



CONVAINCRE

POLICY BRIEF

MARS 2026



Pour un projet de loi d'accès à l'énergie pour toutes et tous dans le logement et la mobilité



L'ESSENTIEL

Alors que la lenteur de la transition des secteurs du logement et de la mobilité affecte le pouvoir d'achat des ménages et leur capacité à se loger et à se déplacer, les besoins pour financer leur transition et ainsi renforcer la souveraineté énergétique française se chiffrent en **dizaines de milliards d'euros supplémentaires par an d'ici 2030**. De nouveaux moyens de financements sont indispensables mais, alors que les ménages sont déjà les principaux contributeurs à la fiscalité énergétique en France, **la mise en place de nouvelles taxes ne doit pas se faire avant de rendre accessibles les solutions durables aux ménages vulnérables (c'est-à-dire les catégories de revenus les plus modestes à ceux intermédiaires, déjà sous forte contrainte financière et dépendants aux énergies fossiles)**. Il s'agit d'un enjeu majeur et prioritaire pour répondre aux besoins concrets des ménages (se loger confortablement et se déplacer facilement) tout en préservant leur pouvoir d'achat (notamment pour ne pas avoir à arbitrer entre les activités et dépenses de la vie quotidienne), et dans une logique de justice sociale.

Concilier ces impératifs exige d'adopter une vision d'ensemble, guidée par plusieurs lignes directrices :

1. Améliorer les conditions de logement et la mobilité des ménages, en particulier les vulnérables, en levant les freins économiques à la rénovation performante et aux alternatives à la voiture individuelle thermique.

2. Assurer un accès pour toutes et tous à l'énergie dans le logement et la mobilité en amortissant à court terme le signal-prix sur les factures d'énergie des ménages vulnérables.

3. Faire porter l'effort de financement par les acteurs qui en ont la capacité financière et matérielle et qui ont des activités polluantes.

Afin de porter cette vision d'ensemble, le réseau Cler, le Réseau Action Climat, le Secours Catholique-Caritas France et T&E France proposent la présentation d'un **projet de loi d'accès à l'énergie pour toutes et tous dans le logement et la mobilité** liant :

- **Besoins de financement dans les secteurs du logement et de la mobilité**, en chiffrant les investissements ainsi que les compensations des ménages vulnérables face aux hausses des factures d'énergie.
- **Outils pour démocratiser les solutions durables et compenser les hausses des factures pour les ménages vulnérables**, notamment en définissant et en mettant en œuvre le **Plan social pour le climat français** et un « **soutien temporaire pour l'accès à l'énergie** ».
- **Moyens pour financer les mesures**, à regrouper dans un « **fonds de solidarité pour l'énergie** », notamment en créant de nouvelles ressources propres, en intégrant plus de justice sociale dans les dispositifs existants et en utilisant les ressources générées par le marché carbone européen bâtiments-transports (ETS 2).

Des besoins très élevés pour financer la transition énergétique et accompagner les ménages

Alors que les énergies fossiles consommées au sein de l'Union européenne (UE) proviennent en grande majorité de l'extérieur du continent et que près de 60 % de l'énergie consommée en France est d'origine fossile¹, le renforcement de la souveraineté énergétique française et européenne représente un enjeu majeur. Pour réduire les importations d'énergies fossiles, les leviers à actionner sont notamment, à court terme, la rénovation performante des logements et le déploiement des alternatives à la voiture individuelle thermique et, à long terme, l'atteinte de la neutralité carbone². Ces leviers peuvent également permettre de répondre aux besoins concrets des ménages, comme se loger confortablement et se déplacer facilement pour leurs activités professionnelles et personnelles sans payer des factures d'énergie trop élevées ni avoir à renoncer à d'autres activités ou dépenses.

Pour atteindre ces objectifs, les besoins de financement sont très importants. Ainsi, pour atteindre la neutralité carbone, la France doit doubler ses investissements annuels, soit les augmenter de 82 milliards d'euros par an (Md€/an) en 2030 par rapport à 2024³, selon la Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (SPAFTE). Concernant le logement et la mobilité, deux secteurs qui pèsent lourd dans le portefeuille des ménages (9,3 % de leur budget en 2024⁴), les besoins d'investissements supplémentaires par les ménages en 2030, par rapport à 2024, sont estimés par la SPAFTE à **+ 19 Md€/an pour la rénovation des bâtiments résidentiels et à + 11 Md€/an d'achats de véhicules particuliers bas-carbone**

(essentiellement électriques)⁵. Les financements publics devront être principalement mobilisés pour pallier un manque d'incitations (rentabilité et réglementation) et de capacité de financement des ménages (en particulier les 30 % des ménages les plus modestes)⁶.

Dans ce cadre, des moyens de financement supplémentaires sont indispensables pour mettre la trajectoire d'investissements énergie-climat et celle des financements, notamment publics, en cohérence. Toutefois, la mise en place de nouveaux outils de financement doit prendre en compte plusieurs constats :

- **Des millions de ménages vulnérables n'ont pas les moyens d'accéder aux solutions durables pour se chauffer et se déplacer.**

Par exemple, en 2023, 3,1 millions de ménages étaient en situation de précarité énergétique⁷, et plus de 1 personne sur 4 en âge de conduire (15 sur 53 millions) en situation de « précarité mobilité » en France⁸.

- **Les ménages sont très impactés par les prix de l'énergie** (augmen-

tation de leur facture énergétique moyenne d'environ 3 % entre 2023 et 2024, et même 12 % sur le logement⁹) **tout en supportant l'essentiel de la fiscalité énergétique** (contribution à 59 % des recettes fiscales énergétiques en 2023¹⁰). Or, les taxes sur les énergies et le dispositif parafiscal des certificats d'économie d'énergie (CEE) **ont augmenté de plus de 20 Md€/an** entre 2013 et 2023, avec un impact se chiffrant en centaines d'euros par an sur les factures des ménages, mais **seule une faible part (environ 20 %) de l'augmentation de ces taxes a été redistribuée aux ménages** pour les aider à accéder aux alternatives aux énergies fossiles¹¹. De plus, **des hausses de la fiscalité énergétique sont prévues d'ici 2028**, via plusieurs mécanismes¹² comme l'ETS 2. Pour prendre l'exemple de ce dernier, conçu pour appliquer un signal-prix sur les énergies fossiles, une augmentation des prix de l'énergie de l'ordre de 11 % à 13 % pour le gaz et de 10 % à 11 % pour le carburant

pourrait advenir¹³, c'est pourquoi il est essentiel de déployer des mesures compensatoires ciblées grâce aux revenus générés.

Un retard dans l'accès aux solutions alternatives

qui nécessite d'amortir à court terme le signal-prix pour les ménages vulnérables

Faute d'investissements, notamment publics, et de politiques d'accompagnement suffisants, **les solutions durables sont actuellement trop peu accessibles à l'ensemble des ménages.**

Concernant le secteur de la mobilité, par exemple, **seulement un quart de la population vivant dans des communes isolées ou des couronnes périurbaines avait le choix entre plusieurs modes de transport en 2023¹⁴**, avec bien souvent (plus de 80 % des cas) la voiture comme seul mode de déplacement possible.

Dans le secteur du logement, les passoires énergétiques¹⁵ représentent environ 3,9 millions de résidences principales au 1^{er} janvier 2025 (12,7 % du total)¹⁶, dont près de 1,5 million occupées par des ménages aux revenus très modestes et modestes (jusqu'au 2^e quintile de revenus) et environ 2,1 millions chauffées au gaz et au fioul¹⁷.

Dans ces conditions, il serait contre-productif d'appliquer un signal-prix aux ménages vulnérables n'ayant pas les moyens d'absorber une nouvelle hausse des prix et/ou d'accéder aux solutions durables pour se chauffer et se déplacer, au risque de générer une hausse des inégalités et de la précarité ainsi qu'un rejet des politiques énergie-climat.

Il serait donc nécessaire de protéger ces ménages, **en amortissant le signal-prix à court terme, tout en les aidant à réduire leurs consommations et factures d'énergie par**

l'investissement dans leur transition énergétique, pour ne plus avoir à amortir le signal-prix à moyen terme. Dans cette logique, afin d'accompagner les ménages vulnérables face à l'entrée en vigueur de l'ETS 2 en 2028, la France aurait dû obtenir, sur la base de son Plan social pour le

climat, un soutien financier du Fonds social pour le climat européen à partir de 2026 (jusqu'en 2032). Cependant, son déploiement est bloqué faute de transposition de l'ETS 2, et son montant est insuffisant (86,7 Md€ à l'échelle de l'UE entre 2026 et 2032, dont 1,2 Md€/an pour la France)

au regard des investissements et mesures compensatoires nécessaires (ex. : enveloppe budgétaire de 3,6 Md€ pour le dispositif MaPrimeRénov' en 2026¹⁸, soit trois fois plus que le montant total prévu pour le Plan).



LES RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Présenter un projet de loi liant besoins, outils et moyens pour financer et accompagner les ménages dans la transition

La transformation des modes de vie et des politiques publiques induite par la transition énergétique, en particulier pour les secteurs du logement et de la mobilité qui touchent le plus directement les ménages, doit pousser à **adopter une vision d'ensemble, au sein d'un plan global et cohérent** identifiant :

- **Les besoins de financement**, incluant investissements dans le logement et la mobilité ainsi que compensation des ménages vulnérables exposés aux hausses des factures d'énergie, **afin de répondre aux besoins concrets des ménages** (se loger confortablement et se déplacer facilement).
- Les **outils pour démocratiser les solutions durables** dans le logement (ex. : MaPrimeRénov' « rénovation d'ampleur ») et la mobilité et **pour compenser les hausses des factures pour les ménages vulnérables**.
- Les **moyens financiers** déjà prévus (ex. : ETS 2) ou à créer.

Cette vision d'ensemble pourrait se concrétiser à court terme par la pré-

sentation d'un projet de loi d'accès à l'énergie pour toutes et tous dans le logement et la mobilité.

Un projet de loi en trois parties indissociables

1. Des besoins de financement de la transition à chiffrer

Le chiffrage des besoins d'investissement et d'accompagnement des ménages dans le logement et la mobilité pourrait se baser sur plusieurs rapports publiés ces dernières années¹⁹, en y isolant la part des investissements nécessaires à destination des ménages sur ces deux secteurs (cf. chiffres de la SPAFTE 2025 mentionnés en page 2).

En outre, chiffrer les besoins de compensation des ménages vulnérables face aux effets induits de la transition serait primordial, en particulier les hausses des factures d'énergie passées et à venir. Plusieurs rapports²⁰ constituent là encore un appui pour mener ce travail. Par exemple, l'institut Rexecode estime que pour compenser le surcoût dû à l'ETS 2 pour les trois et cinq premiers déciles de revenus respectivement 1,2 Md€/an et 2,1 Md€/an seraient nécessaires²¹.

2. Des outils pour investir et démocratiser les solutions durables dans le logement et pour la mobilité

Nos organisations proposent via ce projet de loi les outils suivants, permettant de rendre accessibles la rénovation performante des logements, les alternatives à la voiture

individuelle thermique et de protéger les ménages vulnérables de la hausse des factures d'énergie :

- **Le Plan social pour le climat**, qui est prévu par le droit européen. Ce nouveau Plan pourrait permettre de renforcer des outils pertinents comme MaPrimeRénov' « rénovations d'ampleur », le leasing social, le chèque énergie, etc. Pour être pertinent, il doit être abondé par la France au-delà de l'enveloppe initialement prévue et être pérennisé après 2032.
- **Un « soutien temporaire pour l'accès à l'énergie »**, consistant en un paiement direct mensuel ou annuel aux ménages vulnérables, pour leur permettre de faire face à la hausse des factures d'énergie²².

3. De nouveaux moyens financiers à déployer pour répondre aux besoins

Dans les mesures à intégrer dans le projet de loi, nos organisations proposent :

- **d'établir un « fonds de solidarité pour l'énergie »**, qui consisterait en un fonds extrabudgétaire dédié qui serait abondé par les **nouveaux moyens financiers créés** ainsi que les revenus de mécanismes déjà existants, comme l'ETS 1 et la contribution climat-énergie (aussi appelée « taxe carbone française »). Avec pour objectifs d'investir pour démocratiser les solutions durables et de compenser

les hausses des factures d'énergie pour les ménages vulnérables, la création de ce fonds garantirait lisibilité, transparence et bonne gouvernance. Le fonds allemand « Klima- und Transformationsfonds » (KTF), qui est abondé par les revenus de l'ETS 1²³, pourrait servir d'inspiration dans ce cadre.

- **de créer de nouvelles ressources propres**, en faisant porter l'effort de financement par les acteurs qui ont la capacité financière et matérielle d'absorber le signal-prix et d'accéder aux alternatives²⁴ (ex. : taxation des actifs financiers carbonés des ménages aisés), et par

les acteurs économiques ayant une responsabilité importante par rapport aux émissions carbone (ex. : taxation des grandes entreprises du secteur des énergies fossiles).

- **de redimensionner des dispositifs existants**, en particulier pour les rendre plus justes (ex. : dans les logements, interdiction de répercussion sur les factures des ménages les plus modestes du coût des CEE pour les fournisseurs d'énergie).
- **d'utiliser les ressources issues de l'ETS 2**, qui générerait d'importants revenus pour la France, au moins 6,5 Md€/an en moyenne²⁵. À condition que le signal-prix soit

appliqué de manière adéquate (c'est-à-dire en amortissant son effet sur les ménages vulnérables), l'ETS 2 pourrait permettre d'accélérer la transition des secteurs du logement et de la mobilité, et ainsi de renforcer la souveraineté énergétique française. De plus, dans un contexte de diminution des financements publics pour la transition, les revenus de l'ETS 2 doivent financer des politiques favorables à la transition climatique et énergétique, comme exigé par la législation européenne²⁶, ce qui représente un avantage à condition de prioriser leur fléchage sur les ménages vulnérables.

1. Rapport « La souveraineté énergétique à l'épreuve des faits », Réseau Action Climat, février 2026.

2. L'UE et la France se sont fixé pour objectif d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, avec comme jalon intermédiaire la réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre respectivement de 55 % et 53,2 % (cf. projet de Stratégie nationale bas-carbone française) en 2030 par rapport à 1990.

3. « Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (SPAFTE) – Édition 2025 », direction générale du Trésor, octobre 2025.

4. Soit une facture énergétique moyenne des ménages d'environ 3700 € en 2024. Source : « Bilan énergétique de la France pour 2024 - Données définitives », SDES, janvier 2026.

5. « Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (SPAFTE) – Édition 2025 », direction générale du Trésor, octobre 2025, page 27.

6. Note « Investissements bas-carbone des ménages : quelle part pourrait être réalisée sans soutien public ? », CGDD, août 2025.

7. « Tableau de bord de l'ONPE 2025 », Observatoire national de la précarité énergétique, novembre 2025.

8. « Baromètre des mobilités du quotidien », Wimoov 2023.

9. « Bilan énergétique de la France pour 2024 - Données définitives », SDES, janvier 2026.

10. « La fiscalité environnementale en France – État des connaissances en 2025 », SDES, février 2026.

11. Article « Réorienter la taxe carbone pour baisser les émissions... et les factures ? », Institut Rousseau, octobre 2025.

12. Cf. note de positionnement « Comment financer la transition énergétique ? », réseau Cler, mars 2025.

13. Rapport « La place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique française », Cour des comptes, septembre 2024, page 75.

14. Rapport « Mobilités – Avancons ensemble ! Volet 1 », Réseau Action Climat, juillet 2025.

15. Étiquettes F et G du diagnostic de performance énergétique (DPE).

16. Étude « Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2025 », Observatoire national de la rénovation énergétique, novembre 2025.

17. *Ibid.* Cf. fichier « Données complémentaires relatives à la performance énergétique des logements au 1^{er} janvier 2025 ».

18. Article « MaPrimeRénov' : le dispositif, suspendu en janvier faute de budget, sera relancé "dans quelques jours", annonce le ministre du Logement », *Le Monde*, février 2026.

19. Par exemple, la SPAFTE (cf. note 3), le rapport « Les incidences économiques de l'action pour le climat » de J. Pisani-Ferry et S. Mahfouz, le Panorama des financements climat annuel d'I4CE ou encore le rapport « Road to Net Zero » de l'Institut Rousseau.

20. Par exemple, page 3 de la note de positionnement du réseau Cler « Comment financer la transition énergétique ? » ou l'article « Réorienter la taxe carbone pour baisser les émissions... et les factures ? » de l'Institut Rousseau.

21. Pour une hypothèse d'un prix de l'ETS 2 à 50 €/tCO₂. Source : note « ETS 2 : un mécanisme d'harmonisation des prix du carbone aux contours flous », Rexecode, juillet 2025.

22. Pour les modalités pratiques, voir par exemple : note de positionnement « Comment financer la transition énergétique ? », réseau Cler, mars 2025.

23. Rapport « The study on the EU ETS revenue use for social justice and climate neutrality in the context of Social Climate Fund and ETS2 », *LIFE Effect*, 2025, page 13.

24. Voir par exemple le tableau 3 page 38 de la SPAFTE 2025 montrant que tous les ménages ayant un niveau de vie au-dessus du décile 8 ont une capacité financière importante (au-dessus de 40 000 €).

25. Montant calculé pour la période 2027-2032, dans l'hypothèse d'un prix de la tonne carbone de 50 €. Ce montant doit être recalculé à la suite du décalage de la mise en œuvre de l'ETS 2 de 2027 à 2028 décidée au niveau européen début 2026. Source : Infographie « L'ETS2 – Carburant pour les gilets jaunes ou moteur de la transition verte ? », Institut Jacques Delors, octobre 2025.

26. Article « Auctioning of allowances », Commission européenne.