



CONVAINCRE

NOTE DE POSITIONNEMENT

MARS 2025



Comment financer la transition énergétique ?

La mesure phare du réseau Cler :

1 € d'argent public investi =
1 € versé pour un revenu carbone
progressif et universel



L'ESSENTIEL

Alors que les besoins pour financer la transition énergétique française se chiffrent en centaines de milliards d'euros supplémentaires d'ici à 2030, un cadre de financement français et européen se met progressivement en place (ex. : nouveau marché carbone européen bâtiments-transport (ETS 2), nouvelle période des certificats d'économie d'énergie (CEE)...). Mais sans politiques de compensation¹ des effets prix, ces nouveaux mécanismes devraient entraîner à court terme de fortes hausses des factures d'énergie pour les ménages. Le réseau Cler estime cet impact *a minima* équivalent à celui observé durant la crise énergétique de 2022, ce qui soulève des enjeux cruciaux en matière de lutte contre la précarité énergétique, d'adhésion aux politiques énergie-climat et de justice sociale.

Dans ce contexte, **le réseau Cler appelle à une réponse politique forte, simple, lisible et juste** pour accompagner au mieux les ménages dans la transition énergétique². Il recommande ainsi d'instaurer un principe simple : **pour 1 € d'argent public investi dans la transition de la France, 1 € serait redistribué via un revenu carbone universel et progressif en faveur des ménages.**

Pour illustrer, il convient d'imaginer un « pot commun virtuel » additionnant les recettes provenant des nouveaux mécanismes de financement (ETS 2, CEE...) : pour 1 € dépensé en soutien public pour donner accès aux solutions de transition (ex. : aides à la rénovation performante, leasing social, etc.) provenant du « pot commun », ce dernier abonderait de 1 € un revenu carbone universel et progressif redistribué en faveur des ménages sous la forme d'un paiement direct pour compenser la hausse de leur facture d'énergie. La progressivité pourra être déterminée en prenant en compte la part de la fiscalité sur l'énergie dans le revenu total des ménages, qui est actuellement régressive³.

Le réseau Cler demande qu'*a minima* l'ensemble des revenus issus de l'ETS 2 (environ 9 Mds€ par an) soit utilisé pour financer les mesures compensatoires prévues en plus de celles déjà existantes.

1. On définit dans cette note la « compensation » des hausses des factures par le fait de réaliser des dépenses pour les ménages, soit sous forme de redistribution (ex. : via des chèques ou équivalent), soit sous forme d'aides à l'investissement (ex. : aides à la rénovation performante des logements).

2. Cette note n'aborde que la cible des ménages, mais les collectivités locales et les petites et moyennes entreprises (PME), qui seront aussi impactées, devront faire l'objet de mesures dédiées.

3. La fiscalité est environ quatre fois supérieure pour les plus modestes par rapport aux plus aisés, en proportion de leur revenu. Source : rapport « La place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique française ». Cour des comptes, septembre 2024 (page 60).

Une hausse importante et pérenne des financements de la transition énergétique à prévoir

L'Union européenne (UE) s'est fixé un objectif de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 55 % en 2030 par rapport à 1990, puis de neutralité carbone d'ici à 2050. Pour atteindre ces résultats, l'UE déploie respectivement un paquet énergie-climat « Fit For 55 »⁴ depuis 2021, qui fait partie du « Green Deal »⁵ lancé en 2019.

Dans ce cadre, les besoins de financements pour atteindre la neutralité carbone sont très importants : **environ 110 Mds€ d'investissements annuels supplémentaires d'ici à 2030 en France**⁶. La répartition entre financements privés et publics reste à déterminer, avec un effort significatif à réaliser sur l'investissement public (de l'ordre de 10 à 12 Mds€ additionnels par an, selon le rapport Pisani-Ferry et Mahfouz)⁷.

Des outils de financement supplémentaires sont donc indispensables pour mettre la trajectoire d'investissements énergie-climat et celle des financements publics en cohérence.

Dans ce contexte, **un cadre majoritairement basé sur des logiques de marché** se met progressivement en place en France et en Europe pour donner un coût au carbone et encourager le déploiement d'actions d'économies d'énergie. Parmi les dispositifs déjà existants, il existe le marché carbone européen sur l'industrie et la production d'énergie (ETS 1)⁸ et, en France, les CEE⁹ (visant

à soutenir les économies d'énergie) et la contribution climat-énergie (CCE)¹⁰.

De nouveaux dispositifs vont entrer en vigueur et certains vont évoluer à partir de 2026, parmi eux :

- **la nouvelle période des CEE (P6 CEE)** de 2026 à 2030, dont le niveau d'augmentation de l'obligation est en cours d'arbitrage;
- **l'ETS 2** à partir de 2027, qui doit encore être transposé dans le droit français (la date limite était fixée au 30 juin 2024), et qui fonctionne sur le même principe que l'ETS 1 ;
- **les certificats de production de biogaz** (CPB)¹¹, de 2026 à 2028, pour soutenir la production et l'usage du biogaz.

À ces dispositifs vient se rajouter la fiscalité énergétique (incluant l'accise sur l'énergie), qui contribue à la formation des prix de l'énergie¹².

Bien qu'indispensables pour financer la transition vers la neutralité carbone, tous ces outils de financement ont ou vont avoir **un impact important sur les factures d'énergie des ménages**, ce qui pose des enjeux cruciaux pour la réussite de la transition au niveau social et économique et en matière d'adhésion aux politiques énergie-climat, de hausse des inégalités, etc. Accompagner les ménages vulnérables – des catégories de revenus les plus modestes à celles intermédiaires – est primordial afin que le coût de la transition énergétique ne repose pas sur les plus fragiles.

4. « Ajustement aux 55 », en français, 12 textes visant à adapter les politiques de l'UE en matière de climat, d'énergie, d'utilisation des terres, de transport et de fiscalité.

5. Appelé également Pacte Vert, un ensemble de 75 lois devant permettre à l'Europe de devenir le « premier continent neutre en carbone au plus tard en 2050 ».

6. Rapport « Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone », Direction générale du Trésor, janvier 2025.

7. Article « Budget 2025 : la transition écologique reléguée au second plan », *Les Échos*, février 2025. À noter que les besoins de financement sont croissants mais que la loi de finances 2025 a réduit les crédits de la mission Écologie de 2,1 Mds€ par rapport à 2024.

8. Mis en place en 2005, ce système d'échanges de quotas d'émissions de CO₂ couvre la production d'électricité et les sites industriels. En 2023, le marché est réformé pour notamment intégrer l'aviation intracommunautaire et le transport maritime.

9. Introduit en 2005, ce dispositif parapublic associe à la fois une logique d'obligation réglementaire, avec un objectif triennal d'économies d'énergie fixé par les pouvoirs publics, et une logique de marché, en laissant les obligés fixer la forme de leurs actions pour remplir l'obligation.

10. Aussi appelée « taxe carbone française », elle porte depuis 2014 sur les émissions du bâtiment (gaz et fioul) et du transport (diesel et essence), mais son augmentation progressive a été bloquée en 2018.

11. Les fournisseurs de gaz restitueront des CPB à l'État chaque année, proportionnellement aux volumes commercialisés, selon la même logique de marché que les CEE. Les bénéficiaires des financements seront les producteurs de biogaz (alors que les CEE bénéficient majoritairement aux ménages).

12. À noter aussi, l'imprévisibilité de l'évolution des prix de marché du gaz et de l'électricité à l'horizon 2 à 3 ans. Pour les dispositifs, on peut également citer les coûts d'entretien et de développement des réseaux, et l'impact – encore à déterminer – du dispositif « post-Accès régulé à l'électricité nucléaire historique » (post-ARENH) en 2026 (l'ARENH permet aux fournisseurs alternatifs d'accéder à une partie de l'électricité produite par les centrales nucléaires historiques d'EDF, et ce à un prix régulé).

Une nécessité d'introduire des mesures compensatoires adaptées aux ménages vulnérables

Des nouveaux mécanismes de financement qui risquent de faire exploser les factures d'énergie à court terme

À partir de 2026, les nouveaux mécanismes évoqués pourraient faire exploser les factures d'énergie des ménages, dans l'hypothèse où ils viendraient s'ajouter aux taxes et charges existantes. En agrégeant les chiffres communiqués par divers organismes (Cour des comptes¹³, Inspection générale des finances¹⁴, etc.), **le réseau Cler estime que les hausses des factures d'énergie pourraient être a minima équivalentes à celles observées durant la crise énergétique de 2022¹⁵.**

À court terme, il est impératif de veiller à ce que la mise en œuvre des nouveaux mécanismes prévus n'impacte pas les ménages vulnérables, grâce à l'intégration de mesures compensatoires adéquates.

À noter : il est nécessaire de déployer ces mécanismes pour ne pas remettre en cause toute l'architecture climatique européenne et française qui subit actuellement un fort recul à tous les niveaux. Pour autant, les mesures compensatoires prévues actuellement devraient être largement insuffisantes.

13. Rapport « Les certificats d'économie d'énergie : un dispositif à réformer car complexe et coûteux pour des résultats incertains », Cour des comptes, juillet 2024.
// Rapport « La place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique française », Cour des comptes, septembre 2024, incluant des chiffres de la DG Trésor et du CGDD/DGEC. // Rapport « Le soutien au développement du biogaz », Cour des comptes, mars 2025.

14. Rapport « Revue du dispositif des certificats d'économies d'énergie en préparation de la 6^e période », Inspection générale des finances, juillet 2024.

15. La hausse de facture moyenne s'est élevée à 680 € en 2022 par rapport à 2019 avec le bouclier tarifaire, et elle se serait élevée à 1 190 € en son absence.

Source : « L'impact distributif des mesures de soutien aux ménages face à la hausse des prix de l'énergie en 2022 », ministère de la Transition énergétique, septembre 2023.

Estimation des hausses de factures énergétiques totales par mécanisme de financement à l'horizon 2030

Nouveaux mécanismes de financement	Hausses totales des factures d'énergie, tous secteurs (Mds€/an)	Hausses totales des factures d'énergie pour les ménages (Mds€/an), dont TVA	Hausses annuelles moyennes des factures par ménage (€/an), dont TVA	Hausses annuelles moyennes des factures par « ménage exposé* » (€/an), dont TVA
Doublément des objectifs de la 6 ^e période des CEE	+ 8 à 10	+ 6 à 8	+ 200 à 300	+ 400 à 600
ETS 2	+ 9	+ 7	+ 250	+ 500
CPB	+ 5	+ 3 à 4**	+ 250 à 350**	+ 300 à 400**
Cumul	+ 22 à 24	+ 16 à 19	+ 700 à 900	+ 1 200 à 1 500

* Définis comme se chauffant aux énergies fossiles dans leur logement et comme roulant beaucoup avec leur voiture à moteur thermique (cf. profils du « Rapport sur le projet de loi de finances 2018 » du Sénat, p. 150-152).

** Hausse des factures de + 26 % en 2030 (cf. rapport de la Cour des comptes), en prenant en compte respectivement une exonération ou non de l'industrie, sur 11 millions de ménages chauffés au gaz (vs. assiette de 30 millions de ménages pour les autres mécanismes).

Sources : Nicolas Desquinabo, expert en évaluation de politiques publiques, à partir de données des sources indiquées en note de bas de pages n° 13, 14, 15 et 16, ainsi que ADEME, Columbus Consulting sur les CEE (prix du CEE de 9 et 11 €/Mwh).

Un déploiement du Fonds social pour le climat (FSC) bienvenu, mais une enveloppe trop limitée

L'UE va créer un FSC à l'échelle européenne un an avant l'entrée en vigueur de l'ETS 2, soit en 2026, afin de l'accompagner. Ce nouveau Fonds a vocation à soutenir financièrement¹⁶ les ménages en situation de précarité, les usagers des transports et les petites et moyennes entreprises (PME) afin d'accéder aux alternatives bas carbone pour se chauffer et se déplacer (ex. : rénovation performante des logements, etc.). La France devrait obtenir du Fonds environ 1,2 Md€ par an entre 2026 et 2032 (2^d bénéficiaire au sein de l'UE¹⁷), sur la base de son plan social pour le climat (PSC) à remettre à la Commission européenne d'ici à juin 2025 et qui précisera l'utilisation envisagée du FSC.

Si la mise en place du FSC associée à l'ETS 2 est bienvenue, son montant est insuffisant au regard

de l'impact attendu des divers mécanismes qui vont entrer en vigueur dans les années à venir. À titre de comparaison, **le coût pour les finances publiques des mesures d'urgence prises lors de la crise énergétique de 2022 – qui étaient insuffisamment ciblées – a avoisiné 98,5 Mds€ sur la période 2021-2024¹⁸, soit 24,6 Mds€ par an.** De plus, le déploiement du FSC un an seulement avant la mise en place de l'ETS 2 intervient trop tard pour permettre aux ménages d'anticiper la hausse des prix. Si elle n'est pas correctement expliquée et introduite avec des mécanismes compensatoires simples et lisibles, cette hausse pourrait susciter une forte incompréhension et faire l'objet d'une instrumentalisation lors de la prochaine campagne présidentielle.



© AdobeStock

16. Le Fonds pourra être utilisé de deux manières : des dépenses d'investissement ou, dans une moindre mesure (au maximum 37,5 % du Fonds), une aide directe et temporaire au revenu des ménages.

17. Le FSC sera doté de 86,7 Mds€ entre 2026 et 2032 (dotation de 65 Mds€ venant de l'UE et cofinancement de 25 % par les États membres), provenant des ETS 1 et 2.

18. Note « Faire face à la crise énergétique : quelles réponses d'urgence apportées dans l'Union européenne ? », Banque de France, juillet-août 2024.

Éteindre la CCE pour neutraliser l'impact de l'ETS 2: un coup d'épée dans l'eau pour les objectifs énergie-climat à effet négatif sur les finances publiques

En plus de l'impact de la 6^e période des CEE et des CPB, le déploiement de l'ETS 2 viendra s'ajouter à la CCE, ce qui va inévitablement provoquer une hausse des factures des ménages. Un des scénarios évoqués¹⁹ pour neutraliser spécifiquement l'impact de l'ETS 2 consisterait à supprimer ou à réduire la CCE.

Cependant, cet avantage est à contrebalancer par plusieurs facteurs :

1. La chute des recettes pour l'État due à la suppression ou à la réduction de la CCE ne serait pas compensée par l'ETS 2. Les deux mécanismes sont différents : d'un côté une taxe nationale à revenus

relativement fixes, de l'autre un marché européen à recettes fluctuantes avec une forte probabilité pour la France de récupérer un montant inférieur en raison du fonctionnement propre au marché carbone.

2. La suppression de la CCE n'aurait aucun impact positif sur l'atteinte des objectifs énergie-climat de la France et de l'UE puisqu'un signal-prix carbone viendrait simplement en remplacer un autre.

Le réseau Cler préconise donc de conserver la CCE au côté de l'ETS 2. Une telle additionalité est envisageable si, et seulement si, une compensation à hauteur de

100 % de l'impact prix est envisagée pour les ménages vulnérables.

Face aux risques d'explosion des factures et de récupération politique pouvant entraîner un coup d'arrêt pour la transition à l'échelle nationale et européenne, le réseau Cler estime qu'une réponse politique forte est nécessaire pour aller au-delà de simples modifications paramétriques de politiques publiques en place.

19. Rapport « La place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique française », Cour des comptes, septembre 2024.

Combiner investissements publics et revenu carbone universel et progressif en faveur des ménages

Le réseau Cler porte la conception d'une politique de financement de la transition énergétique devant poursuivre trois objectifs :

- **PLUS DÉPENSER**, c'est-à-dire **accroître** les financements pour la transition.
- **MIEUX DÉPENSER**, c'est-à-dire **orienter** les achats et les investissements vers des solutions bénéfiques pour la transition.
- **DÉPENSER DE MANIÈRE JUSTE**, c'est-à-dire **partager** de manière équitable les efforts entre les différents acteurs sur la base de critères notamment socio-économiques.

Cette logique doit être appliquée aux **mesures compensatoires à intégrer dans le PSC français**, qui devra proposer un mix cohérent d'aides publiques à l'investissement pour les ménages et de mesures de redistribution temporaires²⁰.

Toutefois, le contexte actuel exige une réponse politique forte allant au-delà des politiques existantes, c'est pourquoi le réseau Cler recommande la mise en place d'un **principe** simple, lisible et juste pour accompagner les ménages dans la transition énergétique : **pour 1 € d'argent public investi pour donner accès aux solutions de transition, 1 € serait redistribué via un revenu carbone universel et progressif en faveur des ménages.**

Concrètement, un « pot commun

virtuel » regrouperait les revenus provenant des nouveaux mécanismes de financement (ETS 2, P6 CEE, évolution éventuelle de l'accise sur l'énergie...)²¹ – le périmètre et le chiffrage devront être clarifiés²². Pour 1 € de dépense publique allouée à la transition énergétique (ex. : aide à la rénovation performante des logements, leasing social) provenant du « pot commun », 1 € serait pris de ce dernier pour abonder un revenu carbone redistribué en faveur des ménages.

20. Le réseau Cler dispose déjà de propositions adaptées dont, notamment, sa proposition de « **Bouclier Énergie** » portée en 2021 pour amortir la crise des prix de l'énergie.

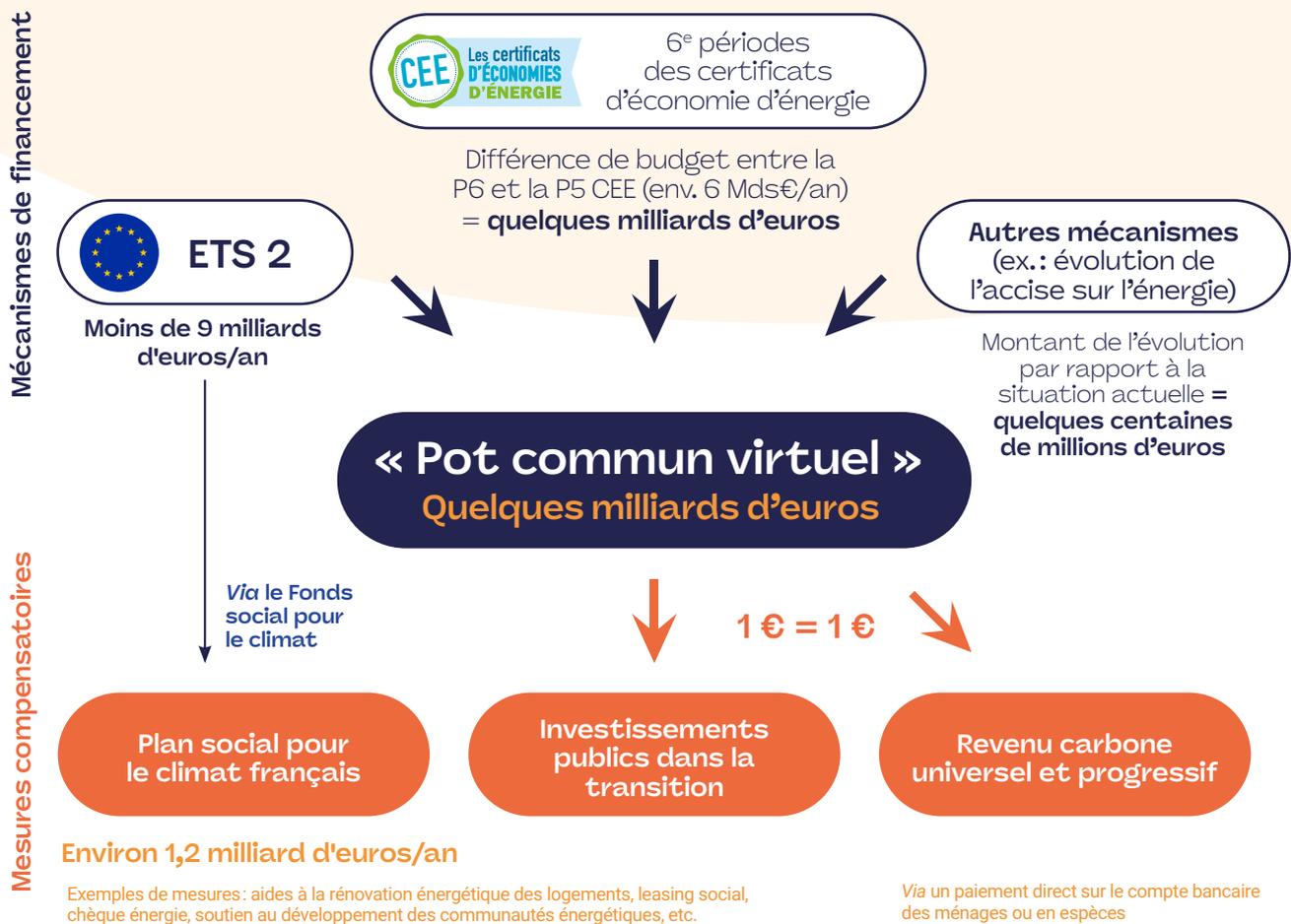
21. Pour des raisons opérationnelles, les CPB ne pourraient pas être intégrés au « pot commun », car ils vont bénéficier directement aux producteurs de biogaz.

22. Des propositions similaires – à adapter par rapport à la présente note – étant par ailleurs déjà existantes. Ex. : « [Pour le climat : une taxe juste, pas juste une taxe](#) », Conseil d'analyse économique, mars 2019 ; ou « [Carbon Pricing Incidence Calculator](#) », Mercator Research Institute.



© AdobeStock

Illustration du fonctionnement du « pot commun virtuel »



Le principe de cette mesure se fonde sur le besoin de maintenir l'adhésion des ménages face aux hausses de factures, qui n'est possible qu'en leur redistribuant une partie des recettes disponibles, à savoir la moitié. Cette mesure seule ne permettrait toutefois pas d'**orienter** les achats des ménages vers des solutions bénéfiques pour la transition énergétique; il est donc dans le même temps nécessaire de flécher l'autre moitié des revenus vers des aides publiques à l'investissement.

Le revenu carbone serait **universel** et **progressif**, sous forme de paiement direct sur le compte bancaire²³ de chaque ménage. En effet, **partager** les efforts de la transition implique de protéger davantage les ménages les plus vulnérables **en intégrant une**

progressivité du revenu carbone.

Par mesure de justice sociale, cette progressivité pourra être déterminée en prenant en compte la part de la fiscalité sur l'énergie dans le revenu total des ménages, qui est actuellement régressive²⁴. De plus, le revenu carbone serait accessible à tout le monde (**universalité** du revenu), car tous les ménages vont être impactés par les hausses de factures. Un bonus rural pourrait également être intégré, comme en Autriche, de même qu'une évolution du revenu carbone en fonction des prix sur le marché carbone. À noter : ce revenu carbone ne serait pas intégré dans le PSC, qui limite la part des aides directes aux ménages. Enfin, dégager des financements pour ce revenu carbone et les investissements publics va

nécessiter de les **accroître**.

Pour cela, le réseau Cler recommande *a minima* de flécher **l'ensemble des recettes issues de l'ETS 2** (environ 9 Mds€ par an pour la France, bien que ce chiffre soit fortement sujet à caution) vers des mesures compensatoires, en allant donc au-delà de la part de l'ETS 2 attribuée au FSC.

23. Ou de paiement en espèces pour les ménages ne disposant pas de comptes bancaires.

24. La fiscalité énergétique représentait 3,9 % du revenu moyen du premier quintile de revenus des ménages en France en 2022, tandis qu'elle atteignait 1,1 % du revenu moyen du dernier quintile (les 20 % les plus aisés). Source : rapport « La place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique française », Cour des comptes, septembre 2024 (page 60).