement des missions et augmentation de l'enveloppe de la Banque des Territoires dévolue à l'accompagnement des collectivités sur des projets ou politiques d'intérêt général aujourd'hui non couverts par le marché bancaire.
- Renforcement de la possibilité de prêts de long terme auprès des banques privées pour les collectivités sur des projets structurants de transition (mobilité, eau, énergie, rénovation).
- Définition par l'État d'une typologie de projets ou de travaux de transition pour lesquels la possibilité d'amortissement serait établie sur des termes longs et pourrait être comptabilisés sans dégrader

les ratios retenus pour juger de la qualité de gestion d'une collectivité territoriale, avec une possibilité de dispositif de garantie par l'État.

### **AXE 3 : QUEL RÔLE DONNER À LA FISCALITÉ ?**

#### **PRÉCONISATION #5**

##### **Redonner une trajectoire crédible au prix du carbone**

Le CESE recommande que l'État, au terme d'une concertation aboutie avec toutes les parties prenantes et en tenant compte du contexte des prix de l'énergie et du cadre européen sur la fiscalité climatique, donne une trajectoire lisible au prix du carbone pour tendre vers une cible de prix (cible initiale de 100 euros/t CO<sub>2</sub> en 2030) compatible avec l'atteinte des objectifs climatiques. Ce signal-prix est un élément important dans le mix des politiques climatiques et devrait contribuer à stabiliser la trajectoire de décarbonation pour les acteurs économiques. Sa mise en œuvre impliquera cependant de définir des mesures d'accompagnement pour assurer l'accessibilité des ménages et TPE aux alternatives décarbonées, ainsi que, le cas échéant, des mesures de soutien temporaires et ciblées. Elle nécessitera également une transparence parfaite sur l'affectation des recettes et un élargissement de l'assiette fiscale pour garantir son acceptabilité.

#### **PRÉCONISATION #6**

##### **Utiliser une part de la plus-value foncière générée par l'investissement dans les infrastructures pour faciliter le financement des projets favorables à la transition écologique**

Sur le modèle de la « taxe Grand Paris », le CESE préconise de mettre en place une fiscalité adaptée sur la cession de biens à titre onéreux, à l'exclusion de la résidence principale, qui permettrait de redistribuer une partie de la plus-value immobilière ou foncière, pouvant être imputée à la création de nouvelles infrastructures favorables à la transition écologique (comme les transports en commun) et financées par des fonds publics. Cette fiscalité ne taxerait qu'une partie de la plus-value et ciblerait en priorité les biens détenus sur de courtes durées, visant en particulier les promoteurs.

### **AXE 4 : COMMENT MOBILISER L'ÉPARGNE DES MÉNAGES ?**

#### **PRÉCONISATION #7**

##### **Orienter le livret A vers le financement de la transition écologique et moderniser le LDDS pour le dédier à la transition écologique**

Le CESE préconise de :

- Conserver le caractère essentiel de financement du logement social au Livret A et renforcer son fléchage vers des financements de transition écologique (incluant la rénovation énergétique des bâtiments publics et du logement social) en s'appuyant si besoin sur une plus grande centralisation des dépôts à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et en incitant les banques, pour la part des dépôts qui leur revient, à financer prioritairement des investissements verts.

- Transformer progressivement les conditions financières du Livret de développement durable et solidaire (LDDS) pour le dédier exclusivement à la transition au travers d'une nouvelle capacité d'investissement dans des fonds labélisés, des obligations vertes ou de transition.
- Augmenter les plafonds des deux livrets pour accroître les ressources disponibles et accommoder la demande dans la mesure où ces produits sont attractifs et où les plafonds sont atteints pour une partie des détenteurs.

### PRÉCONISATION #8

#### **Garantir et renforcer l'accessibilité et la transparence de l'information pour l'épargnant**

Le CESE préconise d'améliorer l'accessibilité et la compréhension de l'information à destination des épargnants sur la qualité de leurs produits d'épargne, de manière à accroître leur sensibilisation à l'impact Environnemental, social et de gouvernance (ESG) de leurs choix d'épargne. Si les épargnants ne sont pas les plus à même d'évaluer seuls la qualité et le risque des produits qui leur sont proposés, il est nécessaire de réfléchir aux moyens d'étendre leurs droits de regard et leur pouvoir d'intervention, ce qui passe en premier lieu par l'obtention d'une information de base sur la rentabilité, le risque, mais aussi la compatibilité de leurs placements avec les objectifs de transition écologique.

### AXE 5 : QUELLES POLITIQUES BUDGÉTAIRE ET MONÉTAIRE POUR FACILITER LES FINANCEMENTS PUBLICS DÉDIÉS À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE AU NIVEAU EUROPÉEN ?

#### PRÉCONISATION #9

##### **Proposer la mise en place d'un Pacte européen d'investissement pour la transition écologique**

Le CESE préconise que la France propose à l'Union européenne que chaque État-membre présente un « Pacte européen d'investissement pour la transition écologique » dans lequel il s'engage à investir 2 points supplémentaire de PIB par an en faveur de la transition écologique.

#### PRÉCONISATION #10

##### **Appuyer la création d'un fonds européen pour la transition écologique**

Le CESE appelle le gouvernement à appuyer la création d'un fonds européen dédié à la transition écologique, sur le modèle de la Facilité pour la reprise et la résilience (*NextGenerationEU*) (2021-2027) fondé sur un endettement commun et avec une gouvernance démocratique. Ce fonds serait consacré au financement des investissements et des dépenses nécessaires à la transition écologique tant sur le volet de l'adaptation que sur celui de l'atténuation.

### **PRÉCONISATION #11**

#### **Sortir les investissements matériels et immatériels relatifs à la transition écologique de la contrainte des 3 % du Pacte de stabilité et de croissance**

Le CESE préconise de définir des programmes de dépenses nécessaires à la mise en œuvre des objectifs climatiques et d'une transition juste et de les exclure du calcul de la limite de 3 % de déficit budgétaire public fixée dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance.

#### **AXE 6 : COMMENT RENFORCER LE RÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES ?**

### **PRÉCONISATION #12**

#### **Proposer des taux d'intérêt plus incitatifs pour les investissements en faveur de la transition écologique de la part de la BCE et du système bancaire et financier**

Le CESE préconise de lier le taux d'intérêt d'une dette à la contribution de celle-ci à une transition écologique juste. L'évaluation des actifs pourra s'appuyer sur les outils existants comme la taxonomie européenne. Dans tous les cas, cette évaluation et les objectifs doivent être assortis de critères et d'indicateurs clairs et mesurables, qui conditionneraient des termes des prêts plus favorables.

### **PRÉCONISATION #13**

#### **Renforcer le rôle des superviseurs en intégrant les plans de transition dans la réglementation prudentielle**

Le CESE recommande d'intégrer les plans de transition au pilier 2 de la réglementation prudentielle et dans le cadre du « *Supervisory Review and Evaluation Process* » (SREP). Cela permettrait aux superviseurs d'évaluer l'ambition et la réalisation des plans de transition des banques et d'assurer ainsi que celles-ci se sont dotées d'une vision stratégique de l'alignement de ces activités, secteur par secteur, avec les objectifs climatiques.

### **PRÉCONISATION #14**

#### **Mettre en place une obligation de financement sur seuls fonds propres pour les nouveaux investissements fossiles**

Le CESE préconise de fixer des règles prudentielles exigeantes : tout nouvel investissement dans les énergies fossiles, comportant par nature un niveau de risque élevé, devrait être financé sur fonds propres par les institutions financières. Une loi reprendrait cette exigence de façon à la rendre obligatoire pour tous les établissements, avec un contrôle approfondi des superviseurs.

### **AXE 7 : AU-DELÀ DES ASPECTS FINANCIERS : QUELS LEVIERS ?**

Le CESE constate enfin que les enjeux relatifs au financement de la SFEC ne se limitent pas aux stricts aspects financiers. D'autres leviers tout aussi importants et complémentaires doivent être pris en considération et appréhendés pour assurer un financement opérationnel de notre stratégie climatique, tels que la planification, la réglementation, la structuration du marché de l'énergie ou encore les règles de la concurrence.

→ La **planification de la transition écologique** constitue un élément clé à la réussite de la SFEC : elle est nécessaire pour coordonner, prioriser, allouer et conditionner les ressources en fonction d'objectifs et de politiques de moyen et long terme. C'est aussi un impératif démocratique pour répondre aux besoins des populations, de développement et de coopération.

- Le **rôle de la réglementation** et des politiques publiques dans l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone est également essentiel pour poser un cadre clair de moyen-long terme permettant à la société de se préparer aux changements visés et faciliter la mise en œuvre des leviers économiques et financiers. La réglementation est un outil d'autant plus puissant et efficace qu'il s'accompagne d'un effet perçu comme positif et avantageux en contrepartie d'une nouvelle contrainte et s'applique équitablement à tous.
- Une **réforme des marchés de l'énergie** sera également pertinente pour aborder les enjeux structurels liés à la transition bas carbone. Le CESE préconise de se pencher sur une réforme structurelle du marché de l'énergie, du point de vue de la formation des prix comme de la gouvernance, incluant une réflexion sur l'intérêt de la création d'un pôle public de l'énergie.
- Les **règles de la concurrence** offrent enfin pour certains un levier potentiel important pour financer la transition.

## **PRÉCONISATION #15**

### **Défendre un assouplissement des règles de la concurrence quand celles-ci vont à l'encontre des objectifs de transition écologique**

Le CESE appelle à relever certains plafonds financiers d'intervention de l'État en faveur d'entreprises des secteurs identifiés comme stratégiques par la SFEC, ainsi qu'à l'assouplissement de la règle des minimis pour permettre aux pouvoirs publics de renforcer leur intervention auprès des entreprises lorsque celle-ci s'inscrit dans le cadre de la SFEC.

Par ailleurs, le CESE souhaite que la France agisse pour un élargissement du champ des activités non-économiques au sein de l'UE et qu'elle s'appuie plus régulièrement sur l'esprit de l'article 106 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pour que les services publics, les services d'intérêt économique général et les activités à but non lucratif soient préservés du champ d'application de la doctrine européenne sur la concurrence lorsque ces derniers interviennent sur les thématiques liées à la transition écologique.



# Dernières publications du *Conseil économique, social et environnemental*



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

lecese.fr

## Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230004-000223 - Dépôt légal : février 2023 • Crédit photo : Dicom

lecese.fr

9, place d'Iéna  
75 775 Paris Cedex 16  
01 44 43 60 00



**PREMIÈRE  
MINISTRE**

Direction de l'information  
légale et administrative

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



*Les éditions des*  
**Journaux officiels**

N° 41123-0004

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167375-5



9 782111 673755