

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Rapport public thématique

Synthèse

Septembre 2025

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

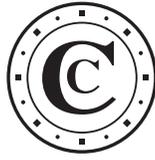
Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Une situation dégradée de notre environnement qui nécessite une action urgente pour limiter les impacts sur les sociétés.	7
2 Face aux enjeux environnementaux, collectivités et administrations se sont mobilisées, soutenues par une structure interministérielle qui doit être confortée	11
3 Des besoins financiers à mieux évaluer et des leviers d'action dont la doctrine d'emploi doit être précisée.	13
Recommandations	17

Introduction

Les engagements internationaux et européens de transition écologique pris par la France impliquent un suivi annuel de leur mise en œuvre, de leurs résultats et de leur coût, en particulier pour les finances publiques. La Cour des comptes entend contribuer à cette évaluation annuelle. Ce premier rapport sur la transition écologique représente cette contribution.



1 Une situation dégradée de notre environnement qui nécessite une action urgente pour limiter les impacts sur les sociétés

La transition écologique fait partie des politiques publiques dont la nécessité est désormais établie.

La dégradation continue et avérée de notre environnement appelle une action urgente pour en limiter les impacts

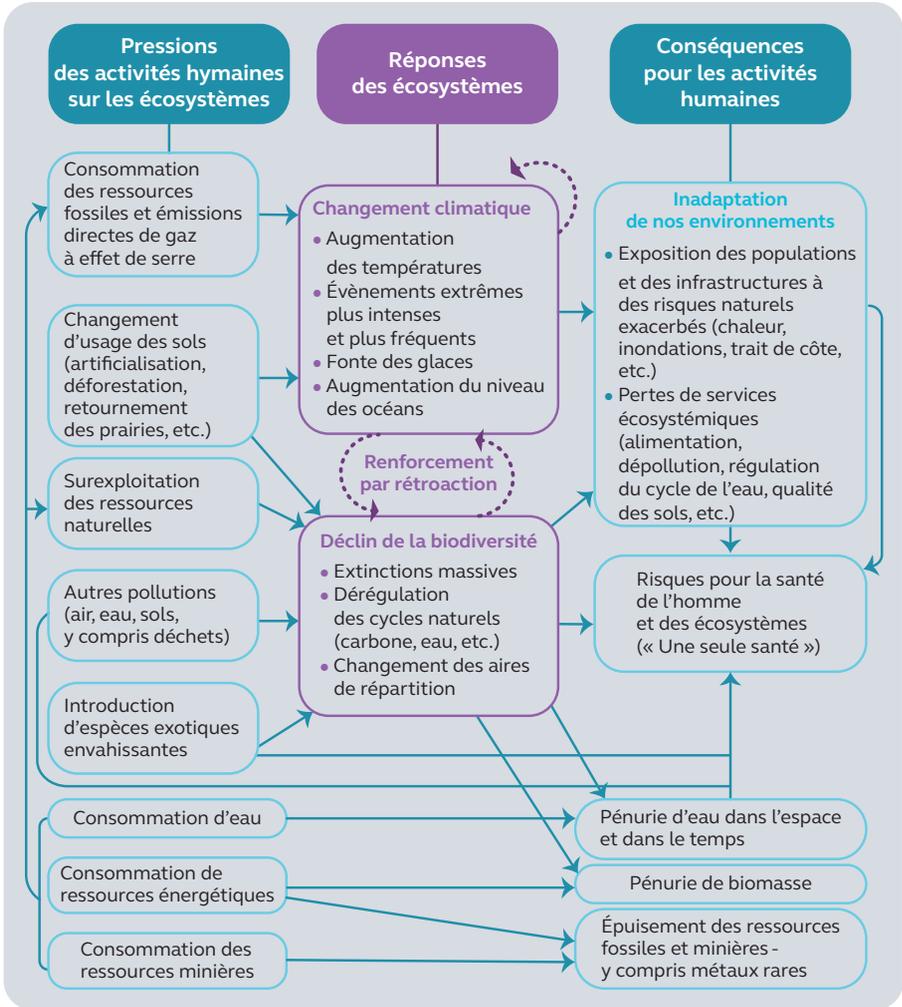
Accélération du réchauffement climatique, hausse du niveau des océans, intensification des phénomènes météorologiques extrêmes, perturbations

du cycle de l'eau, effondrement de la biodiversité, pollutions sont autant de conséquences des pressions humaines sur l'environnement qui, en retour, dégradent les conditions de vie et la santé des populations ainsi que l'activité économique.

En raison des interrelations entre ces évolutions complexes, les scientifiques des groupes d'experts internationaux sur le climat (GIEC) et sur la biodiversité (IPBES) appellent tous les pays à des transformations profondes.

Une situation dégradée de notre environnement qui nécessite une action urgente pour limiter les impacts sur les sociétés

Transversalité des problématiques environnementales



Source : Cour des comptes

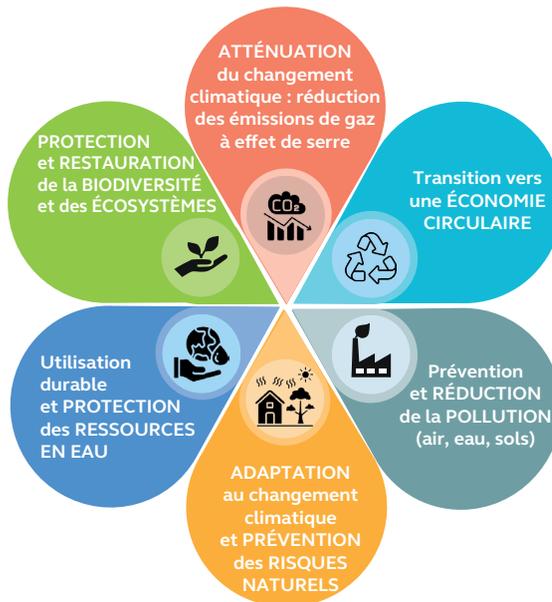
Note : Les cinq principales pressions causant l'érosion de la biodiversité sont issues des travaux de l'IPBES.

Une situation dégradée de notre environnement qui nécessite une action urgente pour limiter les impacts sur les sociétés

Celles-ci reposent sur la mise en œuvre cohérente et dans la durée, des six priorités environnementales européennes : atténuation du changement climatique, adaptation au

changement climatique, préservation de la ressource en eau, transition vers l'économie circulaire, prévention des pollutions, et préservation et restauration de la biodiversité.

Les six axes de la taxonomie européenne



Source : Cour des comptes

Le coût de la transition, bien inférieur à celui de l'inaction, va croître avec le retard pris dans la conduite des transformations

Ces dérèglements environnementaux ont entraîné, selon les estimations produites par les grands réassureurs mondiaux, des coûts économiques directs évalués autour de 300 Md€ en 2024 à l'échelle mondiale, un chiffre en progression constante depuis 2015.

Le réseau mondial des banques centrales et des superviseurs pour le verdissement du secteur financier souligne, dans des scénarios progressivement affinés, qu'à court terme, le coût de l'inaction est nettement plus élevé que celui d'une « transition écologique ». En France, un scénario de *statu quo* des politiques menées face au dérèglement climatique entraînerait une perte de 11,4 points de PIB à l'horizon 2050.

Une situation dégradée de notre environnement qui nécessite une action urgente pour limiter les impacts sur les sociétés

Aussi, parce que les pertes de bien-être nées des dérèglements s'accroissent avec le temps et parce que le coût des mesures réparatrices s'alourdit au fur et à mesure que la dette environnementale grandit, la transition écologique doit être menée sans délai et, idéalement, de façon coordonnée.

Les politiques de transition déjà engagées produisent des résultats positifs, mais encore fragiles et parfois insuffisants

La France, qui a pris des engagements aux niveaux international, européen et national sur les différents volets de la transition écologique, s'est assigné des objectifs et dotée de stratégies visant à les atteindre.

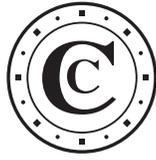
Des progrès sensibles sont observés, s'agissant par exemple de certains polluants atmosphériques mais aussi d'émissions de gaz à effet de serre (GES), qui ont diminué sur le territoire national de plus de 30 % entre 1990 et 2023. Mais les données 2024¹ indiquent que ces efforts ne sont désormais plus suffisants pour remplir les engagements climatiques de la

France. Ils doivent donc s'intensifier pour respecter la trajectoire.

Atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES de 55 % d'ici 2030 et de neutralité carbone d'ici 2050 implique ainsi de prendre en compte la notion plus complète d'« empreinte carbone », qui inclut les émissions « importées » (c'est-à-dire engendrées par la production des biens importés et consommés en France). Celles-ci sont en progression depuis 1990 et sont jusqu'à présent sans objectif de réduction défini.

En outre, dans les autres domaines de la transition écologique, la situation continue de se dégrader rapidement : le déclin de la biodiversité se poursuit, l'adaptation au changement climatique prend du retard alors que ses effets s'amplifient, le volume de déchets augmente, l'état des ressources hydriques se détériore face à des menaces croissantes (pollutions, urbanisation, perturbation du cycle de l'eau, etc.). Dans ces domaines, les avancées de l'action publique, parfois contrariée – mais jamais empêchée – par l'insuffisance de données, d'objectifs chiffrés ou d'indicateurs de suivi, demeurent limitées.

¹ Insee, juin 2025.



2 Face aux enjeux environnementaux, collectivités et administrations se sont mobilisées, soutenues par une structure interministérielle qui doit être confortée

Au-delà du seul ministère chargé de l'écologie, toutes les administrations ont progressivement investi le champ de la transition écologique et parfois mis en place, à l'instar du ministère chargé de l'économie et des finances, des équipes étoffées. Surtout, le Gouvernement s'est doté, depuis 2022, d'un secrétariat général à la planification écologique (SGPE), rattaché au Premier ministre, afin d'établir, dans un premier temps, une feuille de route globale et cohérente de la transition bas-carbone, de faciliter les arbitrages interministériels et d'assurer le suivi des résultats obtenus.

Depuis plusieurs mois, la préoccupation écologique semble être passée au second plan de l'actualité du fait d'autres priorités internationales (imprévisibilité et multiplication des conflits armés) ou nationales (redressement nécessaire des finances publiques).

C'est dans ce contexte que, en dépit de sa contribution positive, la position du SGPE a été fragilisée et son influence sur la prise de décisions réduite. La Cour préconise qu'il retrouve sa double capacité de mise en cohérence et d'impulsion, afin de donner la priorité aux politiques publiques les plus

efficaces et efficientes en s'appuyant sur des données pertinentes, articulées et cohérentes dans leurs dimensions physique et financière.

Renforcer et mieux valoriser la stratégie de financement pluriannuelle nationale ...

Depuis 2020, le budget de l'État est examiné au prisme de son impact sur l'environnement et cette analyse, utile et affinée progressivement, fait l'objet d'un rapport annexé chaque année au projet de loi de finances. Cette cotation des dépenses ne permet pas de dessiner la trajectoire financière pluriannuelle nécessaire à la mise en œuvre de la transition écologique, pas plus que d'apprécier l'écart entre cette trajectoire et la réalité.

Comme l'indiquait la Cour des comptes dans le chapitre IV de son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2024, « *il apparaît indispensable de mieux articuler les programmations climatiques et des finances publiques* ». Au-delà de la question du climat, c'est l'ensemble des trajectoires physiques environnementales (comme la baisse des émissions carbone des

Face aux enjeux environnementaux, collectivités et administrations se sont mobilisées, soutenues par une structure interministérielle qui doit être confortée

logements ou le kilométrage de haies pour la biodiversité) qui doivent être articulées avec la trajectoire des financements nécessaires. Tel était l'objet de la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (Spafte), dont une première édition a été réalisée à l'automne 2024. Ses imperfections ne doivent pas occulter l'importance de cet exercice : la Spafte est destinée à donner le cap des investissements en faveur de la transition écologique, sur la base de « chemins » à emprunter pour parvenir aux objectifs et répartir les coûts entre acteurs privés et acteurs publics. La fonction de la Spafte n'est pas de déterminer, année par année, un montant figé de dépenses à intégrer dans le budget, mais de présenter des ordres de grandeur et surtout des leviers (sobriété des usages et des consommations, « verdissement des dépenses », c'est-à-dire redirection des investissements, etc.) et des outils (subventions, réglementation, taxation, etc.) les plus efficaces, y compris dans un contexte budgétaire contraint.

Elle doit donc jouer un rôle plus large et mieux identifié que celui qui lui est aujourd'hui implicitement assigné, en tant que document remis au Parlement au moment du débat budgétaire annuel. Aussi, la Cour préconise que la Spafte soit transmise au Parlement au printemps de chaque année, en amont de la procédure budgétaire.

... et décliner cette stratégie à tous les niveaux pertinents de l'action publique

L'articulation entre trajectoire physique et trajectoire financière nationale doit également prendre en compte les

stratégies et les actions des collectivités territoriales. Cette « territorialisation de la planification écologique », sous l'égide de conférences des parties (COP) régionales, récente et encore imparfaite, devra davantage refléter les dynamiques territoriales préexistantes. Les collectivités territoriales représentent en effet les échelons politiques et administratifs les plus appropriés pour concevoir et mettre en œuvre les actions adéquates en faveur de l'adaptation au changement climatique, à la lutte contre les pollutions, à la gestion de l'eau ou à la préservation des sols et de la biodiversité.

Les plans pluriannuels d'investissement (PPI) des collectivités pourraient être les instruments permettant de favoriser la construction de trajectoires financières mises en cohérence avec les objectifs de transition définis dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et les plans locaux d'urbanisme communaux et intercommunaux (PLU et PLUi). Ces stratégies gagneraient également à prendre en compte la mise en œuvre des feuilles de route régionales issues des COP, avec un suivi rigoureux, tant en termes de financements mobilisés que de résultats obtenus, et à s'appuyer sur les évaluations environnementales des budgets désormais demandés aux collectivités locales.



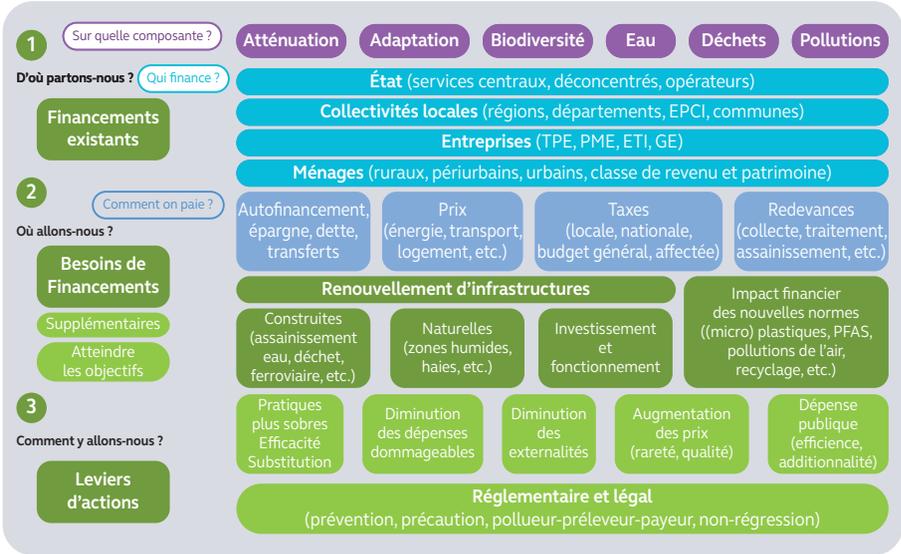
3 Des besoins financiers à mieux évaluer et des leviers d'action dont la doctrine d'emploi doit être précisée

Réussir la transition écologique suppose des montants d'investissements publics et privés supplémentaires à ceux réalisés dans un scénario de non transition. Leur chiffrage souffre encore de nombreuses insuffisances, par exemple en matière d'adaptation au changement climatique. À l'inverse, l'atténuation du changement climatique fait l'objet des évaluations les plus robustes, dont la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique détaille les éléments (110 Md€ d'ici 2030).

Les leviers et outils à mobiliser présentent des limites et atouts variés, qu'il s'agisse de la réglementation, de la fixation des prix (par exemple par l'application du principe pollueur-payeur dans les domaines de l'eau ou des déchets ou de la tarification du carbone), de la sobriété (rénovation énergétique des bâtiments par exemple), de la réduction des dépenses dommageables comme la moindre taxation des énergies fossiles ou les aides publiques.

Des besoins financiers à mieux évaluer et des leviers d'action dont la doctrine d'emploi doit être précisée

Financements actuels, besoins de financements supplémentaires et leviers d'actions (approche méthodologique)



Source : Cour des comptes

Note : Ce schéma a une visée pédagogique et ne prétend pas à l'exhaustivité.

Des travaux sont actuellement conduits sous l'égide du SGPE comme du ministère chargé de l'économie, visant à éclairer la combinaison de ces leviers et les meilleurs outils possibles dans le cadre de la prochaine stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique. Dans le contexte d'une « reprise de contrôle, exigeante et difficile, de nos finances publiques dès 2026 », comme l'indiquait la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2025 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la mise en œuvre de la planification écologique reposera largement sur des investissements privés déployés dans divers secteurs d'activité (bâtiment, transport, énergie), comme c'est déjà le cas à hauteur de 80 %.

Or, un investisseur privé ne s'engage dans la transition écologique, hors obligation réglementaire, que s'il dispose de ressources pour le faire et si l'investissement est rentable. Déterminer la rentabilité des investissements privés et évaluer les surcoûts (notamment pour les ménages) est donc un préalable à tout effort de hiérarchisation et de mise en place de soutiens publics éventuels, lesquels peuvent permettre de déclencher des investissements à la rentabilité faible ou nulle.

Ces analyses sont actuellement réalisées au sein d'un groupe de travail conduit par le SGPE dans la perspective de la prochaine Spafte.

Des besoins financiers à mieux évaluer et des leviers d'action dont la doctrine d'emploi doit être précisée

Pour renforcer la participation des ménages et des entreprises à l'effort progressif d'investissement, il convient de mieux identifier les freins à celui-ci. Concernant les ménages, la Cour recommande l'élaboration de scénarios comparés, qui permettraient de cibler les outils publics les plus efficaces et les moins coûteux pour la collectivité publique. Cet exercice

permettrait en outre de suivre la réalisation des engagements pris. Leur élaboration nécessite d'utiliser des indicateurs physiques diversifiés, mais aussi des données consolidées sur l'endettement des ménages, les restes à charge ou les disparités territoriales. La Cour recommande de développer ces outils pour mettre en œuvre une transition plus efficace et plus juste.

Recommandations

1. Fixer des objectifs de réduction de l’empreinte carbone dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC), déclinés par secteur (*Premier ministre, ministère de la transition écologique, 2026*).

2. Assurer, en lien avec la direction interministérielle du numérique, la consolidation de la feuille de route numérique et données pour la planification écologique et préciser les modalités de sa gouvernance, de sa mise en œuvre et de son suivi (*Premier ministre, 2025*).

3. Conforter l’action du secrétariat général à la planification écologique (SGPE) dans sa mission de préparation des arbitrages interministériels, y compris dans la définition de la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (*Premier ministre, 2025*).

4. Présenter la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique en amont du débat sur la loi de finances initiale pour orienter les choix d’investissements de moyen et long termes (*Premier ministre, ministère des finances, 2026*).

5. Développer des scénarios et une doctrine d’emploi des leviers et outils de politiques publiques, les moins coûteux pour les finances publiques et les plus efficaces, pour atteindre les cibles physiques de la SNBC (*Premier ministre, ministère de la transition écologique, ministère des finances, 2026*).

6. Évaluer la capacité de financement des ménages pour répartir équitablement leur charge d’investissement en matière de transition écologique (*ministère de la transition écologique, Ademe, Insee, 2027*).