

N° 139

SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2025

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2026,

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES (seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 10a

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

(Programmes 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'éologie, du développement et de la mobilité durables », 113 « Paysages, eau et biodiversité », 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », 181 « Prévention des risques », 174 « Énergie, climat et après-mines », 345 « Service public de l'énergie », 235 « Sureté nucléaire et radioprotection » et 362 « Éologie – mise en extinction du plan de relance »)

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE

Rapporteur spécial : Mme Christine LAVARDE

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, M. Georges Patient, Mme Sophie Primas, M. Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczerk, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1906, 1990, 1996, 2006, 2043, 2047, 2048, 2060, 2063 et T.A. 180

Sénat : 138 et 139 à 145 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
 PREMIÈRE PARTIE	
ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION : LA DETTE FINANCIÈRE	
L'EMPORTE SUR LA DETTE CLIMATIQUE	
I. DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT, LES CRÉDITS DE LA MISSION CONNAISSENT UNE DIMINUTION	23
II. LES EFFECTIFS ET LE PATRIMOINE IMMOBILIER DU MINISTÈRE	28
A. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION DOIVENT DAVANTAGE PARTICIPER À L'EFFORT DE RÉDUCTION DE L'EMPLOI PUBLIC	28
1. <i>Un schéma d'emploi nul sur le programme 217 en 2025</i>	28
2. <i>Les opérateurs de la mission « Écologie » : un travail de rationalisation qui reste à accomplir.....</i>	31
B. HORS DÉPENSES DE PERSONNEL, LES CRÉDITS DU PROGRAMME SUPPORT CONNAISSENT UNE AUGMENTATION EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR FINANCER LE CRÉDIT-BAIL IMMOBILIER DE LA TOUR SÉQUOIA.....	34
III. LE NOUVEAU PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE - MISE EN EXTINCTION DU PLAN DE RELANCE ».....	36
A. DES FINANCEMENTS RELATIFS À L'ENERGIE, À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS ET À LA DÉCARBONATION DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES	36
1. <i>L'année 2026 devrait permettre de solder la majeure partie des derniers engagements relatifs à la rénovation énergétique des bâtiments.....</i>	36
2. <i>L'apurement des engagements relatifs aux mesures de soutien pour la décarbonation industrielle devrait se prolonger jusqu'en 2032</i>	37
3. <i>Le financement de la stratégie hydrogène et de dispositifs destinés à moderniser et à rendre plus compétitives les filières nucléaire, aéronautique et automobile.....</i>	37
B. DES FINANCEMENTS DÉDIÉS À LA BIODIVERSITÉ, À LA TRANSITION AGRICOLE ET À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE	38
1. <i>La biodiversité et la lutte contre l'artificialisation.....</i>	38
2. <i>En 2026, 49,5 millions d'euros devraient être consacrés à des projets de développement de l'économie circulaire et des circuits courts</i>	39
3. <i>Les derniers engagements pris au titre des dispositifs en faveur de la transition agricole et alimentaire devraient être soldés en 2026</i>	39
C. DES MESURES VISANT À PROMOUVOIR LA DÉCARBONATION DES MOBILITÉS ET DU SECTEUR MARITIME.....	40
1. <i>230 millions d'euros devraient être consacrés en 2026 au financement d'opérations d'investissements destinés à promouvoir la décarbonation des mobilités</i>	40
2. <i>Des mesures de verdissement du secteur maritime.....</i>	40

DEUXIÈME PARTIE
LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

I. LA POLITIQUE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ : LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA BIODIVERSITÉ SONT EN DIMINUTION	41
A. UNE RÉDUCTION DE MOITIÉ DES FINANCEMENTS DE LA STRATÉGIE NATIONALE BIODIVERSITÉ.....	41
B. LES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ : UNE RATIONALISATION POSSIBLE DE LEUR ORGANISATION ET DE LEUR FONCTIONNEMENT.....	44
1. <i>Le plafond des agences de l'eau progresse de 50 millions d'euros.....</i>	44
2. <i>L'Office français de la biodiversité : des premières pistes de réforme cinq ans après sa création</i>	47
3. <i>Une intégration des parcs nationaux dans l'OFB devrait être envisagée afin de renforcer leurs capacités d'action</i>	52
II. REPENSER LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	54
A. LE MONTANT DES DÉPENSES LIÉES AUX CATASTROPHES NATURELLES DOIT ÊTRE MIS EN COHÉRENCE AVEC LES PRÉLÈVEMENTS SUR LES CONTRATS D'ASSURANCE	55
1. <i>Il est nécessaire de maintenir une cohérence entre le montant des dépenses destinées aux catastrophes naturelles et le prélèvement sur la garantie « CatNat » des contrats d'assurance</i>	55
2. <i>La création d'une nouvelle action pour la prévention du retrait-gonflement des argiles.....</i>	60
3. <i>La nécessité de créer une nouvelle action pour lutter contre l'érosion côtière et la submersion marine</i>	61
B. RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES : DES MOYENS BUDGÉTAIRES STABILISÉS.....	62
1. <i>Une stabilité des crédits alloués à la prévention des risques technologiques.....</i>	62
2. <i>La prévention des risques naturels et hydrauliques : la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels se poursuit.....</i>	64
C. L'ADEME CONNAÎT UN RECENTRAGE DE SES ACTIVITÉS	65
1. <i>Une restructuration opportune de la présentation des financements de l'Ademe dans la maquette budgétaire</i>	65
2. <i>Une baisse du budget incitatif et une stabilisation des emplois</i>	67
3. <i>Une stabilisation des crédits du fonds chaleur</i>	72
4. <i>Le fonds économie circulaire perd la majorité de ses crédits</i>	74
III. LE PROGRAMME 380 : LE FONDS VERT, LA VARIABLE D'AJUSTEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES DE L'ÉTAT	78
A. LE FONDS VERT VOIT SES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ÊTRE RÉDUITES DE MOITIÉ	78
1. <i>Les variations de crédits du fonds vert l'empêchent de soutenir une véritable politique d'investissement</i>	78
2. <i>Les mesures du fonds vert ne sont toujours pas ventilées</i>	81

B. LA PERTE DU FONDS TERRITORIAL CLIMAT CONSTITUE UN RETOUR EN ARRIÈRE POUR LE FONDS VERT.....	85
1. <i>Le fonds territorial climat : une mesure qui visait à redonner de la liberté aux collectivités territoriales</i>	85
2. <i>Le soutien au tri à la source et à la valorisation des biodéchets : une mesure redondante avec les autres actions de l'Ademe.....</i>	87
3. <i>Les autres mesures du fonds vert.....</i>	90

TROISIÈME PARTIE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

I. LE COÛT DES COMPENSATIONS DE L'ÉTAT AUX PRODUCTEURS D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE AUGMENTE FORTEMENT	95
A. EN 2025, LE COÛT POUR L'ÉTAT DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE DEVRAIT S'ÉTABLIR À 11,6 MILLIARDS D'EUROS	96
B. POUR 2026 LE POIDS DE LA COMPENSATION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE CONTINUE D'AUGMENTER POUR ATTEINDRE 13 MILLIARDS D'EUROS	98
1. <i>Le coût pour l'État des mécanismes de soutien à la production d'énergies renouvelables électriques devrait augmenter de 4,8 milliards d'euros entre 2024 et 2026.....</i>	102
2. <i>Le coût du soutien à l'injection de biométhane continue d'augmenter de façon très dynamique.....</i>	104
3. <i>En 2026, le coût de la péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) devrait représenter 3 milliards d'euros</i>	106
4. <i>À compter du 1^{er} mai 2026, le projet de loi de finances prévoit de financer les charges relatives au dispositif de soutien à la cogénération par l'affectation d'une fraction du produit de l'accise sur les énergies appliquée aux consommations de carburants.....</i>	107
5. <i>Avec du retard par rapport au calendrier initialement annoncé, les premiers lauréats du mécanisme de soutien à la production d'hydrogène décarboné pourraient être annoncés en 2026</i>	108
6. <i>En 2026, des dépenses résiduelles relatives aux dispositifs de soutien aux consommateurs mis en œuvre dans le cadre de la crise des prix de l'énergie.....</i>	109
II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES » FONDENT EN RAISON D'ÉVOLUTIONS TRÈS SUBSTANTIELLES DE SON PÉRIMÈTRE.....	111
A. LE CHÈQUE ÉNERGIE FAIT FACE À UN PARADOXE : ALORS QUE SES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS ONT DIMINUÉ DE 25 % EN RAISON DE LA RÉFORME RÉCENTE DE SES MODALITÉS D'ATTRIBUTION, LES FRAIS DE GESTION DU DISPOSITIF NE CESSENT QUANT À EUX D'AUGMENTER.....	113
1. <i>Très chaotique, la campagne 2024 du chèque énergie laissait déjà entrevoir l'ampleur de la baisse du nombre de bénéficiaires effectifs résultant de la fin de l'automaticité complète de l'attribution de cette aide</i>	113
2. <i>Rendue nécessaire par la fin de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la réforme technique des modalités d'attribution du chèque énergie intervenue en 2025 conduit en pratique à une réduction d'environ 25 % de ses bénéficiaires effectifs.....</i>	114
3. <i>Alors que le nombre de bénéficiaires et les aides versées se réduisent substantiellement du fait de la réforme, les frais de gestion du dispositif de chèque énergie sont quant à eux sur une trajectoire d'augmentation dynamique</i>	116

B. LE BONUS ÉCOLOGIQUE ET LE LEASING SOCIAL NE SONT PLUS FINANCÉS PAR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 174	117
1. <i>Des fiches de certificat d'économies d'énergie (CEE) encadrent désormais les aides à l'acquisition de véhicules propres dont le financement était antérieurement assuré par des crédits du programme 174.....</i>	<i>118</i>
2. <i>L'action 03 porte les crédits nécessaires à l'apurement des engagements pris en 2025</i>	<i>119</i>
C. POLITIQUE DE L'ÉNERGIE, APRÈS-MINES, LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET QUALITÉ DE L'AIR.....	119
1. <i>Politique de l'énergie : après avoir très fortement augmenté ces dernières années, le coût des études préalables à l'implantation de parcs éoliens en mer doit diminuer en 2026</i>	<i>119</i>
2. <i>Les crédits relatifs à l'après-mines augmentent de 9,1 millions d'euros mais l'avenir de l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) reste en suspens...</i>	<i>120</i>
3. <i>La stabilité des crédits relatifs à la lutte contre le changement climatique et à la qualité de l'air.....</i>	<i>123</i>
III. LE BILAN DE LA PREMIÈRE ANNÉE D'EXISTENCE DE LA NOUVELLE AUTORITÉ DE SÛRETÉ ET DE RADIOPROTECTION	124
A. LE BUDGET DE L'ASNRL EN 2025 AVAIT ÉTÉ CONSTRUIT À PARTIR DE CEUX DE L'ASN ET DE L'IRSN	124
B. EN 2026, UN BUDGET POUR L'ASNRL FRAGILE.....	128
IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACÉ) ».....	130
A. LES RECETTES DU CAS FACÉ SONT DÉSORMAIS INDEXÉES SUR L'INFLATION	130
B. REVALORISÉS À HAUTEUR DE L'INFLATION PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2025, LES CRÉDITS DU CAS PROPOSÉS PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES SONT MAINTENUS À 365,3 MILLIONS D'EUROS.....	131
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	133
• <i>ARTICLE 69 Déplafonnement des primes négatives des contrats d'énergie renouvelable et révision des tarifs de certains contrats de production photovoltaïque</i>	<i>133</i>
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	149
EXAMEN EN COMMISSION.....	151
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	175
LA LOI EN CONSTRUCTION	179

L'ESSENTIEL

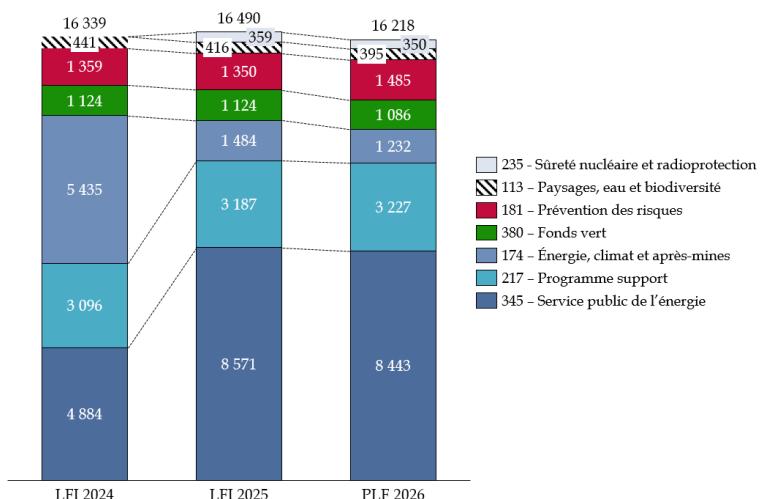
I. LA DETTE FINANCIÈRE L'EMPORTE SUR LA DETTE CLIMATIQUE

A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS EN TROMPE L'ŒIL

Dans le champ des programmes étudiés dans le cadre du présent rapport, indiqués dans le graphique suivant, les crédits sont quasiment stables en autorisations d'engagement (AE ; 17,3 milliards d'euros) et diminuent en crédits de paiement (CP) pour atteindre 16,2 milliards d'euros (- 1,7 %).

Évolution des crédits entre la LFI 2024 et le PLF 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Cette relative stabilité est en partie en trompe l'œil, puisque la mission connaît plusieurs mesures de périmètres :

- les autorisations d'engagement de l'Ademe sont, pour la première fois, inscrites dans la maquette budgétaire, ce qui, couplé à un rattrapage technique, double le niveau des AE du programme 181 « Prévention des risques » ;

- la débudgeusement du bonus écologique, qui a été basculé sur les certificats d'économie d'énergie, conduit à une diminution de 35,1 % des AE et de 17 % des CP du programme 174 « Énergie, climat et après-mines », et le dispositif de péréquation tarifaire de l'électricité en zones non interconnectées (ZNI) n'est plus financé par le programme 345 « Service public de l'énergie ».

De même, à compter du 1^{er} mai 2026, le soutien à la cogénération et au biométhane sera couvert par une fraction d'assise.

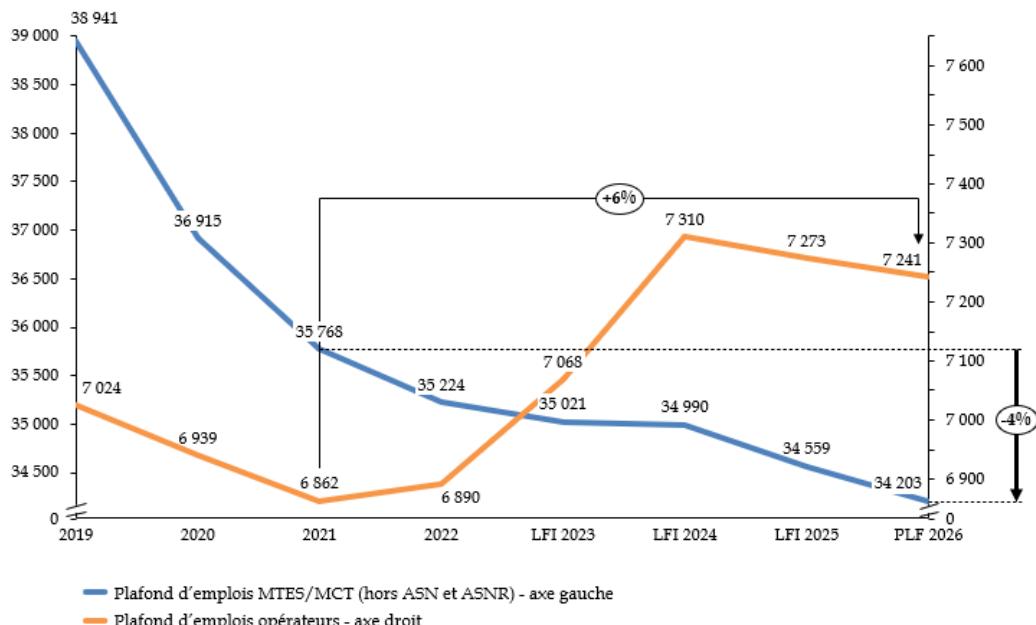
Neutralisés des effets de périmètre, les crédits des politiques environnementales connaissent une tendance à la baisse, tandis que la compensation des charges de service public de l'énergie est en augmentation.

B. LE CHANTIER DE RATIONALISATION DES OPÉRATEURS DE LA MISSION N'A PAS ENCORE DÉBUTÉ

Le plafond d'emplois du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (hors ASNR) demandé pour 2026 est de **34 203 ETPT, contre 34 559 ETPT en 2025**. En parallèle, le plafond d'emploi des opérateurs de la mission diminue également, passant de 7 273 en 2025 à 7 241 en 2026, tandis que la progression de celui des opérateurs reste supérieure.

Comparaison de l'évolution du nombre d'ETPT sous plafond de l'ensemble des emplois du ministère et celui des opérateurs du ministère de la transition écologique (hors météorologie et transports)

(en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat

Cette progression des emplois des opérateurs s'explique non pas par une politique salariale déraisonnable de leur part, mais davantage par l'accroissement des missions qui leur ont été confiées. Cela ne signifie pas

que la place de plus en plus importante prise par les opérateurs dans la conduite des politiques publiques ne soit pas problématique : **la politique environnementale de l'État n'a pas été épargnée par la complexification de l'action publique, ainsi que par les doublons et les chevauchements de compétences.**

Face à cette situation, une commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État a été menée au premier semestre, présidée par M. Pierre Barros, et rapportée par l'auteur du présent rapport¹. La commission d'enquête a formulé 61 recommandations visant à rationaliser l'organisation des opérateurs de l'État et des organismes consultatifs.

En ce qui concerne la politique environnementale, **le rapporteur insiste tout particulièrement sur le rôle du préfet et de ses services comme appui technique pour les collectivités territoriales.** La demande d'une ingénierie de proximité pour les petites collectivités est forte et la réponse apportée par les agences n'est pas suffisante.

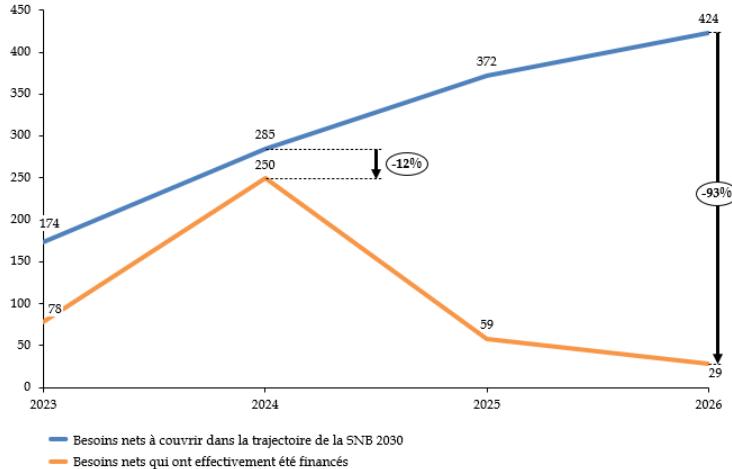
II. UNE RÉDUCTION DE MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA STRATÉGIE NATIONALE BIODIVERSITÉ

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » connaît une baisse de ses crédits dans le PLF pour 2026 de 8 % en AE et de 5 % en CP. Cette baisse des crédits résulte, tout comme l'année dernière, d'une diminution des financements de la Stratégie nationale biodiversité (SNB). **En effet, seuls 415 millions d'euros ont finalement été engagés sur la période 2023 - 2026, par rapport à un besoin de financement estimé à 1,25 milliard d'euros** par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGDD).

¹ *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, Président M. Pierre Barros, Rapporteur Mme Christine Lavarde, 1^{er} juillet 2025.*

Comparaison entre les financements supplémentaires prévus et ceux qui ont été effectivement mis en place pour la SNB 2030

(en millions d'euros)

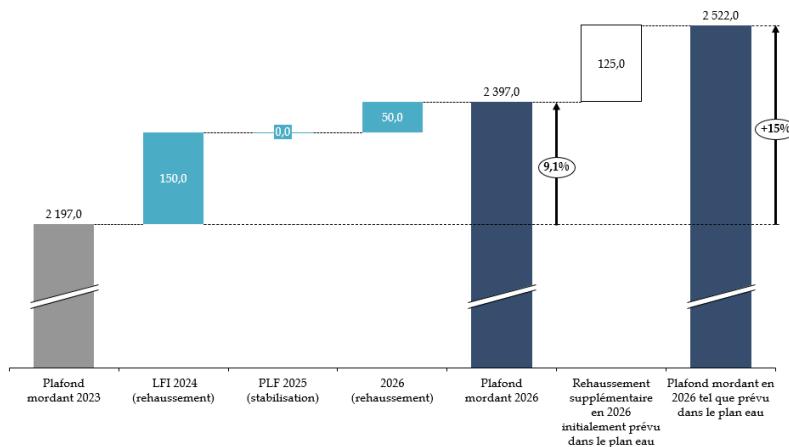


Source : commission des finances

La protection de la biodiversité n'est pas un objectif secondaire par rapport à l'adaptation au changement climatique. Il sera donc impératif de définir une nouvelle trajectoire de la Stratégie nationale biodiversité, qui priorise les actions les plus efficaces en matière de préservation de la biodiversité **et qui tienne compte de la contrainte budgétaire actuelle.** S'agissant de la politique de l'eau, le 12^e programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau a été adopté à la fin de l'année 2024. Après deux ans de stabilité, l'article 36 du présent projet de loi de finances prévoit que le plafond des agences de l'eau soit relevé de 50 millions d'euros. Ce rehaussement est toutefois inférieur aux 175 millions d'euros qui étaient prévus dans le plan eau.

Trajectoire du plafond des agences de l'eau entre 2023 et 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

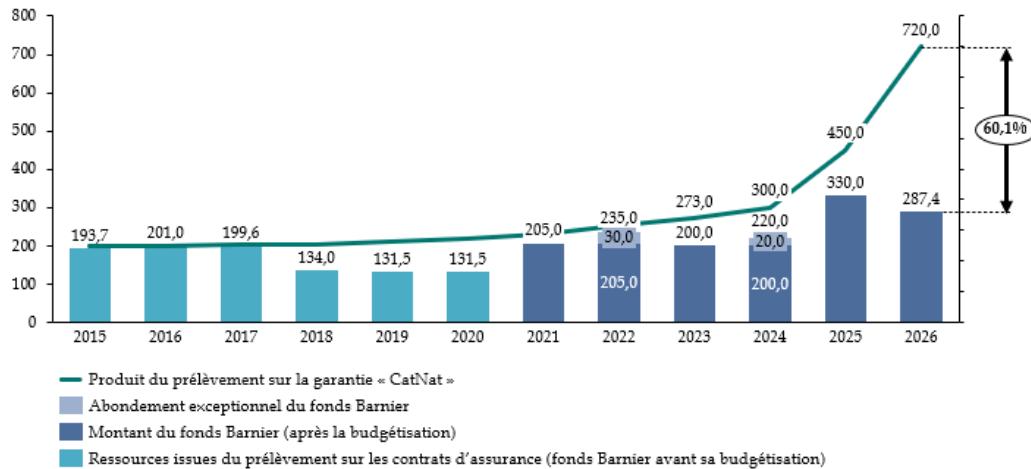
III. LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES EST PORTÉE PAR DE NOMBREUSES LIGNES DE FINANCEMENT, CE QUI NUIT À SA LISIBILITÉ

Le fonds pour la prévention des risques naturels majeurs « FPRNM », mieux connu sous le nom de « fonds Barnier », est la principale politique de prévention des risques de l'État. Il était à l'origine financé par un prélèvement sur la garantie « CatNat » des contrats des assurances, mais depuis 2021, il est intégré au budget de l'État. Le prélèvement sur les assurés n'a toutefois pas disparu, et le « contrat implicite » de la budgétisation était que la différence entre le produit de cette taxe et le montant du fonds Barnier demeure raisonnable.

À première vue, on constate un écart important entre les financements du fonds Barnier et le prélèvement sur les contrats d'assurance : **pour 2026, le produit de cette taxe devrait atteindre 720 millions d'euros, tandis que le fonds Barnier est doté de 287,4 millions d'euros.**

Comparaison entre le produit du prélèvement sur la garantie « CatNat » et les sommes allouées au fonds Barnier entre 2015 et 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Cependant, cet écart se réduit si l'on ne prend pas seulement en compte les dépenses du fonds Barnier, mais l'ensemble des crédits destinés à la prévention des risques qui relèvent du régime d'assurance des catastrophes naturelles. Lorsque l'on agrège les dépenses spécifiques pour les catastrophes naturelles qui relèvent du régime « CatNat », la somme de ces dépenses correspond au montant du prélèvement de la garantie des contrats d'assurance jusqu'en 2024.

Toutefois, faute de ventilation *a priori* du fonds Barnier et du fonds vert, il n'est pas possible d'établir des chiffres pour 2025 et 2026. Il est néanmoins probable que l'écart se creuse une nouvelle fois en 2026, en raison de la très forte progression du rendement du produit sur le prélèvement de la garantie CatNat.

En outre, dans le PLF pour 2026, 30 millions d'euros en AE et 15 millions en CP sont ouverts pour une nouvelle action 15 « retrait-gonflement des argiles », qui vise spécifiquement à soutenir la réalisation de travaux de prévention pour les maisons les plus exposées à ce risque. Cette mesure avait été inscrite sur l'action 14 « fonds de prévention des risques naturels majeurs » l'année dernière, à la suite d'un amendement du rapporteur spécial visant à mettre en place des actions pour lutter contre le RGA.

De manière similaire, la commission propose un amendement de transfert de crédits du programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » au programme 181 « Prévention des risques », afin de mettre en place une action 16 « Lutte contre l'érosion côtière et la submersion marine ». En effet, à l'horizon 2050 il est estimé que 5 200 logements, pour une valeur totale estimée à 1,1 milliard d'euros,

seraient menacés. Il est donc temps de mettre en place une véritable politique publique à ce sujet.

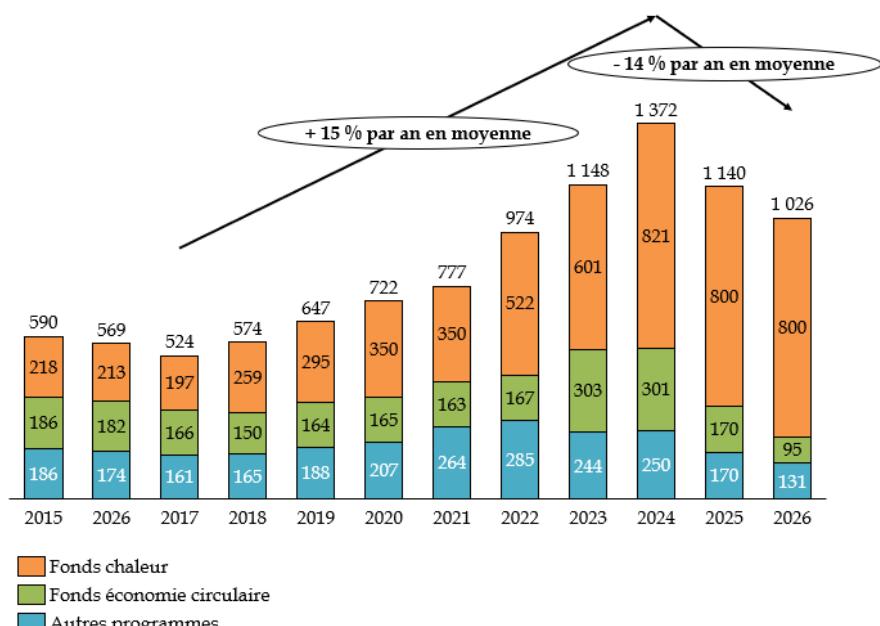
IV. LE SOUTIEN DE L'ÉTAT À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE DOIT ÊTRE REPENSÉ

Le budget incitatif de l'Ademe pour 2026, retranché de 59 millions d'euros correspondant à la mise en réserve, est estimé par l'opérateur à 1,026 milliard d'euros en AE. Ce montant est inférieur de 10 % à ce qu'il était en 2025 (1,14 milliard d'euros), sachant que le budget incitatif connaissait déjà une baisse par rapport à celui de 2024 (- 16,9 % par rapport à 1,372 milliard d'euros).

Tous les principaux programmes de l'Ademe sont en baisse, à l'exception du fonds chaleur, dont les crédits ont été maintenus à hauteur de 800 millions d'euros. Anticipant que cette stabilité pourrait être remise en cause dans un futur proche, la commission soutient l'extension du fonds de garantie pour les contrats PPA (*Power purchase agreement*), et propose, en contrepartie, **un amendement de réduction des crédits du fonds chaleur**.

Évolution des autorisations d'engagement du budget incitatif de l'Ademe depuis 2015

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

À l'inverse, les crédits du fonds économie circulaire s'effondrent : ils baissent de 45,7 % par rapport à l'année dernière, sachant que le fonds avait déjà perdu 41,9 % de ses crédits entre 2024 et 2025. Dans son rapport sur le soutien de l'État à la prévention des déchets et à l'économie circulaire¹, le rapporteur spécial proposait de réduire progressivement les financements du fonds économie circulaire. Toutefois, le rapporteur spécial soulignait également qu'il est nécessaire que les filières REP, et notamment les éco-contributions qu'ils collectent, soient aptes à prendre le relais.

Or, jusqu'à présent, le bilan des filières REP est décevant. Les objectifs ne sont pas atteints, et le fonctionnement des éco-organismes est très peu transparent. **Il est donc indispensable de renforcer le contrôle des filières, en mutualisant les moyens des administrations en charge du suivi des REP en trouvant des solutions pour que les éco-contributions aillent au financement d'actions plus efficaces.**

V. LE « FONDS VERT » : LA VARIABLE D'AJUSTEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES DE L'ÉTAT

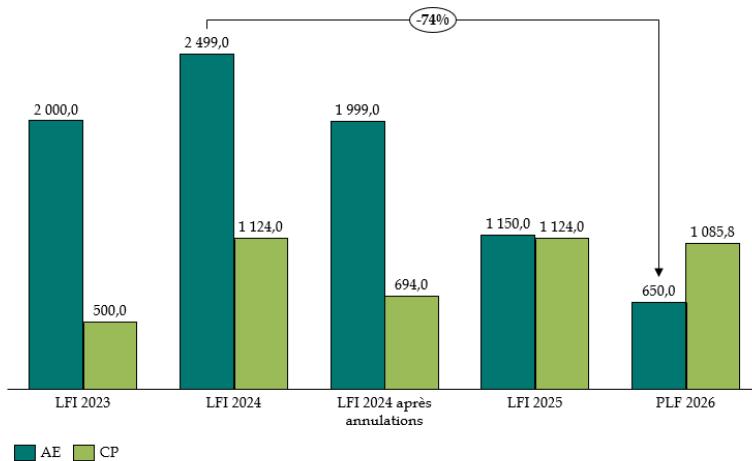
Le programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », dit le « fonds vert », est doté de 650 millions d'euros en AE et de 1,085 milliard d'euros en CP, ce qui représente une baisse de 43,5 % en AE et de 3,4 % en CP par rapport à l'année précédente.

L'effondrement des autorisations d'engagement du programme est l'illustration des fragilités structurelles du fonds vert, que le rapporteur spécial a régulièrement rappelées. Ce « stop and go » des crédits du fonds vert est incompatible avec une véritable politique d'investissement. **Les collectivités territoriales ont besoin de se projeter dans le temps long, ce qui requiert de la stabilité à la fois dans les programmes financés et les montants octroyés.**

¹ *Rapport d'information fait au nom de la commission sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, Mme Christine Lavarde, 8 octobre 2025, page 59.*

Exécution des crédits du fonds vert en 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Le rapporteur spécial regrette en outre la disparition du fonds territorial climat (FTC) au sein du programme 380. Ce fonds, mis en place en 2024 et en 2025 à l'initiative du Sénat, vise à affecter des sommes directement aux collectivités territoriales pour les projets qu'elles souhaitent mener dans le cadre de leurs plans climat-air-énergie (PCAET), plutôt que de conditionner les financements à un examen par les services de l'État, comme c'est le cas des autres mesures du fonds vert. **Il reposait sur l'idée qu'il faut faire confiance aux collectivités territoriales**, plutôt que de chercher à calquer les investissements locaux sur des priorités définies au niveau national.

VI. UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DU COÛT POUR L'ÉTAT DES COMPENSATIONS AUX PRODUCTEURS D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE

Depuis la fin de la crise des prix de l'énergie, et essentiellement en raison de la baisse des prix sur les marchés de gros de l'électricité, **le coût de la compensation par l'État des charges de service public de l'énergie (CSPE) augmente de façon très sensible.**

Après une réévaluation substantielle par la CRE dans une délibération de juillet 2025¹, **les compensations des CSPE coûteront 11,6 milliards d'euros en 2025**, obligeant l'État à ouvrir 1,1 milliard de crédits sur le programme 345 « Service public de l'énergie » au titre de cet exercice

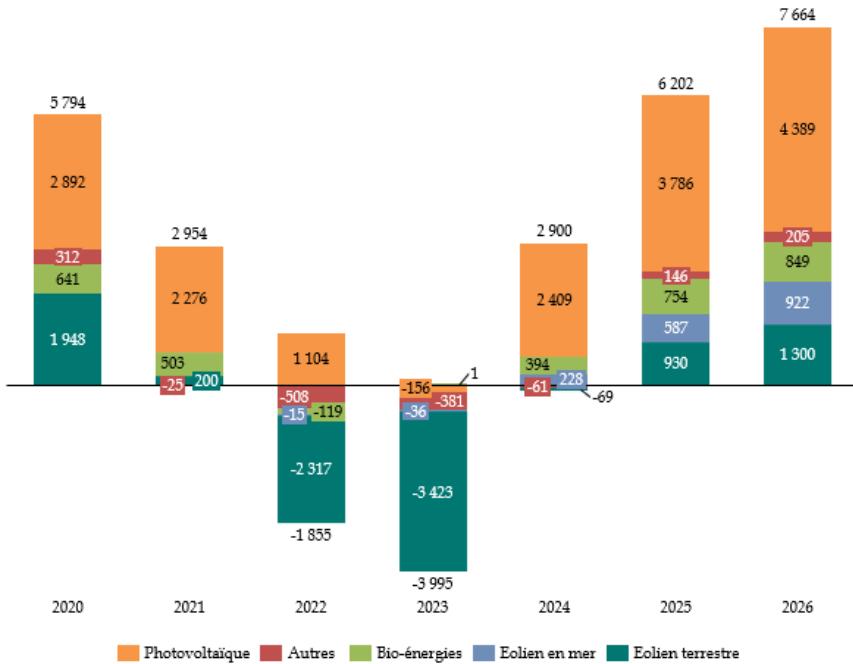
¹ Délibération n° 2025-180 de la Commission de régulation de l'énergie du 10 juillet 2025 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie à compenser en 2026 et à la réévaluation des charges de service public de l'énergie à compenser en 2025.

dans le cadre du projet de loi de fin de gestion pour 2025. Si globalement l'ensemble des catégories de charges ont contribué à cette hausse, de par leur poids dans l'ensemble constitué par les CSPE, **les dispositifs de soutien à la production d'électricité renouvelable expliquent l'essentiel** de l'évolution. Le coût de ces derniers a en effet augmenté de 3,3 milliards d'euros entre 2024 et 2025.

En 2026, le coût pour l'État des CSPE devrait encore augmenter pour avoisiner les **13 milliards d'euros**. Il est à noter que **depuis août 2025**, le **dispositif de péréquation tarifaire de l'électricité en zones non interconnectées (ZNI)** n'est plus financé par des crédits du programme 345 mais par une affectation de fiscalité. L'article 42 du présent PLF prévoit un basculement de même nature pour le financement des dispositifs de soutien à la cogénération et à l'injection de biométhane. Cette situation nouvelle explique les écarts qui sont désormais observés entre les crédits inscrits sur le programme 345 en loi de finances (8,4 milliards d'euros proposés pour 2026) et l'évaluation par la CRE du coût des compensations de CSPE. Cependant, le coût total des CSPE reste imputé sur le budget de l'État soit par les dépenses du programme 345, soit par le renoncement à une part de ses recettes fiscales. **Aussi est-il essentiel que le Parlement continue de suivre**, au-delà des seuls crédits du programme 345, **l'évolution du coût total de la compensation** par l'État des CSPE.

Après la période inédite, en 2022 et 2023, durant laquelle les dispositifs de soutien à la production d'électricité renouvelable ont généré des recettes exceptionnelles pour l'État, depuis 2024, ces mécanismes sont redevenus une charge nette substantielle et croissante pour ce dernier. Leur coût doit progresser de 4,8 milliards d'euros entre 2024 et 2026 (+ 164 %) pour s'établir à 7,7 milliards d'euros dont 4,4 milliards d'euros (57 %) pour la seule filière photovoltaïque.

Évolution des charges de service public de l'énergie relatives au soutien à la production électrique d'origine renouvelable en métropole entre 2020 et 2026
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les délibérations de la CRE

Créée en 2023, l'**action 18 « Soutien hydrogène »**, a vocation à porter les crédits relatifs à un **dispositif de soutien à la production d'hydrogène décarboné**. Alors que le lancement d'un premier appel d'offres était à l'origine prévu dès 2023, ce dispositif a pris du retard. Un premier appel à candidatures a finalement été lancé au mois de décembre 2024. Après la conclusion d'une convention de mandant entre elle et la DGEC, l'**Ademe devra instruire en 2026 les différentes offres** et classer les lauréats qui auront ensuite six mois pour signer leurs contrats de soutien. Pour 2026, le présent PLF a prévu **500 millions d'euros d'AE**, destinés à venir compléter les 340 millions d'euros d'AE reportés de la gestion 2025, et **13,3 millions d'euros de CP** pour financer le lancement de ce dispositif.

VII. LA DÉBUDGÉTISATION DU BONUS ÉCOLOGIQUE CONDUIT À UNE RÉDUCTION TRÈS SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 174

Depuis 2025, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » connaît des bouleversements substantiels de son périmètre. Tandis que dès 2025, l'ensemble des crédits relatifs au dispositif « MaPrimeRenov' » ont été basculés vers le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » rattaché à la mission « Cohésion des territoires », depuis juillet 2025, les principales aides à l'acquisition de véhicules propres (bonus écologique et leasing social) sont financées par le mécanisme extra-budgétaire des certificats d'économies d'énergie (CEE). Ainsi, en 2026, les crédits budgétaires prévus sur le programme 174 s'élèvent-ils à **1 245 millions d'euros en AE et 1 232,1 millions d'euros en CP**. Par comparaison, le projet de loi de finances pour 2024 prévoyait d'allouer à ce même programme en 5 817 millions d'euros en AE et 5 435 millions d'euros en CP.

À périmètre constant¹, en 2026, les CP inscrits sur le programme 174 augmentent de **151 millions d'euros (+ 15,3 %)**. Cette augmentation s'explique par la **hausse des CP alloués au dispositif du chèque énergie**. Cette progression ponctuelle ne s'explique pas par une évolution du dispositif ou du nombre de ses bénéficiaires qui, au contraire, décroît sensiblement (voir *infra*). Elle est simplement liée au **décalage dans le temps de la campagne 2025** de cette aide en raison de la réforme du dispositif ainsi que de l'adoption tardive de la loi de finances pour 2025 (voir *infra*).

A. ALORS QUE LES BÉNÉFICIAIRES DU CHÈQUE ÉNERGIE DEVRAIENT DIMINUER D'ENVIRON 25 % EN RAISON DE LA RÉFORME DE SES MODES D'ATTRIBUTION, LES FRAIS DE GESTION DU DISPOSITIF N'ONT JAMAIS ÉTÉ SI ÉLEVÉS

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a conduit à remettre en cause les modalités d'identification automatisées des bénéficiaires du chèque énergie et a imposé une réforme. Alors qu'auparavant l'ensemble des bénéficiaires étaient identifiés en amont de chaque campagne et automatiquement destinataires de leur chèque, depuis cette réforme, **seule une partie des ménages éligibles sont désormais connus de l'administration et peuvent faire l'objet d'un envoi automatisé. Les autres doivent dorénavant se faire connaître spontanément** en se manifestant sur une plateforme en ligne ou par courrier.

En raison d'un taux de non recours attendu très significatif, le **nombre de ménages effectivement bénéficiaires de cette aide pourrait diminuer d'environ 25 %**, soit la baisse des crédits d'autorisations d'engagement prévue en 2026 pour le dispositif. En effet, **alors qu'environ**

¹ En neutralisant l'évolution des crédits relatifs aux aides à l'acquisition de véhicules propres.

5,5 millions de ménages recevaient automatiquement leurs chèques énergie avant la réforme, ils ne sont plus que 3,8 millions au titre de la campagne 2025, soit un montant de chèques émis de 571 millions d'euros contre plus de 800 millions d'euros avant la réforme. L'administration espère que **600 000 ménages éligibles réclameront spontanément leur chèque au titre de la campagne 2025**. Cet objectif semble ambitieux au regard des 176 000 ménages qui s'étaient manifestés sur la plateforme dédiée en 2024.

Alors que le nombre de bénéficiaires et les aides versées se réduisent substantiellement, les frais de gestion du dispositif de chèque énergie connaissent quant à eux une trajectoire d'augmentation dynamique.

D'après la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), ils pourraient atteindre **40 millions d'euros en 2026**, soit près de **7 % des dépenses d'intervention** prévues au cours de cet exercice. Alors qu'ils ne représentaient que **21,6 millions d'euros en 2020**, ces frais auront ainsi **presque doublé en six ans**. Si la hausse très importante de ces frais en 2022 et 2023 pouvait s'expliquer par les nombreux chèques exceptionnels instaurés lors de la crise des prix de l'énergie, il semble qu'une sorte « d'effet cliquet » se soit produit puisque les coûts n'ont pas retrouvé depuis leur niveau antérieur. D'après la DGEC, le pic de dépenses observé en 2025 à 52 millions d'euros s'explique principalement par la mise en place de la réforme du dispositif ainsi que par la mise en œuvre du e-chèque énergie.

Évolution des frais de gestion du dispositif de chèque énergie (2019-2026)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur

B. LE BONUS ÉCOLOGIQUE ET LE LEASING SOCIAL DISPARAISSENT DU PROGRAMME 174 ET SONT DÉSORMAIS FINANCÉS PAR DES CEE

Jusqu'en juillet 2025, le bonus écologique restait financé par des crédits suivis sur l'action 03 « Aides à l'acquisition de véhicules propres » du programme 174. En 2024, la prime à la conversion ainsi que la première saison du leasing social étaient aussi financées par des crédits budgétaires inscrits sur cette action.

Désormais rebaptisé « prime coup de pouce véhicules particuliers électriques », **le bonus écologique est financé via une fiche CEE**, pour des primes qui peuvent atteindre **jusqu'à 5 600 euros¹**. Depuis cette année également, le dispositif de **leasing social**, dont la première vague avait été lancée en 2024, est lui **aussi financé par des CEE**. Piloté par l'Ademe, il a été **relancé le 30 septembre 2025** pour une deuxième vague dotée d'une enveloppe de **369 millions d'euros**.

VIII. UN AN APRÈS SA CRÉATION, L'ASNR RISQUE NE PAS ÊTRE EN CAPACITÉ D'ACCOMPAGNER LA RELANCE DU NUCLÉAIRE

L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ont été fusionnés au 1^{er} janvier 2025 pour créer l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR). Depuis cette date, ses crédits sont portés par un programme dédié « sûreté nucléaire et radioprotection »².

Le programme 235 est doté pour 2026 de 345,6 millions d'euros en AE et de 350,3 millions d'euros en CP, en diminution de respectivement 2,5 % et 2,4 % par rapport à l'année dernière. Le budget de l'ASNR en 2025 avait été construit à partir des budgets de l'ASN et de l'IRSN, en y incluant des mesures nouvelles visant à renforcer les moyens de l'ASNR, dans un contexte de relance du nucléaire et d'adaptation au changement climatique.

Les baisses de crédits prévues pour 2026 s'expliquent par des mesures d'économie. Toutefois, l'ASNR a indiqué au rapporteur spécial que la diminution de la dotation d'investissement « *n'est pas en cohérence avec les besoins de recherche, d'expertise et de contrôle induits par les grands chantiers du nucléaire.* »³ En outre, **l'ASNR n'a pas pu effectuer 12 recrutements** prévus dans l'ancien plafond de l'IRSN en raison du changement de règles dû au nouveau statut de l'établissement. **Le rapporteur spécial estime que cette situation est regrettable, et espère que le Gouvernement clarifiera rapidement la situation.**

¹ Pour les ménages des déciles 1 à 5.

² Le numéro du programme « 235 » a été choisi en référence à l'isotope fissile uranium 235, qui est utilisé comme combustible primaire dans la plupart des réacteurs nucléaires.

³ Réponses de l'ASNR au questionnaire du rapporteur spécial.

IX. ALORS QUE LES RECETTES DU CAS FACÉ SONT DÉSORMAIS INDEXÉES SUR L'INFLATION, LE GOUVERNEMENT N'A PAS PRÉVU D'AUGMENTER SES CRÉDITS EN 2026

Jusqu'en 2024, les recettes du CAS provenaient d'une contribution des gestionnaires des réseaux de distribution publique d'électricité. Dans la mesure où elle n'était pas conforme aux règles du droit de l'Union européenne, l'article 20 de la loi de finances pour 2025 a prévu, à compter du 1^{er} août 2025, de lui substituer l'affectation d'une fraction du produit de l'accise sur l'électricité fixée à 377 millions d'euros en 2025 puis indexée sur l'inflation¹. Ainsi, en 2026, les recettes du CAS représenteraient-elles 381,9 millions d'euros.

Les crédits du CAS étaient maintenus depuis des années à 360 millions d'euros, ce qui équivalait à une baisse en volume en raison de l'inflation. Pour tenir compte du nouveau principe d'indexation des recettes du CAS, la loi de finances pour 2025 a prévu de majorer de 5,3 millions d'euros ses crédits.

En 2026, le Gouvernement n'a en revanche pas prévu de revaloriser ces crédits à la hauteur de l'augmentation des recettes attendues. En effet, le présent PLF prévoit de stabiliser en euros courants les crédits adoptés en 2025, soit 365,3 millions d'euros. Quand bien même le CAS doit apurer une dette héritée d'engagements pris avant sa création, cette absence de revalorisation de ses crédits à la hauteur de la progression attendue de ses recettes est regrettable.

X. LA MISSION ÉCOLOGIE SERT DE NOUVEAU POINT D'ANCRAGE AUX DERNIERS REPORTS DE CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE

En 2026, du fait de la suppression de la mission « Plan de relance », le programme 362 « Écologie », qui faisait partie de cette mission depuis sa création, est transféré au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». En phase d'extinction, ce programme n'a plus vocation à être abondé de nouveaux crédits en lois de finances. Les crédits ouverts en cours de gestion ne correspondent qu'au report des crédits de paiement (CP) non consommés l'année précédente et qui constituent les restes à payer du programme. Compte-tenu de la prévision de consommation de crédits au cours de l'exercice 2025, le projet annuel de performance prévoit qu'au 31 décembre 2025, les restes à payer de ce programme devraient représenter 2,9 milliards d'euros.

En particulier, à la fin de l'année 2024, pour les opérations de rénovation énergétique des bâtiments de l'État, **2,5 milliards d'euros de dépenses ont été effectivement décaissées sur les 2,7 milliards d'euros que**

¹ Disposition prévue par l'article 129 de la LFI pour 2025.

représentent le total des engagements. Il est possible qu'une part de ces 200 millions d'euros de restes à payer soient reportée en 2026.

En 2026, 182 millions de CP devraient également être consommés pour financer des investissements visant notamment à contribuer à améliorer l'offre de transports en commun dans les zones urbaines denses, à encourager l'usage du vélo, ainsi que le covoiturage ou encore à régénérer le réseau des voies navigables.

Réunie le mercredi 19 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » tels que modifiés par trois amendements, les deux premiers conduisant à minorer les crédits de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3,7 millions d'euros en crédits de paiement, et le troisième à procéder à un transfert de crédits de 20 millions d'euros. Elle a également proposé l'adoption, sans modification, du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». Enfin, elle a proposé d'adopter l'article 69 sans modification.

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'Etat », « Aide publique au développement », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la nation », « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, le rapporteur spécial n'avait reçu aucune réponse.

À la date d'examen en commission de la mission/du compte spécial le 19 novembre 2025, il a obtenu 63 % des réponses.

PREMIÈRE PARTIE

ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION :

LA DETTE FINANCIÈRE L'EMPORTE

SUR LA DETTE CLIMATIQUE

I. DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT, LES CRÉDITS DE LA MISSION CONNAISSENT UNE DIMINUTION

Le présent rapport porte sur les programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » hors dépenses relatives aux transports, à l'information géographique et à la météorologie¹, soit 76 % des CP de la mission en 2025. Ce périmètre recoupe :

- le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », programme support de la mission, qui assure le fonctionnement général des services et porte la masse salariale du ministère de la transition écologique et depuis 2018, du ministère de la cohésion des territoires ainsi que du secrétariat d'État chargé de la mer ;
- le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », qui soutient les actions destinées à mettre en œuvre la politique de l'eau et à préserver la biodiversité ;
- le programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », créé par la loi de finances pour 2023, qui vise à financer des politiques en lien avec la transition écologique dans les collectivités territoriales ;
- le programme 181 « Prévention des risques », qui regroupe les crédits employés dans la lutte contre les risques naturels, technologiques et hydrauliques, ainsi que les moyens alloués à l'ADEME, au renforcement de la sûreté nucléaire et, depuis la loi de finances pour 2021, au Fonds de prévention des risques naturels majeurs (fonds « Barnier »), et une action visant à lutter contre le retrait-gonflement des argiles (RGA) ;
- le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », qui rassemble les ressources consacrées au pilotage de la politique énergétique, à la gestion économique et sociale de l'après-mines, à la lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air, à l'accompagnement de la transition énergétique (chèque énergie, prime de rénovation énergétique, aides à l'acquisition de véhicules propres) ;

¹ Soit les programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » et 159 « Expertise, géographie et météorologie ».

- le programme 345 « Service public de l'énergie », qui regroupe les charges de service public de l'énergie, auparavant inscrites sur le CAS « Transition énergétique » ;

- le programme 235 « Sûreté nucléaire et radioprotection », créé par la loi de finances¹ pour 2025, qui porte les dépenses de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR).

- le projet de loi de finances pour 2026 transfert également le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance », désormais supprimée, et ce programme est renommé « Écologie - mise en extinction du plan de relance ». Il vise à servir d'ancrage budgétaire aux crédits de paiement qui restent à être décaissés à la suite des engagements du plan de relance. Ce programme n'est doté d'aucun crédit pour 2026, et il a vocation à être abondé uniquement par des reports de crédits.

Enfin, le champ de l'analyse porte également sur **le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE) ».**

Le projet de loi de finances pour 2026 propose, pour les programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » examinés par le rapporteur spécial, 17,4 milliards d'euros en AE et 16,2 milliards d'euros en CP, ce qui représente une quasi-stabilité des AE (- 0,02 %) et une baisse des CP de - 1,7 % par rapport à l'année dernière.

Toutefois, ces chiffres sont partiellement biaisés par une mesure de périmètre : les autorisations d'engagement de l'Ademe, qui jusqu'à présent n'étaient pas indiquées dans la maquette budgétaire, y sont désormais inscrites. Ce changement de présentation a nécessité l'inscription d'AE « techniques », d'un montant de 856,1 millions d'euros, qui correspondent aux engagements passés.

Ainsi, la combinaison entre ce ratrappage technique et la présentation des véritables engagements de l'Ademe conduit à **un quasi-doublement des AE du programme 181 « Prévention des risques » (+ 1 228,4 millions d'euros, pour atteindre 2 646,2 millions)**, alors qu'en réalité, les AE « véritables » du programme sont en baisse.

Les autorisations d'engagement sont en baisse de 43,5 % sur le programme 380 « fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », mieux connu sous le nom de « fonds vert », passant de 1,15 milliard d'euros dans la loi de finances initiale pour 2025 à 650 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2026. Cette diminution s'explique pour l'essentiel par les mesures d'économies.

¹ Le numéro du programme « 235 » a été choisi en référence à l'isotope fissile uranium 235, qui est utilisé comme combustible primaire dans la plupart des réacteurs nucléaires.

Les crédits de paiement du fonds vert sont relativement stables, avec une baisse de seulement 3,4 %, ce qui ne donne toutefois pas de réelles indications sur le dynamisme actuel du programme, puisque ces crédits de paiement correspondent intégralement à des décaissements de projets engagés dans le passé.

Le programme 174, « Energie, climat et après-mines », voit également ses autorisations d'engagement diminuer de 35,1 % (- 674,4 millions d'euros) et ses crédits de paiement baisser de 17 % (- 251,6 millions d'euros). Cette perte de crédits s'explique pour l'essentiel par la débudgeotisation du bonus écologique, qui à compter du second semestre 2025, a basculé sur le dispositif des certificats d'économie d'énergie.

Enfin, le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » est le dernier à accuser une baisse notable de crédits, de respectivement 8 % en AE (- 32,7 millions d'euros) et de 5 % en CP (20,7 millions d'euros). Là aussi, cette diminution résulte principalement des mesures d'économies.

Les autres programmes de la mission Écologie sont plus stables.

Le programme 217, « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », connaît une augmentation de 1,3 % en CP, qui découle de mesures catégorielles.

Le programme 235, « Sûreté nucléaire et radioprotection » voit ses crédits de paiement diminuer de 2,4 %, qui correspondent à une baisse des investissements consécutive à des mesures d'économie.

Enfin, le programme 345 « Service public de l'énergie » enregistre une diminution de 1,5 %. Cette stabilité n'est qu'apparente : la forte augmentation du coût des compensations de l'État aux producteurs d'électricité renouvelables est compensée par une mesure de périmètre relative aux zones non interconnectées (ZNI).

**Évolution des crédits de la mission
« Écologie, mobilité et développement durables »**

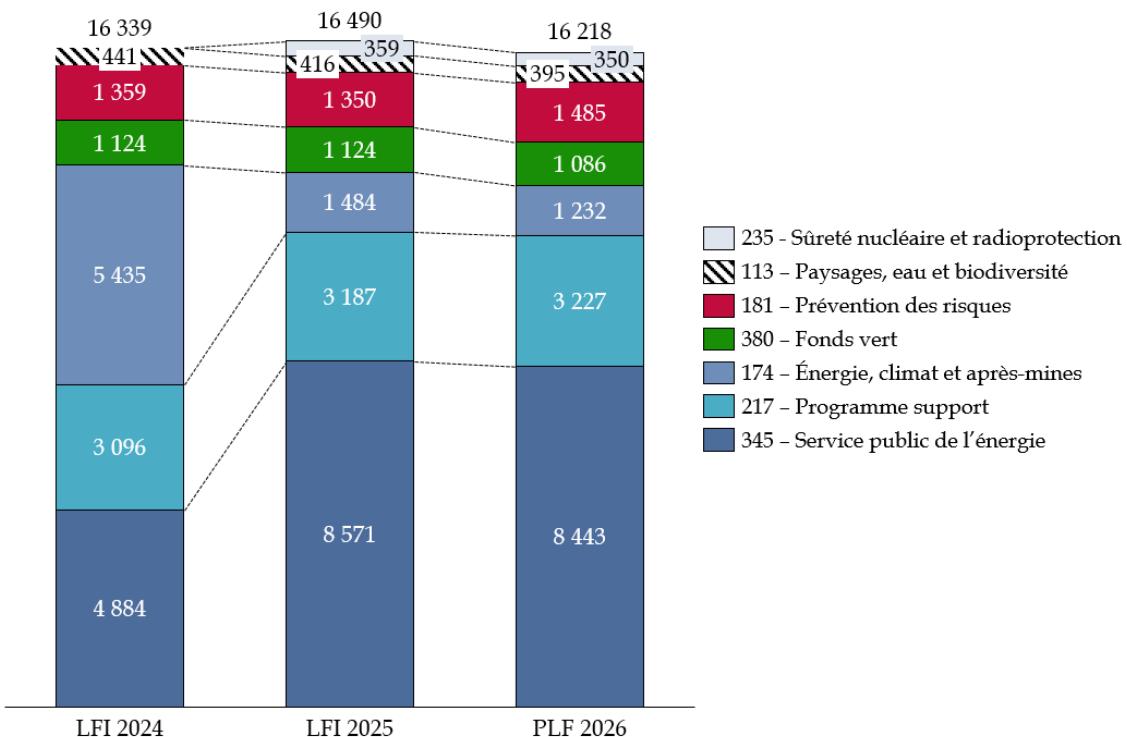
(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2025		PLF pour 2026		Évolution PLF 2026/ LFI 2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
113 - Paysages, eau et biodiversité	411,5	415,8	378,8	395,1	- 8,0 %	- 5,0 %
174 - Énergie, climat et après-mines	1 919,1	1 483,7	1 244,7	1 232,1	- 35,1 %	- 17,0 %
181 - Prévention des risques	1 417,8	1 349,7	2 646,2	1 484,9	+ 86,6 %	+ 10,0 %
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	3 182,8	3 186,8	3 151,3	3 226,7	- 1,0 %	+ 1,3 %
345 - Service public de l'énergie	8 913,9	8 571,4	8 929,9	8 443,2	+ 0,2 %	- 1,5 %
380 - Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires	1 150,0	1 124,0	650,0	1 085,8	- 43,5 %	- 3,4 %
235 - Sécurité nucléaire et radioprotection	354,3	359,0	345,6	350,3	- 2,5 %	- 2,43 %
362 - Écologie - mise en extinction du plan de relance	-	-	0	0	-	-
Total	17 349,4	16 490,4	17 346,5	16 218,1	- 0,02 %	- 1,7 %

Source : commission des finances

Évolution des crédits entre la LFI 2024 et le PLF 2026

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les réponses du ministère de la transition écologique au questionnaire du rapporteur spécial

Il faut enfin relever que le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 ouvre 1,13 milliard d'euros en AE et 1,14 milliard d'euros en CP sur la mission, et annule 133,7 millions d'euros en AE et 65,2 millions d'euros en CP.

Les ouvertures de crédits portent intégralement sur le programme 345 « service public de l'énergie », et elles servent à compenser les charges de service public de l'énergie dues contractuellement aux fournisseurs d'énergie. Les annulations de crédits quant à elles portent pour l'essentiel sur la réserve de précaution.

II. LES EFFECTIFS ET LE PATRIMOINE IMMOBILIER DU MINISTÈRE

A. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION DOIVENT DAVANTAGE PARTICIPER À L'EFFORT DE RÉDUCTION DE L'EMPLOI PUBLIC

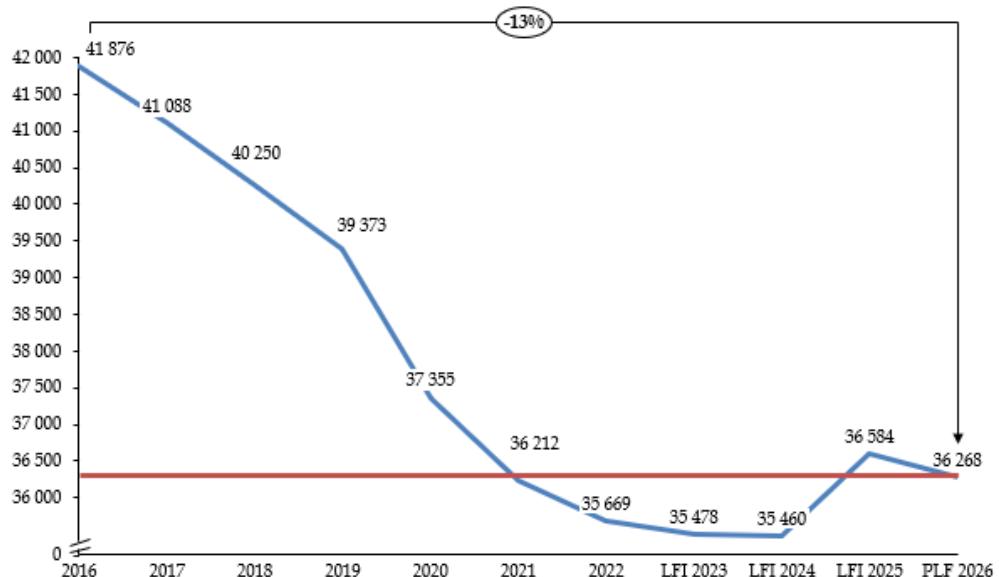
1. Un schéma d'emploi nul sur le programme 217 en 2025

Les dépenses « support » du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT), du ministère de la transition énergétique et du secrétariat d'État chargé de la mer sont retracées dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la présente mission.

Les effectifs de ces trois ministères sont portés en quasi-totalité sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie et de la mobilité durables », à l'exception des effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASN), portés par le programme 235 « Sûreté nucléaire et radioprotection ».

Évolution du nombre d'ETPT sous plafond des MTE¹/MCTRCT² et ministère de la mer

(en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat

¹ Ministère de la transition écologique.

² Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

En 2026, le plafond d'emploi de la mission s'élèverait à 36 268 ETPT, contre 36 584 ETPT en 2025. **Cette hausse par rapport aux années 2021-2024 s'explique uniquement par le transfert l'année dernière des emplois de l'IRSN de la mission « Recherche et enseignement supérieur » à la mission « Écologie » dans le contexte de la création de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection.**

Si l'on retranche l'ASNR, c'est-à-dire si l'on ne considère que les effectifs portés par le programme 217, alors le plafond d'emploi demandé en 2026 est de 34 203 ETPT, contre 34 559 ETPT en 2025.

Cette diminution s'explique principalement par l'impact négatif des schémas d'emplois 2025 et 2026, à hauteur de - 228 ETPT, par le solde négatif des transferts (- 66 ETPT) et enfin par une correction technique (- 45 ETPT).

Le solde des transferts de - 66 ETPT est constitué de :

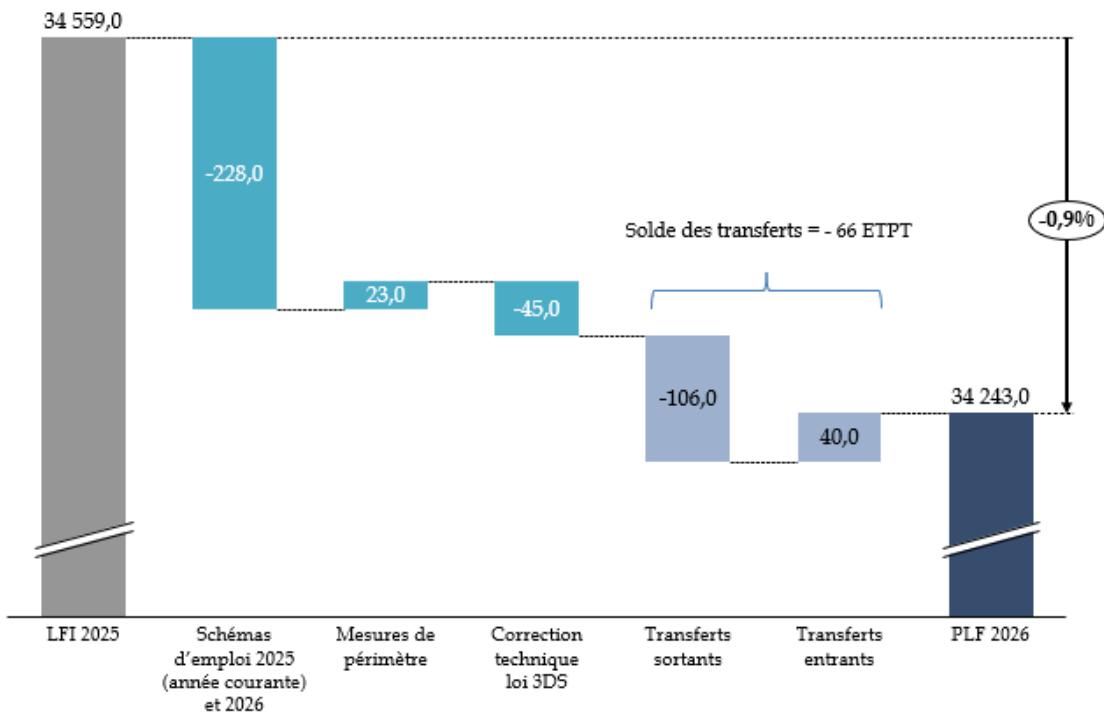
- 40 ETPT de transferts entrants, dont notamment + 34 ETPT au bénéfice de l'action 7 « Pilotage, support, audit et évaluations » en provenance du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » du ministère de l'économie dans le cadre de la rétrocession des gains de productivité sur les centres de gestion financière ;

- 106 ETPT de transferts sortants dont notamment - 77,5 ETPT depuis l'action 7 « Pilotage, support, audit et évaluations » vers le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » du ministère de l'économie destiné à la création des centres de gestion financière (CGF).

La correction technique est de même nature que celle de l'année dernière : elle traduit la prise en compte de manière différée des conséquences sur le personnel du ministère de la transition écologique de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS).

**Évolution du plafond d'emploi du programme 217
entre la LFI 2025 et le PLF pour 2026**

(en ETPT)



Note : ce graphique ne portant que sur le programme 217, il n'inclut pas les ETPT de l'ASNR.

Source : commission des finances

Le schéma d'emploi du programme 217 en année pleine est négatif en 2026, tout comme il l'était en 2025. Les années 2023 et 2024, où il était positif, semblent ainsi faire office d'exception.

Solde du schéma d'emploi du programme 217

(en ETPT)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Cat. A	- 32	- 6	+ 248	+ 347	- 16	0
Cat. B	- 414	- 124	+ 18	- 80	- 170	- 64
Cat. C	- 299	- 184	- 209	- 174	- 54	- 152
Total	- 745	- 314	+ 57	+ 104	- 240	- 216

Note : les chiffres pour 2025 et 2026 sont prévisionnels.

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Le centre ministériel de gestion des personnels

La création du centre ministériel de gestion des personnels (CMGP) le 1^{er} juillet 2023 a permis d'améliorer le service rendu aux agents et aux services employeurs du pôle ministériel. Le regroupement au sein d'une même entité de l'ensemble des gestionnaires s'est accompagné de révisions de portefeuilles, en rapprochant au niveau des centres régionaux du CMGP la gestion administrative et la paie des fonctionnaires des deux principaux corps de la catégorie B et des contractuels en poste dans les services déconcentrés. L'organisation étant maintenant bien consolidée, des réflexions ont été engagées pour renforcer la performance du globale sans dégrader la qualité du service.

Depuis les premiers travaux en 2020 sur une meilleure efficacité de l'organisation de la gestion administrative et de la paie des agents du pôle ministériel, qui a conduit à créer le centre ministériel, les effectifs ont baissé de 40 agents. Cette année-là, les effectifs équivalent temps plein (ETP) des entités qui ont constitué plus tard le CMGP étaient les suivants :

- 175 pour le service de gestion (G) de la DRH ;
- 21 au sein de son bureau des pensions (BP) ;
- 3 au sein du service du pilotage (P) de la même direction ;
- et 250 dans les « pôles support intégrés » (PSI) des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Le CMGP comprenait donc un total de 449 ETP. Début 2025, ce total est passé à 407,7 ETPT, ce qui correspond donc un peu plus de 30 ETP en moins depuis 2020.

Il convient de souligner que, depuis sa création, le service a pris en charge de nouvelles activités (protection sociale complémentaire, paie des agents du ministère de l'agriculture affectés dans nos services) et a fait face aux évolutions de la réglementation (par exemple, la nouvelle réglementation sur les arrêts maladie ordinaires).

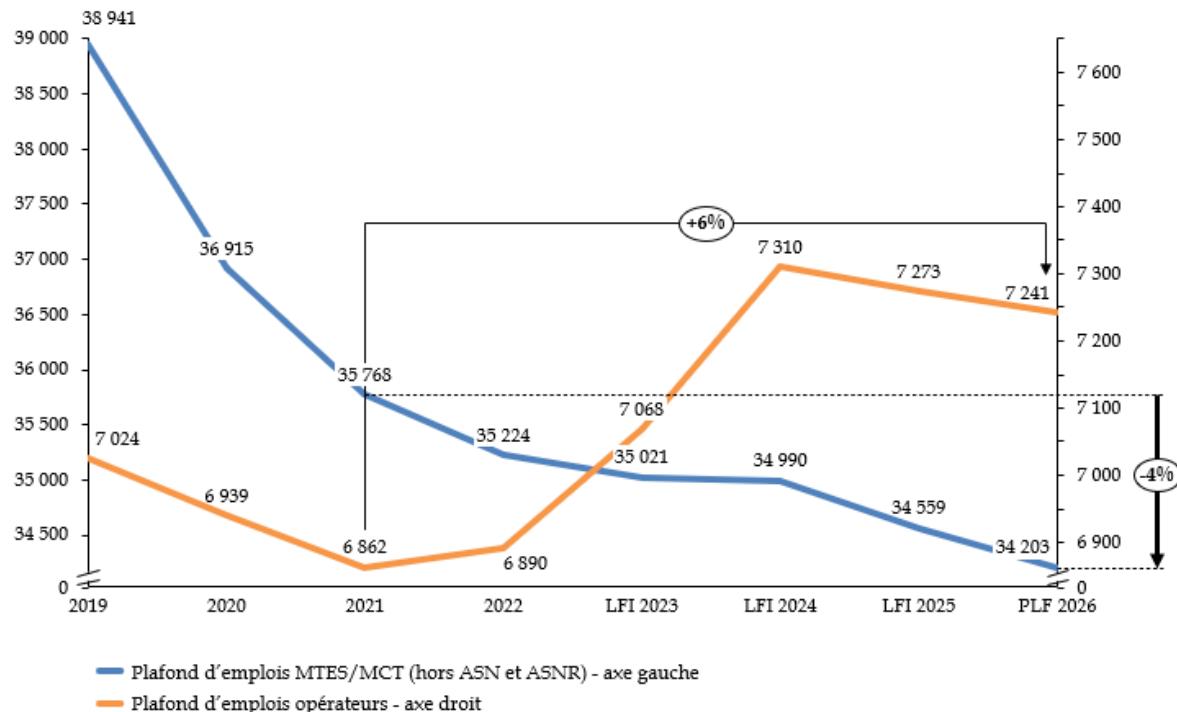
Source : réponses du secrétariat général du ministère de l'écologie au questionnaire du rapporteur spécial

2. Les opérateurs de la mission « Écologie » : un travail de rationalisation qui reste à accomplir

Les opérateurs de la mission voient leurs effectifs diminuer pour la première fois depuis 2021. Le plafond d'emploi des opérateurs de la mission (hors transports) demandé pour 2026 s'élève à 7 241 ETPT contre 7 273 ETPT en 2025. Toutefois, les effectifs des opérateurs restent encore en augmentation sur les cinq dernières années : ils ont progressé de 6 % entre 2021 et 2026, tandis qu'à l'inverse, le plafond d'emploi du ministère a diminué de 4 % sur la même période.

Comparaison de l'évolution du plafond d'emploi des opérateurs et du ministère de la transition écologique et la cohésion des territoires

(en ETPT)



Source : commission des finances

Cette progression des emplois des opérateurs s'explique non pas par une politique salariale déraisonnable de leur part, mais davantage à l'accroissement des missions qui leur ont été confiées. Cette hausse est d'ailleurs portée pour l'essentiel sur l'Office français de la biodiversité (OFB), dont les missions ont été étendues à la suite de la fusion de l'Agence française de la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), ainsi que par l'Ademe, qui s'est vu confier la gestion de nombreux programmes dans le sillage du plan de relance.

Cela ne signifie pas que la place de plus en plus importante prise par les opérateurs dans la conduite des politiques publiques ne soit pas problématique : **la politique environnementale de l'État n'a pas été épargnée par la complexification de l'action publique, ainsi que par les doublons et les chevauchements de compétences.**

La première conséquence est que les services déconcentrés rattachés directement aux ministères se sont retrouvés atrophiés. Les directions départementales des territoires (DDT) se trouvent désormais moins dotées en ingénierie publique que les délégations des opérateurs, alors pourtant que l'appui technique aux collectivités est censé être au cœur de leurs missions.

L'extension des missions s'est d'ailleurs parfois faite au détriment des opérateurs eux-mêmes. La dualité de l'OFB, entre détenteur principal de l'autorité sur la police de l'environnement et promoteur de la biodiversité, est souvent mal comprise, et peut rendre plus difficile l'exercice de ses compétences.

Face à cette situation, une commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État a été menée au premier semestre, présidée par le sénateur M. Pierre Barros, et rapportée par l'auteur du présent rapport. La commission d'enquête a publié ses conclusions le 1^{er} juillet dernier, et propose notamment de « *revoir tous les cinq ans, au moyen d'une évaluation systématique, la pertinence du maintien des agences existantes et de chacune de leurs principales missions* » (recommandation n° 3) et de « *faire de la préfecture la voie d'accès unique à l'offre de l'État et de ses agences en matière d'ingénierie territoriale* » (recommandation n° 34).

En effet, le rapport de la commission d'enquête rappelle que « *le préfet et ses services restent, malgré la diminution de leurs moyens, un point d'ancrage essentiel des territoires. La demande d'une ingénierie de proximité pour les petites collectivités est forte et la réponse apportée par les agences n'est pas suffisante.* »¹

Plafond des ETPT des opérateurs de la mission Écologie, développement et mobilités durables (hors transports)

	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	LFI 2025	PLF 2026
Programme 113	5 180	5 145	5 086	5 131	5 216	5 375	5 339	5 312
Agences de l'eau	1 576	1 536	1 497	1 497	1 497	1 563	1 551	1 539
OFB (ex AFB + ONCFS)	1 443	2 659	2 638	2 643	2 727	2 775	2 750	2 736
	1 216							
CERL	140	140	140	140	140	170	178	178
Parcs nationaux	797	802	803	843	843	858	851	851
EPMP	8	8	8	8	9	9	9	8
Programme 174	455	438	424	398	399	381	376	370
ANGDM	137	131	125	122	118	116	113	110
ANDRA	302	291	283	260	265	265	263	260
Programme 181	1 389	1 356	1 352	1 361	1 453	1 554	1 558	1 559
INERIS	511	498	485	485	487	489	489	489
ADEME	878	858	867	876	966	1 065	1 069	1 070
Total	7 024	6 939	6 862	6 890	7 068	7 310	7 273	7 241

Source : commission des finances

¹ *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, Président M. Pierre Barros, Rapporteur Mme Christine Lavarde, 1^{er} juillet 2025, Tome 1, page 8.*

Concernant les autorités administratives indépendantes rattachées à la mission, **leurs ETPT restent stables**.

Plafond des ETPT des autorités administratives indépendantes rattachées à la mission Écologie, développement et mobilités durables (hors transports)

	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	LFI 2025	PLF 2026
Total programme 217	175	176	175	175	177	182	182	182
Commission nationale du débat public	10	10	9	9	11	11	11	11
Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires	12	12	11	11	11	11	11	11
Commission de régulation de l'énergie	153	154	155	155	155	160	160	160
Autorité de sûreté nucléaire (programme 181)	432	440	444	445	457	470	-	-
Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (programme 235)	-	-	-	-	-	-	2 027	2 025
Total	607	616	619	620	634	652	2 209	2 207

Source : commission des finances

B. HORS DÉPENSES DE PERSONNEL, LES CRÉDITS DU PROGRAMME SUPPORT CONNAISSENT UNE AUGMENTATION EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR FINANCER LE CRÉDIT-BAIL IMMOBILIER DE LA TOUR SÉQUOIA

Hors titre 2, le programme 217 assure le financement des activités de « soutien » (systèmes d'information, fonctions juridiques et d'expertise, moyens de fonctionnement, actions à l'international, formation, action sociale, prévention des risques professionnels) nécessaires à la mise en œuvre des politiques portées par la mission.

Le programme 217 hors titre 2 est doté de 306,6 millions d'euros en CP, en augmentation de 35,3 millions d'euros par rapport à 2025, tandis que les AE diminuent de 36,1 millions d'euros pour atteindre 231,2 millions d'euros. Ces variations portent presque intégralement sur la sous-action 3 de l'action 07 « pilotage, support, audit et évaluations », consacrée aux dépenses immobilières de l'administration de l'administration centrale, et dans le détail, elles s'expliquent notamment par :

- l'échéancier de financement des travaux de rénovation de la cité administrative de Nanterre, qui représentait 26,2 millions d'euros dans la LFI pour 2025 et 2,6 millions d'euros en CP, tandis que pour 2026 il s'agit d'un million d'euro en AE et 8,2 millions d'euros en CP ;

- la poursuite des travaux de réaménagement de la Grande Arche (6,6 millions d'euros en AE et 13,7 millions d'euros en CP en 2026) ;

- la poursuite des travaux de rénovation de la façade de la tour Séquoia (11,3 M€ en CP en 2026).

Pour mémoire, la tour Séquoia est un gratte-ciel situé dans le quartier de La Défense, occupé par une partie du personnel du ministère de la transition écologique depuis 2014.

Une rénovation complète de la façade était initialement envisagée, pour un coût estimé à 90 millions d'euros. Cependant, en raison de la structure du bâtiment, l'administration a estimé les gains d'énergie à 1 % ou 2 %, ce qui n'était pas suffisant pour justifier une telle dépense. **Le ministère de la transition écologique a donc retenu l'option d'une réfection moins ambitieuse, d'un coût d'environ 50 millions d'euros, ayant vocation à renforcer la sécurité du bâtiment.**

Plus généralement, la question de l'avenir de la tour Séquoia se pose. L'État n'est pas propriétaire aujourd'hui de la tour, mais est en régime de crédit-bail, et il aura l'option de devenir propriétaire en 2032. La vente du gratte-ciel à ce moment pourrait néanmoins ne pas être avantageuse, dans la mesure où l'immobilier est peu dynamique à la Défense, et où le coût des travaux depuis 2014 aura été important. Une possibilité serait de densifier la Grande Arche, pour libérer ainsi plus d'une dizaine d'étages. Le bâtiment pourrait alors accueillir d'autres administrations.

En tout état de cause, **le choix de la tour Séquoia pour héberger le personnel du ministère ne semble pas avoir été un pari gagnant financièrement pour l'État.**

III. LE NOUVEAU PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE - MISE EN EXTINCTION DU PLAN DE RELANCE »

En 2026, du fait de la suppression de la mission « Plan de relance », le programme 362 « Écologie », qui faisait partie de cette mission depuis sa création, est transféré au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». En phase d'extinction, ce programme n'a plus vocation à être abondé de nouveaux crédits en lois de finances. Les crédits ouverts en cours de gestion ne correspondent qu'au report des crédits de paiement (CP), non consommés l'année précédente, qui constituent les restes à payer du programme. Compte-tenu de la prévision de consommation de crédits au cours de l'exercice 2025, le projet annuel de performances prévoit qu'au 31 décembre 2025, les restes à payer de ce programme devraient représenter 2,9 milliards d'euros.

A. DES FINANCEMENTS RELATIFS À L'ENERGIE, À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS ET À LA DÉCARBONATION DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES

1. L'année 2026 devrait permettre de solder la majeure partie des derniers engagements relatifs à la rénovation énergétique des bâtiments

Le plan de relance prévoyait des dispositions destinées à promouvoir la rénovation énergétique des bâtiments publics de l'État et des collectivités territoriales, des logements sociaux ainsi que de locaux de très petites entreprises (TPE) ou de petites et moyennes entreprises (PME).

La rénovation des bâtiments publics de l'État s'est concentrée sur les bâtiments affectés à l'enseignement supérieur et à la recherche. À la fin de l'année 2024, 2,5 milliards d'euros de dépenses ont été effectivement décaissées sur les 2,7 milliards d'euros que représentent le total des engagements. Il est possible qu'une part de ces 200 millions d'euros de restes à payer qui subsistaient au début de l'année 2025 soit reportée en 2026.

Au cours de ce même exercice 2026, la direction générale des collectivités locales (DGCL) prévoit de consacrer 74 millions d'euros aux mesures de soutien à la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités du bloc communal et des départements.

Toujours en 2026, pour un montant de décaissements de 3,9 millions d'euros, l'Ademe devrait être en mesure de solder les derniers engagements relatifs aux aides destinées à financer des démarches d'écoconception de PME.

Concernant les opérations de rénovation énergétique et de réhabilitation lourde de logements sociaux, pour lesquelles le total cumulé des engagements atteignait 500 millions d'euros, **70 millions d'euros resteraient à décaisser en 2026.**

Le programme 362 porte aussi les crédits de **la dotation régionale d'investissement** (DIR) par laquelle l'État contribue au financement par les régions d'un plan de rénovation énergétique de leurs bâtiments. En 2026, la DGCL prévoit de verser **50 millions d'euros** aux régions à cette fin.

2. L'apurement des engagements relatifs aux mesures de soutien pour la décarbonation industrielle devrait se prolonger jusqu'en 2032

Le plan de relance avait prévu des dispositifs de soutien visant à accélérer la **décarbonation des processus industriels** avec un volet spécifique destiné à encourager le développement de la **production de chaleur bas carbone** par la mise en service de chaudières alimentées par de la biomasse. En 2026, le projet annuel de performances anticipe des décaissements de **99 millions d'euros** au titre de ces dispositifs pour lesquels la consommation des CP relatifs aux engagements restant à payer devrait s'étendre jusqu'en 2032.

3. Le financement de la stratégie hydrogène et de dispositifs destinés à moderniser et à rendre plus compétitives les filières nucléaire, aéronautique et automobile

L'action 08 « Énergies et technologies vertes » du programme vise à contribuer au financement de la stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné ainsi qu'à promouvoir la compétitivité de la filière nucléaire et du secteur automobile.

S'agissant de la **stratégie hydrogène**, les crédits de l'action 08 ont vocation à contribuer au financement **d'appels à projets de l'Ademe** ainsi qu'au **projet important d'intérêt européen commun** (PIIEC) sur l'hydrogène, visant à soutenir la R&D et l'industrialisation d'électrolyseurs pour produire de l'hydrogène décarboné et à déployer des solutions de décarbonation des activités industrielles.

Il est prévu que la consommation des derniers CP relatifs aux **appels à projets de l'Ademe** se poursuive **jusqu'en 2028**. **8,5 millions d'euros** devraient être décaissés à ce titre **en 2026**.

La participation de la France au PIIEC hydrogène est quant à elle financée par deux vecteurs, d'une part le programme 362 (pour 1,3 milliard d'euros) et d'autre part le plan France 2030 (pour 1,8 milliard d'euros).

En 2026, le décaissement de **157,3 millions d'euros** des crédits du programme 362 est anticipé au titre de ce dispositif.

Le plan de relance a également prévu **des dispositifs visant à soutenir la compétitivité du secteur nucléaire pour un total de 200 millions d'euros**. Il s'agissait d'une part de soutenir la modernisation industrielle et le renforcement des compétences dans la filière et, d'autre part, de promouvoir la R&D. **En 2026, 9,2 millions d'euros devraient être dépensés** au titre de ces dispositifs.

Le programme 362 contribue également au financement de **fonds pilotés** par la direction générale des entreprises (DGE) **destinés à moderniser et à rendre plus compétitives les filières aéronautique** (pour 300 millions d'euros) **et automobile** (pour 420 millions d'euros). **En 2026, 27,7 millions d'euros** pourraient être dépensés dans le cadre du fonds **pour le secteur aéronautique et 58,3 millions d'euros pour la filière automobile**.

Le plan de relance prévoyait également d'allouer **50 millions d'euros aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité** (Aodé)¹ pour, en complément des crédits attribués dans le cadre du CAS Facé, **améliorer la résilience des réseaux électriques en zone rurale**. À la fin de l'année 2025, les **reste à payer** relatifs à cette mesure devraient s'élever à **11,3 millions d'euros**. Le projet annuel de performances anticipe la consommation de **3,8 millions d'euros de CP en 2026**. Aussi, les restes à payer à la fin de l'année 2026 sur les engagements pris à l'égard des Aodé devraient-ils s'établir à 7,5 millions d'euros.

B. DES FINANCEMENTS DÉDIÉS À LA BIODIVERSITÉ, À LA TRANSITION AGRICOLE ET À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

1. La biodiversité et la lutte contre l'artificialisation

L'action 02 « Biodiversité, lutte contre l'artificialisation » porte des dispositifs visant à **soutenir financièrement des actions de reconquête de la biodiversité et de lutte contre le phénomène d'artificialisation des sols**.

Cette action retrace notamment la consommation des crédits alloués à deux **fonds de recyclage de friches industrielles**. Le premier fonds est destiné à des opérations de recyclage de friches dans le cadre de projets d'aménagements urbains tandis que le second concerne la dépollution d'anciens sites industriels ou miniers pollués. **86 millions d'euros pourraient être dépensés en 2026** au titre de ces deux fonds et des engagements financiers resteront à honorer au-delà de cet exercice.

¹ Un dispositif suivi sur l'action 07 « Infrastructures et mobilité vertes ».

En 2026, **3,9 millions d'euros** devraient être décaissés **pour contribuer au financement d'actions de reconquête de la biodiversité**. Sur ce montant, **1,9 million d'euros** doivent être consacrés à la **rénovation d'abris anticyclonique en Polynésie française**. **1,3 millions d'euros** devraient par ailleurs être dépensés pour **solder les derniers engagements de financements pris au titre des projets partenariaux d'aménagement (PPA)** qui prévoient des travaux de recomposition des **territoires littoraux soumis à l'érosion du trait de côte**. Alors que la consommation de 400 000 euros de CP est prévue en 2026 pour des projets d'aménagements d'aires protégées, 300 000 euros devraient être dépensés pour des opérations de restauration écologique.

Les crédits de l'action 02 servent aussi à financer **des opérations de rénovation et de modernisation de réseaux d'eau et des stations d'assainissement**. **Le versement de 9,7 millions d'euros aux agences de l'eau en 2026 devrait permettre de solder les derniers engagements pris à ce titre en métropole**. Par ailleurs, **3,9 millions d'euros** devraient être décaissés **dans le cadre du plan Eau Outre-mer**, pour lequel la consommation des derniers CP est prévue en 2027.

2. En 2026, 49,5 millions d'euros devraient être consacrés à des projets de développement de l'économie circulaire et des circuits courts

Sur le programme 362, les engagements pris au titre du soutien au développement d'un modèle de production et de consommation circulaires s'élèvent à un total de 488 millions d'euros. Ces crédits ont vocation à renforcer les moyens du fonds « économie circulaire et déchets » de l'Ademe. En 2026, 49,5 millions d'euros de CP pourraient être consommés à cette fin et plus particulièrement pour contribuer à la modernisation de centres de tri, à des projets de collecte et de valorisation de biodéchets et à la construction d'unités de combustion de combustibles solides de récupération (CSR).

3. Les derniers engagements pris au titre des dispositifs en faveur de la transition agricole et alimentaire devraient être soldés en 2026

Des dispositifs financés par le programme 362 ont aussi vocation à contribuer aux **transitions des secteurs agricole et de l'alimentation**. S'agissant des mesures visant à structurer les filières agricoles dans la perspective d'accélérer la **transition agro-écologique**, **4,4 millions d'euros de CP pourraient être consommés en 2026**.

Au cours de ce même exercice, **devraient pouvoir être soldés, pour un montant de 4,6 millions d'euros, les derniers engagements relatifs à la mise en œuvre du plan « protéines végétales »** qui a pour objet de réduire la dépendance des agriculteurs français aux importations de matières premières

pour l'alimentation animale, en développant des systèmes agricoles diversifiés en cultures protéiques et plus économies en intrants.

Enfin, **l'accompagnement de la modernisation des abattoirs devrait également être soldé en 2026** après le décaissement des **15,4 millions d'euros** de restes à payer du dispositif.

C. DES MESURES VISANT À PROMOUVOIR LA DÉCARBONATION DES MOBILITÉS ET DU SECTEUR MARITIME

1. 230 millions d'euros devraient être consacrés en 2026 au financement d'opérations d'investissements destinés à promouvoir la décarbonation des mobilités

À travers son action 07 « Infrastructures et mobilité vertes », le programme 362 participe aussi au financement **d'opérations destinées à réduire l'empreinte carbone des mobilités**.

Ainsi, **en 2026, 182 millions de CP** devraient-ils être consommés pour financer des investissements visant notamment à contribuer à améliorer l'offre de transports en communs dans les zones urbaines denses, à encourager l'usage du vélo (voies cyclables, stationnements en gare, *etc.*), à créer des voies routières réservées aux modes partagés tels que le covoitage ou encore à régénérer le réseau des voies navigables.

Par ailleurs, **50 millions d'euros devraient être consacrés en 2026 au secteur ferroviaire**, en particulier pour contribuer à des investissements de régénérations de lignes de desserte fine du territoire (ou « petites lignes ») et d'infrastructures multimodales de fret ferroviaire.

2. Des mesures de verdissement du secteur maritime

L'action 06 « Mer » du programme soutient financièrement des opérations visant à **promouvoir la durabilité de la pêche et de l'aquaculture ainsi qu'à accélérer la transition écologique des infrastructures et équipements portuaires**.

Le plan de relance avait ainsi prévu de consacrer¹ **175 millions d'euros** à des opérations d'investissement dédiées au **verdissement des grands ports maritimes**. La consommation de **19 millions d'euros de CP** est prévue à ce titre en 2026.

Cette même action soutient également des opérations destinées à **promouvoir la performance environnementale des secteurs de la pêche et de l'aquaculture** ainsi que leur attractivité. Les derniers engagements financiers liés à ces opérations devraient être soldés en 2026 après le décaissement de **24,2 millions d'euros** au titre des restes à payer correspondants.

¹ En cofinancement des ports eux-mêmes, des collectivités et de l'Union européenne.

DEUXIÈME PARTIE

LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

I. LA POLITIQUE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ : LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA BIODIVERSITÉ SONT EN DIMINUTION

A. UNE RÉDUCTION DE MOITIÉ DES FINANCEMENTS DE LA STRATÉGIE NATIONALE BIODIVERSITÉ

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » met en œuvre :

- la **politique de l'eau**, qui prend appui sur les dispositifs de la directive cadre eau (DCE) du 23 octobre 2000 et fixe des objectifs de protection et de restauration de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques ;

- la **politique relative au littoral et au milieu marin**, principalement par la mise en œuvre de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) du 17 juin 2008 qui vise à réaliser ou maintenir un bon état écologique des eaux marines ;

- la **politique relative à la biodiversité**, qui vise à une meilleure connaissance de la biodiversité, la protection des espèces animales, la protection des espaces naturels, *via* les aires protégées (parcs nationaux, parcs naturels régionaux, réserves naturelles nationales, régionales, Natura 2000), la trame verte et bleue, *etc.*

Le programme connaît une baisse significative de ses crédits dans le PLF pour 2026. Les autorisations d'engagement (AE) passent de 411,5 millions d'euros à 378,8 millions d'euros, soit une diminution de 7,95 %. Les CP baissent également de 4,97 %, passant de 415,8 millions d'euros à 395,1 millions d'euros. Il s'agit de la seconde année de baisse consécutive du programme, celui-ci ayant perdu 23,7 % de ses AE et 13 % de ses CP entre 2024 et 2025.

Cette réduction des crédits s'explique principalement par la diminution des montants alloués à l'action 07 « Gestion des milieux et biodiversité », qui voit ses crédits en CP diminuer de 4,1 %. **Il faut rappeler que cette action représente 95 % des crédits du programme.**

Évolution des crédits du programme 113 entre 2025 et 2026

(en millions d'euros)

Programme 113 – Paysages, eau et biodiversité	LFI 2025		PLF pour 2026		Évolution PLF 2026/ LFI 2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 – Sites, paysages, publicité	10,1	11	12,2	9,6	- 16,4 %	- 21,9 %
Action 02 – Innovation, territorialisation et contentieux	11,9	12,8	10,5	10,8	- 11,4 %	- 15,7 %
Action 07 – Gestion des milieux et biodiversité	388,6	390,8	359,0	374,8	- 7,6 %	- 4,1 %
Total	411,5	415,8	378,8	395,1	- 8,0 %	- 5,0 %

Source : réponse de la DGALN au questionnaire du rapporteur spécial

Cette baisse des crédits résulte, tout comme l'année dernière, d'une diminution des financements de la Stratégie nationale biodiversité (SNB). L'administration indique ainsi que la SNB contribue pour 2026 à la réduction du déficit public à hauteur de 29,6 millions d'euros.

La SNB a vocation à permettre d'atteindre les objectifs du cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal adopté le 19 décembre 2022, et dont la mise en œuvre est prévue au niveau européen par le règlement « Restauration de la nature ». Elle a été lancée à l'automne 2023, notamment avec le « Roquelaure entreprises et biodiversité », démarche initiée par l'État pour renforcer la mobilisation des acteurs économiques en faveur de la biodiversité

Le rapport « financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030 », de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) de novembre 2022, prévoyait un besoin de financement net provenant de l'État de 372,4 millions d'euros en 2025, et progressant jusqu'à atteindre 465,1 millions d'euros en 2027. Toutefois, à l'instar de nombreuses programmations pluriannuelles mises en place au cours de ces dernières années, elle s'est révélée rapidement obsolète en raison de la contrainte budgétaire.

Besoins de financements nets à couvrir de la stratégie nationale biodiversité

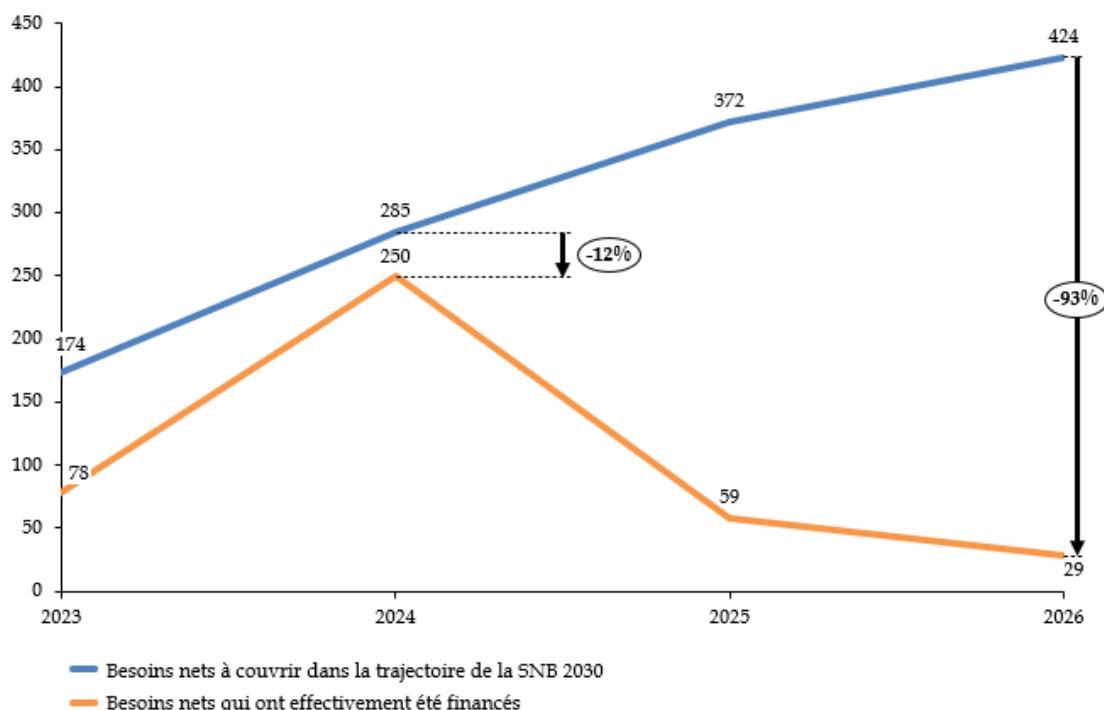
(en millions d'euros)

	2023	2024	2025	2026	2027
Besoins bruts	618,7	729,8	817,4	868,5	890,1
Financements « socles » de la mission « Écologie »	330	330	330	330	330
Financement des agences de l'eau	115	115	115	115	95
Besoins nets à couvrir	173,7	284,8	372,4	423,5	465,1
Besoins nets effectivement couverts	77,6	249,8	58,6	29,0	-

Source : commission des finances, d'après le rapport « financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030 », de l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable, novembre 2022 ainsi que les documents budgétaires

Comparaison entre les financements supplémentaires prévus et ceux qui ont été effectivement mis en place

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Ainsi, seuls 415 millions d'euros ont finalement été engagés sur la période 2023 – 2026, par rapport à un besoin de financement estimé à 1,25 milliard d'euros.

De manière encore plus préoccupante, l'écart entre les prévisions et les besoins identifiés s'est agrandi depuis 2023 : alors que les crédits étaient inférieurs de seulement 12 % par rapport à la trajectoire en 2023, en 2026 ils ne représentent même pas un dixième de ce qui était initialement prévu. Il est donc difficile dans ces conditions d'envisager que les objectifs pour 2026 seront atteints en 2030.

La protection de la biodiversité n'est pas un objectif secondaire par rapport à l'adaptation au changement climatique. Tout comme l'année dernière, le rapporteur spécial appelle donc à définir une nouvelle trajectoire de la Stratégie nationale biodiversité, qui priorise les actions les plus efficaces en matière de préservation de la biodiversité, tout en tenant compte de la contrainte budgétaire actuelle.

B. LES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ : UNE RATIONALISATION POSSIBLE DE LEUR ORGANISATION ET DE LEUR FONCTIONNEMENT

1. Le plafond des agences de l'eau progresse de 50 millions d'euros

a) Après plusieurs années d'arrêt, le plafond des agences de l'eau progresse de 50 millions d'euros en 2026

Les six agences de l'eau sont des établissements publics de l'État à caractère administratif. Elles mettent en œuvre, à l'échelle des grands bassins hydrographiques, des politiques nationales qui s'inscrivent notamment dans un objectif d'atteinte du bon état des eaux.

La loi de finances pour 2020 a transféré aux agences de l'eau le **recouvrement des redevances cynégétiques, jusqu'alors perçues auprès des titulaires du permis de chasser par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)**. Il s'agissait de diversifier les redevances des agences de l'eau et d'élargir ces ressources à des contributions dans le champ des atteintes à la biodiversité, dans la perspective de conforter le rôle des agences comme opérateurs principaux du financement des politiques de l'eau et de la biodiversité. La loi de finances pour 2021 a ensuite intégré dans le plafond de redevances affectées aux agences de l'eau la part de **redevances pour pollutions diffuses reversée à l'OFB**. Le plafond de redevances affectées – dit « plafond mordant » – avait ainsi atteint **2,197 milliards d'euros**.

Le 12e programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau a été adopté à la fin de l'année 2024, et il a vocation à s'appliquer sur la période 2025 – 2030. Le plafond pluriannuel des autorisations d'engagement

des agences de l'eau sur les cinq ans est désormais fixé à 13,979 milliards d'euros, hors contributions aux autres opérateurs de l'eau et de la biodiversité.

Ce plafond est supérieur de 1,384 milliard d'euros par rapport à celui qui avait été retenu pour le 11^e programme pluriannuel d'intervention (période 2019 - 2024), ce qui représente un financement supplémentaire de 276,8 millions d'euros par an. Les ambitions du 12^e programme pluriannuel sont donc en baisse par rapport au plan eau, qui prévoyait initialement des financements supplémentaires à hauteur de 475 millions d'euros par an par rapport au 11^e programme.

Montant pluriannuel des dépenses du 12^e programme d'intervention des agences de l'eau

(en millions d'euros)

	Adour-Garonne	Artois-Picardie	Loire-Bretagne	Rhin-Meuse	Rhône-Méditerranée-Corse	Seine-Normandie	Total
Domaine 0 : Dépenses propres des agences de l'eau	200	105	229	128	268	295	1 225
Domaine 1 : Actions de connaissance, de planification et de gouvernance	228	62	257	85	273	235	1 139
Domaine 2 : Mesures générales de gestion de l'eau	462	401	613	374	1 351	1 674	4 875
Domaine 3 : Mesures générales de gestion de l'eau et de la biodiversité	1 326	511	1 331	582	1 543	1 446	6 739
Total	2 216	1 079	2 430	1 168	3 435	3 651	13 979

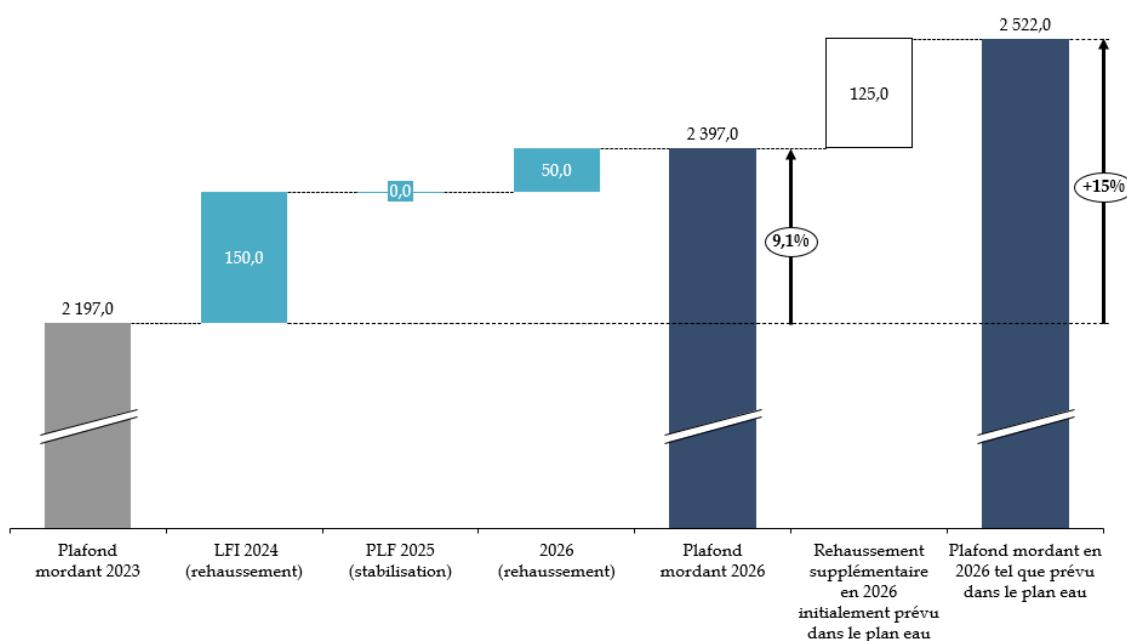
Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Le plafond de recettes des agences de l'eau - appelé « plafond mordant » - a été relevé de 150 millions d'euros en 2024, et la suppression de la prime de performance épuratoire leur a également bénéficié pour un montant identique de 150 millions d'euros. La réforme des redevances de l'eau, prévue à l'article 101 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, prévoit en effet le remplacement de la redevance pour la modernisation des réseaux de collecte par deux redevances incitatives, la redevance pour la performance des réseaux d'eau potable et la redevance pour la performance en matière d'assainissement.

Le plafond mordant n'a pas été relevé en 2025, mais l'article 125 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 prévoyait qu'en 2026, il le soit de 175 millions d'euros pour atteindre 2,5 milliards d'euros. Cette disposition n'avait toutefois aucune valeur normative, dans la mesure où le plafond des taxes affectées est déterminé chaque année en loi de finances. Elle n'a d'ailleurs pas été respectée dans le présent projet de loi de finances pour 2026, puisque **son article 36 prévoit que le plafond mordant soit relevé de 50 millions d'euros et non pas de 175 millions d'euros.**

Trajectoire du plafond mordant entre 2023 et 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

b) Un approfondissement de la mutualisation des fonctions support des agences de l'eau est possible

Les agences de l'eau sont des opérateurs qui ont la caractéristique d'être des établissements distincts et indépendants, et dépourvus d'un organe centralisateur, malgré la similarité de leurs activités. **Il est donc possible de gagner en efficience par la mutualisation de leurs fonctions support.** Pour cette raison, **un plan de mutualisations inter-agences a été validé en 2018, et son premier acte (2019-2025) vient de s'achever.** Un Acte 2 le prolongera sur la période 2025-2030.

Ce plan a vocation non seulement à mettre en commun les bonnes pratiques entre agences, mais également de renforcer leurs expertises et de dégager de nouvelles marges de manœuvre.

Le chantier le plus abouti est celui de la direction des systèmes d'information et des usages numériques (DSIUN), comptant 92 postes mutualisés. L'expérimentation lancée en septembre 2020 a été confortée par l'article 201 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). 37 autres postes sont mutualisés en dehors de la DSIUN (CSP-paie, communication, etc.).

D'autres chantiers doivent encore être achevés :

- la mise en place d'une politique de ressources humaines commune ;
- la mise en place d'un groupement comptable commun ;
- le renforcement du partage des données sur la connaissance des milieux aquatiques.

Le rapport de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État propose en outre de renforcer l'encadrement de l'État sur les agences, notamment en permettant à l'administration « *de fixer, en dernier ressort, les taux et tarifs des redevances afin de garantir le respect des trajectoires prévues dans les contrats d'objectifs et de performances* »¹.

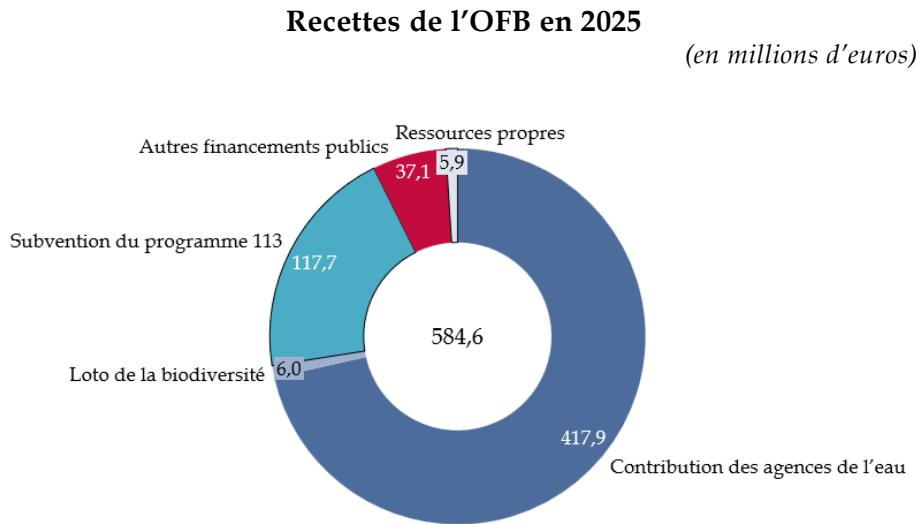
2. L'Office français de la biodiversité : des premières pistes de réforme cinq ans après sa création

- a) *Le schéma de financement de l'Office français de la biodiversité et des parcs nationaux devrait être rationalisé*

L'Office français de la biodiversité, issu de la fusion en 2020 de l'Agence française de la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est un opérateur dont les missions sont la surveillance, la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité terrestre, aquatique et marine, ainsi que la gestion équilibrée et durable de l'eau.

En 2025, l'établissement prévoit un financement global de 584,6 millions d'euros, réparti comme illustré dans le graphique ci-dessous. En 2024, ses recettes s'élevaient à 625,2 millions d'euros.

¹ *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, Président M. Pierre Barros, Rapporteur Mme Christine Lavarde, 1er juillet 2025, Tome 1, pages 240 / 241.*



Source : commission des finances du Sénat

La subvention pour charges de service public de l'OFB sera quant à elle de **117,7 millions d'euros en 2026**, à un niveau équivalent à ce qu'elle était en 2025.

Évolution de la subvention du programme 113 à l'OFB depuis sa création
(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Évolution 2025/2026
AE	41,4	51,2	53,2	78,8	102,7	117,7	117,7	-
CP	41,5	51,3	53,2	79,0	102,7	117,7	117,7	-

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

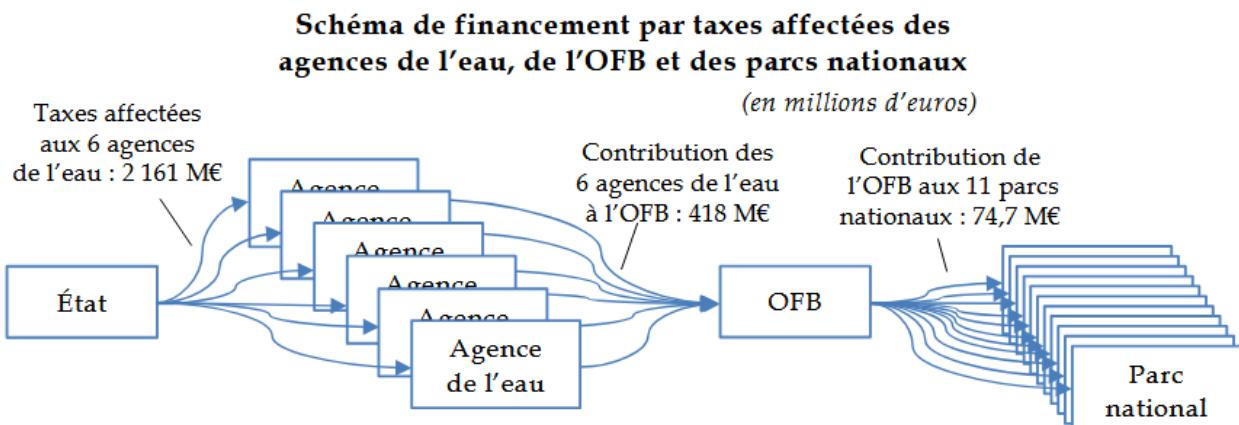
On peut également relever que l'OFB bénéficiera de ressources d'un montant de 6 millions d'euros au titre du « **Loto de la biodiversité** ». Ce jeu de grattage a été rendu possible par l'article 115 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, qui prévoit l'affectation à l'office du montant du prélèvement issu du produit brut de ce jeu. La mise en œuvre d'un « loto » pour financer une politique aussi importante que la biodiversité donne toutefois l'impression, même si les montants sont faibles, que l'État se défausse de ses politiques publiques.

Les contributions des agences de l'eau restent toutefois le principal moyen de financement de l'OFB. Elles sont tous les ans déterminées par voie réglementaire, entre un minimum et un maximum inscrits à l'article 135 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. Cet article, dont

la dernière modification date de la loi de finances initiale pour 2025¹, prévoit que cette contribution doit se situer entre 417,6 millions et 464,6 millions d'euros.

En 2025, la contribution des agences de l'eau arrêtée est de 417,9 millions d'euros, soit quasiment le minimum légal, mais ce qui représentait tout de même une augmentation de 20,1 millions d'euros par rapport à 2024 (397,8 millions d'euros). Il faut d'ailleurs rappeler que l'OFB verse par la suite une contribution aux parcs nationaux, qui était de 74,7 millions d'euros en 2025².

Ce système de financement « en cascade » est non seulement complexe, mais loin d'être nécessaire. Il a été mis en place par l'article 135 de la loi de finances pour 2018, qui a supprimé la subvention pour charge de services publics (SCSP) dont bénéficiaient auparavant les parcs nationaux et a créé simultanément une contribution annuelle des agences de l'eau au profit, d'une part, de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), et, d'autre part, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), les deux organismes qui ont été fusionnés par la suite pour former l'OFB.



Source : rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, Président M. Pierre Barros, Rapporteur Mme Christine Lavarde, 1^{er} juillet 2025, Tome 1, page 160

Or l'État décide, de toute manière, par arrêté, du montant précis des recettes affectées à chacun de ces opérateurs et même de l'échéancier de versement en cours d'année. Ces transferts sont donc superflus, et par ailleurs, le Sénat avait rejeté l'article 135 de la LFI 2018 lors de son examen au motif, notamment, que la contribution de l'agence de l'eau au financement de l'AFB et de l'ONFS rompait avec le principe selon lequel « *l'eau paye l'eau* »³.

¹ Article 125 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

² Ce plafond devrait être maintenu en 2026.

³ Rapport de Jean-François Husson, rapporteur spécial des crédits de l'environnement, annexé au rapport général (2017-2018), tome III, annexe 11, volume 1, déposé le 23 novembre 2017.

Pour toutes ces raisons, le rapport de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, recommande de simplifier l'ensemble de ces financements : « *rationaliser le schéma de financement des agences de l'eau, de l'Office français de la biodiversité et des parcs nationaux par une attribution directe des crédits aux agences qui les utilisent.* »¹

b) La création d'un « centre opérationnel de la fonction garde de l'environnement » permettrait de mieux coordonner l'action de la police de l'environnement de l'OFB avec les autres autorités de police

Le budget initial de l'OFB pour 2025, rectifié en cours d'année, comprend un total de **dépenses de 605 millions d'euros en crédits de paiement**.

Répartition des dépenses de l'OFB de 2022 à 2025

	Exécution en 2022 (CP)	Exécution en 2023 (CP)	Exécution en 2024 (CP)	Budget rectificatif n° 1 pour 2025 :
Appui à la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité	186,6	181	192,8	174
Gestion des espaces naturels et des espèces	27,7	25,2	39,9	42
Police de l'environnement et police sanitaire	88,3	89,4	3,4	10
Formation et mobilisation des citoyens et des parties prenantes	30,7	32,9	43,6	43
Connaissance et expertise	79,6	93	51,4	50
Personnel, soutien et management	79,8	89,3	302,7	285
Total	492,7	510,8	634,06	605

Note : pour 2024 et 2025, les dépenses sont données avant ventilation des dépenses personnel dans les différentes catégories d'intervention.

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

¹ *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, Président M. Pierre Barros, Rapporteur Mme Christine Lavarde, 1^{er} juillet 2025, Tome 1, recommandation n° 40.*

En 2025, il est prévu que le schéma d'emploi de l'OFB soit nul. Les ETPT de l'OFB sont en grande partie constitués par des agents qui relèvent de la police de l'environnement (environ 1 700 en 2023).

L'OFB n'est toutefois pas le seul organisme à détenir une autorité sur la police de l'environnement. Le rapporteur spécial avait ainsi souligné, dans son rapport de commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, la multiplicité des instruments de sanction des atteintes à l'environnement. Afin de permettre une meilleure coordination entre toutes les autorités en charge de la police de l'environnement, il avait proposé la création d'un « centre opérationnel de la fonction garde de l'environnement » (COFGE), sur le modèle du « centre opérationnel de la fonction garde-côte » (COFGC), qui existe déjà dans le domaine maritime depuis 2010.

Proposition de création du « centre opérationnel de la fonction garde de l'environnement »

Plusieurs organismes et dispositifs existent dans notre droit national pour punir les atteintes à l'environnement :

- Office français de la biodiversité (OFB) : surveille les milieux naturels, lutte contre les pollutions, le braconnage et les trafics d'espèces protégées, réalise des contrôles sanitaires portant sur la faune sauvage. Ses agents réalisent de l'ordre de 20 000 contrôles chaque année ;
- Office national des forêts (ONF) : surveille et punit les infractions liées à l'exploitation illégale du bois, lutte contre les dégradations des espaces boisés, contrôle les activités de chasse et de cueillette dans les forêts publiques ;
- Parcs nationaux : disposent d'une police de l'environnement qui protège la faune et la flore contre les atteintes humaines, contrôle les activités touristiques et sportives pour éviter les nuisances écologiques, surveille les pollutions et la dégradation des milieux naturels sur le territoire des parcs nationaux ;
- gendarmerie et police nationale : interviennent sur les délit environnementaux graves, notamment les pollutions industrielles et les atteintes aux écosystèmes ;
- douanes : luttent contre le trafic d'espèces protégées et les infractions liées aux déchets dangereux.

Le même éclatement des moyens humains s'observe, à un degré moindre, dans le domaine maritime. C'est pour cette raison que la création de la fonction garde-côtes (FGC) a été décidée par le comité interministériel de la mer du 8 décembre 2009, pour mettre en place un dispositif global.

Le centre opérationnel de la fonction garde-côtes (COFGC), actif depuis le 20 septembre 2010 et placé sous l'autorité du secrétaire général de la mer est armé par une quinzaine d'agents issus de sept administrations (Marine nationale, Gendarmerie nationale, Gendarmerie maritime, Douane, Police nationale, Sécurité civile, et Affaires maritimes). Le COFGC effectue de la veille et de l'analyse de la situation maritime, partage ses informations entre les autorités politiques et administratives, déclenche des alertes et suit les crises.

Dans le même esprit, le Secrétariat général du ministère de la transition écologique disposerait d'un centre opérationnel de la fonction garde de l'environnement (COFGE). Les moyens des différentes entités dont certains agents exercent la fonction de garde de l'environnement (FGE) seraient mutualisés dans le cadre d'une coordination zonale exercée par le préfet de département en application d'un plan départemental de contrôle.

Source : Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, Président M. Pierre Barros, Rapporteur Mme Christine Lavarde, 1^{er} juillet 2025, Tome 1, page 241

3. Une intégration des parcs nationaux dans l'OFB devrait être envisagée afin de renforcer leurs capacités d'action

En France, les onze établissements publics des parcs nationaux assurent la protection d'environ 8 % du territoire terrestre et maritime français : Vanoise (1963), Port-Cros (1963), Pyrénées (1967), Cévennes (1970), Écrins (1973), Mercantour (1979), Guadeloupe (1989), La Réunion (2007), Guyane (2007), Calanques (2012) et le Parc national de Forêts (2019). Ils couvrent près de 5 millions d'hectares (territoires terrestres et marins), dont plus de la moitié en zone de cœur à protection forte. Les aires optimales d'adhésion des parcs nationaux concernent 522 communes.

Chaque établissement public de parcs nationaux est présidé par un conseil d'administration composé de représentants de l'État, d'élus locaux, de scientifiques, des acteurs socio-professionnels du territoire et des personnalités à compétence nationale. Depuis le 1^{er} juillet 2020, les membres du conseil d'administration sont nommés par le préfet du département du siège de l'établissement public. Le conseil d'administration est présidé par un membre en son sein, élu président par les autres membres. La majorité des présidents de conseil d'administration de parcs nationaux sont des élus locaux (communes, collectivités territoriales).

Comme indiqué supra, les parcs nationaux bénéficient d'un versement de l'OFB, et donc indirectement de la contribution des agences de l'eau, dont la répartition est effectuée après le vote de la loi de finances. De manière plus accessoire, les parcs nationaux bénéficient également d'une subvention pour charges d'investissement inscrite sur le programme 113, dont le montant est prévu pour être de 6,2 millions d'euros dans le PLF pour 2026.

Dotation de l'OFB pour les parcs nationaux en 2025

(en millions d'euros)

Bénéficiaires	Dotation en 2025
Parc national des Calanques	6 284 780,38
Parc national des Cévennes	7 292 016,16
Parc national des Écrins	7 477 698,78
Parc national de Forêts	4 212 637,28
Parc national de la Guadeloupe	7 195 950,84
Parc amazonien de Guyane	8 270 642,31
Parc national du Mercantour	7 166 452,43
Parc national de Port-Cros	6 132 440,20
Parc national des Pyrénées	7 068 182,53
Parc national de la Réunion	7 224 194,29
Parc national de la Vanoise	6 375 004,80
Total	74 700 000,00

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Les Parcs nationaux ont une personnalité morale, et donc une autonomie juridique. À ce titre, ils sont considérés comme des opérateurs de l'État, et ils sont rattachés au programme 113 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

D'autres modèles sont possibles. Par exemple, les parcs naturels marins n'ont pas de personnalité morale, et leur gestion est confiée à l'Office français de la biodiversité. Cette organisation a le mérite de permettre une mutualisation et une coordination renforcée des actions menées par les parcs.

La transposition de ce modèle aux Parcs nationaux pourrait ainsi être envisagée. Par ailleurs, dans la pratique, une grande partie de leurs fonctions support sont déjà mutualisées avec l'OFB. **Le rapport de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État propose ainsi de supprimer les établissements publics portant les parcs nationaux, et de les intégrer au sein de l'OFB.** Le rapport précise que cette réorganisation serait purement administrative, et les missions réalisées par les Parcs nationaux ne seraient pas remises en cause¹. Notamment, un conseil de gestion permettrait, sur le périmètre de chaque parc, de faire dialoguer ensemble les différentes parties prenantes pour assurer la conciliation des enjeux de biodiversité et de développement économique.

¹ Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, Président M. Pierre Barros, Rapporteur Mme Christine Lavarde, 1er juillet 2025, Tome 1, page 246.

II. REPENSER LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Évolution des crédits du programme 181 « Prévention des risques » entre 2025 et 2026

(en millions d'euros)

Programme 181 – Prévention des risques	LFI 2025		PLF pour 2026		Évolution PLF 2025/ LFI 2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions	59,3	61,3	60,8	62,8	+ 2,5 %	+ 2,5 %
Action 10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	65,2	37,8	65,2	37,8	-	-
Action 11 – Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	42,4	42,4	57,4	42,4	+ 35,4 %	-
Action 12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	888,4	888,4	2 094,1	1 059,4	+ 135,7 %	+ 19,3 %
Action 13 – Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	32,6	32,6	38,8	38,8	+ 19,1 %	+ 19,1 %
Action 14 – Fonds de prévention des risques naturels majeurs	330,0	287,4	300	228,8	- 9,1 %	- 20,4 %
Action 15 – Retrait gonflement des argiles	-	-	30	15	-	-
Total	1 417,8	1 349,8	2 646,2	1 484,9	+ 86,7 %	+ 10,0 %

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

A. LE MONTANT DES DÉPENSES LIÉES AUX CATASTROPHES NATURELLES DOIT ÊTRE MIS EN COHÉRENCE AVEC LES PRÉLÈVEMENTS SUR LES CONTRATS D'ASSURANCE

1. Il est nécessaire de maintenir une cohérence entre le montant des dépenses destinées aux catastrophes naturelles et le prélèvement sur la garantie « CatNat » des contrats d'assurance

Dans le PLF pour 2026, les crédits de l'action 14, « fonds pour la prévention des risques naturels majeurs » sont de 300 millions d'euros en AE et de 228,8 millions d'euros en CP, en diminution de 30 millions d'euros en AE et de 58,6 millions d'euros en CP par rapport à la LFI pour 2025.

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), communément appelé le « fonds Barnier », est prévu par l'article L. 561-3 du code de l'environnement, et il permet de financer l'**acquisition de biens à l'amiable ou par expropriation**.

Les interventions du fonds « Barnier »

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) permet différents types d'interventions.

Les mesures d'acquisition de biens d'habitation ou de petites entreprises, à l'amiable ou par expropriation, permettent des délocalisations des populations gravement menacées ou dont le bien a été sinistré, sans prise en compte du risque dans le montant de l'acquisition.

Les mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques peuvent bénéficier à des **collectivités locales en particulier pour leurs études, travaux et équipements** sur les territoires dotés de plans de prévention des risques naturels (PPRN). Cette mesure est la plus utilisée du FPRNM et représente plus de 50 % du montant des délégations effectuées ces dernières années. Elle permet notamment le financement des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), des opérations contractualisées dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) et d'une partie du plan séisme Antilles (PSA).

Le FPRNM vient également en soutien, sous conditions, à des **mesures de réduction de la vulnérabilité du bâti pour les particuliers (habitations) et les petites entreprises**.

Les mesures au bénéfice de l'État concernent les études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines et les dépenses liées à l'élaboration des PPRN, à l'information préventive et la mise en œuvre de la directive inondation. *In fine*, l'acquisition de ces connaissances est indispensable en termes de prévention et partagée avec l'ensemble des parties prenantes.

Un taux maximal de subvention ou d'indemnité est fixé pour la plupart des mesures. Certaines mesures sont plafonnées dans leur montant global et dans la durée.

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Répartition de l'intervention¹ du FPRNM par type de risque de 2019 à 2024

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Mouvement de terrain	23,2	23,2	42,6	12,7	13,8	8,7
Inondation	115,5	199,0	221,3	124,8	114,4	182,8
Submersion marine	14,5	7,3	25,8	25,6	20,7	9,9
Incendie de forêt	0,34	0,5	0,4	1,8	3,7	0,4
Avalanche	0,4	0,6	0,5	0,8	1,7	0,5
Cavité souterraine	5,0	3,7	4,9	7,2	4,8	6,5
Séisme	40,0	24,2	33,4	39,2	19	32,0
Volcanisme	-	-	-	0,5	1,0	0,4
Autres dont multirisques	3,5	5,8	9,9	16,2	13,8	21,0
Total	202,5	264,3	338,7	229,9	225,6	262,0

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

La loi de finances pour 2021 a intégré le budget du Fonds de prévention des risques naturels majeurs au programme 181 « Prévention des risques ». Jusqu'à cette intégration, le FPRNM était financé par un prélèvement obligatoire de 12 % sur le montant payé par les assurés au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles représentant elle-même une « surprime » de 12 % ou 6,5 % sur la prime technique d'assurance selon qu'il s'agit d'un contrat habitation ou automobile.

Cela ne signifie pas que ce prélèvement ait disparu : une nouvelle taxe a été créée à l'article 235 ter ZE du code général des impôts, qui reprend l'assiette et le taux exacts du prélèvement sur la surprime CatNat, mais qui est désormais entièrement affectée au budget général de l'État. Le produit de cette taxe varie donc avec celui de la surprime, lui-même en relation croissante avec le produit des primes d'assurance.

Par conséquent, les montants attribués au fonds Barnier sont depuis 2021 à la discrétion du Gouvernement et sont décorrélés des montants payés par les assurés au titre de la taxe « Cat Nat ».

¹ Les montants correspondent aux délégations des crédits extra-budgétaires du FPRNM.

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et la surprime CatNat

Lorsque l'état de catastrophe naturelle a été déclaré par arrêté, les assureurs sont tenus d'assurer les victimes, au titre de la « garantie CatNat » obligatoire dans tout contrat garantissant les dommages aux biens, et en particulier dans l'assurance multirisque habitation (MRH). La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle doit être demandée par la commune, dans un délai de 24 mois après l'événement.

Dans le même temps, les assurances peuvent souscrire à une offre de réassurance de la Caisse centrale de réassurance (CCR), qui est une société anonyme intégralement détenue par l'État, qui bénéficie d'une garantie illimitée de sa part. Ces deux versants, une couverture obligatoire par les assureurs privés et une possibilité de réassurance garantie par l'État, constituent le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, dit « régime CatNat ».

Le régime CatNat n'a vocation qu'à couvrir des risques naturels « inassurables » par le seul secteur privé. Il intègre notamment les inondations, les séismes, les cyclones (outre-mer) ainsi que le risque retrait gonflement des argiles (RGA). En revanche, il n'inclut pas les risques incendies, tempêtes, grêle et neige, car ils sont déjà couverts par des contrats d'assurance ordinaires. Les catastrophes naturelles relevant du régime sont listées par une circulaire du 29 avril 2024 (IOME2322937C).

L'article L. 125-2 du code des assurances prévoit que **le régime CatNat est financé par une cotisation additionnelle assise sur la prime des contrats d'assurance**, appelée « surprime CatNat ». Le taux de cette prime est fixé par arrêté, et il est codifié à l'article A 125-2 du code des assurances.

Dans le droit en vigueur, le taux de surprime est de 20 % pour les contrats multirisques habitation (MRH), et de 9 % pour les contrats d'assurance automobile. Ces taux ont été relevés par un arrêté du 22 décembre 2023, et ils sont applicables à partir du 1^{er} janvier 2025. Avant cette date, le taux de la surprime était de 12 % pour les contrats MRH et de 6 % pour les contrats automobiles.

Source : commission des finances

La budgétisation du fonds Barnier devait permettre au Parlement de se prononcer sur les dépenses du fonds, de simplifier sa gestion et de donner une plus grande visibilité et stabilité sur ses financements. La commission des finances du Sénat avait, pour toutes ces raisons, soutenu la budgétisation¹. En revanche, la réforme ne devait pas se traduire par une diminution des financements consacrés à la prévention des risques par rapport aux prélèvements sur les contrats d'assurance. D'ailleurs, au moment de la budgétisation, les sommes allouées au fonds Barnier ont été relevées de 137 millions d'euros à 205 millions d'euros, les rapprochant de ce qui était effectivement prélevé sur les contrats d'assurance en 2021.

Le rapporteur spécial avait déjà alerté sur cette situation dans son rapport sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, adopté par la commission des finances le 15 mai 2024 : « *Il serait incompréhensible pour l'ensemble des acteurs de l'assurance et de la prévention des risques que le relèvement du taux de la surprime ne se traduise pas par un rehaussement parallèle des*

¹ *Rapport général fait au nom de la commission des finances du Sénat, Rapporteur général M. Jean-François Husson, Tome II fascicule 1, pages 584-598.*

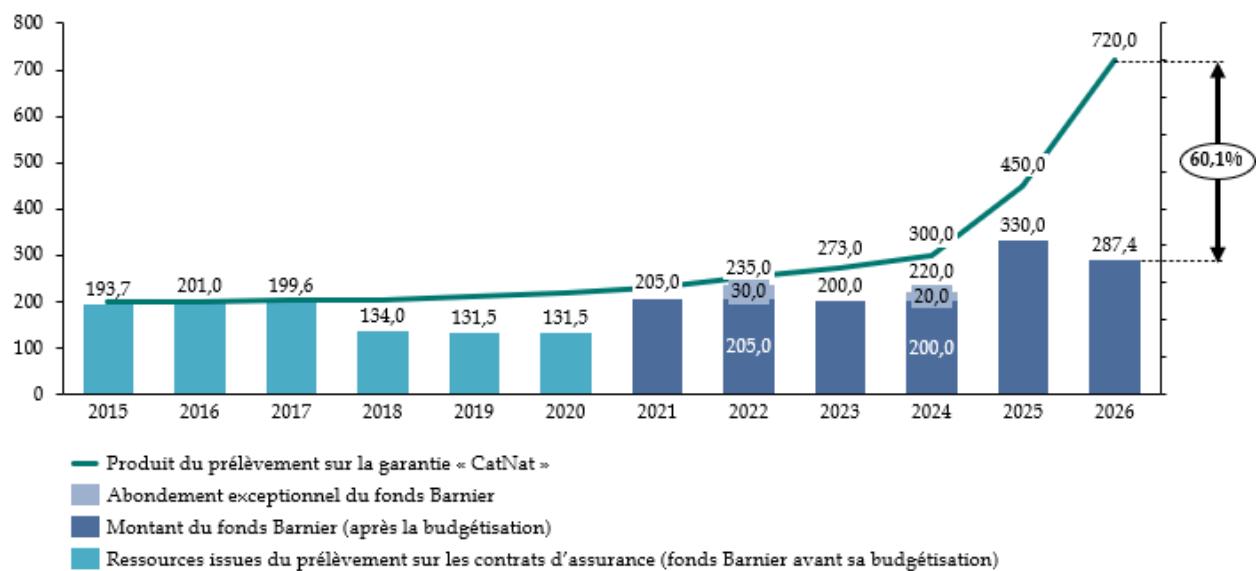
financements du fonds Barnier, ou du moins, des dépenses destinées à la prévention des risques. »¹

Lors de l'examen du PLF pour 2025, le rapporteur spécial avait ainsi fait adopter un amendement de crédit en commission des finances et en séance publique au Sénat, qui a conduit, à la suite de la commission mixte paritaire, à rehausser les crédits du fonds Barnier de 220 à 330 millions d'euros. L'écart entre le prélèvement et le montant du fonds Barnier avait ainsi été réduit à 26,7 % en 2025.

Toutefois, l'écart se creuse à nouveau en 2026 : l'augmentation du taux de surprime au 1^{er} janvier 2025 de 12 à 20 % sur les contrats habitation (de 6,5 à 9 % sur les contrats automobile) va conduire à une forte progression du rendement de la taxe de l'article 235 *ter* ZE qui, couplé à son dynamisme structurel, devrait atteindre le montant de 720 millions d'euros en 2026.

Comparaison entre le produit du prélèvement sur la garantie « CatNat » et les sommes allouées au fonds Barnier entre 2015 et 2026

(en millions d'euros)



Note : les montants indiqués ci-dessous correspondent à ceux inscrits en loi de finances, et ne prennent donc pas en compte une éventuelle sous-exécution ou sur-exécution des crédits. Les montants pour 2025 et 2026 sont prévisionnels.

Source : commission des finances

¹ Rapport d'information n° 603 (2023-2024) du 15 mai 2024 de Mme Christine Lavarde fait au nom de la commission des finances sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

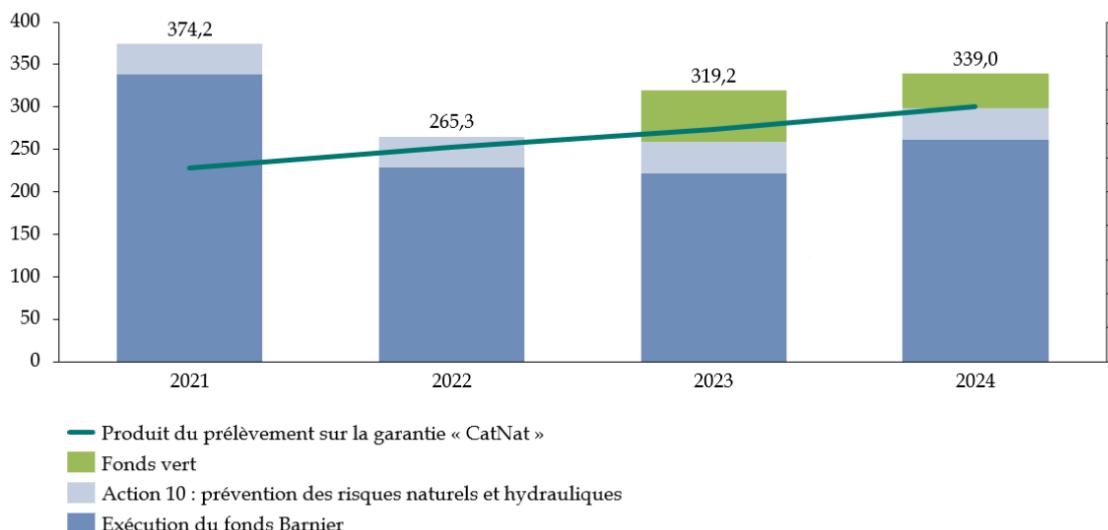
Il faut toutefois ajouter une nuance à ce constat : tous les crédits relatifs à la prévention des risques ne sont pas inscrits dans le fonds Barnier, et inversement, le fonds Barnier ne finance pas uniquement des risques qui relèvent du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles¹.

Lorsque l'on agrège les dépenses spécifiques pour les catastrophes naturelles qui relèvent du régime « CatNat », alors la somme des dépenses correspond au montant sur le prélèvement de la garantie des contrats d'assurance. Toutefois, faute de ventilation *a priori* du fonds Barnier et du fonds vert, il n'est possible d'établir des chiffres précis que jusqu'en 2024.

Le rapporteur spécial vérifiera donc que cette équivalence se maintient dans les années à venir. Il est néanmoins peu probable que ce soit le cas pour 2026, en raison de la très forte progression du rendement du produit sur le prélèvement de la garantie CatNat.

Comparaison entre le produit du prélèvement sur la garantie « CatNat » et les sommes allouées à la prévention des risques naturels qui relèvent du régime « CatNat » entre 2021 et 2024.

(en millions d'euros)



Note : les montants donnés sont ceux de l'exécution.

Source : commission des finances

¹ Le fonds Barnier peut en effet mener des actions pour les feux de forêt, alors que les incendies ne relèvent pas du régime CatNat. Il faut toutefois relever que ces financements sont très minoritaires par rapport au reste du fonds Barnier : ils ont représenté 3,7 millions d'euros en 2023 et 0,4 millions d'euros en 2024.

En tout état de cause le rapporteur spécial ne défend pas le retour à un compte d'affectation spéciale, qui empêcherait le Parlement de se prononcer sur les montants alloués au fonds Barnier. **En revanche, il soutient une mise en cohérence des fonds publics fléchés vers la prévention des risques avec le prélèvement sur les contrats d'assurance.** Il formulait ainsi, dans son rapport de mai 2024, la recommandation suivante : « *inscrire chaque année sur le programme 181 un montant de financement du fonds Barnier cohérent avec les sommes collectées au titre de l'article 235 ter ZE du code général des impôts. Retracer le montant de cette taxe dans le projet annuel de performances de la mission « Écologie, mobilité et développement durable », et justifier le financement de la politique de prévention des risques au regard de ce montant.* »¹

Cette recommandation n'a malheureusement pas été suivie. Le rendement de l'impôt prévu à l'article 235 ter ZE du code général des impôts n'apparaît d'ailleurs pas non plus dans les *Voies et Moyens* annexés au projet de loi de finances, ce qui est incompréhensible sachant qu'il rapporte aujourd'hui plus de 450 millions d'euros, et que dès l'année prochaine son produit sera de près de 720 millions d'euros. Il serait souhaitable de ne pas attendre que le produit de ce prélèvement atteigne les 1 milliard d'euros avant de l'inscrire dans les documents annexés au projet de loi de finances.

2. La création d'une nouvelle action pour la prévention du retrait-gonflement des argiles

À l'avenir, le poids du RGA au sein du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles devrait augmenter fortement, avec une volatilité qui pourrait être considérable selon les scénarios de hausse de température. **Les indemnités versées au titre de la sécheresse devraient avoisiner 43 milliards d'euros entre 2020 et 2050, contre 13,8 milliards d'euros au cours des trente dernières années. Environ 50 % des maisons individuelles en France sont situées dans une zone d'exposition à ce risque.**

Or, des mesures de prévention pour le RGA existent, et elles peuvent aider à réduire considérablement la pression sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Le rapporteur spécial en avait présenté certaines, avec leurs avantages et leurs inconvénients, dans le rapport qu'il a consacré au risque RGA, et dont les conclusions ont été adoptées par la commission des finances le 15 février 2023.

¹ *Rapport d'information n° 603 (2023-2024) du 15 mai 2024 de Mme Christine Lavarde fait au nom de la commission des finances sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.*

Mesures « horizontales » et « verticales » de prévention du retrait-gonflement des argiles

Les mesures verticales désignent les opérations qui **agissent directement sur la structure** du bâtiment. Elles peuvent par exemple consister en une rigidification de la structure par l'injection de résine, ou en l'installation de micropieux au niveau des fondations. Ces mesures ont une **efficacité prouvée**, et elles sont également **utilisées pour redresser des bâtiments fragilisés** par le RGA.

Les mesures horizontales répondent à une logique différente : **elles consistent à agir sur l'environnement du bâtiment, afin de limiter en amont du sinistre la variation de la teneur en eau du sol**. Elles peuvent notamment désigner des techniques d'imperméabilisation de la surface du sol aux abords direct de la surface du bâti, afin de limiter l'évaporation sur la surface. D'autres solutions consistent à agir sur la végétation, avec par exemple l'installation d'écrans anti-racinaires.

Les mesures qui portent sur l'environnement du bâti présentent un coût moyen de 10 000 euros, nettement moins élevé que celui des mesures curatives (plusieurs dizaines de milliers d'euros). Ces techniques sont toutefois expérimentales à l'heure actuelle, et par conséquent, elles ne sont pas aussi reconnues par les compagnies que le sont les mesures dites « verticales ».

L'« initiative sécheresse », lancée le 12 septembre 2023 par Frances assureurs, la CCR, et la Mission risques naturels (MRN) a vocation à définir une démarche de prévention pérenne pour les maisons existantes exposées et non sinistrées.

Source : rapport d'information n° 354 (2022-2023) du 15 février 2023 de Mme Christine Lavarde fait au nom de la commission des finances sur le financement du risque de retrait-gonflement des argiles et de ses conséquences sur le bâti

Dans le PLF pour 2026, 30 millions d'euros en AE et 15 millions en CP sont ouverts pour une nouvelle action 15 « retrait-gonflement des argiles », qui vise spécifiquement à soutenir la réalisation de travaux de prévention pour les maisons les plus exposées à ce risque. Cette mesure avait été inscrite sur l'action 14 « fonds de prévention des risques naturels majeurs » l'année dernière, à la suite d'un amendement du rapporteur spécial visant à mettre en place des actions pour lutter contre le RGA.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de ce nouveau dispositif, mais le rapporteur spécial restera vigilant à ce que sa mise en œuvre soit conforme à la volonté des parlementaires lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025.

3. La nécessité de créer une nouvelle action pour lutter contre l'érosion côtière et la submersion marine

De manière similaire, le rapporteur spécial propose par un amendement de transférer des crédits du programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » au programme 181 « Prévention des risques », afin de mettre en place une action 16 « Lutte contre l'érosion côtière et la submersion marine ».

Le rapport de la mission de l’Inspection générale de l’environnement et du développement durable (IGEDD) et de l’Inspection générale de l’administration (IGA) de novembre 2023 relatif au financement des conséquences du recul du trait de côte considère que plusieurs milliers de logements sont menacés à l’horizon 2050 : « *Le nombre de locaux menacés est d'environ 8 200 pour les logements et activités. Le nombre de logements est d'environ 5 200, pour une valeur totale estimée à 1,1 milliard d'euros. Le nombre de locaux d'activité (hors équipements publics) est d'environ 1 400 ; dominés à près de 60 % par les commerces, hôtels et locaux de camping. La valeur des bureaux et des commerces est estimée à 120 millions. S'y ajoutent environ 100 locaux d'équipements publics* »¹.

Des mesures de prévention existent là aussi, mais le recul du trait de côte est aujourd’hui un angle mort de la politique de prévention des risques. Des mesures sont prévues dans le fonds vert, mais elles concernent des montants très faibles (12 dossiers ont été acceptés entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2025, pour un montant de 1,3 millions d’euros). Il est donc nécessaire de mettre en place une véritable politique publique de lutte contre l’érosion côtière et la submersion marine.

B. RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES : DES MOYENS BUDGÉTAIRES STABILISÉS

1. Une stabilité des crédits alloués à la prévention des risques technologiques

Pour 2025, l'action 01 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » voit ses crédits augmenter de 2,5 % en AE et en CP par rapport à l’année précédente.

Cette hausse s’explique par un transfert de 1,5 million d’euros du programme 190 « Recherche dans les domaines de l’énergie, du développement et de la mobilité durables » au programme 181. Ce transfert vise à supprimer entièrement la subvention à l’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (ANSES) pour la joindre à celle du programme 181, celle-ci passant de 9,4 millions d’euros à 11,3 millions d’euros. L’ANSES est financée par le programme 181 au titre de son expertise sur les substances et produits biocides, en application des

¹ « *Financement des conséquences du recul du trait de côte – Comment accompagner la transition des zones littorales menacées ?* », Inspection générale de l’environnement et du développement durable (IGEDD), Inspection générale de l’administration (IGA), novembre 2023.

règlements Reach¹ et CLP². L'ANSES reste un opérateur rattaché au programme 204, « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soin » de la mission « Santé ».

Plus généralement, la finalité de l'action « Prévention des risques technologiques et des pollutions » consiste à assurer la prévention des risques technologiques et des pollutions, à maîtriser les effets des processus industriels, des produits et des déchets sur l'environnement et la santé.

Cette politique de prévention s'opère par le biais des **plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**. Crées par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, à la suite de la catastrophe AZF, ils prévoient des mesures visant à réduire les risques associés à la présence de sites industriels à hauts risques (classés Seveso seuil haut) pour les riverains.

Ces plans permettent d'agir sur l'urbanisation autour des installations présentant les plus grands risques (installations Seveso seuil haut) et de corriger des situations d'exposition au risque des populations, au besoin, par des **mesures foncières** d'expropriation ou de délaissage ou par des travaux sur les biens d'habitation. Des **mesures supplémentaires** de réduction du risque à la source sur les sites industriels, allant au-delà des exigences réglementaires, peuvent également être prescrites lorsque leur mise en œuvre est moins coûteuse que les mesures foncières qu'elles permettent d'éviter.

Enfin, des mesures alternatives aux mesures foncières peuvent être prescrites par arrêté préfectoral après l'approbation du PPRT. Ces mesures concernent uniquement les biens autres que les logements, dès lors qu'elles apportent une amélioration substantielle de la protection des populations et que leur coût est inférieur aux mesures foncières qu'elles permettent d'éviter. Ces mesures peuvent notamment porter sur les activités économiques.

Depuis octobre 2023, l'ensemble des PPRT civils est approuvé. Ainsi, au 1^{er} août 2025, 383 PPRT ont été approuvés et sont en vigueur, 27 PPRT ont été abrogés, 12 PPRT ont été abandonnés après avoir été prescrits et 3 PPRT ont été abandonnés avant leur prescription, notamment du fait des cessations d'activité et de la disparition du risque. Il convient désormais de s'assurer de leur mise en œuvre.

¹ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH).

² Règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges.

Bilan des PPRT

Un bilan de l'avancement de la mise en œuvre des 383 PPRT approuvés entre 2007 et 2025 peut être effectué :

- sur les 85 logements et 75 activités faisant l'objet d'une expropriation : 87 % des logements et 63 % des activités ont été expropriés. Sur les 269 logements et 187 activités concernés par des mesures de délaissage : 58 % des logements (soit 155 logements) et 38 % des activités (soit 71 activités) ont été délaissés.
- 8 mesures alternatives ont été prescrites et 4 sont à l'étude, pour un montant de financement de l'État estimé à ce stade à 6,2 millions d'euros ;
- sur les travaux de renforcement des logements existants (près de 15 500 logements concernés) prescrits dans 185 PPRT : 55 % des logements ont fait l'objet d'un diagnostic sur les travaux à réaliser. Sur ces 8 441 logements diagnostiqués, les travaux ont été réalisés pour 5 505 d'entre eux (soit 36 % des logements soumis à travaux, représentant 65 % des logements diagnostiqués).

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Ainsi, entre 2009 et 2024, 276 millions d'euros d'AE ont été engagés par l'État et 188 millions d'euros de CP ont été consommés pour la mise en œuvre des mesures prescrites par les PPRT (mesures foncières, supplémentaires et alternatives) et l'accompagnement des riverains dans la réalisation de travaux sur l'habitat de protection face aux risques technologiques. En 2025, 7,7 millions d'euros d'AE et 11,4 millions d'euros de CP ont été délégués aux services déconcentrés pour la mise en œuvre des mesures et l'accompagnement des riverains.

2. La prévention des risques naturels et hydrauliques : la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels se poursuit

Les CP inscrits pour 2025 sur l'action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques », à savoir 37,5 millions d'euros, sont stables depuis 2023.

La prévention des risques naturels et hydrauliques, visant à assurer la protection des personnes et des biens face aux catastrophes naturelles telles les inondations, les mouvements de terrains, les séismes, ou les submersions marines, est mise en œuvre par les **plans de prévention des risques naturels (PPRN)**, les **programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI)**, outils de contractualisation entre l'État et les collectivités permettant de promouvoir une gestion des risques d'inondation, ou encore le **plan séisme Antilles**. Cette politique de prévention revêt un caractère crucial dans un contexte de dérèglement climatique.

Le PPRN, annexé au plan local d'urbanisme ou à la carte communale, a pour objet de **maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques et de réduire la vulnérabilité des populations et des biens, à travers des mesures d'interdiction ou d'adaptation des constructions nouvelles ou existantes**. Il peut concerner un aléa particulier, comme par exemple, le risque inondation, ou plusieurs selon les caractéristiques du territoire.

Concrètement, un plan de prévention des risques délimite les zones concernées par le risque sur le territoire, sur la base d'un aléa de référence, par exemple pour les crues des rivières, la crue centennale, ou si elle est plus élevée, la plus haute crue connue, et définit une réglementation pour chaque zone.

L'objectif visé lors de la mise en place des PPRN conduisait à ce que 12 500 communes soient couvertes par un PPRN approuvé, couvrant les territoires à forts enjeux. **Cet objectif a été dépassé depuis 2022. À la date du 31 août 2024, 12 556 communes sont couvertes par un PPRN opposable, et 1 906 communes relèvent d'un PPRN prescrit.**

C. L'ADEME CONNAÎT UN RECENTRAGE DE SES ACTIVITÉS

1. Une restructuration opportune de la présentation des financements de l'Ademe dans la maquette budgétaire

La loi de finances initiale pour 2018 a opéré une rebudgétisation totale du financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), qui prend également le nom d'« Agence de la transition écologique ». L'Agence était auparavant financée par l'attribution du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), emportant la création d'une nouvelle action (action 12 « ADEME ») sur le programme 181.

L'ADEME mène des politiques de natures diverses. Elle poursuit notamment des actions dans la mise en œuvre des objectifs nationaux en matière de chaleur renouvelable, d'économie circulaire, de mobilité durable, d'amélioration de la qualité de l'air, de la résorption des décharges littorales et de la reconversion des friches polluées, d'accompagnement des entreprises et des territoires, et enfin d'adaptation au changement climatique.

Une subvention de 2,09 milliards d'euros en AE et de 1,06 milliard d'euros en CP est inscrite pour l'Ademe pour 2026, soit une augmentation de 1,2 milliard d'euros en AE (+ 135,7 %) et de 171 millions d'euros en CP (+ 19,3 %).

Cette progression massive est principalement l'effet d'un jeu d'écriture comptable lié à la refonte de la présentation du budget de l'Ademe dans la maquette budgétaire. En effet, avant le présent projet de loi de finances, seule était inscrite dans le programme 181 la subvention pour

charges de service public (SCSP) de l'Ademe, qui est exprimée en AE = CP. Cette pratique, qui était contraire au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), avait pour conséquence que le projet annuel de performances n'indiquait pas les autorisations d'engagement réellement ouvertes par l'Ademe.

Ce changement de modalités budgétaires nécessite toutefois un **rattrapage technique en AE d'un montant de 856 millions d'euros**, destiné à couvrir les paiements (CP) des engagements pris avant 2026. Le solde, soit **1 237 millions d'euros**, correspond aux AE consacrées aux interventions financées sur le budget incitatif de l'agence ainsi qu'à son budget de moyens (153 millions d'euros).

Le budget en CP (1,059 milliard d'euros) de l'Agence est donc composé :

- des paiements des engagements passés pour 856,1 millions d'euros ;
- des dépenses de fonctionnement de l'agence pour 153 millions d'euros ;
- les premiers paiements liés aux engagements pour 2026 à hauteur de 50 millions d'euros.

Selon les documents budgétaires, « *il est prévu qu'à terme, seul le budget de moyens (comprenant la masse salariale, et les dépenses de fonctionnement et d'investissement liés à la gestion de l'agence, de ses locaux et de ses personnels) soit financé par SCSP.* »¹ Le budget de politiques publiques, dit budget incitatif, sera quant à lui financé par une dotation d'intervention, dont le montant d'AE correspondra aux autorisations d'engagement budgétées par l'agence.

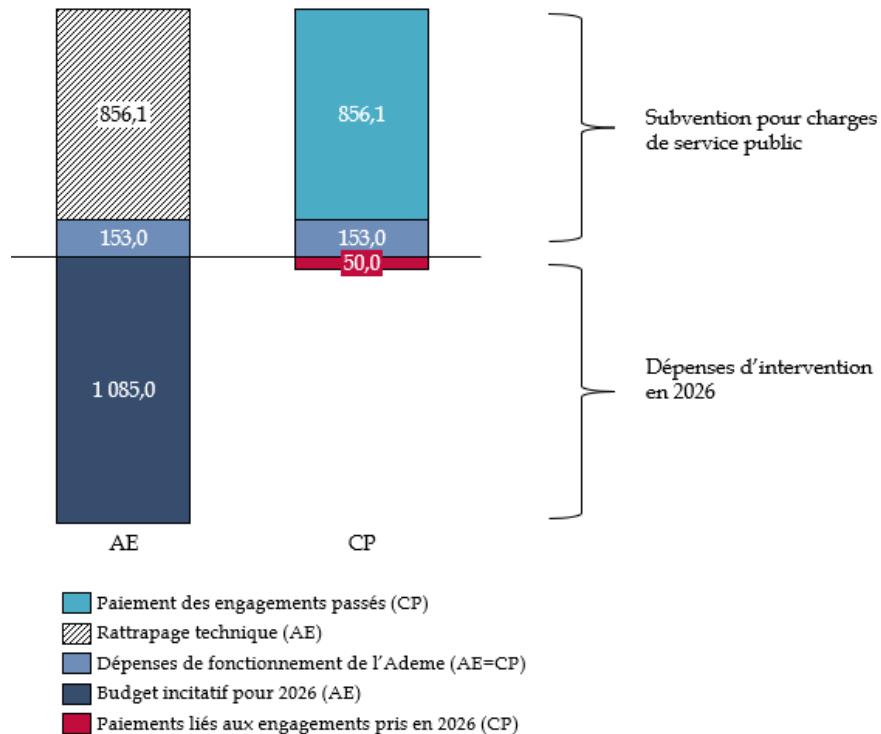
Ces dispositions ne sont pas encore effectives pour 2026, le paiement des engagements passés ainsi que le « **rattrapage technique** » correspondant étant inscrits dans la CSPS. Cette situation est source de confusion : des politiques identiques - des décaissements de crédits pour financer des projets du fonds chaleur par exemple - sont financés sur les crédits d'intervention ou sur la SCSP selon que les engagements ont été pris avant ou après 2026.

Il faut donc espérer que la maquette budgétaire soit clarifiée en 2027 : il sera possible dès lors de déplacer les crédits du fonds chaleur sur le programme 174 « Energie, climat et après-mines ». En effet, bien que cette politique ne relève pas de la prévention des risques, elle comporte une partie très significative des autorisations d'engagement du programme 181, ce qui peut contribuer à fausser la perception des moyens qui sont réellement consacrés à la prévention des risques.

¹ Réponses de l'Ademe au questionnaire du rapporteur spécial.

Construction du budget de l'Ademe dans la maquette du programme 181 en 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

2. Une baisse du budget incitatif et une stabilisation des emplois

a) L'ensemble des politiques de l'Ademe perdent des financements, à l'exception du fonds chaleur

Le budget incitatif de l'Ademe pour 2026, retranché de 59 millions d'euros correspondant à la mise en réserve, est estimé par l'opérateur à 1,026 milliard d'euros en AE. Ce montant est inférieur de 10 % à ce qu'il était en 2025 (1,14 milliard d'euros), sachant que le budget incitatif connaît déjà une baisse par rapport à celui de 2024 (- 16,9 % par rapport à 1,372 milliard d'euros).

Évolution des autorisations d'engagement du budget incitatif de l'Ademe depuis 2015

(en millions d'euros)

	2015	2026	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Fonds chaleur	218	213	197	259	295	356	350	522	601	821	800	800
Fonds économie circulaire	186	182	166	150	164	155	163	167	303	301	170	95

Autres politiques	186	174	161	165	188	207	264	285	244	250	170	131
Total	590	569	524	574	647	722	777	974	1 148	1 372	1 140	1 026

Note : les chiffres pour 2025 et 2026 sont prévisionnels

Source : commission des finances

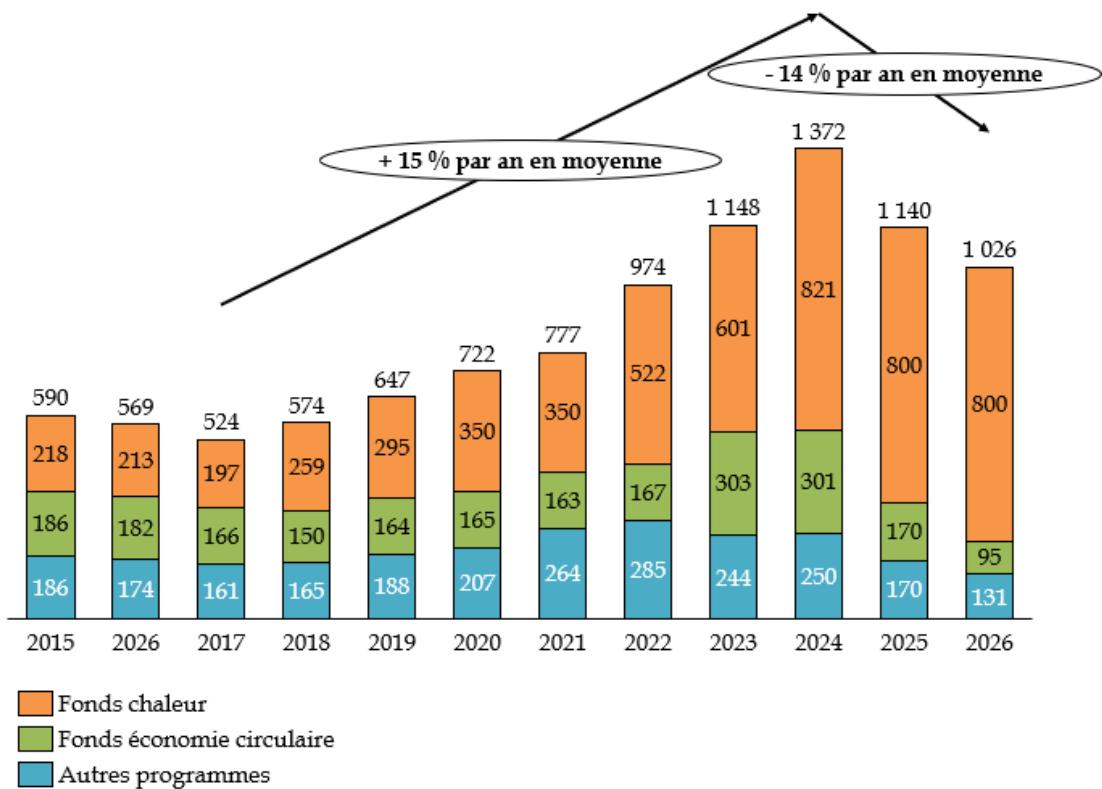
Lorsque l'on observe l'évolution du budget incitatif de l'Ademe sur le temps long, on constate que celui-ci était en augmentation continue depuis 2017 jusqu'en 2024, au rythme de + 15 % par an en moyenne. À partir de cette année il a commencé une décrue, perdant 14 % par an en moyenne sur deux ans jusqu'au budget prévisionnel pour 2026.

Les financements du fonds chaleur sont ceux qui ont le plus augmenté sur cette période : alors que c'était déjà la politique la mieux financée en 2017, ses crédits ont quadruplé depuis. En outre, les financements du fonds ont peu diminué depuis 2024, passant de 821 millions d'euros à 800 millions d'euros dans le budget prévisionnel pour 2026.

En revanche, le fonds économie circulaire a subi une coupe nette de ses crédits depuis 2023 : d'un peu plus de 300 millions d'euros ils sont tombés à 95 millions d'euros en 2026. Enfin, les financements des autres politiques de l'Ademe (sites pollués, qualité de l'air, etc.) ont été divisés par deux depuis 2024.

Évolution des autorisations d'engagement du budget incitatif de l'Ademe depuis 2015

(en millions d'euros)



Note : les chiffres pour 2025 et 2026 sont prévisionnels.

Source : commission des finances

L'analyse plus en détail de la programmation budgétaire de l'Ademe entre 2025 et 2026 montre qu'en termes d'autorisations d'engagement, toutes les lignes sont en baisse, à l'exception du fonds chaleur qui – comme cela a été évoqué – est stable, ainsi que le programme destiné aux décharges littorales, qui gagne 5 millions d'euros en AE.

Programmation budgétaire de l'Ademe entre 2025 et 2026

(en millions d'euros)

Programmes	2025		2026			
	AE	CP	AE	CP		
				Total des CP	CP pour les engagements de 2026	CP pour les engagements avant 2026
Chaleur renouvelable	800	376	800	454	11	443
Économie circulaire et déchets	170	161	95	179	7	172
Bâtiments économes en énergie	15	15	10	14	3	11
Communication nationale / formation	11	9	7	6	2	4
Sites pollués, friches et sols	35	26	30	29	10	19
Recherche	26	28	23	27	4	22
Outils, données et expertise	21	20	16	17	5	12
Démarches énergie et climat territoriales	27	25	15	28	1	27
Réduction de l'impact environnemental des entreprises	9	9	7	12	0	12
Air / Mobilité	16	24	10	23	1	21
Hydrogène	0	37	0	77	0	77
Europe et international	2	2	1	2	0	1
Finance climat	3	3	2	3	1	2
Décharges littorales	5	12	10	14	0	14
Total du budget incitatif	1140	747	1025	884	46	838

Source : commission des finances, d'après les réponses de l'Ademe au questionnaire du rapporteur spécial

b) Les ETPT de la direction de la supervision des filières REP de l'Ademe ne devraient plus être comptés dans le plafond d'emploi de l'opérateur

Le plafond d'emploi de l'Ademe augmente de 1 ETPT entre la LFI pour 2025 et le PLF pour 2026, passant de 1 069 ETPT à 1 070 ETPT.

Cette stabilisation du plafond d'emploi de l'opérateur fait suite à plusieurs augmentations successives sur les dernières années, si bien que depuis 2020 l'Agence a environ un quart d'effectif en plus. Les évolutions les plus notables sont les suivantes :

- en 2022, 65 ETPT ont été octroyés en cours d'année afin de mettre en œuvre les mesures du plan France Relance ;

- en 2023, le plafond d'emploi a été rehaussé de 90 ETPT pour inclure les 65 ETPT susmentionnés, et 25 ETPT supplémentaires ont été accordés pour pérenniser certains des moyens humains en intérim en 2022 traitant de France 2030 et d'autres activités techniques, comme celles consacrées par exemple à la supervision des filières REP ;

- en 2024, le plafond d'emploi a été rehaussé de 99 ETPT pour gérer l'extension du fonds chaleur¹, certaines mesures du fonds vert, les dispositifs France 2030, et un renforcement des missions de l'ADEME dans certains domaines, comme la mise en place du bonus-malus par modèle de véhicule ;

- en 2025, le plafond d'emploi a été rehaussé de 35 ETPT pour couvrir des postes actuellement pourvus par des intérimaires sur des dispositifs pérennisés.

Il faut néanmoins souligner que pour 2026 et 2027, le schéma d'emploi de l'Ademe est de - 13 ETPT, avec une réalisation répartie sur 2026 à hauteur de - 7 ETPT et sur 2027 pour - 6 ETPT. Les documents budgétaires précisent en outre que « *fin 2025, 8 agents mis à disposition auront leur convention échue et seront transférés sous plafond d'emploi de l'Ademe.* »²

La hausse du plafond d'emploi de l'Agence est en partie justifiée par la nécessité de réinternaliser les compétences. Pour faire face à l'extension de ses missions, l'Ademe avait recruté environ 120 intérimaires à la fin du premier trimestre 2021, financés par les frais de gestion du plan de relance. **Toutefois, le coût unitaire d'un intérimaire est plus élevé qu'un CDD (de l'ordre de 10 % à 20 %) et la durée de leur mission est limitée à 18 mois.** Le rapporteur spécial avait ainsi alerté à plusieurs reprises sur le risque que pouvait représenter le recours accru à des intérimaires pour compenser un plafond d'emploi qui n'est pas adapté aux missions de l'opérateur.

¹ *Lors des auditions du PLF pour 2024, les représentants de l'ADEME ont indiqué au rapporteur spécial qu'ils estiment que chaque tranche de 10 millions d'euros supplémentaires pour le fonds chaleur nécessite un ETPT de plus pour l'absorber.*

² *Projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » pour 2026, page 293.*

En revanche, il est également nécessaire de chercher à rationaliser la gestion des programmes de l'Ademe, en parvenant à faire davantage avec moins d'emplois. À ce titre, l'ADEME conduit actuellement une **évaluation externe du Fonds chaleur**, portant en particulier sur l'efficacité et l'efficience du dispositif, et l'Agence précise qu'il « *sera tenu compte de cette évaluation dans les réflexions sur les évolutions des modalités de gestion du fonds chaleur.* »¹

Il convient également de se demander si certaines missions de l'Ademe ne pourraient pas être effectuées par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). C'est le cas notamment du programme « démarches territoriales énergie / climat » qui consiste en un accompagnement des collectivités dans leurs démarches territoriales par des programmes d'études, d'animation ou de communication.

Enfin, dans son rapport sur le soutien de l'État à l'économie circulaire, le rapporteur spécial estimait qu'il « *serait cohérent de comptabiliser les emplois destinés à la supervision des REP dans un budget à part, afin de distinguer les ETPT financés par la redevance des éco-organismes de ceux qui relèvent du budget général de l'État.* »² En effet, bien que l'article L. 131-3 du code de l'environnement prévoit que la direction de supervision des filières de responsabilité élargie du producteur (DSREP) dispose d'un budget annexe, ses ETPT ne sont pas distingués au sein du plafond d'emploi de l'Ademe.

Le rapporteur spécial appelle ainsi à revenir à l'esprit de la loi Agec, c'est-à-dire de ne plus comptabiliser les 35,9 ETPT de la DSREP dans le plafond d'emploi de l'Ademe.

3. Une stabilisation des crédits du fonds chaleur

Grâce au fonds « chaleur », l'ADEME soutient le développement des investissements de production et des réseaux de distribution de chaleur renouvelable, pour les besoins de l'habitat collectif, du tertiaire, de l'industrie et de l'agriculture.

Ce fonds finance deux types de projets : les installations de petite et moyenne taille, en complément d'autres aides (contrat de projets État-région par exemple) ; les installations biomasse de grande taille dans le secteur agricole et tertiaire, dans le cadre d'appels à projets nationaux annuels « Biomasse Chaleur Industrie Agriculture Tertiaire » (BIACT).

¹ Réponses au questionnaire du rapporteur spécial.

² Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, Mme Christine Lavarde, 8 octobre 2025, page 100.

Les soutiens apportés par le fonds visent à atteindre les objectifs fixés tant par la loi que par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) d'avril 2020 :

- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit que 38 % de la consommation finale de chaleur devra être d'origine renouvelable en 2030 et entend multiplier par cinq la quantité de chaleur renouvelable et de récupération livrée par les réseaux de chaleur ;

- la PPE confirme cet engagement, avec un **objectif d'augmentation de la consommation de chaleur renouvelable de 25 % en 2023 et de hausse de 40 % à 60 % en 2028 par rapport à 2016.**

Entre 2009 et 2023, **4,28 milliards d'euros ont été engagés** pour soutenir près de 8 500 opérations d'investissement. Il est estimé qu'ils ont généré un montant d'investissement de 14 milliards d'euros et une production de 45,4 TWh/an. La part de chaleur renouvelable et de récupération en France métropolitaine a ainsi augmenté (24 % en 2021, 27,2 % en 2022, 29,6 % en 2023) pour un objectif fixé par la loi (LTECV) de 38 % d'énergies renouvelables (EnR) dans la consommation finale de chaleur en 2030.

En mars 2022, dans le cadre du plan de résilience pour faire face aux conséquences de la crise en Ukraine, le fonds a été abondé de 152 millions d'euros supplémentaires pour atteindre 522 millions d'euros, et en 2023, un montant presque identique a été retenu. **En 2024, le fonds chaleur a vu une nouvelle fois ses financements fortement augmenter : il gagne 300 millions d'euros, pour atteindre 820 millions d'euros.**

Évolution des montants engagés par le fonds « chaleur » de l'ADEME

(en millions d'euros)

Fonds « chaleur »	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	168	263	249	231	206	165	216	213	197	259
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026		
	295	350	350	522	520	820	800	800		

Note : les chiffres jusqu'en 2022 correspondent à l'exécution constatée du fonds chaleur, tandis que les chiffres pour 2023 et 2024 sont des prévisions.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Il était initialement prévu que le fonds chaleur connaisse une forte augmentation de ses crédits dans les années à venir. Dans la trajectoire présentée en 2024 par la direction générale de l'énergie et du climat dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie, le fonds chaleur était

censé atteindre 1,2 milliard d'euros en 2025, puis augmenter de 200 millions d'euros par an, jusqu'en 2029 où il devait progresser de 300 millions d'euros.

Trajectoire pluriannuelle prévisionnelle du fonds chaleur telle qu'elle a été déterminée en 2024

(en millions d'euros)

2025	2026	2027	2028	2029	2030
1 200	1 400	1 600	1 800	2 000	2 300

Source : commission des finances

Comme de nombreuses trajectoires en matière de transition écologique et énergétique, celle-ci s'est finalement heurtée à la réalité de la situation des finances publiques. À l'heure actuelle, aucune nouvelle trajectoire n'a été définie.

De manière à soutenir sur le long terme le développement des réseaux de chaleur, quelles que soient les possibilités budgétaires pour les subventionner, le rapporteur spécial souhaite la création d'un **dispositif de garantie du risque de contrepartie**, à l'instar de l'initiative du Gouvernement¹ dans la loi de finance pour 2023 pour les énergies renouvelables. En contrepartie, il présente un amendement visant à réduire les crédits du fonds chaleur.

4. Le fonds économie circulaire perd la majorité de ses crédits

Le Fonds « économie circulaire » vise à accompagner la politique des pouvoirs publics et à contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, **en réduisant significativement la part des déchets enfouis, en développant la réincorporation des matières recyclées, le recyclage, et en accompagnant la mise en œuvre par les collectivités d'une tarification incitative**. Il vise également à développer la méthanisation, ainsi que le soutien aux projets basés sur l'économie circulaire.

Pour 2026, il est prévu à ce stade que le **fonds économie circulaire soit doté de 95 millions d'euros en AE, ce qui représente une baisse de 45,7 % par rapport à l'année dernière**, sachant que le fonds avait déjà perdu 41,9 % de ses crédits entre 2024 et 2025. À cela il faut mentionner la fin des crédits du plan de relance, qui avait porté la politique de l'économie circulaire à 431 millions d'euros en 2022. Il ne reste donc que 22 % des crédits pour le soutien à l'économie circulaire par rapport à son niveau le plus haut.

¹ Article 148 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Financements du fonds économie circulaire

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Fonds Économie circulaire	164,0	164,0	163,0	167,0	300,0	300,0	175,0	95,0
Plan de relance, volet économie circulaire	-	16,0	221,8	274	3,0	1,0	-	-
Total	164,0	180,0	384,8	431	303,0	301,0	175,0	95,0

Source : commission des finances

Interrogée sur cette baisse, l'Ademe a indiqué au rapporteur spécial que le fonds économie circulaire allait être recentré sur les actions dont l'effet de levier est considéré comme le plus important, en l'occurrence :

- le soutien aux projets d'éco-conception, de réemploi et de recyclage dans les entreprises ;
- l'accompagnement des territoires dans la planification et la structuration des filières locales ;
- le ratrappage des actions en Outre-mer, prioritaire pour assurer une couverture nationale homogène des dispositifs d'économie circulaire ;
- la gestion et la mise à jour des bases de données structurantes pour la connaissance des flux de déchets et des performances environnementales, telles que SINOE et la Base Empreinte ;
- les études d'observation et d'expertise et les travaux d'évaluation demandés par les tutelles.

Dans son rapport sur le soutien de l'État à la prévention des déchets et à l'économie circulaire¹, le rapporteur spécial soulignait que la progression des financements du fonds économie circulaire était paradoxale, sachant que de plus en plus de domaines étaient couverts par les filières REP qui ont précisément vocation à prendre en charge le traitement des déchets. Le rapporteur spécial proposait ainsi de réduire progressivement les financements du fonds économie circulaire, à l'exception de certaines politiques, telles que le soutien à la mise en place d'installations en outre-mer.

¹ Rapport d'information fait au nom de la commission sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, Mme Christine Lavarde, 8 octobre 2025, page 59.

La forte baisse des crédits du fonds économie circulaire dans le projet de loi de finances pour 2026 est *de facto* une application de cette recommandation. Toutefois, le rapporteur spécial soulignait aussi que, pour que cette proposition puisse être pleinement mise en œuvre, il est nécessaire que les filières REP soient aptes à prendre le relais.

Or, jusqu'à présent, le bilan des filières REP est décevant. Au niveau global, en 2023, 40 % du gisement de déchets soumis à une REP échappait encore à la collecte, ce qui représentait 6,6 millions de tonnes de déchets. En effet, sur les 8 filières qui disposent d'un objectif de collecte, seules trois l'ont accompli en 2023, et une filière ne l'a atteint que pour l'une de ses deux sous-catégories.

Cette situation découle de problèmes majeurs de gouvernance, qu'ont mis en évidence le rapport publié en juin 2024 par plusieurs inspections générales¹, et le rapport de Marta de Cidrac et Jacques Fernique publié en juin dernier au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable².

En outre, le contrôle des filières REP est loin d'être satisfaisant à l'heure actuelle. En effet, cinq administrations sont en charge du suivi et de la supervision des filières, et cette organisation, particulièrement morcelée, est source d'inefficiencies. Surtout, aucune véritable analyse économique des filières REP n'est menée au niveau de l'administration.

Les inspections générales parlent dans leur rapport de données « *anciennes et lacunaires (absence de la dimension économique) pour permettre un pilotage fin de la performance* »³, et après avoir réalisé une étude comparative du recyclage et de l'évolution du montant des éco-contributions, elles ont regretté que « *ces indicateurs d'efficience économique, certainement perfectibles, aient dû être calculés par la mission et ne soient pas suivis dans le temps par les instances en charge du suivi et du pilotage des filières.* »⁴

Enfin, la procédure de contrôle des éco-organismes et des non-contributeurs est lourde, et les sanctions sont parfois inadaptées. Par exemple, l'astreinte journalière de 20 000 euros peut représenter une somme conséquente pour les plus petits éco-organismes, alors qu'elle serait bien moins efficace pour les plus importants, tels que Citeo, dont le chiffre d'affaires annuel dépasse le milliard d'euros.

¹ « *Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur* », IGF, IGEDD, CGE, juin 2024.

² *Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur l'application de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (Agec), rapporteurs Marta de Cidrac et Jacques Fernique, 25 juin 2025.*

³ « *Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur* », IGF, IGEDD, CGE, juin 2024, page 2.

⁴ « *Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur* », IGF, IGEDD, CGE, juin 2024, page 63 de l'annexe II.

Le rapporteur spécial a donc formulé les recommandations suivantes, qui sont détaillées dans le tableau suivant.

Recommandations du d'information fait au nom de la commission des finances sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets du 8 octobre 2025

Recommandation n° 1 : Diminuer progressivement les crédits du fonds économie circulaire en France métropolitaine pour les substituer par un dispositif de prêt à taux zéro dont la rentabilité est longue. Dans un premier temps, ce dispositif serait déployé à petite échelle pour en évaluer les coûts.

Recommandation n° 2 : Encadrer les provisions pour charges futures des filières REP, en prévoyant notamment des seuils plus contraignants que ceux qui sont mentionnés actuellement dans les cahiers des charges, et en renforçant les sanctions en cas de non-respect de ceux-ci.

Recommandation n° 3 : Permettre aux filières REP de soutenir l'investissement à travers des appels à projets capacitateurs qui seraient initiés par les éco-organismes. Les périmètres et modalités de ces appels à projets seraient définis entre les éco-organismes et les administrations. En dernier ressort, les éco-organismes pourraient également être autorisés, sous contrôle de l'administration, pour subventionner des installations permettant l'atteinte des objectifs réglementaires.

Recommandation n° 4 : Adapter et simplifier la procédure de contrôle des non-contributeurs et des éco-organismes ; redéfinir les sanctions en cas de non-respect des prescriptions et des objectifs du cahier des charges pour les rendre efficaces et crédibles.

Recommandation n° 5 : Mutualiser les moyens des administrations en charge du suivi et du contrôle des filières REP.

Recommandation n° 6 : Étendre la supervision des filières REP à l'analyse économique des secteurs, et enrichir les documents budgétaires avec cette information.

Recommandation n° 7 : Financer les besoins en matière de supervision et de contrôle des filières REP par une hausse de la redevance des éco-organismes.

Source : rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, Mme Christine Lavarde, 8 octobre 2025

III. LE PROGRAMME 380 : LE FONDS VERT, LA VARIABLE D'AJUSTEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES DE L'ÉTAT

A. LE FONDS VERT VOIT SES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ÊTRE RÉDUITES DE MOITIÉ

1. Les variations de crédits du fonds vert l'empêchent de soutenir une véritable politique d'investissement

Le programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » est un programme de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » depuis la loi de finances initiale pour 2023. La création du programme, mieux connu comme le « Fonds vert », a été annoncée le 27 août 2022, et il a été placé sous la responsabilité de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

Le programme a pour objectif de financer les projets des collectivités territoriales en lien avec la transition écologique, et il est composé des trois actions suivantes.

L'action 01 « Performance environnementale » a vocation à financer la rénovation des bâtiments publics des collectivités territoriales, le soutien au tri à la source et à la valorisation des déchets.¹

L'action 02 « Adaptation des territoires au changement climatique » vise surtout à financer des politiques de prévention des risques. Elle comprend la lutte contre l'érosion côtière, la prévention des incendies, le renforcement de la protection contre les vents cycloniques, la prévention des inondations et l'appui aux collectivités de montagne soumises à des risques émergents (crues, avalanches, chutes de blocs). Elle doit également financer des politiques de renaturation des villes.

Enfin, l'action 03 « Amélioration du cadre de vie » comprend des politiques de natures diverses. Elle doit permettre d'accompagner le déploiement de zones à faibles émissions mobilité, de prendre des mesures de reconquête des friches, de favoriser la restructuration des locaux d'activité, et encourager le développement de l'industrie sur les territoires.

Pour 2026, le fonds vert est doté de 650 millions d'euros en AE et de 1,086 milliard d'euros en CP, ce qui représente une baisse de 43,5 % en AE et de 3,4 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2025.

¹ L'enveloppe dédiée à la rénovation des parcs de luminaires d'éclairage public a été consommée dès la première année.

Évolution des crédits du programme 380 entre 2025 et 2026

(en millions d'euros)

Programme 380 – Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires	LFI 2025		PLF pour 2026		Évolution PLF 2026/ LFI 2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 – Performance environnementale	257,5	562,2	190,0	491,7	- 26,2 %	- 12,5 %
Action 02 – Adaptation des territoires au changement climatique	249,0	221,2	193,0	191,0	- 22,5 %	- 13,7 %
Action 03 – Amélioration du cadre de vie	643,5	340,6	267,0	403,1	- 58,5 %	+ 18,4 %
Total	1 150,0	1 124,0	650,0	1 085,8	- 43,5 %	- 3,4 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

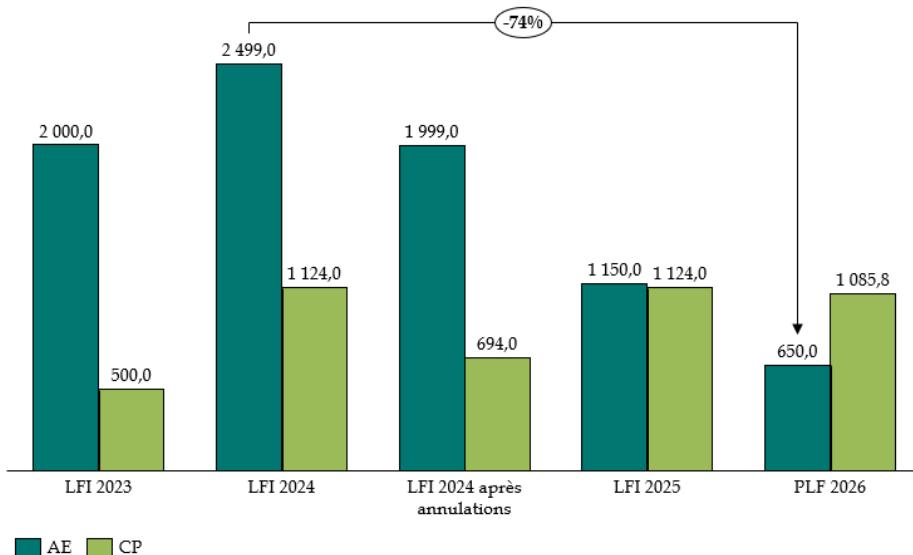
La division des autorisations d'engagement du programme est l'illustration des fragilités structurelles du fonds vert, que le rapporteur spécial a régulièrement rappelées.

D'après l'administration, « *l'ajustement de la dotation en AE répond à l'exigence de rationalisation des dépenses de l'État et tient compte d'un ralentissement anticipé des investissements des collectivités au cours de 2026, année d'élections municipales.* »¹ Si ces arguments sont entendables, **il est nécessaire de rappeler que le fonds vert a connu des variations importantes depuis plusieurs années.** Le programme a perdu 74 % de ses crédits par rapport à son point le plus haut, après la promulgation de la loi de finances initiale pour 2024, où près de 2,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement étaient ouvertes.

¹ Réponses de la DGALN au questionnaire du rapporteur spécial.

Évolution des crédits du fonds vert depuis sa création

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Ce « stop and go » des crédits du fonds vert est incompatible avec une véritable politique d'investissement en faveur de la transition écologique. Les collectivités territoriales ont besoin de se projeter dans le temps long, ce qui requiert de la stabilité à la fois dans les programmes financés et les montants octroyés.

En cela, le fonds vert rappelle les défauts du plan de relance, dont il reprend d'ailleurs un grand nombre de politiques : le problème prend sa racine dans une gestion budgétaire « au jour le jour », qui privilégie les effets d'annonce au développement des politiques dans le temps long. Par ailleurs, MaPrimeRénov', une politique qui relevait jusqu'à récemment de la mission « Écologie », souffre également du même problème.

Le rapporteur général de la commission des finances du Sénat n'a d'ailleurs cessé de dénoncer cette situation. Ainsi lors de l'examen du dernier projet de loi de finances : « face à des évolutions de fond, le Gouvernement précédent a multiplié ces dernières années des pratiques budgétaires contestables ou de pur affichage qui ont nui à la lisibilité du budget »¹, ou encore celui d'avant : « tous les jours, ou presque, de nouvelles annonces de dépenses d'un ministre, de la Première ministre, voire du Président de la République, chargent la barque. Le PLF pour 2024 prévoit encore une hausse de 2,2 % des dépenses hors mesures exceptionnelles. Je pense qu'il faut agir plus et faire moins de déclarations qui perdent

¹ Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2025, Tome 1 le budget de 2025 et son contexte économique et financier, page 92.

l'opinion et les élus, avec le danger que cela représente. Les finances magiques, ça n'existe pas ! »¹.

Cette gestion peu responsable des finances publiques s'était notamment traduite par une diminution de 500 millions d'euros des autorisations d'engagement et une division par deux des crédits de paiement du fonds vert au cours de l'année 2024. À ce sujet, le rapporteur spécial rappelait dans son dernier rapport sur la loi de résultats de la gestion et d'approbation des comptes qu' « *il n'est pas acceptable qu'un programme budgétaire se retrouve privé de près de la moitié de ses crédits seulement deux mois après le vote de la loi de finances initiale.* » Une telle situation est révélatrice d'un manque de sincérité dans l'élaboration du budget.

La gestion pour 2025 connaît également des difficultés. Le décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 a annulé 63,3 millions d'euros en AE et 61,8 millions d'euros en CP sur le programme, et celui-ci a fait l'objet de gels budgétaires importants à hauteur de 180 millions d'euros en AE et 314 millions d'euros en CP. Bien que la loi de finances de fin de gestion pour 2025 n'annule aucun crédit sur le fonds vert, son exécution accuse des retards : au 31 août, la consommation de crédits s'élevait à 549,5 millions d'euros en AE (61,6 % des ressources disponibles) et 379,8 millions d'euros en CP (51,5 % des ressources disponibles), soit en-deçà des taux de consommation respectivement prévus à 65 % et 80 % à cette date. Il faut néanmoins relever que le vote tardif de la loi de finances initiale explique une partie de cette sous-consommation, et il sera nécessaire de refaire un bilan lors de l'examen de la loi de résultats de gestion pour 2025.

En tout état de cause, alors que le fonds vert était initialement présenté comme étant « à la main des collectivités territoriales », **il s'est en réalité révélé être une variable d'ajustement des politiques environnementales de l'État.**

2. Les mesures du fonds vert ne sont toujours pas ventilées

a) Aucune information n'est donnée sur les montants accordés à chaque mesure du fonds vert

Tout comme les années précédentes, **la répartition prévisionnelle des crédits entre les différentes mesures du Fonds vert n'est pas détaillée dans les documents budgétaires.** Seule la répartition par action est donnée, ce qui ne permet pas d'avoir une vision convenable des politiques qui seront menées, dans la mesure où ces actions comprennent un très grand nombre de politiques publiques différentes - voire, pour l'action 03 « amélioration du cadre de vie », une diversité si grande qu'elle est à cheval sur plusieurs missions du budget de l'État.

¹ *Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2024, Tome 1 le budget de 2024 et son contexte économique et financier, page 105, compte-rendu de l'audition avec le ministre de l'économie et le ministre chargé des comptes publics.*

La justification donnée est à nouveau que le fonds vert est censé s'adapter aux besoins des territoires, et que préciser la répartition des financements aurait pour conséquence de limiter le choix des collectivités territoriales dans les politiques menées.

Cet argument n'est pas recevable. Premièrement, il y a deux ans, le volume des financements accordés à certaines politiques, comme « territoires d'industrie » ou l'aide aux autorités organisatrices de la mobilité en milieu rural, était précisé dans les documents budgétaires. **Il est difficile de comprendre dès lors pourquoi ce n'est pas le cas de l'ensemble des politiques présentées.**

En outre, ce qui est demandé n'est pas une répartition fixe, « en dur », mais une répartition indicative. Que les montants finalement accordés à chaque mesure du fonds vert ne correspondent pas aux prévisions inscrites dans le projet annuel de performances n'est pas nécessairement un problème en tant que tel, si tant est que les écarts sont bien justifiés par les besoins locaux. Toutefois, pour s'en assurer, il est nécessaire de disposer en amont des prévisions.

Il s'agit d'une simple mesure de bonne gestion budgétaire, et d'un préalable indispensable pour que le Parlement puisse se prononcer en toute connaissance de cause sur les crédits du programme 380. Le fonds vert n'est pas la seule politique qui est susceptible de connaître des évolutions importantes lors de l'exécution, et cela ne peut donc pas servir d'argument pour ne pas réaliser une ventilation indicative.

b) Le fonds vert contrevient au principe de spécialité du budget de l'État

Cette absence d'information préalable sur les montants dédiés à chaque mesure se double d'une très faible spécialisation du programme. **En effet, chaque mesure du fonds vert relève d'une politique qui est déjà menée au sein d'un autre programme de la mission « Écologie », voire d'une autre mission du budget de l'État.**

Les politiques d'adaptation au changement climatique pourraient par exemple être intégrées au programme 181. Ces politiques, en effet, ont un caractère systémique, et les financements de l'action 02 du fonds vert s'intègrent dans les politiques déjà menées sur le programme « prévention des risques ».

Les mesures relatives à la qualité de l'air devraient figurer au programme 174 « énergie, climat et après-mines », dont l'action 05 porte sur ce thème. Les mesures relatives à l'aménagement des pistes cyclables, quant à elles, sont traditionnellement inscrites dans le programme 203, « Infrastructures et services de transports ». La mesure « transition écologique maritime », relève à la fois du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », et du programme 205, « Affaires maritimes, pêche et aquaculture ».

Certaines mesures ne devraient par ailleurs pas figurer dans la mission « Écologie ». La politique de rénovation énergétique des bâtiments pourrait être rattachée au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », de la mission « Cohésion des territoires », dans la mesure où la prime de transition écologique (MaPrimeRénov') a été transférée sur ce programme. La mesure « territoires d'industrie en transition écologique » relève quant à elle manifestement de la mission « Économie ».

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la Cour des comptes ait écrit que le programme porte des « atteintes au principe de spécialité » dans sa note d'exécution budgétaire pour l'année 2023¹.

Proposition de réorganisation des mesures du fonds vert

Axe du fonds vert	Mesures	Programme ou mission d'accueil
Action 01	Rénovation énergétique des bâtiments publics locaux	Programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires », ou mission « Relations avec les collectivités territoriales ».
Action 02	Adaptation des territoires au changement climatique	Programme 181 « Prévention des risques »
Action 03	Amélioration de la qualité de l'air	Programme 174 « Energie, climat et après-mines »
	Recyclage des friches	Programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires », ou programme 113 « Paysage, eau et biodiversité »
	Restructuration des locaux d'activité	Mission « Économie »
	Territoires d'industrie en transition écologique	Mission « Économie »
	Actions d'encouragement au covoiturage	Programme 174 « Energie, climat et après-mines »
	Mobilités durables en zone rurale	Programme 203 « Infrastructures et services de transports », ou mission « Relations avec les collectivités territoriales »
	Aménagements cyclables	Programme 203 « Infrastructures et services de transports », ou mission « Relations avec les collectivités territoriales »
	Transition écologique maritime	Programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », et du programme 205, « Affaires maritimes, pêche et aquaculture ».
	Plan eau Mayotte	Programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » ou mission « Outre-mer »

Note : lorsque la mission de rattachement du programme n'est pas mentionnée, c'est qu'il est rattaché à la mission « Écologie, mobilité et développement durables ». En outre, seuls les programmes encore présents en 2026 sont mentionnés.

Source : commission des finances

¹ Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire de la mission « Écologie, développement et mobilité durable » pour l'année 2023, avril 2024, page 70.

La lisibilité budgétaire ne doit pas être négligée car elle permet de connaître précisément les moyens financiers étatiques alloués à une politique publique. Elle est indispensable pour que les parlementaires puissent évaluer la destination et la progression des crédits chaque année lors de l'examen du projet de loi de finances. Celle-ci avait déjà souffert avec la mission « Plan de relance », sur laquelle ont été inscrites des mesures qui avaient en réalité vocation à être pérennisées.

Le programme 380, qui reprend d'ailleurs un grand nombre de politiques du programme 362 de la mission « Plan de relance », a malheureusement hérité de ce défaut.

Recouplement des politiques menées au sein du programme 380 et du programme 362

Programme 380	Programme 362
Rénovation thermique des bâtiments publics	Sous-action consacrée à la rénovation des bâtiments publics des collectivités au sein de l'action 01 « Rénovation énergétique » ainsi que l'action 09 « Dotation régionale d'investissement »
Reconquête des friches	« fonds friche » dans la sous-action « Densification et renouvellement urbain » au sein de l'action 02
Restructuration des locaux d'activité	Fonds de restructuration des locaux d'activité au sein de l'action 02
Recul du trait de côte et renforcement de la protection des bâtiments des collectivités d'outre-mer contre les vents cycloniques	Lutte contre l'érosion du littoral, gestion du trait de côte, et renforcement des bâtiments publics au risque cyclonique au sein de l'action 02
Soutien au tri à la source et valorisation des biodéchets	Sous-action consacrée au développement du tri et à la valorisation des déchets au sein de l'action 04 « Économie circulaire et circuits courts »

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

B. LA PERTE DU FONDS TERRITORIAL CLIMAT CONSTITUE UN RETOUR EN ARRIÈRE POUR LE FONDS VERT

Deux mesures ne seront pas reconduites dans le fonds vert en 2026 : le soutien des mesures de tri à la source et valorisation des biodéchets (axe 1) ainsi que le fonds territorial climat (axe 3). Le rapporteur spécial a donc souhaité réaliser un bilan spécifique de ces deux mesures.

1. Le fonds territorial climat : une mesure qui visait à redonner de la liberté aux collectivités territoriales

Le rapporteur spécial avait fait adopter en loi de finances pour 2024, et une nouvelle fois dans la LFI pour 2025, un amendement créant un « **Fonds territorial climat** » (FTC), dont le fonctionnement est fondamentalement différent du fonds vert.

Le principe du fonds territorial climat (FTC) est d'attribuer 200 millions d'euros du fonds vert directement aux EPCI ayant adopté un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), à raison de 4 euros par habitant¹. Les normes comptables des collectivités permettent en effet de s'assurer que ces sommes ont bien été fléchées pour la transition écologique². La ressource est ainsi garantie, et le FTC permet donc aux collectivités territoriales de mettre en œuvre une véritable planification écologique.

Au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, le Gouvernement s'était engagé à le mettre en œuvre, et une circulaire du 28 décembre 2023 a prévu qu'une part du fonds vert serait déployée en cours d'année pour accompagner la mise en œuvre des « plan climat-énergie territoriaux » (PCAET) une fois connus les résultats des COP régionales initiées par le Gouvernement de l'époque.

Toutefois, interrogée sur la gestion du fonds territorial climat 2024, l'administration avait répondu que « *les annulations puis les gels budgétaires n'ont pas permis de créer une part dédiée au sein du fonds vert mais l'identification des projets PCAET parmi les projets du fonds vert permet de souligner que les projets PCAET sont nombreux à solliciter et à bénéficier du fonds vert : 756 projets ont déjà reçu l'engagement d'un financement de l'État en 2024.* »

Ces projets avaient cependant été financés par la procédure classique du fonds vert, alors que tout l'intérêt du fonds territorial était précisément que les crédits soient affectés directement aux intercommunalités. Le fonds

¹ *Le dispositif devait être applicable à la métropole de Lyon, et sur le périmètre de la métropole du Grand Paris, les fonds étaient prévus pour être versés aux établissements publics territoriaux. Il est également prévu des adaptations pour les EPCI qui utilisent un schéma de cohérence territoriale (SCoT), air, énergie et climat.*

² *C'est d'ores et déjà le cas par exemple pour la compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), qui est financée par une taxe dédiée.*

territorial climat n'avait donc été, *de facto*, pas mis en œuvre en 2024, contrairement à la volonté du Parlement.

Lorsque le FTC a été adopté une nouvelle fois dans la loi de finances initiale pour 2025, le rapporteur spécial a expressément demandé à ce que sa gestion soit conforme à ce qui était prévu dans sa description. L'administration a ainsi confirmé pour 2025 que, tout en reprenant le circuit de gestion du fonds vert, le FTC (appelé en interne « mesure PCAET ») avait trois spécificités par rapport au reste du programme 380 :

- une absence de fongibilité des crédits du FTC avec le reste des axes du Fonds vert, sauf en fin de gestion pour optimiser la consommation des crédits si nécessaire) ;
- une absence d'examen en opportunité des demandes de financement par les services de l'État ;
- un déclenchement du financement à compter du dépôt d'une liste de projets éligibles à la préfecture.

Par ailleurs, la règle du taux maximal de financement de 80 % s'applique, ainsi que celle de non-cumul avec les autres mesures du Fonds vert et les dotations de l'État.

Ces modalités de gestion sont conformes à l'intention du rapporteur spécial, et l'administration a indiqué qu'au 15 octobre dernier, 74 % de l'enveloppe en autorisations d'engagement parmi les crédits ouverts (115 sur 154 millions d'euros)¹ avait été consommée.

Exécution du fonds territorial climat en 2025 au 15 octobre

Nombre de PCAET éligibles	Nombre de collectivité ayant déposé un dossier	Nombre de dossiers déposés	Total subvention demandée (en millions d'euros)	Nombre de dossiers acceptés	Montants engagés (AE) (en millions d'euros)
649	572	754	324	695	115

Source : commission des finances

Ces modalités de gestion sont conformes à l'intention du rapporteur spécial, et l'administration a indiqué qu'au 15 octobre dernier, 74 % de l'enveloppe en autorisations d'engagement parmi les crédits ouverts (115 sur 154 millions d'euros) avait été exécutée. L'ensemble des autorisations d'engagement devrait ainsi être consommé d'ici la fin de l'année. Cette mesure semble donc répondre à une vraie demande de la part des collectivités territoriales.

¹ Le fonds territorial climat (FTC) était initialement doté de 200 millions d'euros pour 2025, toutefois le montant des crédits ouverts a été abaissé en gestion à 154 millions d'euros, en raison des gels et des annulations de crédits. Cette proportion est similaire au reste du fonds vert, dont environ le quart des autorisations d'engagement a été annulé ou mis en réserve en cours de gestion.

Il est par conséquent très regrettable que le fonds territorial climat fasse partie des mesures supprimées dans la loi de finances pour 2026. Selon l'administration, « *compte tenu de la contrainte budgétaire et de la possibilité de rendre prioritaires les projets des PCAET pour bénéficier de l'ensemble des mesures du Fonds vert, il n'est pas prévu à ce stade de reconduction de la mesure dédiée créée en 2025.* »¹

Ces deux arguments manquent à nouveau la spécificité du fonds territorial climat : l'originalité de ce nouveau fonds n'a jamais été le financement des projets des PCAET, ce que pouvaient déjà faire les autres mesures du fonds vert, mais le fait que les financements soient octroyés sans analyse préalable de l'opportunité par les services de l'État, qui s'en tiennent donc à une analyse de la conformité juridique des demandes.

Il y a fondamentalement une différence de philosophie entre les deux dispositifs. La suppression de la mesure ne peut donc pas être justifiée par des raisons budgétaires, mais davantage par le refus de la part de l'État de faire réellement confiance aux collectivités territoriales. Le fonds territorial climat devait permettre que les moyens soient déterminés par les besoins des collectivités territoriales, et non pas par les priorités politiques de l'État central.

2. Le soutien au tri à la source et à la valorisation des biodéchets : une mesure redondante avec les autres actions de l'Ademe

Depuis sa mise en place, le fonds vert finance le soutien au tri à la source des biodéchets, ainsi que des programmes de valorisation des biodéchets, notamment par le compostage ou la méthanisation. Ce dispositif, comme de nombreuses autres mesures du fonds vert, est issu du plan de relance.

Le versant « biodéchets » du fonds vert a en majorité financé des projets portés par des syndicats mixtes fermés (28 % du montant total) ainsi que des communautés d'agglomération (23,6 %). Les dossiers portés par les métropoles, dont le nombre est relativement faible rapporté au total (13 sur 389), bénéficient en revanche des montants les plus importants, avec un montant médian de 1,2 million d'euros. Sur l'ensemble du montant des financements du fonds vert (107 millions d'euros), environ 2,4 millions d'euros n'ont pas été affectés à des collectivités territoriales, mais à des entreprises.

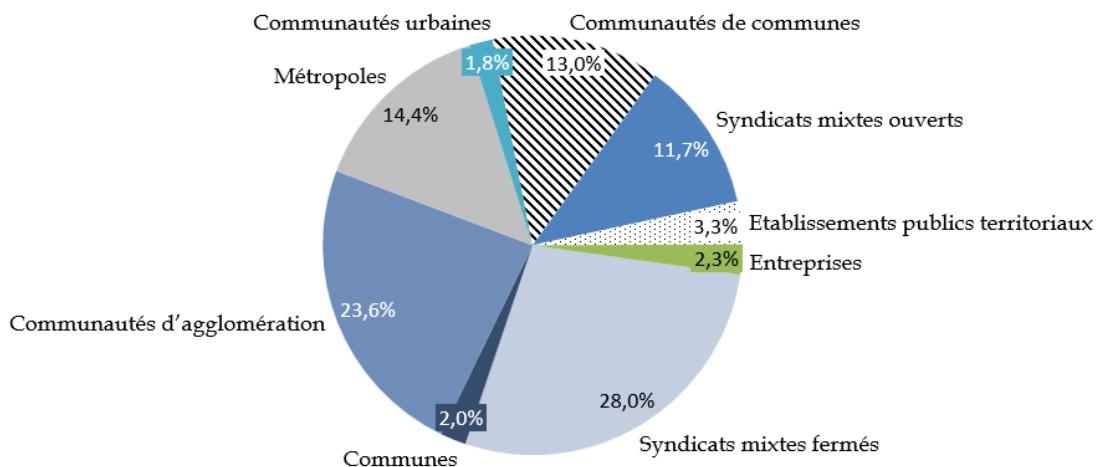
¹ Réponses au questionnaire du rapporteur spécial.

Types d'organismes financés par le fonds vert au titre de l'action « biodéchets »

Type de structure	Nombre de dossiers	Part des dossiers	Montant total (en euros)	Part du montant total	Montant médian (en euros)
Syndicats mixtes fermés (SMF)	85	21,9 %	29 969 383	28,0 %	166 562
Communautés d'agglomération (CA)	90	23,1 %	25 190 632	23,6 %	181 591
Métropoles	13	3,3 %	15 424 462	14,4 %	1 233 440
Communautés de communes (CC)	139	35,7 %	13 856 156	13,0 %	62 208
Syndicats mixtes ouverts (SMO)	14	3,6 %	12 473 091	11,7 %	112 580
Établissements publics territoriaux (EPT)	5	1,3 %	3 542 045	3,3 %	259 450
Communes	4	1,0 %	2 145 541	2,0 %	29 715
Communautés urbaines (CU)	7	1,8 %	1 951 633	1,8 %	183 932
Entreprises	32	8,2 %	2 410 236	2,3 %	64 700
Total	389	100 %	106 963 178	100 %	99 110

Source : commission des finances, d'après le rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, Mme Christine Lavarde, 8 octobre 2025

Répartition des financements du fonds vert action « biodéchets » selon le type de collectivités territoriales



Source : commission des finances, d'après le rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, Mme Christine Lavarde, 8 octobre 2025

La procédure de traitement des dossiers du volet « biodéchets » est différente de celle des autres mesures du fonds vert. Ce ne sont en effet pas les préfets de département qui procèdent à la sélection, mais les préfets de région, et l'Ademe assure l'essentiel de la gestion et du suivi des dossiers, à l'instar du fonds économie circulaire.

Les projets financés par le volet « biodéchets » du fonds vert sont à cet égard très proches de ceux pris en charge par le fonds économie circulaire de l'Ademe, la différence se situant au niveau de la source des déchets : « *Dans un objectif de complémentarité des fonds, la mesure biodéchets du fonds vert a été dédiée aux projets de collectivités traitant un flux de biodéchets issu majoritairement des ménages (par rapport au flux des producteurs assimilés, comme des traiteurs, petits restaurants...). Le fonds économie circulaire a permis de soutenir les projets d'acteurs économiques ou pour les collectivités dont le volume de biodéchets provenait en majorité des acteurs économiques et assimilés.* »¹

¹ Réponses de l'Ademe au questionnaire du rapporteur spécial lors du contrôle sur le soutien de l'État à la prévention des déchets et à l'économie circulaire.

Cette distinction, utile en gestion, n'était pas suffisante pour justifier l'inscription de ces financements dans deux programmes différents - le programme 181 « Prévention des risques » pour le fonds économie circulaire, et le programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » pour la mesure « biodéchets » du fonds vert¹.

Les documents budgétaires justifient la suppression de cette mesure « *compte tenu de l'évolution de la réglementation, imposant aux collectivités d'investir sur ce domaine* »². Cette justification est pour le moins curieuse, dans la mesure où un changement de réglementation créant de nouvelles obligations pour les collectivités territoriales serait plutôt une raison pour renforcer, en contrepartie, leurs financements.

La suppression de la mesure « biodéchets » s'explique en réalité davantage par un objectif d'économies, sachant, comme cela a été indiqué précédemment, que le fonds économie circulaire vise le même type de projets.

3. Les autres mesures du fonds vert

a) Le fonds friches

Le programme 380 reprend le fonds friches, qui relevait de l'action 02 « Biodiversité et lutte contre l'artificialisation » du programme 362. **Le Président de la République avait annoncé la pérennisation du fonds le 7 septembre 2021.**

Le fonds friches a vocation à financer des opérations de recyclage de friches ou de fonciers déjà artificialisés. Le recyclage des friches engendre en effet des surcoûts par rapport aux constructions sur terrain non bâti, notamment en raison des travaux de restructuration lourde et de dépollution nécessaires. **Le fonds friches doit permettre de construire de nouveaux logements et locaux d'activité, sans faire progresser l'artificialisation nette.** Le Cerema estime ainsi que les friches représentent un stock de 150 000 hectares, dont 41 500 hectares en zone tendue.

Sont considérées comme des friches les terrains nus, déjà artificialisés, et qui ont perdu leur usage ou leur affectation, ainsi que les îlots d'habitat, d'activité ou mixte, bâti et caractérisé par une importante vacance.

Pour éviter les effets d'aubaine, le fonds friches s'adresse aux projets d'aménagements de friches dont les bilans économiques restent déficitaires après prise en compte de toutes les autres subventions publiques, et malgré la

¹ Ce n'est d'ailleurs pas la première politique du fonds vert qui présente ce problème : les financements de la Stratégie nationale biodiversité 2030 étaient initialement inscrits dessus, alors qu'ils relevaient du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », tandis que les mesures relatives à l'adaptation au changement climatique auraient dû être intégrées à la politique de prévention des risques naturels.

² Projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » pour 2026, page 445.

recherche de l'optimisation de tous les autres leviers d'équilibre. En outre, il concerne des projets suffisamment matures pour entrer en phase opérationnelle dans les deux ans à venir.

Ce fonds avait été initialement doté de 300 millions d'euros en AE dans la mission « Plan de relance » de la loi de finances initiale pour 2021. Dans le budget pour 2022, le fonds friches a été reconduit avec 350 millions d'euros supplémentaires, et il a bénéficié d'une rallonge de 100 millions d'euros au début de l'année 2022. **Au total, 750 millions d'euros ont été engagés dans le cadre du plan de relance, qui ont vocation à financer 1 382 projets lauréats.**

Le fonds vert a mis en commun le fonds friche géré par l'Ademe et les fonds régionaux. La procédure d'octroi des subventions a également évolué. Le dépôt des dossiers est ouvert à tous les moments de l'année, et le traitement des dossiers se fait désormais « au fil de l'eau », et non plus sur des périodes d'appel à projets. **Le fonds vert a également inclus la renaturation totale ou partielle d'une friche, dans la liste des opérations pouvant faire l'objet d'un accompagnement financier, dans les mêmes conditions que les opérations de recyclage foncier.**

b) La rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales

La rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales est de loin la mesure du fonds vert qui a fait l'objet du plus de dossiers déposés et a mobilisé les financements les plus élevés.

Du 1^{er} janvier au 31 août 2025, on compte **875 dossiers acceptés** pour un total de 2 445 dossiers déposés. 111,8 millions d'euros de subvention ont été accordés pour une demande de 749,7 millions d'euros. Le taux d'acceptation des dossiers est ainsi de 35,8 %, ce qui est un taux nettement inférieur à celui de 2024 sur la même période (43,3 %).

De la même façon, le taux de satisfaction des demandes en termes de montant est de 14,9 % du 1^{er} janvier au 31 août 2025, alors qu'il était de 33,2 % en 2024, toujours sur la même période. Cette forte diminution des demandes acceptées est révélatrice des restrictions budgétaires qui ont pesé sur le fonds vert, alors même que celui-ci avait déjà connu des annulations de crédits importantes en 2024.

Un tiers environ des dossiers visent à rénover des bâtiments scolaires. Viennent ensuite les bureaux et les logements qui représentent chacun environ un sixième des dossiers. Les trois quarts des projets incluent l'isolation des murs, planchers ou toiture, et plus de 6 projets sur 10 comprennent un changement de chauffage.

c) La politique d'adaptation au changement climatique

La politique de prévention des risques menée dans le cadre du fonds vert est constituée d'un ensemble de mesures destinées à l'adaptation des territoires au changement climatique. Elle inclut la prévention des

inondations, des feux de forêt, des risques naturels en montagne, des risques spécifiques aux outre-mer (dont le risque cyclonique) ainsi que la lutte contre le recul du trait de côte.

Concernant la prévention des inondations, 75 % des projets acceptés en 2024 portent sur le renforcement des plans d'action de prévention des inondations (PAPI).

La moitié de ces dossiers concernent plus spécifiquement le soutien aux dépenses du système d'endiguement (surveillance et entretien courant) et à la création de zones d'expansion de crues susceptibles de réduire la pression sur les ouvrages hydrauliques concernés.

S'agissant de la prévention des risques d'incendie de forêt, les financements les plus demandés portent sur la protection et la défense des zones déjà urbanisées contre les incendies (37 % en 2023), l'aménagement de la forêt aux abords des zones urbanisées (32 %), la détection précoce des départs de feux et la surveillance (15 %) et enfin le développement de la connaissance et de la culture du risque (11 %).

d) Présentation générale de l'exécution du fonds vert du 1^{er} janvier au 31 août 2025

Le tableau suivant présente les chiffres de l'exécution du fonds vert du 1^{er} janvier au 31 août 2025. Les mesures avec les niveaux de financement les plus importants sont la rénovation énergétique des bâtiments publics, le recyclage foncier et enfin le fonds territorial climat. À l'inverse, certaines enveloppes ont financé un nombre extrêmement restreint de dossiers, et pour des montants faibles, si bien qu'il peut y avoir dans certains cas une impression de saupoudrage.

L'exécution du fonds vert à la date du 1^{er} janvier au 31 août 2025

Démarche	Nombre de dossiers déposés	Nombre de dossiers acceptés	Somme des dépenses des projets déposés (en millions d'euros)	Somme de l'aide demandées au fonds vert des projets déposés (en millions d'euros)	Somme des montants de subvention attribués des projets acceptés (en millions d'euros)	Somme des dépenses des projets acceptés (en millions d'euros)
Rénovation énergétique des bâtiments publics locaux	2 445	875	3 304,7	739,7	111,8	957,8
Soutien au tri à la source et à la valorisation des biodéchets	58	2	68,0	34,2	4,7	0,7
Prévention des inondations	262	102	123,6	33,4	12,1	32,2
Appui aux collectivités de montagne soumises à des risques émergents	58	16	19,9	10,5	3,6	5,1
Renforcement de la protection des bâtiments contre les vents cycloniques	16	4	125,0	8,5	1,8	38,3
Prévention des risques d'incendies de forêt et de végétation	356	179	46,2	26,5	9,3	11,7
Accompagnement pour l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte	34	12	5,9	3,3	1,3	1,7
Renaturation des villes et des villages	1 386	260	1 857,1	327,5	55,9	197,9
Appui à l'ingénierie	399	151	54,2	23,0	5,9	11,3
Accompagnement du déploiement des ZFE	126	36	357,6	113,3	11,6	66,0
Recyclage foncier	1 092	150	8 356,7	992,2	104,6	1 063,6
Locaux d'activité	-	-	0,0	0,0	10,6	0,0
Développement du covoiturage	171	56	45,3	20,4	3,1	5,8

Mobilités durables en zone rurale	268	100	100,6	32,2	7,9	23,5
Territoires d'industries en transition écologique	236	10	725,4	138,2	24,2	10,6
Transition écologique maritime	77	28	87,7	26,0	1,2	22,0
Aménagements cyclables	369	45	469,3	111,6	24,1	45,6
Fonds territorial climat	621	240	886,9	257,1	77,7	208,7
Plan eau Mayotte	-	-	0,0	0,0	16,6	0,0
Total	7974	2266	16634,1	2897,6	488	2702,5

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

TROISIÈME PARTIE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

I. LE COÛT DES COMPENSATIONS DE L'ÉTAT AUX PRODUCTEURS D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE AUGMENTE FORTEMENT

Les charges de service public de l'énergie (CSPE) correspondent aux compensations financières des obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz par le code de l'énergie. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a pour mission d'évaluer chaque année le montant de ces charges. Jusqu'en 2024, ces compensations étaient intégralement financées par des crédits budgétaires inscrits sur le programme 345 « Service public de l'énergie ».

À compter du 1^{er} août 2025, l'article 20 de la loi de finances pour 2025¹ a procédé à une réforme du modèle de financement des CSPE relatives au dispositif de péréquation des tarifs de l'électricité bénéficiant aux zones non interconnectées (ZNI). Depuis cette date, ces charges, à l'exception de celles constatées dans les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélémy, ne sont plus financées par des crédits budgétaires du programme 345 mais par l'affectation d'une fraction du produit de l'accise sur les énergies appliquée aux consommations de combustibles de chauffage et d'électricité. Dans le prolongement de cette réforme et selon la même logique, l'article 42 du présent projet de loi de finances prévoit qu'à compter du 1^{er} mai 2026, les CSPE relatives au soutien à l'injection de biométhane ainsi qu'à la cogénération soient financées par l'affectation d'une fraction du produit de l'accise sur les énergies appliquée aux consommations de carburants.

Il est à signaler qu'au plus fort de la période de crise des prix de l'énergie, du fait de la hausse extrêmement sensible des prix de l'électricité sur les marchés de gros, pour certaines filières, les dispositifs de soutien à la production d'électricité à base d'énergies renouvelables ont généré des recettes exceptionnelles au profit de l'État en raison des primes négatives dues par les producteurs. Ces recettes exceptionnelles ont représenté un total de 5,5 milliards d'euros². À partir de 2024, en raison de la baisse rapide des prix de l'électricité sur les marchés de gros, les CSPE sont redevenues des dépenses significatives pour l'État³.

¹ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

² Délibération n° 2025-180 de la Commission de régulation de l'énergie du 10 juillet 2025 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie à compenser en 2026 et à la réévaluation des charges de service public de l'énergie à compenser en 2025.

³ Seule la filière de l'éolien terrestre a encore généré cette année-là des recettes pour l'État à hauteur de 69 millions d'euros.

Le rapporteur constate cependant qu'une part très significative de ces recettes, environ 2,5 milliards d'euros, a été perçue sur la base d'une disposition législative qui a été déclarée contraire à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2024-1119/1125 QPC du 24 janvier 2025¹. Ces recettes sont ainsi suspendues aux dispositions prévues par l'article 69 du présent projet de loi qui proposent d'instituer un dispositif de plafonnement partiel des primes négatives de certains des contrats prévus par ces dispositifs de soutien public. Une disposition semblable, prévue par l'article 38 de la première loi de finances rectificative pour 2022², avait été elle-même été déclarée contraire à la constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2023-1065 QPC du 26 octobre 2023. Le Conseil constitutionnel avait alors sanctionné une incompétence négative du législateur. Des ajustements apportés aux dispositions concernées par l'article 69 du présent projet de loi entendent apporter une réponse au motif d'inconstitutionnalité soulevé en 2023 par le Conseil constitutionnel. Le commentaire détaillé de cet article 69 est présenté *infra*.

A. EN 2025, LE COÛT POUR L'ÉTAT DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE DEVRAIT S'ÉTABLIR À 11,6 MILLIARDS D'EUROS

Dans sa délibération du 10 juillet 2025³, la CRE a réévalué le total des CSPE pour 2025 à 11,6 milliards d'euros, soit une hausse de 4,4 milliards d'euros (+ 61 %).

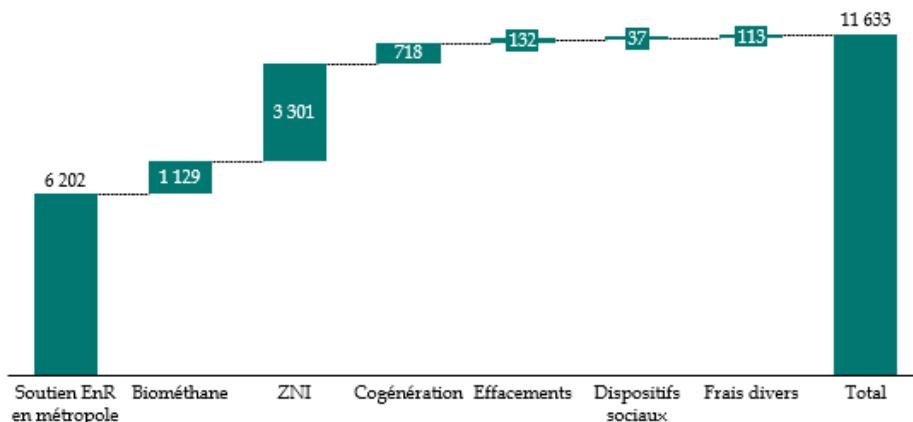
¹ Avec un effet différé au 31 décembre 2025.

² Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

³ Délibération n° 2025-180 de la CRE du 10 juillet 2025.

Évaluation par la CRE des compensations de charges de service public de l'énergie au titre de l'année 2025

(en millions d'euros)



ZNI : zones non interconnectées.

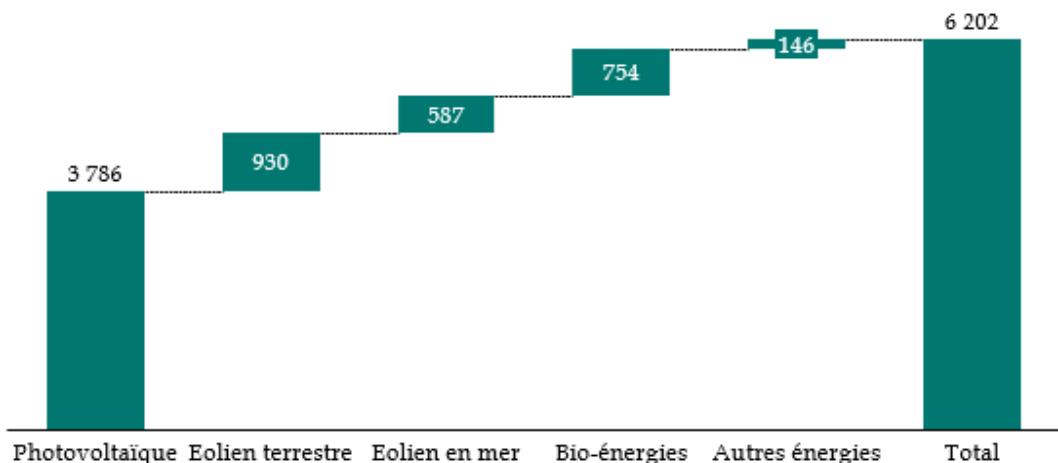
Source : commission des finances du Sénat, d'après la délibération n° 2025-180 de la CRE du 10 juillet 2025

Si globalement l'ensemble des catégories de charges¹ ont contribué à la hausse constatée en 2025, de par leur poids dans l'ensemble constitué par les CSPE, **les dispositifs de soutien à la production d'électricité renouvelable en métropole expliquent l'essentiel de l'évolution**. Le coût de ces derniers a en effet augmenté de **3,3 milliards d'euros (+ 114 %)** entre 2024 et 2025. En 2025, l'ensemble des filières de production, y compris l'éolien terrestre, sont redevenues des charges nettes pour l'État.

¹ À l'exception des charges relatives aux effacements de consommation.

Évaluation par la CRE des compensations de charges de service public de l'énergie résultant des dispositifs de soutien à la production d'électricité renouvelable en métropole au titre de l'année 2025

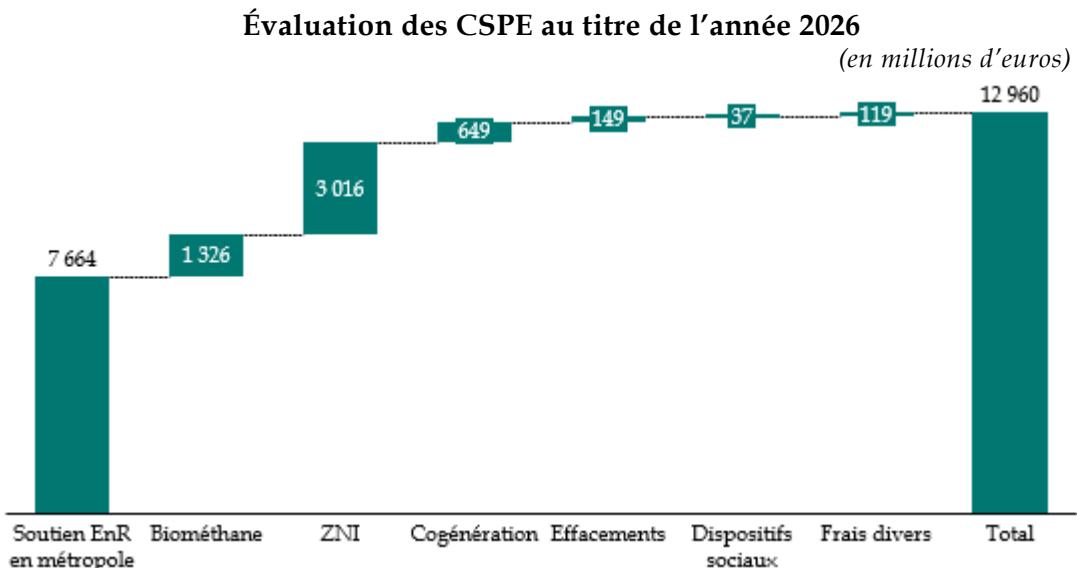
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la délibération n° 2025-180 de la CRE du 10 juillet 2025

B. POUR 2026 LE POIDS DE LA COMPENSATION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE CONTINUE D'AUGMENTER POUR ATTEINDRE 13 MILLIARDS D'EUROS

Dans sa délibération précitée du 10 juillet 2025, la CRE a évalué le total des CSPE pour 2026 à **13 milliards d'euros**, soit une nouvelle **augmentation de 1,3 milliard d'euros (+ 11 %)** par rapport au coût de ces charges au titre de l'année 2025.



Source : commission des finances du Sénat, d'après la délibération n° 2025-180 de la CRE du 10 juillet 2025

Comme évoqué *supra*, jusqu'en 2024, l'ensemble des CSPE étaient financées par des crédits budgétaires inscrits sur le programme 345. Moyennant certains ajustements, il existait ainsi une correspondance entre l'évaluation de ces charges réalisées chaque année par la CRE et les montants de crédits proposés en projet de loi de finances sur le programme 345.

Depuis 2025, le financement de certaines charges par l'affectation de fractions de produits fiscaux, plutôt que par des crédits budgétaires, explique l'écart qui est désormais constaté entre la délibération de la CRE relative à l'évaluation des CSPE et les crédits inscrits en projet de loi de finances sur le programme 345.

Ainsi, en 2025, à compter du 1^{er} août, la quasi-totalité des charges relatives au mécanisme de soutien en faveur des ZNI, hormis pour les territoires de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, est-elle financée par l'affectation d'une fraction du produit de l'accise sur les énergies appliquée aux consommations de combustibles de chauffage et d'électricité. Aussi, par simple effet de périmètre, ce phénomène a-t-il conduit à réduire de 1,5 milliard d'euros les dépenses du programme 345 en 2025. À compter du 1^{er} mai 2026, l'article 42 du présent projet de loi de finances prévoit que les charges relatives au soutien de l'injection de biométhane et à la cogénération seront financées par l'affectation d'une fraction du produit de l'accise sur les énergies appliquées aux carburants. Les effets de périmètre induits par cette mesure conduisent ainsi à réduire de 1,1 milliard d'euros (793 millions d'euros pour l'injection de biométhane et 334 millions d'euros pour la cogénération) en 2026 les crédits inscrits sur le programme 345. Par ailleurs, la fiscalisation du financement du dispositif de péréquation tarifaire de l'électricité en ZNI s'appliquant désormais sur

l'ensemble de l'année 2026, il génère sur cet exercice un nouvel effet de périmètre à hauteur de 1,7 milliard d'euros par rapport à 2025¹ et de **2,9 milliards d'euros** par rapport à 2024².

Charges de service public de l'énergie (CSPE) financées par des crédits du programme 345 « Service public de l'énergie » (2025-2026)
(en millions d'euros)

	2025 (Loi de finances 2025)	2026 (PLF)	Variation 2025-2026
09- Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale	4 398,5	7 250,8	+ 64,8 %
10- Soutien à l'injection de biométhane	1 818,5	533,5	- 70,7 %
11- Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 840,0	114,0	- 93,8 %
12- Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques	588,1	315,3	- 46,4 %
13- Soutien aux effacements de consommation	187,0	146,6	- 21,6 %
14- Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique	39,8	36,3	- 8,8 %
15- Frais divers	0,0	0,0	-
17-Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs	336,6	33,5	- 90,0 %
18-Soutien hydrogène	0,0	13,3	-
Total programme	8 571,4	8 443,2	- 1,5 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et délibérations de la CRE

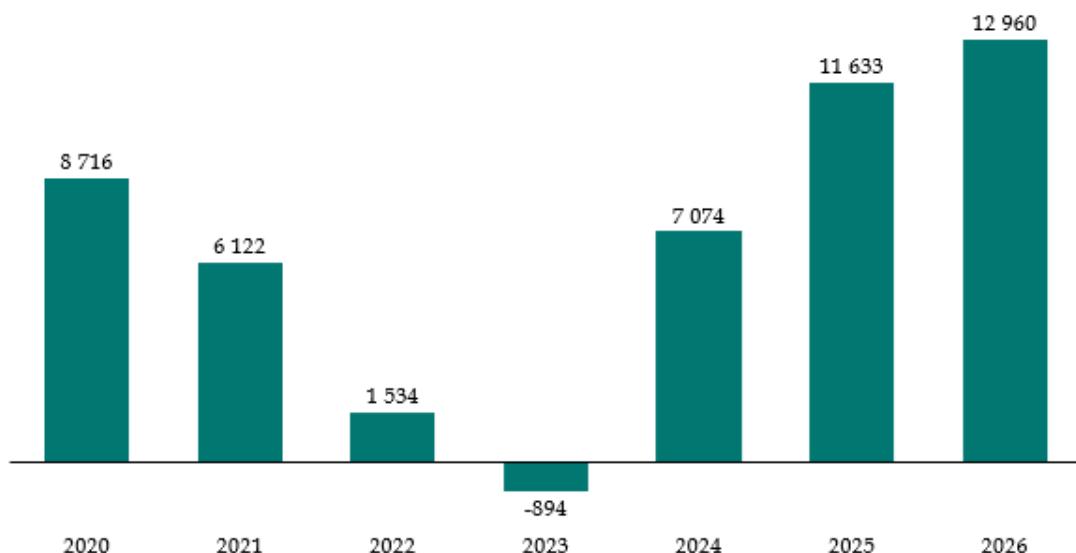
¹ Montant correspondant aux sept premiers mois de l'année 2026 durant lesquels ces charges seront financées par l'affectation d'une fraction du produit de l'accise sur les énergies alors qu'ils étaient encore financés par des crédits du programme 345 en 2025.

² Soit le montant total des CSPE relatifs au mécanisme de péréquation tarifaire en ZNI à l'exclusion des territoires de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Si les différents effets de périmètre présentés *supra* conduisent à réduire les crédits inscrits sur le programme 345, à **périmètre constant**, les CSPE constituent une charge en très forte augmentation pour l'État. Ainsi, entre 2024 et 2026, d'après les prévisions de la CRE et hors dispositifs exceptionnels de soutien aux consommateurs dans le cadre de la crise des prix de l'énergie, le coût total pour l'État des CSPE, qu'elles soient financées par crédits budgétaires ou par des affectations de fiscalité, pourrait-il augmenter de 5,9 milliards d'euros (+ 83 %), passant de 7,1 milliards d'euros à 13,0 milliards d'euros. Du fait des effets de périmètres décrits *supra*, en 2026, seuls 8,4 milliards de ces sommes, soit 65 % des CSPE, seraient financés par des crédits budgétaires du programme 345¹.

Charges de service public de l'énergie (CSPE) hors mesures de soutien exceptionnelles aux consommateurs en réponse à la crise des prix de l'énergie (2020-2026)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les délibérations de la CRE

Cette augmentation s'explique principalement par la **hausse du coût du soutien aux énergies renouvelables électriques** en métropole continentale (voir *infra*) qui résulte elle-même de deux phénomènes, d'une part la baisse des prix sur les marchés de gros de l'électricité et l'augmentation des volumes d'électricité produite soutenus.

Il est à noter que, comme en 2025, un montant nul est indiqué à l'**action 15 « Frais divers »** dans le projet annuel de performances 2026 du programme 345. Cette situation résulte de l'**affectation à l'État, depuis 2024, du complément de prix Arenh** estimée pour 2026 à 110,3 millions d'euros. Cette recette, correspondant à une compensation négative de CSPE, est

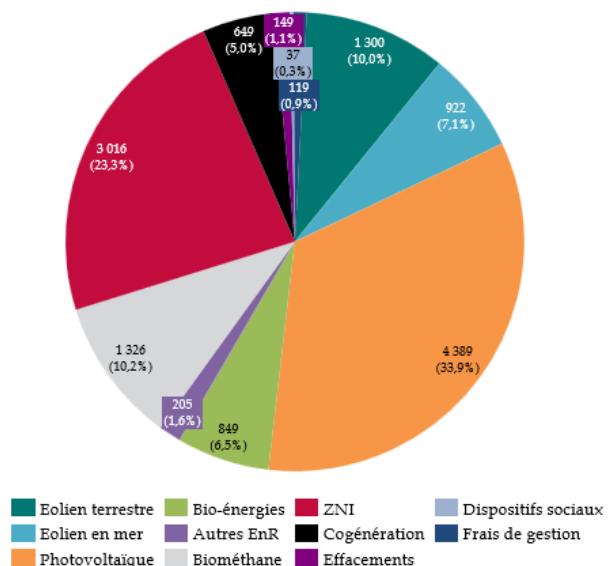
¹ Contre 100 % en 2024.

imputée sur cette action 15 conduisant à porter son montant à 0 puisque les frais supportés par celle-ci ne devraient s'élèver qu'à 19,2 millions d'euros. Le différentiel de 90,4 millions d'euros a été imputé en déduction des crédits affectés à l'action 09 destinée à financer le soutien à la production d'électricité à base d'énergie renouvelable en métropole. En pratique, ce complément de prix est déduit des compensations de charges dues par l'État à la société Électricité de France (EDF).

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, **34 % des 13 milliards d'euros de compensations prévisionnelles** dues par l'État au titre de l'année 2026, soit 4,4 milliards d'euros, **seraient versés aux seuls producteurs photovoltaïques**.

Répartition des compensations pour charges de service public pour 2026 d'après la délibération de la CRE du 10 juillet 2025

(en millions d'euros et en pourcentages)



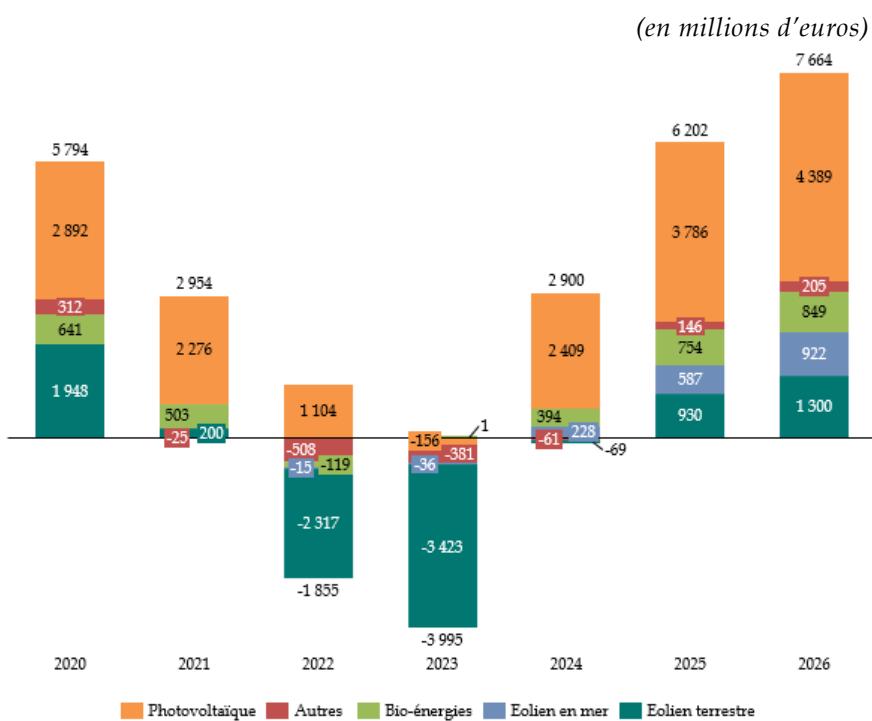
Source : commission des finances du Sénat, d'après la délibération n° 2025-180 de la CRE du 10 juillet 2025

1. Le coût pour l'État des mécanismes de soutien à la production d'énergies renouvelables électriques devrait augmenter de 4,8 milliards d'euros entre 2024 et 2026

Les dépenses de soutien aux énergies renouvelables (EnR) électriques continentales portées par l'action 09 « Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale » du programme 345 financent les compensations versées aux producteurs d'électricité à base d'énergies renouvelables prévues dans le cadre des contrats de soutien de type obligation d'achat ou complément de rémunération.

Après la période inédite en 2022 et 2023 durant laquelle les dispositifs de soutien ont généré des recettes exceptionnelles pour l'État (voir *supra*), depuis 2024, ces mécanismes sont redevenus une charge nette substantielle et croissante pour ce dernier. Ainsi, d'après les prévisions de la CRE, leur coût pour l'État devrait-il progresser de 4,8 milliards d'euros entre 2024 et 2026 (+ 164 %) pour s'établir à 7,7 milliards d'euros au titre de ce dernier exercice.

Évolution des charges de service public de l'énergie relatives au soutien à la production d'énergies renouvelables en métropole (action 09) entre 2020 et 2026



Source : commission des finances du Sénat d'après les délibérations de la CRE

Sur les 7,7 milliards d'euros évalués par la CRE au titre de 2026, **4,4 milliards d'euros, soit 57 % du total, résulteraient des soutiens à la production d'électricité d'origine photovoltaïque.**

En 2025, par des mesures d'ordre réglementaire, le Gouvernement a apporté différents ajustements aux dispositifs de soutien destinés aux petites installations photovoltaïques sur bâtiment, inférieures à 500 kilowatts crête (kWc). Par un arrêté modificatif publié le 26 mars 2025¹,

¹ Arrêté du 26 mars 2025 modifiant l'arrêté du 6 octobre 2021 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations implantées sur bâtiment, hangar ou ombrière utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, d'une puissance crête installée inférieure ou égale à 500 kilowatts telles que visées au 3° de l'article D. 314-15 du code de l'énergie et situées en métropole continentale.

le Gouvernement a ainsi modifié l'arrêté tarifaire du 6 octobre 2021¹, dit « S21 », qui encadre les dispositifs de soutien concernés. Cette évolution a conduit à ajuster le niveau des tarifs d'achat ainsi que des primes à l'installation. Il a également prévu que le soutien aux installations dont la puissance excède 100 kWc fasse l'objet d'appels d'offres et non plus d'un système de guichet. Ce-faisant, le Gouvernement est en mesure de maîtriser les volumes soutenus.

Selon la DGEC, sans ces évolutions réglementaires, les contrats de soutien destinés aux installations d'une puissance comprise entre 100 et 500 kWc signés en 2025 auraient pu entraîner des engagements de soutiens estimés à 5 milliards d'euros sur 20 ans en prenant pour hypothèse des prix de marché de 50 euros par MWh. Grâce à la réforme, ces engagements auraient été ramenés à 4 milliards d'euros, soit **une économie estimée pour l'État d'environ 1 milliard d'euros sur 20 ans**. Cette estimation reste néanmoins très hypothétique puisqu'elle dépend des hypothèses d'évolution des prix de l'électricité sur les marchés de gros.

Afin de réduire les épisodes de prix négatifs sur les marchés de gros de l'électricité, **l'article 175 de la loi de finances pour 2025**² prévoyait quant à lui d'organiser **l'arrêt de la production de centrales de production d'électricité renouvelable** au cours de ces épisodes. L'arrêté d'application de cette mesure est actuellement en phase de consultations et devrait être publié prochainement pour une entrée en vigueur en avril 2026. En année pleine, la DGEC estime que **cette mesure pourrait réduire d'un peu plus de 25 millions par an le coût pour l'État des compensations de charges de service public de l'énergie**.

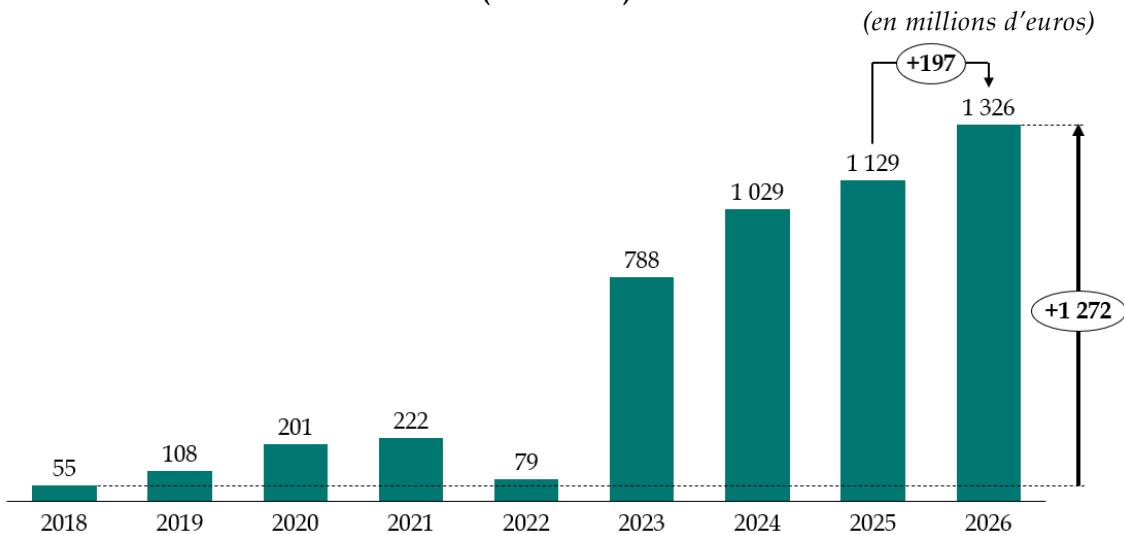
2. Le coût du soutien à l'injection de biométhane continue d'augmenter de façon très dynamique

En matière de gaz naturel, le biométhane constitue la principale source d'énergie renouvelable, raison pour laquelle l'État soutient financièrement son injection dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel. Les fournisseurs de gaz naturel sont tenus de conclure des contrats d'achat de biométhane produit par les installations éligibles à l'obligation d'achat. L'application de ces contrats génère un surcoût, qui correspond à la différence entre le prix d'acquisition du biométhane et le prix moyen constaté sur le marché de gros du gaz naturel ainsi qu'aux coûts de gestion du dispositif. Dans ce type de contrats de soutien, c'est ce surcoût que l'État compense au titre du mécanisme des CSPE.

¹ Arrêté du 6 octobre 2021 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations implantées sur bâtiment, hangar ou ombrière utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, d'une puissance crête installée inférieure ou égale à 500 kilowatts telles que visées au 3^e de l'article D. 314-15 du code de l'énergie et situées en métropole continentale.

² Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Évolution du coût budgétaire des soutiens à l'injection du biométhane (2018-2026)



Source : commission des finances du Sénat d'après les délibérations de la CRE

En 2026, d'après la délibération de la CRE publiée le 10 juillet dernier, le coût pour l'État des dispositifs de soutien à l'injection de biométhane pourrait dépasser les **1,3 milliard d'euros**, soit une **augmentation de presque 200 millions d'euros en un an** et une **multiplication par plus de 20 depuis 2018**.

D'après le projet annuel de performances pour 2026 du programme 345, cette augmentation extrêmement significative s'explique principalement par **le développement de la filière** et l'augmentation des volumes de biométhane soutenus. En effet, alors qu'en 2018, 73 unités de méthanisation injectaient du biométhane dans les réseaux de gaz naturel, pour une capacité raccordée de 1,5 TWh par an, au 31 mars 2025, 753 installations de production de biométhane sont raccordées aux réseaux de transport et de distribution, pour une capacité cumulée de 14,3 TWh par an.

Ce développement de la filière résulte notamment des **objectifs ambitieux fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2019-2028¹** : 6 TWh de biométhane injectés en 2023, et entre 14 et 22 TWh en 2028. Le projet annuel de performance du programme 345 précise qu'à la fin du premier trimestre 2025, 637 projets nouveaux étaient « en file d'attente » pour une capacité de 15,5 TWh par an.

Déjà, entre 2018 et 2020, les crédits consacrés au soutien public à cette filière avaient fortement augmenté, faisant craindre un emballement comparable à la situation observée à la fin de la première décennie des années 2000 concernant les contrats d'obligation d'achat d'électricité d'origine photovoltaïque. Dès 2018, la CRE avait alerté l'État sur les niveaux

¹ *Prévue par le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.*

excessifs de rentabilité de la filière mais ce n'est qu'à la fin de l'année 2020 que celui-ci est intervenu. L'arrêté du 23 novembre 2020¹ avait ainsi révisé le dispositif de soutien au biométhane afin de tenir compte de la maturité atteinte par la filière et de l'évolution des coûts de production. Cet arrêté a réduit le tarif d'achat, prévu sa dégressivité trimestrielle et renforcé les conditions d'accès aux contrats. Ces évolutions avaient pour objectif de limiter la rémunération moyenne des capitaux investis à environ 7 %. Pour tenir compte de l'inflation des coûts de construction pour les nouvelles installations, le tarif d'achat de biométhane a ensuite été revalorisé par un nouvel arrêté tarifaire du 10 juin 2023².

Comme précisé *supra*, l'article 42 du présent projet de loi de finances prévoit qu'à compter du 1^{er} mai 2026 les charges relatives au soutien à l'injection de biométhane soient désormais financées par l'affectation d'un produit de l'accise sur les énergies. Aussi, le projet annuel de performances du programme 345 ne prévoit-il d'inscrire que 533,4 millions d'euros à l'action 10 « Soutien à l'injection de biométhane » correspondant à l'évaluation du coût des compensations dues au titre des quatre premiers mois de l'année.

3. En 2026, le coût de la péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) devrait représenter 3 milliards d'euros

Les coûts de production d'électricité en Corse ainsi que dans les départements, régions et territoires d'outre-mer sont sensiblement supérieurs à ceux de la métropole continentale. Aussi, au nom de la solidarité nationale, les consommateurs de ces ZNI bénéficient d'une péréquation tarifaire : les surcoûts des opérateurs historiques des ZNI font l'objet d'une compensation par l'État.

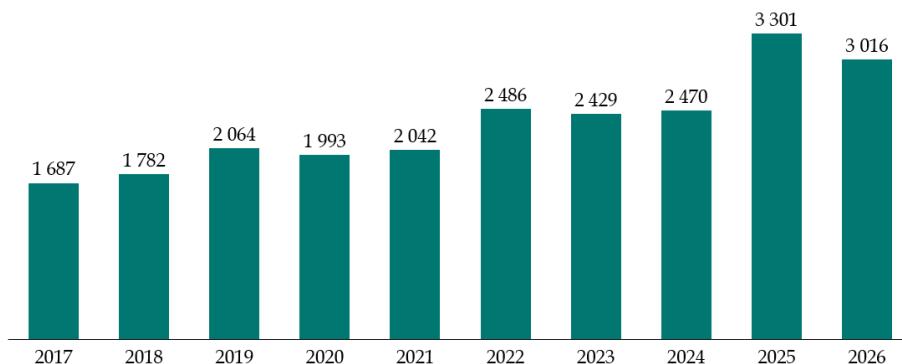
Jusqu'au 31 juillet 2025, la compensation des charges de service public résultant de cette péréquation tarifaire était entièrement financée au moyen de crédits budgétaires retracés par l'action 11 « Soutien dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain » du programme 345.

Comme indiqué *supra*, hormis s'agissant des territoires de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, l'article 20 de la loi de finances pour 2025 a prévu de financer ces charges par l'affectation d'une fraction du produit de l'accise sur les énergies. Aussi, si d'après la CRE le total de ces charges devrait-il représenter 3 milliards d'euros en 2026, **114 millions d'euros de crédits budgétaires sont prévus** sur le programme 345 à cet effet, destinés aux seuls territoires de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

¹ Arrêté du 23 novembre 2020 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

² Arrêté du 10 juin 2023 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

Évolution du coût du soutien aux ZNI (2017-2026)
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les délibérations de la CRE

4. À compter du 1^{er} mai 2026, le projet de loi de finances prévoit de financer les charges relatives au dispositif de soutien à la cogénération par l'affectation d'une fraction du produit de l'accise sur les énergies appliquée aux consommations de carburants

La cogénération correspond à la production combinée de chaleur et d'électricité par des installations fonctionnant au gaz naturel. Pour la soutenir, l'État obligeait EDF et les entreprises locales de distribution d'électricité (ELD) à conclure des contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération avec les installations de cogénération à haute performance énergétique de moins de 12 MW. En contrepartie, il s'est engagé à compenser aux distributeurs d'électricité l'intégralité des surcoûts.

Le dispositif de soutien à la cogénération a été abrogé en 2021 conformément aux stipulations d'un décret du 21 août 2020¹. Depuis cette date, les installations de cogénération à partir de gaz naturel ne sont plus éligibles à un soutien et aucune nouvelle demande de contrat ne peut donc être acceptée.

Aussi, la puissance et l'énergie produite soutenues doivent progressivement diminuer au fur et à mesure de l'arrivée à échéance des contrats. D'après la délibération de la CRE, la puissance soutenue devrait ainsi baisser de 0,9 gigawatt (GW) entre 2024 et 2026 pour s'établir à 1,2 GW.

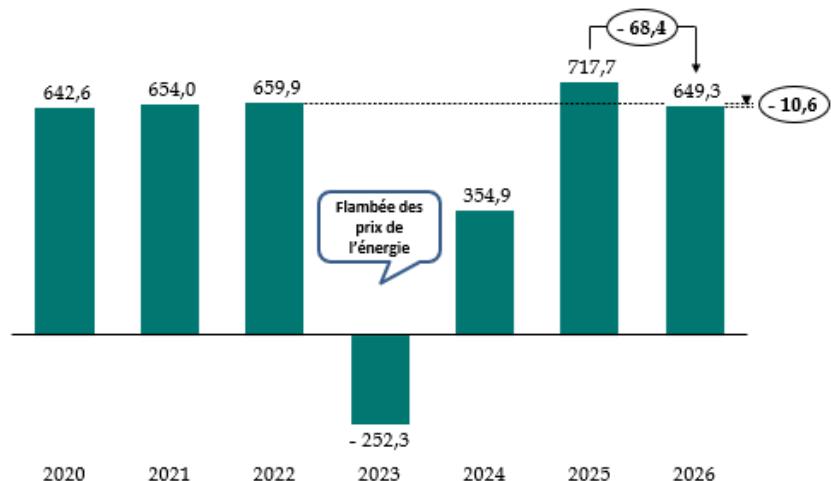
D'après la CRE, en 2026, les charges relatives au soutien à la cogénération pourraient s'élèver à 649 millions d'euros, en baisse de 68 millions d'euros par rapport à l'année précédente et de 10 millions d'euros par rapport à la situation qui prévalait en 2022, avant que les effets

¹ Décret n° 2020-1079 du 21 août 2020 supprimant l'éligibilité au complément de rémunération et à l'obligation d'achat pour les installations de cogénération d'électricité et de chaleur valorisée à partir de gaz naturel.

de la crise des prix de l'énergie ne se répercutent sur les CSPE.

Évolution du coût budgétaire des soutiens à la cogénération (2020-2026)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les délibérations de la CRE

Néanmoins, dans la mesure où l'article 42 du présent projet de loi de finances prévoit de financer ces charges par une affectation de fiscalité à compter du 1^{er} mai 2026, seuls 315,3 millions d'euros ont été inscrits sur l'action 12 « Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques » du programme 345 pour l'année 2026.

5. Avec du retard par rapport au calendrier initialement annoncé, les premiers lauréats du mécanisme de soutien à la production d'hydrogène décarboné pourraient être annoncés en 2026

Créée en 2023, l'action 18 « Soutien hydrogène », a vocation à porter les crédits relatifs à un dispositif de soutien à la production d'hydrogène décarboné par lequel la puissance publique compenserait au producteur, sur une période de 15 ans, une partie de la charge liée à la différence de coût de production entre de l'hydrogène décarboné et de l'hydrogène produit à partir de combustibles fossiles. L'objectif poursuivi est celui d'un déploiement à horizon 2029 d'une production d'hydrogène décarboné soutenue pour une puissance de 1 GW d'électrolyse.

Alors que le lancement d'un premier appel d'offres était à l'origine prévu dès 2023, ce dispositif a pris du retard. Un premier appel à candidatures a finalement été lancé au mois de décembre 2024 pour une puissance de 200 MW. 16 candidats ont été retenus par la DGEC pour participer à une phase de dialogue concurrentiel destinée à préciser les paramètres du cahier des charges qui a ensuite été soumis à l'avis de la CRE.

D'ici la fin de l'année 2025, la DGEC doit publier ce cahier des charges pour que les candidats ayant participé au dialogue concurrentiel puissent déposer leurs offres.

Après la conclusion d'une convention de mandant entre elle et la DGEC, l'Ademe devra ensuite piloter ce dispositif. Cette convention est actuellement en cours de signature. Il est ainsi prévu qu'après instruction des différentes offres, l'Ademe classe les lauréats au début de l'année 2026. Ces derniers auraient ensuite six mois pour signer leurs contrats de soutien.

Outre les frais de gestion de l'Ademe, les premiers décaissements effectifs de ces aides n'interviendront qu'à compter du démarrage de la production d'hydrogène, environ trois à cinq ans après la signature des contrats, c'est-à-dire probablement pas avant 2029.

À l'origine, le projet de loi de finances pour 2025 prévoyait d'inscrire 692,5 millions d'euros en crédits d'autorisations d'engagement (AE) et 25 millions d'euros de crédits de paiement (CP) sur cette action 18. Dans le cadre de l'examen de ce projet de loi de finances pour 2025, afin de sincériser la budgétisation du programme 345 compte-tenu du retard pris dans la mise en œuvre du mécanisme de soutien, le rapporteur avait pris l'initiative d'un amendement adopté par la commission des finances puis par le Sénat en séance publique prévoyant de réduire de 350 millions d'euros les AE et d'annuler l'ensemble des CP prévus en 2025. Cet amendement a été confirmé dans le texte issu de la commission mixte paritaire. Aussi, les crédits prévus par la loi de finances pour 2025, résultant des dispositions de l'amendement déposé par le rapporteur, se sont-ils établis à 342,5 millions d'euros en AE et 0 euros en CP. Compte-tenu du retard pris pour la mise en œuvre du dispositif, les crédits d'AE ouverts en 2025 seront reportés en 2026 pour couvrir les engagements résultants de la contractualisation avec les lauréats du premier appel d'offres.

Pour 2026, le projet annuel de performance du programme 345 a prévu d'inscrire 500 millions d'euros d'AE, destinés à venir compléter les AE reportés de la gestion 2025, et 13,3 millions d'euros de crédits de CP.

6. En 2026, des dépenses résiduelles relatives aux dispositifs de soutien aux consommateurs mis en œuvre dans le cadre de la crise des prix de l'énergie

Malgré la fin des différents dispositifs de soutien aux consommateurs d'électricité et de gaz mis en œuvre dans le cadre de la crise des prix de l'énergie, 33,5 millions d'euros (AE=CP) sont encore prévus en 2026 sur l'action 17 « Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs ».

Ces sommes résiduelles, résultant d'évaluations réalisées par la CRE dans le cadre de sa délibération du 10 juillet dernier précité, correspondent à des reliquats antérieurs à 2024 liés aux dispositifs de boucliers tarifaires individuels en faveur des consommateurs de gaz et d'électricité.

II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES » FONDENT EN RAISON D'ÉVOLUTIONS TRÈS SUBSTANTIELLES DE SON PÉRIMÈTRE

Depuis 2025, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » connaît des bouleversements extrêmement substantiels de son périmètre. En effet, alors qu'en 2024, une partie très significative des crédits qu'il portait relevait du dispositif « MaPrimerenov' » et des aides à l'acquisition de véhicules propres (bonus, prime à la conversion et leasing social), en 2026, le financement de l'ensemble de ces outils ne passera plus par ce programme.

Tandis que dès juillet 2025, les derniers crédits relatifs au dispositif « MaPrimeRenov' » ont été basculés vers le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »¹ rattaché à la mission « Cohésion des territoires », les principales aides à l'acquisition de véhicules propres destinées aux particuliers (bonus écologique et leasing social) sont désormais financées par le mécanisme extra-budgétaire des certificats d'économies d'énergie (CEE).

Ainsi, en 2026, les crédits budgétaires prévus sur le programme 174 s'élèvent-ils à 1 245 millions d'euros en AE et 1 232,1 millions d'euros en CP. Par comparaison, le projet de loi de finances pour 2024 prévoyait d'allouer à ce même programme 5 817 millions d'euros en AE et 5 435 millions d'euros en CP.

À périmètre constant², en 2026, les CP inscrits sur le programme 174 augmentent de 151 millions d'euros (+ 15,3 %). Cette augmentation s'explique par la hausse des CP alloués au dispositif du chèque énergie. Cette progression ne s'explique pas par une évolution du dispositif ou du nombre de ses bénéficiaires. Elle est simplement liée au décalage dans le temps de la campagne 2025 de cette aide en raison de la réforme du dispositif ainsi que de l'adoption tardive de la loi de finances pour 2025 (voir *infra*).

¹ Géré par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature. Historiquement le programme 174 portait l'ensemble des crédits MaPrimeRenov'. La LFI pour 2024 a acté un transfert des crédits relatifs aux rénovations d'ampleur (programme « performance ») vers le programme 135, laissant au programme 174 le financement des mono-gestes (programme « efficacité »).

² En neutralisant l'évolution des crédits relatifs aux aides à l'acquisition de véhicules propres.

**Crédits de paiement sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines »
(2024-2026)**

(en millions d'euros)

	2024 (Exécution)	2025 (LFI)	2026 (PLF)	Variation 2025-2026
01- Politique de l'énergie	93,9	181,1	134,0	- 26,0 %
02- Accompagnement transition énergétique	1 468,2	465,0	654,6	+ 40,8 %
03- Aides à l'acquisition de véhicules propres	1 909,1	496,1	93,8	- 81,1 %
04- Gestion économique et sociale de l'après-mines	253,0	256,7	265,8	+ 3,5 %
05- Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	50,4	78,6	78,1	- 0,6 %
06- Soutien	22,9	6,2	5,9	- 4,8 %
Total programme	3 797,5	1 483,7	1 232,1	- 17,0 %

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

A. LE CHÈQUE ÉNERGIE FAIT FACE À UN PARADOXE : ALORS QUE SES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS ONT DIMINUÉ DE 25 % EN RAISON DE LA RÉFORME RÉCENTE DE SES MODALITÉS D'ATTRIBUTION, LES FRAIS DE GESTION DU DISPOSITIF NE CESSENT QUANT À EUX D'AUGMENTER

1. Très chaotique, la campagne 2024 du chèque énergie laissait déjà entrevoir l'ampleur de la baisse du nombre de bénéficiaires effectifs résultant de la fin de l'automaticité complète de l'attribution de cette aide

Le chèque énergie est un titre spécial de paiement conçu pour aider les ménages les plus modestes à payer leurs factures d'énergie¹. Il permet aux ménages bénéficiaires de régler leur facture d'énergie, quel que soit leur moyen de chauffage. L'aide moyenne est d'environ 150 euros, avec un montant par chèque qui varie entre 48 et 277 euros. Ce montant est calculé en fonction du revenu fiscal de référence et de la situation familiale du bénéficiaire.

Jusqu'en 2023, le critère de la composition familiale du ménage était apprécié à partir de la base de données afférente à la taxe d'habitation (« base TH ») tenue et mise à jour par la direction générale des finances publiques (DGFiP). Or, **compte tenu de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales au 1^{er} janvier 2023, la liste des bénéficiaires du chèque énergie pour 2024 n'avait pas pu être établie selon les critères habituels**. Aussi, le Gouvernement de l'époque avait-il décidé de reconduire à l'identique la liste des bénéficiaires du chèque énergie au titre de l'année 2023. Cette situation avait engendré de nombreuses réclamations et la dénonciation de situations d'injustice. **Aussi, un guichet avait-il été mis en place** afin de permettre aux ménages éligibles au chèque énergie 2024 mais qui ne l'étaient pas au titre de la campagne 2023, de réclamer l'aide à laquelle ils pouvaient prétendre. Ce guichet avait ainsi fonctionné de juillet à décembre 2024.

Les **demandes réalisées via ce guichet ont cependant été beaucoup moins nombreuses qu'anticipé pour un coût de 24,6 millions d'euros contre une prévision de 60 millions d'euros** qui reposait déjà sur la base d'un taux de non recours de 40 %. En effet, **alors que les foyers concernés étaient estimés à environ un million, seuls 176 000 chèques ont été distribués via le dispositif de guichet.**

¹ Il a été instauré par l'article 201 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte pour remplacer les tarifs sociaux de l'énergie. Après une phase d'expérimentation il a été généralisé en 2018.

Cette expérience tend à démontrer que **la fin de l'automaticité complète de la délivrance du chèque énergie**, une conséquence indirecte de la fin de la taxe d'habitation sur les résidences principales, **engendre, au moins dans un premier temps, un phénomène de non recours significatif**.

2. Rendue nécessaire par la fin de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la réforme technique des modalités d'attribution du chèque énergie intervenue en 2025 conduit en pratique à une réduction d'environ 25 % de ses bénéficiaires effectifs

Comme indiqué *supra*, depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la DGFIP ne tient plus à jour la « base TH » qui servait à identifier les ménages bénéficiaires du dispositif et à leur envoyer leur chèque énergie de manière automatisée. Aussi, les modalités d'attribution de l'aide telles qu'elles ont pu exister jusqu'en 2023 ne sont plus techniquement envisageables¹. Afin de tenir compte de cette nouvelle réalité et après les déboires de la campagne 2024, **l'article 173 de la loi de finances pour 2025 a procédé à une révision des modalités d'attribution** de l'aide à ses bénéficiaires².

Dorénavant, les critères d'éligibilité du chèque énergie sont appréciés à partir du revenu fiscal de référence et de la composition du foyer fiscal au sens de l'impôt sur le revenu. Une liste de bénéficiaires du chèque énergie est établie par l'agence des services de paiement (ASP) à travers le croisement de plusieurs sources d'informations :

- les données des ménages éligibles au cours des précédentes campagnes dont l'agence a déjà connaissance ;
- une liste de données fiscales transmise par la DGFIP ;
- des données provenant des fournisseurs d'électricité et des gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité.

Cependant, **cette méthodologie ne permet pas d'identifier l'ensemble des foyers éligibles au chèque énergie. L'automaticité complète de l'attribution de cette aide n'est donc plus possible depuis 2024**. En raison de cette régression, pour les bénéficiaires qui n'ont pas pu être identifiés par l'ASP, **une plateforme en ligne** a été créée sur laquelle ils peuvent réclamer l'aide à laquelle ils ont droit.

¹ En particulier, l'administration ne peut plus reconstituer la composition des ménages lorsque les personnes qui habitent ensemble déclarent leurs impôts séparément.

² L'application des dispositions de l'article a été précisée par le décret n° 2025-735 du 31 juillet 2025 modifiant les modalités de mise en œuvre du chèque énergie ainsi que par trois arrêtés publiés le même jour.

Si l'administration considère que les dispositions prévues par l'article 173 précité ont permis de préserver « au maximum » l'automaticité de l'envoi des chèques énergie, force est de constater qu'en comparaison avec la situation qui prévalait avant 2024, **de nombreux foyers éligibles sont désormais tenus de réclamer l'aide** à laquelle ils peuvent prétendre, une situation qui se traduit par **un taux de non recours très important** parmi ces ménages.

Du fait de la baisse du nombre de bénéficiaires effectifs qui résulte de cette réforme ainsi qu'en raison de l'adoption tardive de la loi de finances pour 2025, à l'initiative du Gouvernement qui avait déposé un amendement en ce sens au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, **les CP prévus en 2025 pour financer le chèque énergie avaient été réduits à 465 millions d'euros**, contre 615 millions d'euros inscrits initialement dans le projet de loi de finances. Une partie de cette baisse s'expliquait par **le décalage dans le temps de la campagne 2025**. En effet, au lieu d'être envoyés au printemps comme d'habitude, les chèques énergie relatifs à l'année 2025 ne seront envoyés à leurs bénéficiaires qu'au cours du mois de novembre.

Aussi une partie significative des coûts résultant de cette campagne seront-ils effectivement constatés en 2026, ce qui explique l'augmentation des crédits de paiement inscrits sur l'action 02 du programme 174. En effet, le projet annuel de performances du programme 174 prévoit d'allouer **654,6 millions d'euros** de CP au dispositif de chèque énergie en 2026, **soit une augmentation de 189,6 millions d'euros** par rapport aux crédits inscrits en loi de finance pour 2025.

En revanche, la baisse très sensible du nombre de bénéficiaires effectifs de l'aide en raison de la réforme du dispositif et de la fin de son automaticité, **se traduit en 2026 par une réduction très significative, à hauteur de 226 millions d'euros**, des crédits d'autorisations d'engagement dédiées au chèque énergie. Celles-ci s'établissent en effet à seulement **634,7 millions d'euros** pour l'année à venir. Cette évolution traduit **une érosion de plus de 25 % des bénéficiaires effectifs** du dispositif.

En effet, alors qu'environ 5,5 millions de ménages recevaient automatiquement leur chèque énergie avant la réforme, ils ne sont plus que 3,8 millions au titre de la campagne 2025, soit un montant de chèques émis de 571 millions d'euros. **Les autres ménages éligibles doivent se manifester spontanément** pour recevoir l'aide à laquelle ils ont droit. L'administration espère que 600 000 ménages éligibles réclameront leur chèque. Cet objectif semble ambitieux au regard des 176 000 ménages qui s'étaient spontanément manifestés en 2024. Cependant, quand bien même il serait atteint, **le nombre des ménages effectivement bénéficiaires du chèque énergie au titre de la campagne 2025 ne s'élèverait qu'à 4,4 millions, soit plus d'un million de moins qu'avant la réforme**.

3. Alors que le nombre de bénéficiaires et les aides versées se réduisent substantiellement du fait de la réforme, les frais de gestion du dispositif de chèque énergie sont quant à eux sur une trajectoire d'augmentation dynamique

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, le rapporteur s'était étonné du montant élevé et de la tendance à la hausse des frais de gestion liés au dispositif de chèque énergie. Elle est au regret de constater que cette situation devrait s'aggraver en 2026.

Les différentes composantes des frais de gestion du chèque énergie

De manière générale, les frais de gestion du chèque énergie couvrent la gestion opérationnelle du dispositif par l'ASP, les développements informatiques, l'éditique (papier sécurisé, impression, affranchissement, réservation de camions de la Poste, *etc.*) pour la campagne d'envoi des chèques énergie et les relances pour les chèques non utilisés, les relations avec les acceptants (enrôlement, paiement, *etc.*), l'instruction des demandes de guichet et des réclamations (bénéficiaires et opérateurs), les communications auprès des bénéficiaires et bénéficiaires potentiels, la participation au bouquet France services et l'assistance utilisateurs.

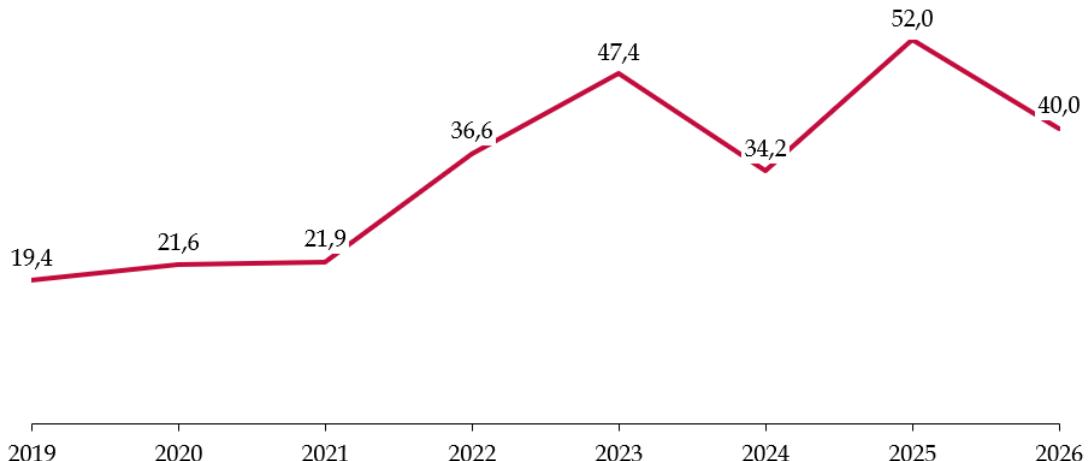
Source : réponses de la DGEC au questionnaire du rapporteur

Alors que le nombre de bénéficiaires se réduit sensiblement du fait de la réforme et que les aides versées baissent de façon significative, le rapporteur constate que les frais de gestion poursuivent quant à eux leur hausse dynamique. En effet, d'après la DGEC, ils pourraient atteindre **40 millions d'euros en 2026**, soit près de **7 % des dépenses d'intervention** prévues au cours de cet exercice. Alors qu'ils ne représentaient encore que **21,6 millions d'euros en 2020**, ces frais auront ainsi presque doublé en six ans.

Dans le contexte budgétaire actuel et alors que beaucoup de ménages qui pourraient prétendre à cette aide n'en bénéficieront pas, cette situation ne manque pas d'interpeller.

Si la hausse très importante de ces frais constatée en 2022 et 2023 pouvait, de manière conjoncturelle, s'expliquer par les nombreux chèques exceptionnels qui ont été mis en place pour accompagner les consommateurs dans le cadre de la crise des prix de l'énergie, il semble qu'une sorte « d'effet cliquet » se soit produit dans la mesure où les coûts n'ont pas retrouvé en 2024 leur niveau antérieur à la crise.

Évolution des frais de gestion du dispositif de chèque énergie (2019-2026)
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur

D'après la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), le pic de dépenses observé en 2025 à 52 millions d'euros s'explique principalement par la mise en place de la réforme du dispositif, qui suppose notamment d'organiser de nouveaux croisements de données, de créer un guichet de demande pérenne ou encore de prévoir des mesures d'accompagnement et de communication, ainsi que par la mise en œuvre du e-chèque énergie.

Le montant très significatif prévu en 2026 s'expliquerait quant à lui en partie comme la conséquence d'un report des coûts de gestion afférent à la campagne 2025 (réclamations, assistance utilisateur, etc.) du fait de l'envoi tardif des chèques, en novembre 2025.

En outre, depuis 2024, le montant des frais de gestion a été structurellement majoré à hauteur de 3,4 millions d'euros, somme correspondant à la contribution annuelle pour l'intégration du chèque énergie au bouquet France services.

B. LE BONUS ÉCOLOGIQUE ET LE LEASING SOCIAL NE SONT PLUS FINANÇÉS PAR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 174

Jusqu'en juillet 2025, le bonus écologique restait financé par des crédits suivis sur l'action 03 « Aides à l'acquisition de véhicules propres » du programme 174. En 2024, la prime à la conversion ainsi que la première saison du leasing social étaient aussi financées par des crédits budgétaires inscrits sur cette action.

Depuis juillet 2025, le bonus écologique ainsi que la deuxième saison du leasing social sont désormais financés par le mécanisme des certificats d'économie d'énergie (CEE) tandis que la prime à la conversion a été supprimée au début de l'année 2025.

Aussi, pour l'année 2026, seuls 93,8 millions d'euros (AE=CP) sont-ils inscrits sur l'action 03 « Aides à l'acquisition de véhicules propres » du programme 174.

Ces crédits se répartissent entre :

- des bonus écologiques pour des véhicules commandés au cours du premier semestre 2025 mais livrés et facturés en 2026 ;
- la prime au rétrofit ;
- les frais de gestion de l'ASP et de l'Ademe ;
- les recours contentieux et gracieux ;
- les contrôles *a posteriori* sur 2024 et 2025 dans le cadre de la lutte contre la fraude ;
- la réforme informatique engagée en 2025 par l'ASP afin de mieux identifier la fraude.

1. Des fiches de certificat d'économies d'énergie (CEE) encadrent désormais les aides à l'acquisition de véhicules propres dont le financement était antérieurement assuré par des crédits du programme 174

Depuis juillet 2025, le bonus écologique, désormais rebaptisé « prime coup de pouce véhicules particuliers électriques », est financé *via* le dispositif des CEE dans le cadre de la fiche TRA-EQ-117 « Achat ou location d'un véhicule léger électrique neuf ou opération de rétrofit électrique d'un véhicule léger par des personnes physiques ». Depuis le 1^{er} octobre 2025, l'instauration d'un nouveau **système de bonifications** a permis de relever le niveau des primes versées. Celles-ci peuvent atteindre **5 600 euros pour les ménages des déciles 1 à 5**.

Montants du bonus écologique par catégories de ménages

Ménages éligibles	Montant du bonus (en euros)
Jusqu'au 5 ^{ème} décile	5 600
Du 5 ^{ème} au 8 ^{ème} décile	5 200
Au-delà du 8 ^{ème} décile	4 200

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Comme l'était le bonus depuis 2023, cette prime ne peut être versée que pour l'achat de véhicules qui atteignent un seuil environnemental minimal calculé à partir d'un système d'ecoscore qui tient compte des gaz à effet de serre émis sur l'ensemble de leur cycle de vie.

Depuis 2025, le dispositif de leasing social, dont la première vague avait été lancée en 2024, est lui aussi financé par le mécanisme des CEE. Piloté par l'Ademe, il a été relancé le 30 septembre 2025 pour une deuxième vague dotée d'une enveloppe de 369 millions d'euros. Il concerne les particuliers actifs des cinq premiers déciles de revenus et dépendants de leur véhicule personnel pour se rendre sur leur lieu de travail ou exercer leur activité professionnelle.

2. L'action 03 porte les crédits nécessaires à l'apurement des engagements pris en 2025

L'essentiel des 94 millions d'euros prévus sur l'action 03 doit être consacré à **solder des dossiers résiduels relatifs à des bonus** concernant des véhicules commandés au cours du premier semestre 2025.

En outre, **2 millions d'euros** de crédits sont prévus en 2026 sur l'action 03 **pour financer la prime au rétrofit**. En 2024, 364 primes au rétrofit avaient été versées pour 0,6 million d'euros. En 2025, elles étaient 574 pour 1,2 million d'euros.

C. POLITIQUE DE L'ÉNERGIE, APRÈS-MINES, LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET QUALITÉ DE L'AIR

1. Politique de l'énergie : après avoir très fortement augmenté ces dernières années, le coût des études préalables à l'implantation de parcs éoliens en mer doit diminuer en 2026

Le projet annuel de performances du programme 174 a prévu d'inscrire **126,6 millions d'euros en AE et 134,0 millions d'euros en CP** sur l'**action 01 « Politique de l'énergie »**, ce qui correspond à **des baisses respectives de 51,9 millions d'euros et de 47,1 millions d'euros** par rapport aux montants prévus en loi de finances pour 2025.

Cette évolution à la baisse s'explique essentiellement par la **réduction des dépenses relatives aux études préalables à l'implantation de champs d'éoliennes en mer**.

Le montant de ces études avait très fortement augmenté au cours des années précédentes jusqu'à atteindre un pic de 94,2 millions d'euros en 2025. Le projet de loi de finances initiale pour 2025 avait même prévu de consacrer 125,4 millions d'euros à ces études. D'après la DGEC, les crédits consacrés à ces études en 2025 visaient principalement la préparation d'un appel d'offres significatif de 8 à 10 GW, dont l'attribution devrait intervenir à la fin de l'année 2026 ou au début de l'année 2027.

En 2026, 73 millions d'euros en AE et 79,9 millions d'euros en CP sont prévus au titre de ces études qui devraient porter sur une dizaine de zones identifiées comme susceptibles d'accueillir de nouveaux parcs éoliens. Ces crédits doivent aussi servir à financer les travaux de l'Observatoire éolien en mer dont la mission est notamment d'améliorer la connaissance des écosystèmes marins et des impacts des parcs.

Les crédits de l'action 01 ont également pour objet de contribuer au financement des **opérations d'accompagnement de la fermeture des centrales à charbon**.

Cette action porte notamment les dépenses de l'État visant à abonder **les fonds¹ destinés à financer la revitalisation des territoires** concernés par des fermetures de centrales. Les montants prévus à ce titre dans le présent projet de loi (1,8 millions d'euros en AE et 8,8 millions d'euros en CP) doivent servir à finaliser les engagements financiers de l'État au titre des opérations engagées dans le cadre des pactes territoriaux qui avaient été conclus avec les acteurs locaux.

La contribution de l'État à **l'accompagnement social des fermetures de centrales²** est également financée par des crédits de l'action 01. En hausse en 2026, ils devraient s'établir à 13,7 millions d'euros en AE et 9,5 millions d'euros en CP.

Cette même action 01 sert aussi (17,5 millions d'euros de CP sont prévus à ce titre en 2026) à soutenir le financement de **dispositifs visant à encourager la transition énergétique dans les ZNI**, en particulier des études et autres actions locales visant à installer des changements d'usages, ainsi qu'à abonder **un fonds d'investissement pour les énergies renouvelables en Polynésie**. L'abondement par l'État de ce dernier doit augmenter de 5 millions d'euros en AE et de 2,5 millions d'euros en CP en 2026.

2. Les crédits relatifs à l'après-mines augmentent de 9,1 millions d'euros mais l'avenir de l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) reste en suspens

En 2026, les crédits alloués à l'action 04 « Gestion économique et sociale de l'après mines » augmentent de 9,1 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2025 pour s'établir à **265,8 millions d'euros**. Cette évolution s'explique par une hausse de 13,6 millions d'euros des crédits dédiés à l'opération de confinement des déchets du site de StocaMine et une augmentation de 7 millions d'euros des dépenses prévisionnelles destinées au traitement des contentieux concernant Charbonnages de France. En

¹ Le fonds d'amorçage et le fonds charbon.

² Cet accompagnement concerne les salariés des centrales à charbon dont les employeurs mettent en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi assorti de congés de reclassement, les salariés des ports chargés de la manutention du charbon ainsi que les salariés de l'ensemble de la chaîne de sous-traitance.

parallèle, les crédits d'interventions de l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) doivent baisser de 11,3 millions d'euros.

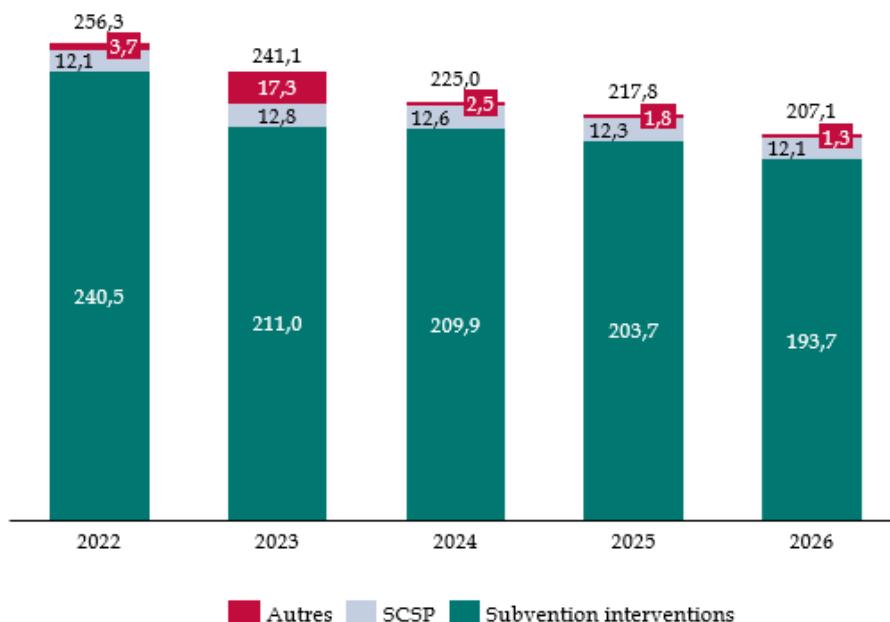
La majeure partie des crédits suivis sur l'action 04 correspond au **financement par l'État des prestations diverses versées par l'ANGDM** aux retraités des mines fermées. En 2026, 194,8 millions d'euros sont prévus à cette fin. Comme le souligne le projet annuel de performances du programme 174, la réduction des dépenses d'intervention versées par l'ANGDM s'explique par la diminution progressive du nombre de bénéficiaires des prestations.

Par ailleurs, cette même action finance aussi **la subvention pour charges de service public de l'ANGDM**. Celle-ci doit s'établir à 12,2 millions d'euros en 2026, en baisse de 200 000 euros par rapport à 2025.

En 2026, l'ANGDM doit poursuivre la baisse de ses effectifs (- 3 ETPT) qui devraient ainsi s'établir à 110 ETPT pour une masse salariale prévisionnelle de 9,7 millions d'euros.

Ressources effectives du budget de l'ANGDM (2022-2026)

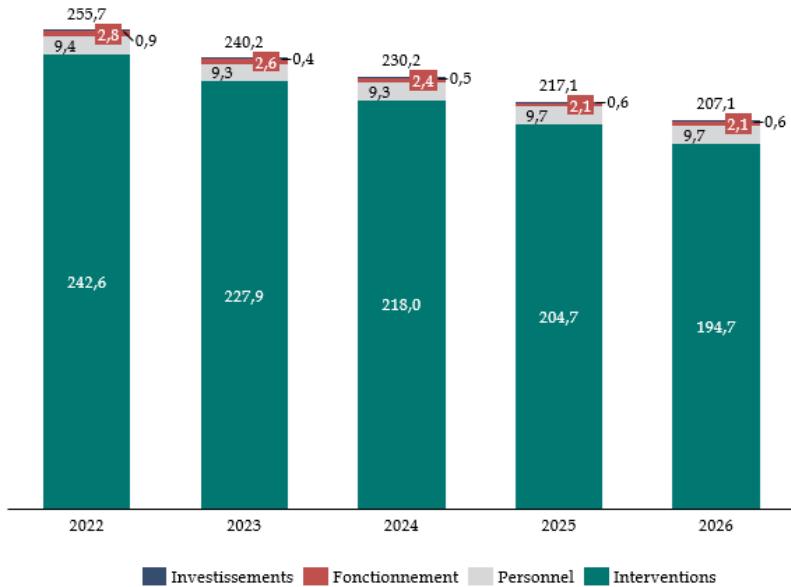
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Dépenses du budget de l'ANGDM (2022-2026)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Un rapport de la Cour des comptes publié en février 2024¹ soulignait que la baisse régulière du nombre de bénéficiaires des prestations versées par l'ANGDM entraînait une inexorable détérioration de l'efficience des activités de l'agence. La Cour des comptes notait notamment que « malgré les efforts de rationalisation de la gestion, les coûts fixes de l'agence connaissent une forte inertie et l'efficience de l'activité de l'ANGDM se dégrade tendanciellement ». Cette situation doit conduire l'État à s'interroger rapidement sur le devenir de cette agence. La Cour estimait à ce titre que « le maintien en activité de cet établissement deviendra rapidement difficile à justifier pour gérer un nombre réduit de dossiers ».

Elle recommandait ainsi de supprimer cette agence d'ici à 2030 en réaffectant la gestion des prestations financées par le programme 174 à la Caisse des dépôts et ses missions en matière d'action sanitaire et sociale au régime général de la sécurité sociale.

Le rapporteur a été informé que l'ANGDM et les services de l'État travaillent actuellement au programme de transformation de l'agence à l'horizon 2030 comme le suggérait la Cour des comptes. L'ANGDM doit conclure un nouveau contrat d'objectifs et de performance en 2027 pour la période 2028-2030. C'est à l'occasion de cette contractualisation que seraient déterminées les conditions et le calendrier du transfert à d'autres entités des différentes activités exercées par l'agence.

¹ L'agence nationale de garantie des droits des mineurs (ANGDM), exercices 2015-2022, février 2024.

3. La stabilité des crédits relatifs à la lutte contre le changement climatique et à la qualité de l'air

En 2026, les crédits consacrés à la lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air (action 05 du programme 174) sont prévus à hauteur de **78 millions d'euros**, un montant relativement stable par rapport à la loi de finances pour 2025¹.

Comme le rappelle le projet annuel de performances du programme 174, cette action 05 « *porte un ensemble de mesure d'études, de recueil de données et de surveillance, de diffusion de connaissance, de subvention à des associations, de contrôles et de participation à des instances internationales* ».

La principale dépense financée par les crédits de cette action correspond au **soutien par l'État des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air** (AASQA). En 2026, les crédits alloués à cette ligne sont prévus à hauteur de **36,1 millions d'euros, en hausse de 1,4 millions d'euros (+ 4 %)** par rapport à 2025.

Les crédits relatifs au financement des mesures du **plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques** (PREPA) sont quant à eux en diminution de 3,8 millions d'euros en 2026 à **5,9 millions d'euros**. Le PREPA doit être révisé en 2026 afin de couvrir la période 2026-2029.

En 2026, les financements de l'État alloués au **laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air** (LCSQA), un groupement d'intérêt scientifique constitué des laboratoires de l'institut mines télécom Lille Douai (IMT Lille Douai), de l'institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et du laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE), baissent de 400 000 euros pour s'établir à **7,6 millions d'euros**.

Les crédits consacrés aux **études et essais de véhicules**, également portés par l'action 05 du programme 174 devraient quant à eux atteindre **12,5 millions d'euros en 2026**, soit une **augmentation de 1,2 million d'euros** par rapport à 2025.

Enfin, les crédits dédiés à la lutte contre l'effet de serre (études relatives au changement climatique, engagements internationaux et contrôle des certificats d'économies d'énergie) **augmenteraient de 1 million d'euros** pour s'établir à **13,5 millions d'euros** en 2026.

¹ Si ce n'est une baisse de 3 millions d'euros des crédits d'autorisations d'engagements.

III. LE BILAN DE LA PREMIÈRE ANNÉE D'EXISTENCE DE LA NOUVELLE AUTORITÉ DE SÛRETÉ ET DE RADIOPROTECTION

Le programme 235 est doté pour 2026 de 360,5 millions d'euros en AE et de 365,2 millions d'euros en CP, en diminution de respectivement 2,5 millions d'euros en AE et de 2,4 millions d'euros en CP. Le programme est découpé en deux actions, « Personnels œuvrant pour la politique en matière de sûreté nucléaire et radioprotection (action 01) et « sûreté nucléaire et radioprotection » (action 02), et tandis que la première augmente légèrement (+ 2,3 % en AE = CP), la seconde baisse de 10,6 % en AE et de 10,2 % en CP.

Évolution des crédits du programme 235 entre en 2025 et 2026

(en millions d'euros)

Programme 235 – Sûreté nucléaire et radioprotection	LFI pour 2025		PLF pour 2026		Évolution PLF 2026/ LFI 2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 – Personnels œuvrant pour la politique en matière de sûreté nucléaire et radioprotection	223,7	223,7	228,8	228,8	+ 2,3 %	+ 2,3 %
Action 02 – Sûreté nucléaire et radioprotection	130,6	135,3	116,8	121,5	- 10,6 %	- 10,2 %
Total	354,3	359,0	345,6	350,3	- 2,5 %	- 2,4 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

A. LE BUDGET DE L'ASN R EN 2025 AVAIT ÉTÉ CONSTRUIT À PARTIR DE CEUX DE L'ASN ET DE L'IRSN

La fusion de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) a été annoncée le 8 février 2023, et elle a été consacrée par la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. La loi prévoit ainsi la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante (AAI), l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASN R) au 1^{er} janvier 2025.

L'autorité de sûreté nucléaire et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire

Autorité de sûreté nucléaire

L'autorité de sûreté nucléaire (ASN) était une autorité administrative indépendante, financé à titre principal par le programme 181 « Prévention des risques », qui assure le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Jusqu'à la loi de finances initiale pour 2025, l'action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » du programme 181 portait les effectifs et les crédits de personnel de l'ASN ainsi que les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention engagées au titre de la réalisation des cinq missions fondamentales de l'ASN : la réglementation, la délivrance des décisions individuelles, le contrôle, l'information du public et l'assistance au Gouvernement en cas de situation d'urgence.

Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire

L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) était un établissement public à caractère industriel et commercial, rattaché à la mission « Recherche et enseignement supérieur » avant la loi de finances initiale pour 2025, qui exerce une mission de service public d'expertise relative à la sûreté nucléaire et à la protection des personnes et de l'environnement contre les rayonnements ionisants. Elle joue également un rôle dans la protection des installations et des transports contre les actes de malveillance.

La loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection prévoit une fusion de l'IRSN avec l'ASN pour créer l'autorité de radioprotection et de sûreté nucléaire (ASNR) au 1^{er} janvier 2025.

Source : commission des finances

Les missions de l'ASNR sont désormais les suivantes :

- le contrôle de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et des activités nucléaires comportant un risque d'exposition des personnes aux rayonnements ionisants ;
- une mission générale d'expertise, de recherche et de formation dans les domaines du nucléaire et de la radioprotection ;
- participer à l'information du public, et contribuer aux travaux et à l'information du Parlement.

Le budget de la nouvelle autorité avait été déterminé à partir de celui de l'ASN et de l'IRSN. Les subventions pour charge de service public des deux entités ont été transférées à l'ASNR, et la contribution de sûreté nucléaire et de radioprotection (CSRN), qui était affectée à l'IRSN et dont le montant s'élevait à 61,1 millions d'euros, a été budgétisée et intégrée dans le budget de l'ASNR.

Il faut préciser que toutes les activités de l'IRSN n'ont pas été transférées à l'ASNR : les activités de la direction de l'expertise nucléaire de défense ont été transférées au ministère des Armées et des Anciens combattants, et une partie des activités de dosimétrie a été confiée au

Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (mission « Recherche et enseignement supérieur »).

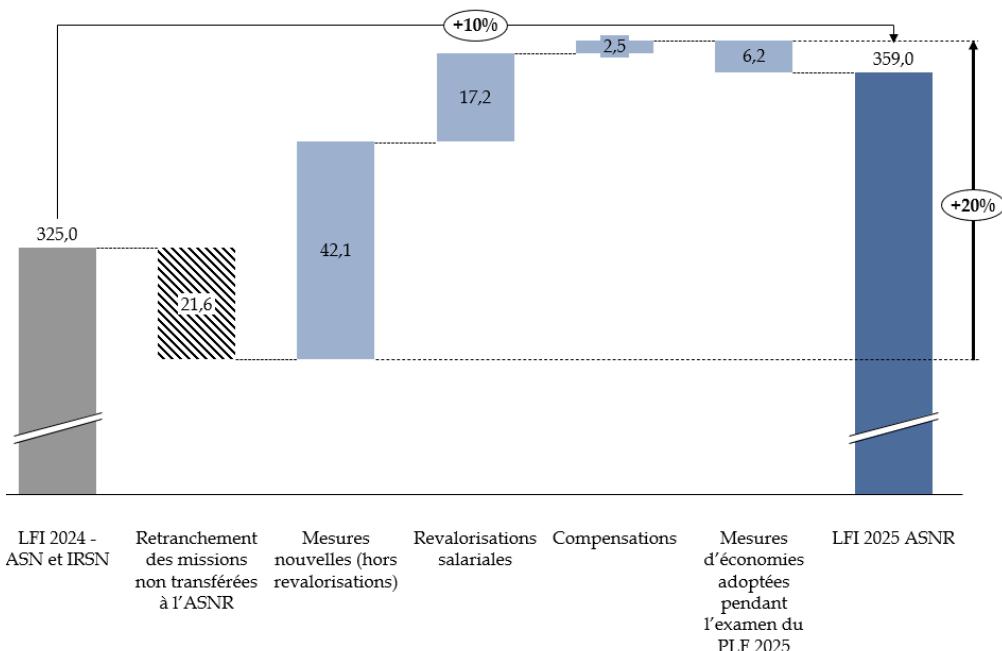
Enfin, l'ASNR a bénéficié en loi de finances initiale pour 2025 de trois financements complémentaires par rapport au budget de l'ASN et de l'IRSN :

- il y a premièrement des coûts relatifs à la revalorisation de certaines catégories de personnels. La loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection prévoit 15 millions d'euros de revalorisation salariale pour les salariés de l'IRSN et 2,2 millions d'euros pour ceux de l'ASN ;

- 2,5 millions d'euros de compensation au titre de la « marge dosimétrie » et de l'écart entre la rebudgétisation de la CSRN à son plafond et son rendement en 2024 ;

- 42,1 millions d'euros de mesures nouvelles, qui avaient vocation à permettre à l'ASNR de supporter les coûts conjoncturels liés à la mise en œuvre de la réforme et de se renforcer sur les enjeux de poursuite d'exploitation du parc nucléaire existant, d'adaptation au changement climatique ainsi que sur les enjeux relatifs aux réacteurs nucléaires innovants. À ce titre, la sous-budgétisation de l'IRSN avait conduit l'opérateur à prélever dans sa trésorerie afin de maintenir ses activités.

Comparaison entre les financements publics de l'ASN et à l'IRSN en 2024 et les crédits ouverts en 2025 pour l'ASNR

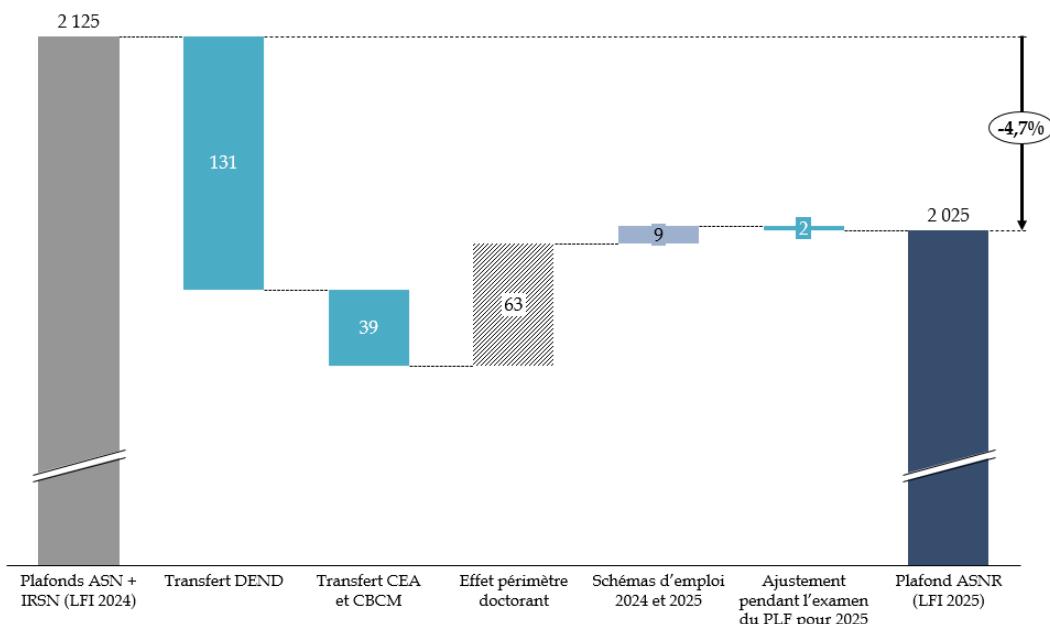


Source : commission des finances

De la même façon, le plafond d'emploi de l'ASN en 2025 a été déterminé à partir de ceux de l'ASN et de l'IRSN en tenant compte des transferts. En effet, 131 ETPT avaient été transférés vers la direction de l'expertise nucléaire de défense, 38 ETPT vers le commissariat de l'énergie atomique et 1 ETPT au service du contrôle budgétaire et comptable ministériel du ministère de l'écologie.

Détermination du plafond d'emploi de l'ASN dans la LFI pour 2025

(en ETPT)



Note : DEND : direction de l'expertise nucléaire de défense ; CEA : Commissariat de l'énergie atomique ; CBCBM : contrôle budgétaire et comptable ministériel.

Source : commission des finances

Bilan des premiers mois d'existence de l'ASNR

En premier lieu, il convient de souligner la mise en œuvre d'actions de priorité qui ont permis d'assurer une continuité d'activité. Un important travail d'accostage a été réalisé à la fois interne mais aussi externe, notamment en lien avec les services de l'État afin d'assurer un fonctionnement de l'ASNR sur les plans notamment budgétaire et comptable, et doit encore se poursuivre ; ce travail a dû intégrer les spécificités statutaires de l'IRSN et de l'ASN et prendre en compte le cadre défini par la loi portant création de l'ASNR.

L'installation de l'ASNR dans son écosystème (acteurs de la recherche, exploitants et responsables d'activités nucléaires, acteurs institutionnels, société civile...) continue de se déployer et si l'on prend le cas spécifique des missions de recherche, ces dernières font montre d'une activité soutenue et de développements à venir. En matière de gestion de crise, la mise en place du centre de crise unique et le déploiement d'un fonctionnement harmonisé entre les différentes fonctions apporte à l'action de l'ASNR en appui aux pouvoirs public une lisibilité renforcée, mesurée dans le cadre des exercices nationaux annuels. Ce premier bilan se doit par ailleurs d'être conforté à l'aune des actions restant à poursuivre pour certaines ou à engager pour d'autres au premier rang desquelles les réorganisations des activités « métiers » et la définition des principes de fonctionnement qui les encadreront.

L'activité de l'ASNR pour les prochaines années sera largement conditionnée par le contexte de relance du nucléaire, relance qui est déjà une réalité de travail (lancement des projets EPR2, poursuite d'exploitation des réacteurs...) et qui nécessitera, outre un travail important d'instruction coordonné entre les différentes équipes (ce à quoi les évolutions organisationnelles et fonctionnelles entendent répondre), de veiller à disposer des ressources et des compétences indispensables à sa mise en œuvre.

Source : réponses de l'ASNR au questionnaire du rapporteur spécial

B. EN 2026, UN BUDGET POUR L'ASNR FRAGILE

Les dépenses de personnel sont prévues pour augmenter de 5,1 millions d'euros en 2026. Cette progression comprend une évolution de 3,8 millions d'euros correspondant à une revalorisation courante de la masse salariale de + 1,8 %, ainsi qu'une augmentation de 1,3 million d'euros au titre de la contribution au CAS Pensions. Celle-ci s'explique par l'évolution de la masse salariale, d'un rebasage de l'enveloppe 2025 et de la variation du taux de contribution au CAS passant de 78,6 % à 82,6 %.

Les dépenses hors T2 quant à elles sont prévues pour diminuer de 13,8 millions d'euros (- 10,2 % de CP) par rapport à 2025. Cette baisse, qui n'est malheureusement pas documentée dans le projet annuel de performances de la mission, devrait probablement conduire à reporter des projets d'investissements, selon les réponses transmises par l'ASNR au questionnaire du rapporteur spécial.

D'une manière générale, l'ASNR alerte sur cette diminution des crédits hors T2, dans la mesure où « *elle suppose une redéfinition des périmètres d'activités et des missions de l'ASNR, et n'est pas en cohérence avec les besoins de recherche, d'expertise et de contrôle induits par les grands chantiers du nucléaire.* »¹ Par conséquent, l'ASNR a indiqué au rapporteur spécial qu'elle formulait une demande d'une revalorisation de 8,7 millions d'euros de sa dotation (1 million d'euros en T2 et 7,7 millions d'euros en hors T2).

Le schéma d'emploi de l'ANSR est nul en 2026, et le plafond d'emploi demandé pour 2026, c'est-à-dire 2 025 ETPT, est identique à celui de 2025. Toutefois, l'Autorité a indiqué au rapporteur spécial que le niveau d'emploi réel est inférieur au niveau du plafond en raison d'un blocage des recrutements, qui lui-même est indirectement dû à la fusion.

En effet, à la fin de l'année 2024, l'IRSN a décidé de procéder à l'arrêt des recrutements pour procéder à la clôture de l'établissement, ce qui a conduit à une sous-exécution de son schéma d'emploi de 12 ETPT. Cela n'aurait normalement pas posé de problème au regard du statut de l'IRSN, puisque les effectifs de l'opérateur étaient pilotés en fonction d'un plafond d'emploi reconduit d'un exercice à l'autre, complété des variations de périmètre, et non en fonction de l'exécution constatée et du schéma d'emploi.

Toutefois, avec la création de l'opérateur dans le périmètre de l'État, à travers la fusion qui a donné l'ASNR, les règles de décompte des effectifs impliquent désormais un contrôle du schéma d'emploi sur la base des effectifs constatés au 31 décembre de l'année N-1. Par conséquent, l'ASNR n'a pas la possibilité de rattraper ces recrutements sur l'année 2025.

Cette situation, qui résulte selon l'opérateur « d'une erreur d'appréciation des règles applicables au décompte des effectifs »², est regrettable. Le rapporteur spécial estime ainsi que le Gouvernement devrait clarifier rapidement la situation.

Plus généralement, sur la base des ressources qui lui ont été allouées pour l'exercice 2025, l'ASNR a identifié pour la trajectoire 2025-2030 les besoins suivants :

- une évolution des effectifs à hauteur de + 34 ETP, principalement en lien avec les nouveaux projets nucléaires ;
- une évolution de masse salariale tenant compte de l'évolution des effectifs et de la nécessité d'assurer l'attractivité des conditions d'emploi des personnels ;
- une stabilité des ressources consacrées aux dépenses de fonctionnement et d'investissement corrélée à des redéploiements internes pour assurer le maintien et le développement des patrimoines scientifiques, techniques et numériques.

¹ Réponses de l'ASNR au questionnaire du rapporteur spécial.

² Réponses de l'ASNR au questionnaire du rapporteur spécial.

IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACÉ) »

A. LES RECETTES DU CAS FACÉ SONT DÉSORMAIS INDEXÉES SUR L'INFLATION

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) retrace les aides versées aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité - AODÉ (communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats d'électrification) pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

Le CAS FACÉ permet de verser des aides aux AODÉ afin de financer :

- des travaux d'électrification rurale¹ ;
- des opérations de maîtrise de la demande d'électricité ;
- des opérations de production d'électricité par des énergies renouvelables² ;
- des installations de production de proximité dans les zones non interconnectées (ZNI)³.

Ces aides sont réparties par département sous forme de dotations affectées à l'électrification rurale, selon des critères précisés par voie d'arrêté.

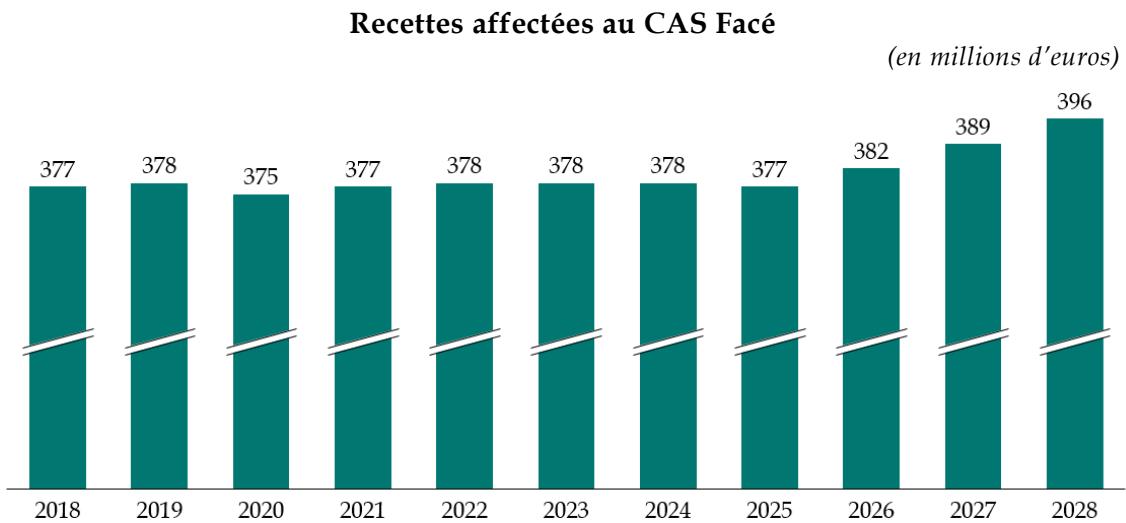
Jusqu'en 2024, les recettes du CAS provenaient d'une contribution des gestionnaires des réseaux de distribution publique d'électricité. Dans la mesure où elle n'était pas conforme aux règles du droit de l'Union européenne, l'article 20 de la loi de finances pour 2025 a prévu, à compter du 1^{er} août 2025, de substituer à cette contribution l'affectation d'une fraction du produit de l'accise sur l'électricité fixée à 377 millions d'euros en 2025 puis indexée sur l'inflation⁴. Ainsi, en 2026, les recettes du CAS représenteraient-elles 381,9 millions d'euros.

¹ C'est à dire des travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution.

² Si ces opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux.

³ Lorsque ces opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux.

⁴ Disposition prévue par l'article 129 de la LFI pour 2025.



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

B. REVALORISÉS À HAUTEUR DE L'INFLATION PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2025, LES CRÉDITS DU CAS PROPOSÉS PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES SONT MAINTENUS À 365,3 MILLIONS D'EUROS

Entre 2018 et 2024, le montant de crédits ouverts en loi de finances sur le CAS était resté stable à 360 millions d'euros, une situation se traduisant par une diminution en volume compte-tenu de l'inflation. Afin notamment de tirer les conséquences de l'indexation sur l'inflation de la fraction du produit de l'accise sur l'électricité affectée au CAS en substitution de l'ancienne contribution des gestionnaires de réseaux, le Gouvernement avait, en cours d'examen du projet de loi de finances pour 2025, déposé un amendement visant à majorer de 5,3 millions d'euros les crédits du CAS.

Quant à lui, le projet de loi de finances pour 2026 ne prévoit pas de revalorisation des crédits du CAS à hauteur de l'inflation, ces derniers restants fixés à 365,3 millions d'euros.

Les crédits du CAS par programme en 2026

(en milliers d'euros)

Programme		Exécution 2024	LFI 2025	PLF 2026
793 « Électrification rurale »	AE	350,3	362,3	362,3
	CP	350,6	362,3	362,3
794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par les énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries »	AE	6,3	3,0	3,0
	CP	5,9	3,0	3,0
Total	AE	356,6	365,3	365,3
	CP	356,5	365,3	365,3

Source : projets et rapports annuels de performances du CAS-FACÉ

Chaque année, l'écart entre les ressources allouées au CAS et ses dépenses est affecté à la résorption de son déséquilibre historique résultant des engagements de crédits antérieurs à la création du CAS qui avaient été pris par EDF. À la fin de l'année 2024, cette dette historique s'élevait encore à 183,2 millions d'euros. Compte-tenu de l'écart entre les recettes et les dépenses du CAS prévu pour 2026, le présent projet de loi de finances propose d'affecter 16,6 millions à la résorption de ce déficit au cours de l'exercice budgétaire à venir.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 69

Déplafonnement des primes négatives des contrats d'énergie renouvelable et révision des tarifs de certains contrats de production photovoltaïque

À travers deux mesures, le présent article entend corriger *a posteriori* des dispositions contractuelles relatives à certains dispositifs de soutien public aux producteurs d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables (EnR) qui, compte-tenu d'évolutions économiques, se sont révélées trop favorables à leurs bénéficiaires.

Une première mesure vise à prévoir un déplafonnement partiel des primes négatives qui peuvent être dues à l'État par les producteurs dans le cadre des contrats de soutien dits de « complément de rémunération ». Deux dispositions précédentes ayant le même objectif ont été déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel pour deux motifs différents. Cette troisième proposition entend répondre aux griefs soulevés par le Conseil dans ses deux précédentes décisions. Pour l'État, environ 2,5 milliards d'euros sont en jeu. Faute d'une nouvelle disposition conforme à la Constitution, l'État serait en effet tenu de rembourser ces sommes aux producteurs.

Une seconde mesure, dans le cadre d'une perspective de relance de la procédure de révision des tarifs de soutien des contrats photovoltaïques pré-moratoire prévue par l'article 225 de la loi de finances initiale pour 2021¹ mais suspendue en 2023 à la suite de l'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté visant à préciser les modalités d'application du dispositif, propose que les tarifs de soutien révisés s'appliquent de façon rétroactive à compter du 1^{er} janvier 2025.

Le rapporteur spécial propose à la commission des finances d'adopter cet article sans modification.

¹ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

I. LE DROIT EXISTANT : AFIN D'ALLÉGER LE COÛT POUR L'ÉTAT DE CERTAINS DISPOSITIFS DE SOUTIEN PUBLIC AUX PRODUCTEURS D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE, LE LÉGISLATEUR A ENTENDU CORRIGER A POSTERIORI CERTAINES CLAUSES CONTRACTUELLES CONSIDÉRÉES COMME TROP AVANTAGEUSES

A. APRÈS DEUX CENSURES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL, LE DÉPLAFONNEMENT DES PRIMES NÉGATIVES DES CONTRATS DE COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION CORRESPOND À UN ENJEU À 2,5 MILLIARDS D'EUROS POUR L'ÉTAT

1. Les contrats de complément de rémunération sont des mécanismes de soutien public destinés à encourager la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables prévoyant des compensations par l'État de l'écart entre le prix auquel le producteur vend son électricité sur les marchés et un prix de référence qui lui est garanti afin de lui assurer la rentabilité de ses investissements

Afin d'encourager la production d'électricité à base d'énergies renouvelables (EnR), l'État a mis en place **des dispositifs de soutien public** qui peuvent être attribués selon deux modalités : le guichet ouvert ou la mise en concurrence via des appels d'offres. Ces dispositifs de soutien à la rémunération des producteurs peuvent eux-mêmes prendre deux formes : l'obligation d'achat ou le complément de rémunération selon l'année de leur date de signature. Ces dispositifs doivent permettre de garantir au producteur, sur le long terme, une rémunération supérieure à la valeur de marché de l'énergie produite.

Le dispositif de complément de rémunération a été instauré par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dite « LTECV ». Il est aujourd'hui encadré par les articles **L314-18 à L314-27 du code de l'énergie**. Les producteurs qui ont conclu des contrats de complément de rémunération vendent leur énergie directement sur les marchés. Une prime vient compenser l'écart entre les revenus tirés de cette vente et un niveau de rémunération de référence, fixé selon le type d'installations par la puissance publique dans le cadre d'un arrêté tarifaire ou par le producteur dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence par le biais d'un appel d'offres.

Cette prime, variable, constatée *ex post*, compense donc la différence entre la rémunération de référence et un revenu de marché de référence. Cette rémunération des actifs du producteur doit lui permettre de couvrir les coûts de son installation et de lui garantir un niveau de rentabilité raisonnable.

EDF, en assurant les missions de service public d'achat de l'énergie, est le seul opérateur à pouvoir conclure ce type de contrats avec les producteurs d'électricité à base d'EnR. C'est ainsi cette société, via son service

EDF obligation d'achat, qui verse les primes dues aux producteurs. EDF fait ensuite l'objet de **compensations de l'État** dans le cadre du mécanisme **des charges de service public de l'énergie** (CSPE) dont les **crédits budgétaires** dédiés sont suivis sur le **programme 345 « Service public de l'énergie »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

2. Les conséquences de la crise des prix de l'énergie sur les marchés de gros de l'électricité ont provoqué des effets d'aubaine pour certains producteurs dont les contrats de soutien public prévoient des dispositifs de plafonnement des primes négatives

L'article R314-49 du code de l'énergie prévoit que, **dans le cas où le prix de marché est supérieur au tarif de référence** déterminé par le contrat, **le producteur devient redevable à l'État**, via la société EDF, de ce que l'on appelle **une prime négative**. Le premier alinéa de l'article est ainsi rédigé :

« Dans les cas où la prime à l'énergie mensuelle mentionnée à l'article R314-34 est négative, le producteur est redevable de cette somme. Ce montant est versé par le producteur à Électricité de France sous forme d'avoir accompagné du règlement correspondant. Il est déduit des charges de service public de l'électricité constatées pour Électricité de France pour l'exercice considéré ».

Avant qu'il ne soit modifié par le décret n° 2021-1691 du 17 décembre 2021¹, **cet article prévoyait un plafonnement** des sommes que pouvait être amené à reverser le producteur aux montants qu'il avait déjà perçus depuis le début du contrat².

Dans le contexte de la flambée des prix de l'électricité sur le marché de gros observée à la fin de l'année 2021, **la situation « habituelle »** dans laquelle les producteurs titulaires de contrats de rémunération bénéficiaient d'un soutien public s'est trouvée profondément **bouleversée** et ces derniers se sont trouvés à devoir **verser à EDF, et donc à l'État** via le système de la compensation des CSPE, des sommes au titres de **primes devenues négatives**.

Au-delà du plafonnement qui était prévu par l'article R314-49 du code de l'énergie avant sa modification en décembre dernier, **certains cahiers des charges d'appels d'offres**³ consacrés à des dispositifs de complément de rémunération **prévoient des dispositifs similaires**.

Alors que le niveau des cours sur le marché de gros de l'électricité qui avait été atteint en 2022 n'aurait pas pu être raisonnablement envisagé dans les hypothèses étudiées lors du calcul des plans d'affaire des projets

¹ Décret n° 2021-1691 du 17 décembre 2021 relatif à l'obligation de transmission d'une attestation de conformité aux prescriptions mentionnées à l'article R. 311-43 du code de l'énergie et portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie relative à la production d'électricité et à la vente de biogaz.

² La formulation précisait ainsi « dans la limite des montants totaux perçus depuis le début du contrat au titre du complément de rémunération ».

³ Principalement des appels d'offres lancés entre 2016 et 2019.

concernés, il aurait résulté du maintien de tels plafonnements **des taux de rentabilité** situés à des niveaux **très supérieurs à une rémunération raisonnable** des capitaux immobilisés par les producteurs.

Face à cette situation, et alors que le plafond avait déjà été atteint par de nombreux contrats, le ministère chargé de l'énergie avait, dès le printemps 2022 donné pour consigne à EDF Obligation d'achat (EDF OA) de ne pas appliquer ces dispositifs et donc, de déplafonner les contrats concernés entre avril et décembre 2022.

3. Un déplafonnement partiel des contrats de complément de rémunération prévu par l'article 38 de la première loi de finances rectificative pour 2022¹ a été déclaré contraire à la Constitution pour un motif d'incompétence négative du Parlement

a) Le dispositif de déplafonnement partiel des contrats de complément de rémunération qui avait été prévu par l'article 38 de la première loi de finances rectificative pour 2022

Pour capter une part des revenus exceptionnels perçus par les producteurs à raison de l'explosion des prix de l'électricité sur les marchés de gros et des clauses de plafonnement des primes négatives prévues par leurs contrats de soutien, l'article 38 de la première loi de finances rectificative pour 2022 avait prévu d'instaurer un dispositif de déplafonnement partiel des contrats de complément de rémunération avec application rétroactive à compter du 1^{er} janvier 2022.

Ce dispositif reposait sur la **détermination d'une trajectoire pluriannuelle d'un « prix seuil » pivot**. Cette trajectoire devait être établie **par un arrêté conjoint** des ministres chargés de l'énergie et du budget pris après l'avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Cet arrêté a été **publié le 28 décembre 2022**.

Sans que cela soit précisé dans la loi, cette trajectoire avait vocation à être représentative d'un scénario réaliste d'évolution des prix de gros sur le marché de l'électricité au moment où les contrats plafonnés ont été conclus (entre 2016 et 2019).

Les dispositions de l'article 38 prévoyaient que les contrats dont les tarifs de référence utilisés pour calculer la prime de complément de rémunération se situaient, pour une période donnée, à un niveau supérieur au « prix seuil » étaient alors entièrement déplafonnés. Aussi, si la prime pour une période donnée s'avérait négative, le producteur titulaire d'un tel contrat était alors tenu de verser l'intégralité des montants dus au titre de cette prime.

Pour les contrats dont les tarifs de référence étaient, pour une période donnée, inférieurs au « prix seuil », deux situations pouvaient se présenter.

¹ Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

Dans le cas où le prix de marché de référence de l'électricité prévu par le contrat pour déterminer le niveau de la prime était inférieur ou égal au « prix seuil », alors les mécanismes de plafonnement des primes négatives continuaient de s'appliquer.

En revanche, dans le cas où le prix de marché de référence était supérieur au « prix seuil », alors les mécanismes de plafonnement des contrats continuaient de s'appliquer dans la limite de ce prix seuil. Ce système se traduisait donc par un déplafonnement partiel des contrats de complément de rémunération lorsque les prix de gros de l'électricité dépassaient le « prix seuil ».

b) La décision n° 2023 1065 QPC du 26 octobre 2023 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré cet article 38 contraire à la constitution

Dans sa décision n° 2023-1065 QPC du 26 octobre 2023, **le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la constitution l'article 38** de la première loi de finances rectificative pour 2022. Cette déclaration était fondée sur le motif **d'incompétence négative du législateur**. Notant que la fixation de la trajectoire du prix seuil était renvoyée à un arrêté, le Conseil a considéré « *qu'en s'abstenant de définir lui-même les critères de détermination de ce prix, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant le droit au maintien des conventions légalement conclues* ».

Cependant, **dans la même décision, le Conseil constitutionnel a considéré que si les dispositions de l'article 38 « portent atteinte au droit au maintien des conventions légalement conclues », il résultait de l'objectif d'intérêt général poursuivi que cette atteinte n'était pas « disproportionnée » et, par voie de conséquence, qu'elles n'étaient pas contraires à la Constitution.**

**Considérants 12 à 15 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2023-1065 QPC
du 26 octobre 2023**

12. En modifiant en cours d'exécution les modalités contractuelles déterminant le montant des versements dus par les producteurs lorsque la prime à l'énergie mensuelle est négative, **les dispositions contestées portent atteinte au droit au maintien des conventions légalement conclues.**

13. En premier lieu, il résulte des travaux préparatoires de la loi du 17 août 2015 mentionnée ci-dessus que le législateur, en instituant un dispositif de complément de rémunération, a **entendu soutenir la production d'électricité à partir d'énergie renouvelable en assurant aux producteurs une rémunération raisonnable des capitaux investis.** Or la très forte augmentation des prix de l'électricité sur le marché à partir de septembre 2021, qui était imprévisible lors de la conclusion de ces contrats, a eu pour conséquence une augmentation considérable du profit généré par les installations de production d'électricité. En adoptant les dispositions contestées, dans un contexte de forte hausse des prix de l'électricité, le législateur a ainsi entendu corriger les effets d'aubaine dont ont bénéficié les producteurs qui ont reçu un soutien public, afin d'atténuer l'effet préjudiciable de cette hausse pour le consommateur final. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général.

14. En second lieu, si la modification des modalités de calcul des versements dus par les producteurs d'électricité bénéficiant d'un complément de rémunération affecte un élément essentiel de leurs contrats, **il résulte de l'article L. 314-20 du code de l'énergie que leur est garantie, quelle que soit l'évolution des prix du marché, une rémunération raisonnable des capitaux immobilisés tenant compte des risques inhérents à leur exploitation jusqu'à l'échéance de leur contrat.**

15. Ainsi, **les dispositions contestées, en ce qu'elles reviennent sur le plafonnement auquel les producteurs pouvaient prétendre en vertu des contrats en cours, ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au maintien des conventions légalement conclues.**

Source : décision du Conseil constitutionnel n° 2023-1065 QPC du 26 octobre 2023

4. Le déplafonnement total des contrats de complément de rémunération prévu par l'article 230 de la loi de finances initiale pour 2024¹ a également été déclaré contraire à la Constitution, au motif cette fois-ci qu'elle portait une atteinte disproportionnée au droit au maintien des conventions légalement conclues

a) Le dispositif de déplafonnement intégral prévu par l'article 230 de la loi de finances initiale pour 2024

En réponse à la décision du Conseil constitutionnel qui avait déclaré contraire à la Constitution, pour un motif d'incompétence négative du législateur, le dispositif de déplafonnement partiel de l'article 38 de la première loi de finances rectificative pour 2022, et parce que dans la même décision le Conseil constitutionnel avait par ailleurs considéré que le principe de ce déplafonnement partiel ne portait pas une atteinte au droit au maintien des conventions légalement conclues, **l'article 230 de la loi de finances**

¹ Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

initiale pour 2024 avait prévu cette fois-ci **un déplafonnement total et inconditionnel** de l'ensemble des contrats de complément de rémunération. Plus aucun dispositif de prix seuil raisonnablement envisageable au moment de la conclusion desdits contrats ne venait atténuer les effets de ce déplafonnement, et ce, pour toute la durée de vie de ces contrats.

Cet article prévoyait ainsi de **modifier de façon rétroactive, avec effet au 1^{er} janvier 2022, tous les contrats de complément de rémunération** qui disposaient alors de clauses de plafonnement des reversements à l'État de leurs primes négatives. La modification des contrats prévue par cet article revenait ainsi à imposer que « *lorsque, pour un mois donné, la prime à l'énergie mensuelle est négative, le producteur est redevable de l'intégralité de la somme correspondante pour l'énergie produite* ».

Dans son commentaire de l'article 52 *sexies* du projet de loi de finances pour 2024 qui correspond à l'article 230 de la loi promulguée, **le rapporteur avait émis certains doutes quant au choix opéré à l'époque** de répondre à la décision du Conseil constitutionnel par un durcissement de la mesure qui avait été envisagée en 2022. Elle considérait alors que « *s'il ressort clairement de sa décision que le Conseil constitutionnel ne considère pas comme inconstitutionnel le mécanisme de déplafonnement partiel qui était prévu par l'article 38, il ne semble néanmoins pas tout à fait exclu que celui-ci adopte une position différente sur le déplafonnement total et inconditionnel que prévoit le présent article 52 *sexies** ».

b) Par sa décision n° 2024-1119/1125 QPC du 24 janvier 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution cet article 230

Dans sa décision n° 2024-1119/1125 QPC du 24 janvier 2025, le Conseil Constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution les dispositions de cet article 230 pour le motif qu'elles portent « *une atteinte disproportionnée au droit au maintien des conventions légalement conclues* ».

Comme dans sa décision de 2023, **le Conseil constitutionnel considère comme légitime le déplafonnement** des contrats de complément de rémunération **pour corriger les effets d'aubaine résultant de la crise exceptionnelle et imprévisible des prix de l'énergie**. Dans le considérant 13 de sa décision, le Conseil constitutionnel rappelle une nouvelle fois que ce faisant, le législateur a « *poursuivi un objectif d'intérêt général* ».

Il ajoute même au considérant 14 « *qu'au regard de cet objectif, le législateur était fondé à supprimer, de façon rétroactive, le plafonnement des primes négatives reversées par les producteurs au cours d'une telle période de forte hausse des prix de l'électricité, dès lors que leur était garantie, en application de l'article L. 314-20 du code de l'énergie, une rémunération raisonnable des capitaux immobilisés tenant compte des risques inhérents à leur exploitation jusqu'à l'échéance de leur contrat* ».

Cependant, dans son considérant 15, le Conseil constitutionnel a considéré que **le déplafonnement intégral et inconditionnel des contrats sur l'ensemble de leur durée d'application** était excessif au sens où il **priverait**

les producteurs concernés « de la totalité des gains de marché dont ils auraient dû bénéficier, une fois reversées les aides perçues au titre du complément de rémunération, dans tous les cas où le prix de marché est supérieur au tarif de référence, que ces gains découlent d'une hausse tendancielle des prix de l'électricité ou d'une hausse imprévisible liée à une crise énergétique ».

Afin de permettre au législateur de tirer les conséquences de sa décision, **le Conseil constitutionnel a reporté l'abrogation de l'article 230 de la loi de finances initiale pour 2024 au 31 décembre 2025.**

B. LA RÉVISION DES TARIFS DES CONTRATS PHOTOVOLTAÏQUES PRÉ-MORATOIRE A ÉTÉ SUSPENDUE EN 2023 A LA SUITE DE L'ANNULATION PAR LE CONSEIL D'ÉTAT DE L'ARRÊTÉ PRIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 225 DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2021

1. Une procédure de révision des tarifs garantis des contrats de soutien à la production d'électricité photovoltaïque conclus entre 2006 et 2010 est prévue par l'article 225 de la loi de finances initiale pour 2021

Au début des années 2000, pour soutenir la production d'énergie photovoltaïque, l'État a mis en œuvre un mécanisme d'obligation d'achat, des arrêtés venant déterminer les tarifs d'achat garantis par les contrats conclus avec les producteurs. Au titre du mécanisme des charges de service public de l'énergie (CSPE), l'État compense aux énergéticiens, *via* des crédits budgétaires suivis sur le programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Énergie, développement et mobilité durables », l'écart entre ce tarif garanti et les prix de l'électricité sur les marchés de gros.

En 2006, un de ces arrêtés tarifaires (dit « S06 »), valable jusqu'en 2010, avait relevé les tarifs garantis. Dans le même temps, les coûts d'installation des centrales avaient quant-à-eux été divisés par quatre. Les tarifs garantis se sont ainsi révélés trop élevés, générant un effet d'aubaine pour des contrats d'une durée de vingt ans. La commission de régulation de l'énergie (CRE) s'en était inquiétée mais l'État avait alors tardé à réagir. Deux nouveaux arrêtés avaient été pris en 2010 (S10 et S10B) mais les tarifs restaient encore trop attractifs. Un moratoire a alors été instauré en catastrophe avant une refonte du dispositif en 2011. Entre 2006 et 2010, 235 000 contrats ont ainsi été signés pour un soutien public moyen de 480 euros par mégawattheure (MWh).

L'article 225 de la loi de finances initiale pour 2021 a ainsi prévu un mécanisme visant à réviser à la baisse les tarifs d'achat de contrats de soutien à la production d'électricité photovoltaïque signés en application des arrêtés tarifaires publiés entre 2006 et 2011. Cette révision ne concerne que les installations d'une puissance crête supérieure à 250 kilowatts (kW), soit 1 071 centrales au total.

Les textes réglementaires d'application prévus par les dispositions de cet article 225 (un décret et un arrêté) avaient été **publiés le 27 octobre 2021** ainsi que, dans la foulée, la **délibération de la CRE** déterminant les lignes directrices relatives à la mise en œuvre d'**une procédure « d'appel »** prévue par l'article 225 et destinée à préserver la viabilité économique des producteurs **dite « clause de sauvegarde »**.

Les tarifs révisés avaient ainsi été **notifiés** aux installations concernées en fin d'année 2021. À partir de là, celles-ci pouvaient, dans un délai de trois mois, recourir au dispositif d'appel suspensif dit de la « clause de sauvegarde ». **359 des 436 installations** (sur les 1 071 potentiellement concernées) qui s'étaient vues **notifiées des baisses de tarif moyennes de 47 %¹** avaient choisi de recourir à cette « clause de sauvegarde ».

En raison de cette proportion significative d'installations contestant la révision de tarif qui leur avait été notifiée et de l'instruction complexe de certains dossiers pour des contrats qui avaient parfois changé plusieurs fois de titulaires au gré des rachats et recompositions de la filière, les gains espérés par l'État à l'origine, soit **4 milliards d'euros en dix ans**, étaient devenus illusoires. Cette conclusion allait dans le sens des doutes que le rapporteur spécial avait formulé à cet égard dans son rapport du 29 septembre 2021 intitulé « **lumière sur la révision des contrats photovoltaïques** »².

2. En janvier 2023, pour un motif qui n'était pas directement lié au dispositif, le Conseil d'État a annulé l'arrêté pris en application de l'article 225, conduisant le Gouvernement de l'époque à geler *sine die* la mise en œuvre de la procédure

Dans une décision rendue le 27 janvier 2023³, le Conseil d'État a annulé l'arrêté pris en application des dispositions de l'article 225 de la loi de finances initiale pour 2021 **au motif que les tarifs garantis des arrêtés pris en 2006 et 2010 n'avaient pas été notifiés à la commission européenne, « une illégalité de nature à entraîner l'annulation de l'arrêté »**. Ce motif était donc étranger au contenu de l'arrêté en question dont les stipulations n'ont ainsi pas été examinées sur le fond par le juge administratif à l'occasion de ce contentieux.

À la suite de la décision du Conseil d'État, le Gouvernement avait publié un communiqué pour indiquer qu'il ne mettrait pas en œuvre la disposition prévue par l'article 225 de la loi de finances initiale pour 2021 visant à réviser les tarifs de certaines installations soutenues en vertu des arrêtés tarifaires S06 et S10. Ce communiqué laconique était ainsi formulé : « *le gouvernement prend acte de la décision du Conseil d'État du 26 janvier 2023 et décide* »

¹ 4 % des installations s'étaient vues notifiées des baisses de tarifs de 95 %.

² Rapport d'information de Mme Christine Lavarde, fait au nom de la commission des finances n° 864 (2020-2021) - 29 septembre 2021.

³ CE, 27 janvier 2023, n° 458991.

de ne pas poursuivre la révision des contrats photovoltaïques concernés par les arrêtés tarifaires de 2006 et de 2010. Les producteurs concernés se verront donc individuellement notifier la poursuite de leur tarif historique à compter de la date de la décision du Conseil d'État ».

Alors que l'ensemble des dispositifs de soutien à la production d'électricité à base d'énergies renouvelables en vigueur dans les années 2010 n'avaient pas été notifiés à la commission européenne, le Gouvernement de l'époque n'a pas souhaité prendre le risque qu'en les notifiant ceux-ci soient invalidés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN DISPOSITIF DE DÉPLAFONNEMENT PARTIEL DES CONTRATS DE COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION MIEUX DÉFINI ET UNE ENTRÉE EN VIGUEUR RÉTROACTIVE AU 1^{ER} JANVIER 2025 DE LA RÉVISION DES TARIFS DE SOUTIEN DES CONTRATS PHOTOVOLTAÏQUES PRÉ-MORATOIRE

A. UN SYSTÈME DE DÉPLAFONNEMENT PARTIEL DES CONTRATS DE COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION MIEUX DÉFINI

Pour tenir compte de la décision n° 2024-1119/1125 QPC du 24 janvier 2025 du Conseil constitutionnel déclarant contraire à la constitution, avec effet différé au 31 décembre 2025, les dispositions de l'article 230 de la loi de finances initiale pour 2024, le I du présent article prévoit **un dispositif de déplafonnement partiel des primes négatives des contrats de complément de rémunération avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2022**.

Le premier alinéa de ce I indique ainsi que les modifications proposées par le présent article s'appliquent aux contrats de complément de rémunération à compter du **1^{er} janvier 2022 et jusqu'au 31 décembre 2050**, soit **sur l'ensemble de la durée des contrats visés**.

Le deuxième alinéa prévoit, à l'instar de l'article 38 de la première loi de finances rectificative pour 2022, qu'**un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et du budget, pris après avis rendu public de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) détermine, par filière de production d'électricité, pour la période 2022 à 2050, la trajectoire pluriannuelle d'un « prix seuil » pivot**. Cette trajectoire doit être **représentative d'un scénario réaliste d'évolution des prix de gros sur le marché de l'électricité au moment où les contrats plafonnés ont été conclus (entre 2016 et 2019)**. Le présent article **la définit ainsi comme « une trajectoire des prix de marché qui pouvait être raisonnablement anticipée par un producteur à la date à laquelle il a soumis une demande de conclusion de contrat »**.

La dernière phrase de ce deuxième alinéa précise que ladite trajectoire du prix pivot par filière est élaborée à partir des projections retenues dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2019-2033 ainsi que dans les dossiers de candidature aux procédures de mise en concurrence dont la date limite de dépôt des candidatures était antérieure au 1^{er} septembre 2021, soit juste avant le déclenchement de la crise des prix de l'énergie.

Les dispositions prévues par ce deuxième alinéa sont les seules qui diffèrent sensiblement du dispositif qui figurait à l'article 38 de la première loi de finances rectificative pour 2022. En prévoyant une définition de la trajectoire du prix seuil et en indiquant les bases à partir desquelles elle est élaborée, ce sont donc ces seules dispositions qui ont pour objet de répondre au motif d'inconstitutionnalité qui avait été soulevé par la décision n° 2023 1065 QPC du 26 octobre 2023 du Conseil Constitutionnel. Comme indiqué *supra*, constatant la fixation du prix seuil par arrêté, dans cette décision le Conseil a considéré « *qu'en s'abstenant de définir lui-même les critères de détermination de ce prix, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant le droit au maintien des conventions légalement conclues* ».

Les alinéas 3 à 8 du I du présent article décrivent quant à eux les modalités concrètes d'application du dispositif et ses incidences sur les primes des producteurs. Ces modalités sont **semblables à celles qui avaient été prévues par l'article 38** de la première loi de finances rectificative pour 2022.

Ainsi, les contrats dont les tarifs de référence utilisés pour calculer la prime de complément de rémunération se situent, pour l'année considérée, à un niveau supérieur au « prix seuil », sont entièrement déplafonnés. Aussi, si la prime pour une année donné est négative, le producteur titulaire d'un tel contrat est tenu de verser l'intégralité des montants dus au titre de cette prime.

En ce qui concerne les contrats dont les tarifs de référence sont, pour l'année considérée, inférieurs au « prix seuil », deux situations peuvent se présenter.

Dans le cas où le prix de marché de référence de l'électricité prévu par le contrat pour déterminer le niveau de la prime est inférieur ou égal au « prix seuil », alors les mécanismes de plafonnement continuent de s'appliquer.

En revanche, dans le cas où le prix de marché de référence est supérieur au « prix seuil », alors les mécanismes de plafonnement des contrats continuent de s'appliquer dans la limite de ce prix seuil. Le producteur est par ailleurs tenu de reverser les sommes correspondantes au volume d'électricité qu'il a injecté sur les réseaux publics d'électricité durant le mois multiplié par la différence entre le prix de marché de référence et le « prix seuil ». Ce système se traduit donc par un déplafonnement partiel des contrats de complément de rémunération lorsque les prix de gros de l'électricité dépassent le « prix seuil ».

B. UNE APPLICATION RÉTROACTIVE À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2025 DE LA DISPOSITION LÉGISLATIVE VISANT À RÉVISER LES TARIFS DE SOUTIEN DES CONTRATS PHOTOVOLTAÏQUES PRÉ-MORATOIRE

Le II du présent article propose quant à lui que **les dispositions de l'article 225 de la loi de finances initiale pour 2021** qui prévoient une révision du tarif de soutien des contrats photovoltaïques pré-moratoire **s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2025**. La rédaction actuelle de l'article prévoit une mise en œuvre effective de ces dispositions à compter d'une date fixée par arrêté. Cette modification suppose ainsi que les révisions tarifaires qui doivent résulter du dispositif prévu à cet article 225 prendraient effet à compter du 1^{er} janvier 2025.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ENJEU DE 2,5 MILLIARDS D'EUROS POUR LE DÉPLAFONNEMENT DES CONTRATS DE COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION ET UNE RELANCE DE LA PROCÉDURE DE RÉVISION TARIFAIRES DES CONTRATS PHOTOVOLTAÏQUES PRÉ-MORATOIRE SUSPENDUE À LA BIENVEILLANCE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

A. LE DÉPLAFONNEMENT PARTIEL DES CONTRATS DE COMPLÉMENT DE RÉMUNÉRATION : UN ENJEU DE 2,5 MILLIARDS D'EUROS POUR L'ÉTAT

Le dispositif de déplafonnement total appliqué aux contrats de complément de rémunération en vertu de l'article 230 de la loi de finances initiale pour 2024, a permis, pendant la période de crise des prix de l'énergie, de générer des **recettes exceptionnelles pour l'État à hauteur de 2,5 milliards d'euros**. Aussi, la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 230 prononcée par le Conseil constitutionnel et qui doit prendre effet au 31 décembre 2025 fait-elle peser un risque équivalent à cette somme sur le **budget 2026 de l'État**. En effet, faute d'une mesure législative de substitution entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2026, l'État serait tenu de reverser ces sommes aux détenteurs de contrats concernés.

À la suite de la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 230 de la loi de finances initiale pour 2024, **le présent article prévoit un retour au dispositif de déplafonnement partiel qui avait été prévu par l'article 38 de la première loi de finances rectificative pour 2022**. Pour prendre en compte le **grief d'incompétence négative** du législateur qui avait motivé la déclaration d'inconstitutionnalité de cette dernière disposition, **le présent article prévoit de donner une définition de la trajectoire de prix seuil** qui doit être déterminée par arrêté. Il indique aussi les références sur lesquelles la conception de cette trajectoire doit s'appuyer, à savoir les projections retenues dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2019-2023 ainsi que dans les dossiers de candidature aux procédures de mise en

concurrence dont la date limite de dépôt des candidatures était antérieure au 1^{er} septembre 2021.

Si l'administration a envisagé de déterminer directement dans la loi la trajectoire de prix seuil par filière sans la renvoyer à un texte réglementaire d'application, le Conseil d'État a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'aller si loin pour répondre au motif d'incompétence négative qui a conduit à l'inconstitutionnalité de l'article 38 du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022.

D'après l'évaluation préalable, **le passage du déplafonnement total** appliqué en vertu de l'article 230 de la loi de finances initiale pour 2024 **au déplafonnement partiel** prévu par le présent article **coûterait environ 52 millions d'euros** à l'État (sur les 2,5 milliards d'euros prévus).

L'hypothèse d'**une adoption tardive de la loi de finances pour 2026**, à l'instar de la situation qui a prévalu pour la loi de finances pour 2025, promulguée le février 2025, **pourrait contraindre l'État à restituer en début d'année 2026 les 2,5 milliards d'euros** qui ont été prélevés sur les producteurs au titre du déplafonnement de leurs contrats. D'après la DGEC, si une promulgation retardée de quelques semaines par rapport au 31 décembre 2025 peut vraisemblablement éviter d'en arriver là, une adoption plus tardive ne pourrait en revanche exonérer l'État de la restitution de ces sommes conséquentes.

B. LA RELANCE DE LA PROCÉDURE DE RÉVISION TARIFAIRES DES CONTRATS PHOTOVOLTAÏQUES PRÉ-MORATOIRE, QUI EXIGE AU PRÉALABLE LA NOTIFICATION À LA COMMISSION EUROPÉENNE DES MÉCANISMES DE SOUTIEN CONCERNÉS, EST SUSPENDUE À L'ASSURANCE QUE CELLE-CI N'INVALIDE PAS L'ENSEMBLE DES DISPOSITIFS D'AIDES À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE MIS EN PLACE PAR LA FRANCE DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 2000

Après la décision du Conseil d'État du 27 janvier 2023, l'État avait décidé de suspendre l'ensemble de la procédure de révision tarifaire prévue par la loi de finances initiale pour 2021 dans la mesure où, à l'époque, les services de la Commission européenne avaient clairement signifié qu'en cas de notification du dispositif concerné, ils seraient nécessairement amenés à examiner la conformité au droit de l'Union européenne **de l'ensemble des dispositifs de soutien** à la production d'électricité à base d'énergies renouvelable mis en place en France depuis le début des années 2000. **225 000 contrats** seraient potentiellement concernés. En cas d'**annulation** de ces dispositifs, dans la mesure où la Commission européenne considérerait qu'ils relèvent d'aides d'État non conformes au droit de l'Union européenne, ce qui semble une probabilité forte, l'État serait amené à réclamer aux bénéficiaires concernés des **dizaines de milliards d'euros** au titre des compensations versées depuis l'entrée en vigueur des contrats de soutien.

Dans le cadre d'une nouvelle négociation à un niveau plus politique avec la Commission européenne, l'État français espère désormais obtenir de celle-ci la garantie qu'elle ne remettra pas en cause l'ensemble des dispositifs français de soutien public à la production d'électricité renouvelable. C'est sur la base de cette assurance, qui, d'après les informations communiquées au rapporteur, n'a pas encore été apportée, que l'État compte, notamment du fait des difficultés budgétaires actuelles, relancer la procédure de révision tarifaire des contrats photovoltaïques pré-moratoire.

La seule évolution du dispositif proposée par le présent article est de prévoir une entrée en vigueur rétroactive des révisions tarifaires au 1^{er} janvier 2025. S'agissant d'une mesure adoptée en loi de finances pour 2021 et qui devait initialement conduire à réviser les tarifs des contrats concernés à compter de la fin de l'année 2021¹, cet effet « rétroactif », qui en pratique n'en est plus vraiment un, au 1^{er} janvier 2025 n'apparaît pas infondé.

Si l'État français obtient l'assurance qu'il attend de la part de la Commission européenne, **la procédure reprendrait là où elle s'était arrêtée** en 2023. À la date de la suspension du dispositif, **la CRE avait instruit 150 des 376 dossiers** déposés dans le cadre de la clause de sauvegarde. Cependant, quand bien même elle ne repartirait pas de zéro dans l'analyse de ces dossiers, **ils devront nécessairement faire l'objet d'un nouvel examen** dans la mesure où, du fait de l'évolution des conditions économiques, les projections de rentabilité des porteurs de projet concernés ont pu changer depuis l'instruction initiale.

D'après la DGEC, si les négociations entre l'État français et la Commission européenne aboutissent, une fois la notification réalisée, **la publication du nouvel arrêté d'application² et la notification aux producteurs de leurs tarifs révisés pourraient être réalisées dans un délai de trois mois. Par la suite, la CRE devrait reprendre l'instruction des dossiers des installations ayant recouru à la clause de sauvegarde.**

L'évaluation préalable de l'article évalue à 150 millions d'euros par an les gains prévisionnels pour l'État de ces révisions tarifaires. Du fait de l'application rétroactive au 1^{er} janvier 2025, les gains attendus pour 2026 s'élèvent à 300 millions d'euros. Cependant, la constatation de ces gains dès l'exercice budgétaire à venir **supposerait que la procédure soit relancée très rapidement**, ce qui ne semble pas garanti, notamment au regard de la durée potentielle des négociations avec la Commission européenne. **La CRE estime quant-à-elle les gains potentiels dans une fourchette allant de 0,5 à 1 milliard d'euros au cours des cinq prochaines années.**

¹ Date à laquelle les tarifs révisés avaient été notifiés aux producteurs en vertu de l'arrêté annulé par la suite par le Conseil d'État.

² Visant à remplacer le premier annulé par la décision du Conseil d'État.

Par ailleurs, pour conduire les travaux d'instruction des dossiers de la clause de sauvegarde, la CRE réclame l'affectation temporaire, pour 18 mois, de 5 ETP dédiés et 500 000 euros de masse salariale.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et article 60) et donc des programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité », 181 « Prévention des risques », 174 « Énergie, climat et après-mines », 345 « Service public de l'énergie », 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » et 235 « Sécurité nucléaire et radioprotection » et le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial, sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie », « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » et « Écologie - mise en extinction du plan de relance » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et article 69) et le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »

M. Claude Raynal, président. - Nous débutons nos travaux par l'examen du rapport spécial de notre collègue Catherine Lavarde sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Nous accueillons M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur les programmes 174 « Énergie, climat et après-mines » et 385 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie », « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » et « Écologie - mise en extinction du plan de relance » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». - Sur les programmes de la mission dont j'examine les crédits, on observe une relative stabilité. Celle-ci dissimule de nombreux transferts et changements de périmètre. C'est en entrant dans le détail des programmes que l'on peut se faire une idée de la situation.

Sur le programme 217, qui concerne les fonctions « support » du ministère et du Secrétariat général de la mer, on observe une baisse de 1 % du plafond d'emplois, dans la continuité de l'année dernière. Le ministère applique ce qui était préconisé dans les conclusions de la commission d'enquête sur les missions des agences de l'État. Toutefois, cette baisse des effectifs est majoritairement portée par l'administration centrale, notamment par les fonctions mutualisées des secrétariats généraux du ministère et du commissariat général au développement durable, afin de préserver les moyens des administrations déconcentrées, que ce soit les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) ou les directions départementales des territoires (DDT).

Je ne vais pas m'attarder sur la fonction immobilière. Comme chaque année, je m'étonne du choix de la tour Séquoia ; je ne suis pas convaincue qu'il s'agisse d'une bonne affaire immobilière pour l'État.

Dans le cadre du programme 362, qui reprend les actions de la mission « Plan de relance », il reste encore 2,5 milliards d'euros de crédits à payer.

Sur la politique de l'écologie et de la biodiversité, portée par le programme 113, on observe un décalage entre les textes - le plan Eau, la stratégie nationale biodiversité 2030 (SNB), le texte sur les fonds marins - et la réalité budgétaire et financière. Celle-ci, en effet, est très en deçà des moyens prévus par la trajectoire de référence, prévue dans le rapport de novembre 2022 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable.

Le ministère a décidé de faire glisser la trajectoire de financement prévue en 2027 jusqu'en 2030, en se référant à l'intitulé « SNB 2030 ». J'émets des doutes sur l'issue, dans la mesure où seulement 10 % des financements supplémentaires prévus pour 2026, définis dans le rapport d'inspection de novembre 2022, ont été apportés.

J'en viens maintenant aux agences de l'eau. Le principe selon lequel « l'eau paie l'eau » n'existe plus depuis longtemps. Sur le financement du douzième programme, nous sommes très en deçà des moyens prévus dans le plan Eau et annoncés par le Président de la République.

Sur la politique de prévention des risques, portée par le programme 181, il est intéressant de noter que, en 2024, dernière année pour laquelle nous disposons de chiffres d'exécution consolidés, l'État a dépensé à hauteur du prélèvement sur les contrats d'assurance automobile et habitation. Il s'agit de ne pas se focaliser uniquement sur le fonds Barnier. La politique de prévention des risques se déploie plus largement, par le biais de divers outils, et il est temps de rationaliser la maquette budgétaire pour que la politique reste lisible.

Pour 2026, les crédits dédiés à la prévention des risques s'élèvent à 287 millions d'euros, contre plus de 300 millions d'euros l'an dernier. Si l'on prend comme référence le prélèvement sur les garanties des contrats d'assurance, nous serons probablement loin du compte. En effet, selon les projections pour 2026, le montant collecté au titre de la taxe « CatNat » sera de 720 millions d'euros ; à ce stade, l'ensemble des financements dédiés à la prévention des risques est loin d'arriver à une telle somme.

Si le Parlement a fini par avoir gain de cause sur le retrait-gonflement des argiles, on ne trouve rien de probant sur un risque ayant les mêmes caractéristiques, à savoir le recul du trait de côte. Aucune action concrète n'est décrite dans les programmes de la mission, où ce sujet n'est mentionné qu'à deux reprises. C'est la raison pour laquelle je vous propose d'adopter un

amendement permettant de mettre des moyens et de penser collectivement cette politique.

Sur la question des risques technologiques, les plans ont tous été adoptés.

Je poursuis avec le programme 345 dédié aux charges de service public de l'énergie. Un important effet de périmètre cache l'augmentation des charges de service public de l'électricité. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) ayant mal anticipé la baisse des prix de gros qui augmente mécaniquement les charges de service public, il a fallu rouvrir plus de 1 milliard d'euros de crédits pour la gestion de cette année. Pour 2026, l'ensemble de ces charges est estimé à 13 milliards d'euros ; jamais nous n'avons atteint un niveau aussi élevé. Dans cette enveloppe globale, 4,4 millions d'euros sont dédiés au photovoltaïque.

Par un effet de périmètre, si l'on regarde l'ensemble des crédits portés par le programme 345, il ne reste plus que 8 milliards d'euros. L'an dernier, nous avions déjà commencé à retirer certaines charges de service public des crédits budgétaires pour les financer par des affectations de recettes. Le mouvement se poursuit en 2026, avec la réforme du financement du soutien à la cogénération et des charges liées au biométhane. La baisse totale des crédits inscrits sur le programme 345 atteint ainsi 5 milliards d'euros.

On observe également un effet de périmètre sur le programme 174 consacré au climat et à l'après-mines. Tous les crédits de soutien à la transition du parc de véhicules roulants disparaissent ; désormais, ceux-ci sont portés par les certificats d'économie d'énergie (CEE). Il reste un peu moins de 100 millions d'euros, destinés à payer les engagements pris au titre de l'année 2025 sur les dispositifs de bonus pour des voitures livrées en 2026, et 2 millions d'euros pour continuer à payer des primes à la conversion de véhicules thermiques vers l'électrique.

On annonce l'extinction prochaine de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM). Celle-ci devra être prévue dans un futur contrat d'objectifs et de performance (COP).

Le chèque énergie, point sensible du programme 174, voit son nombre de bénéficiaires diminuer de 25 %. La baisse importante du taux de recours est liée à la réforme du dispositif qui a été la conséquence de la suppression de la taxe d'habitation, dans la mesure où l'envoi du chèque n'est plus automatique pour tous les ménages éligibles. Les dispositifs palliatifs n'ont pas atteint leurs objectifs, et la perspective de consommation pour 2026 en tient compte. On peut s'interroger sur l'augmentation des frais de gestion du dispositif.

Il est possible que, en séance, je dépose un amendement sur ces frais de gestion.

Concernant le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé), je déplore que

l'État ne tienne pas sa parole. L'an dernier, nous avions soutenu une modification du financement ; il s'agissait de répondre à une fragilité juridique. À l'époque, les ministres s'étaient engagés à indexer les recettes du CAS sur l'inflation, et il semblait logique d'agir de même pour les dépenses, sachant que l'enveloppe était gelée depuis 2018 ; or il n'en est rien en 2026. Au regard de l'inflation actuelle, on parle de quelques millions d'euros. À ce rythme, on résorbera plus rapidement la dette contractée au moment de la mise en place du CAS, mais l'on n'agit plus pour l'électrification rurale.

Le programme 235 concerne l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR). Avec la diminution des crédits du programme, je m'interroge sur nos ambitions de relance d'un programme nucléaire. Des articles évoquent une prolongation de la durée de vie du parc d'EDF et les enjeux de sécurité ; cette solution peut être intéressante, car moins coûteuse. Mais l'ASNR doit avoir les moyens d'instruire cette cinquième période de visite décennale. Par ailleurs, la diminution des crédits pose également des enjeux pour la poursuite de la recherche en matière de sûreté nucléaire.

À cela s'ajoute la question de l'emploi. L'an dernier, au moment de la fusion entre l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), le plafond d'emplois de ce dernier n'était pas saturé. Nous avons réfléchi en fonction des plafonds observables, et non théoriques, ce qui a entraîné une sous-dotation de 12 équivalents temps plein (ETP) de l'ASNR. Nous appelons le Gouvernement à prendre ses responsabilités, dans la mesure où ce dysfonctionnement est lié à un problème technique au moment de la fusion.

Les crédits du programme 380, portant sur le fonds vert, connaissent une forte baisse. Ainsi, 650 millions d'euros en autorisations d'engagement sont annoncés pour 2026, contre 2,5 milliards d'euros en 2024, à l'acmé du dispositif. En 2026, on ne pourra financer que des engagements antérieurs. J'ai déjà formulé des réserves sur le fonctionnement de ce fonds, qui entraîne des problèmes de lisibilité de la maquette budgétaire ; je pense aux financements qui viennent en doublon de nombreuses politiques publiques, notamment dans le secteur des transports.

Le niveau d'engagement étant de plus en plus faible, je m'interroge sur la pérennité d'un tel dispositif, et me demande s'il ne vaudrait pas mieux conforter des lignes budgétaires en souffrance ; je pense, par exemple, au programme 113, consacré à la biodiversité, qui aurait besoin de moyens supplémentaires.

Dans le cadre de ses arbitrages, le ministère a retiré du programme le fonds territorial climat car, à ses yeux, il s'agit de l'action la moins efficace en termes d'investissement et de performance écologique. Il me semble, au contraire, que ce fonds colle aux réalités du terrain et aux différences rencontrées selon les zones. Il s'agit de repenser l'enveloppe dédiée au fonds

vert, et je suis favorable à la mise en place de dispositifs comme celui du fonds territorial climat.

Enfin, je souhaite évoquer la situation de deux opérateurs. L'Office français de la biodiversité (OFB) ne bénéficie pas de marges de manœuvre. L'établissement public est confronté à deux mouvements antagonistes ; d'un côté, on réduit ses moyens et, de l'autre, on lui demande, en plus de ses activités de police, de faire davantage de prévention. Cela crée des tensions sur le terrain.

La situation de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) est encore plus exacerbée cette année. L'Agence doit gérer de plus en plus de programmes ; par exemple, elle a désormais en charge le leasing social. À cela s'ajoutent, entre autres, la décarbonation des entreprises et le sujet de l'hydrogène. Du fait de ces nombreuses sollicitations, l'Ademe bénéficie de subventions de fonctionnement, alors même que celle-ci a son propre budget pour payer ses agents.

Pour 2026, j'ignore le montant de l'enveloppe de gestion de l'Agence ; je ne désespère pas d'avoir accès aux documents préparatoires de son conseil d'administration afin de le découvrir. Selon les informations dont nous disposons, on observe une diminution du schéma d'emplois. Dans le cadre du plan de relance puis de France 2030, l'Ademe a bénéficié de nombreux crédits et recouru à l'intérim ; on a recensé jusqu'à 120 intérimaires à l'Agence, soit plus de 10 % des effectifs. À la commission des finances, nous avons plaidé pour une régularisation de la situation ; nous avons été entendus, puisque le plafond d'emplois de l'Agence a été augmenté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur les programmes 174 « Énergie, climat et après-mines » et 385 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». – Notre commission se réunira la semaine prochaine pour examiner le rapport sur les programmes de la mission.

Je partage votre constat sur le chèque énergie. Il est à craindre que les personnes les plus défavorisées soient les plus nombreuses parmi celles qui ne bénéficient plus du chèque. Il faudrait prévoir une automatité du dispositif pour que le chèque soit bien versé.

Sur le CAS Facé, je partage également le constat. Nous sommes attentifs concernant le fonds de compensation pour l'aménagement du territoire ; je pense à la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim et à celle des centrales à charbon. Les crédits sont suffisants mais, pour m'être rapproché des bénéficiaires sur les territoires concernés, tout n'est pas mis en œuvre pour optimiser leur utilisation.

Un autre point concerne le biométhane. Il ne faut ni décourager les volontés ni fragiliser les projets d'injection.

Enfin, vous n'avez pas évoqué le fonds Chaleur et le fonds Froid. Avec les objectifs de décarbonation, notamment concernant le chauffage, on observe une attente importante au niveau des collectivités. Il serait dommage de diminuer l'enthousiasme territorial sur ces initiatives d'investissement.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Cette mission concerne de nombreux secteurs qui font l'objet de transitions. Il est difficile d'avoir une vision consolidée de la situation. Il s'agit de partir des observations et des besoins des territoires pour ensuite établir des dispositifs et des mesures, avec une empreinte « développement durable ».

Le fonds territorial climat est un bon exemple. Les gouvernements successifs préfèrent lancer des politiques plutôt que de les élaborer, au préalable, avec les territoires. Les acteurs sont pourtant disponibles aux niveaux régional et intercommunal.

Sur la question de l'eau, nous avons élaboré des réformes au niveau national. Des difficultés sont apparues, nous allons essayer d'en corriger certaines.

Sur le retrait-gonflement des argiles, il a été difficile de convaincre le Gouvernement. Dans mon département, j'ai sollicité les services de l'État et j'attends encore qu'ils me fournissent le début d'une copie des mesures qui doivent être mises en œuvre, alors qu'il existe des acteurs compétents sur ce risque en particulier.

Concernant le recul du trait de côte, on annonce que le coût sur l'habitat s'élèverait à 2,5 milliards d'euros d'ici à 2050. Cela me paraît peu quand on voit les sommes importantes mobilisées par les collectivités territoriales pour intervenir sur quelques kilomètres de côte. Au regard du nombre de kilomètres concernés, il est important de mieux anticiper.

Je souscris aux orientations présentées par notre rapporteure spéciale.

M. Grégory Blanc. – L'écologie est une mission récente de l'État, qui a pris de l'ampleur au moment où le ministère de l'équipement a été démantelé et où le modèle du *new management* commandait de créer des agences sur le modèle anglo-saxon pour prendre en charge les nouvelles missions.

Aujourd'hui, nous devons non seulement remettre en cause les agences, mais aussi nous interroger sur le rôle de l'État. Les politiques publiques afférentes à l'écologie et à la protection de l'environnement nécessitent peut-être une fonction publique plus forte qu'aujourd'hui, de façon à raccourcir la chaîne de décision. C'est une erreur de commencer par baisser le montant des crédits alloués à ces agences, alors que nous devons renforcer l'action de l'État face aux enjeux climatiques.

Sur le fonds territorial climat, je partage l'avis de Mme la rapporteure : nous devons le rétablir et gagner cette bataille contre le Gouvernement.

Enfin, nous n'approuvons évidemment pas la diminution drastique du fonds économie circulaire. Nous avons besoin d'élargir son champ d'action pour mieux soutenir les projets de développement économique portés par les collectivités et renforcer la structuration des filières.

Nous avons récemment débattu des enjeux de la mobilisation des trésoreries des éco-organismes. Dans le cadre de ce projet de loi de finances, nous devons absolument avancer pour soutenir un modèle certes récent, mais assez unique en Europe. Des filières sont en train de se construire dans le domaine du réemploi, de la refabrication et de la réparation. Il me semble que nous devons accélérer, et je souhaite recueillir l'avis de Mme la rapporteure sur ce point.

M. Jean-François Rapin. – Je remercie Christine Lavarde et Jean-François Husson d'avoir parlé du recul du trait de côte. Nous naviguons à vue depuis très longtemps sur cette question. Nous n'avons pas de doctrine, pas d'orientation et, surtout, pas de financement, donc pas de solidarité nationale. Le fonds d'amorçage proposé par Christine Lavarde dans son amendement est intéressant. Il va donner de l'espoir à toutes les collectivités littorales touchées par le problème.

Sur le phénomène de retrait-gonflement des argiles, la doctrine nationale s'est construite à partir des positions sénatoriales. Essayons de faire de même pour le recul du trait de côte. J'ai trente ans de vie publique à mon actif, et j'ai été pendant dix ans président de l'Association nationale des élus des littoraux. Ces sujets sont sans cesse remis sur la table sans jamais qu'une solution soit trouvée. Le coup de grâce est venu l'an dernier, lorsque François Bayrou a estimé que les élus devaient se débrouiller avec leur littoral et qu'il n'y aurait pas de solidarité nationale. C'est une ineptie ! Chacun sait que le littoral n'appartient pas seulement aux gens qui y habitent, et que le tourisme représente une part non négligeable de notre PIB.

Le rapport de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd) et de l'inspection générale de l'administration (IGA) mentionne 1,1 milliard d'euros de travaux nécessaires. Les territoires d'outre-mer sont-ils intégrés dans ce décompte ? Car, sinon, il convient de multiplier la somme par deux ou trois !

Mme Ghislaine Senée. – Nous sommes très inquiets de la trajectoire budgétaire du Gouvernement en matière environnementale. Les politiques d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre semblent progressivement abandonnées au profit de l'adaptation, comme si nous nous résignions aux conséquences du dérèglement, faute d'avoir suffisamment agi en amont.

Dans ce contexte, je salue les amendements qui renforcent la prévention des risques, notamment ceux liés aux catastrophes climatiques et au recul du trait de côte. À force d'avoir trop peu investi dans les priorités arrêtées par la SNBC – je ne parle même pas du troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3), qui a presque totalement

disparu des radars -, nous nous retrouvons à devoir concentrer l'effort sur la réparation des dégâts plutôt que sur leur anticipation.

Je rappelle que, en juillet 2025, la Commission européenne a estimé que la France accusait un déficit de plus de 4,5 milliards d'euros d'investissements pour atteindre ses objectifs climatiques et de biodiversité. Les économies réalisées aujourd'hui sont autant de coûts aggravés demain : ce sont, en vérité, de fausses économies, puisque c'est l'habitabilité même de la planète qui est en jeu.

Je partage totalement votre analyse concernant le fonds territorial climat, madame la rapporteure. Nous avons toujours plaidé pour le « penser global, agir local ». Aujourd'hui, il faut agir localement et concrètement. Mais pourquoi proposer de retirer 20 millions d'euros du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ? Certes, ce fonds dit « vert » a été sacrifié, mais ces crédits pourraient être réaffectés aux fonds climatiques territoriaux.

Mme Sophie Primas. – Ma question sera très concrète. Dans les Yvelines, nous avons un projet de démonstrateur industriel de production de bio-GNV – gaz naturel pour véhicules –, hydrogène vert et bio-CO₂ à partir de chanvre, qui servirait exclusivement à alimenter les bus circulant sur le territoire.

Pour lancer ce projet, vital d'un point de vue économique et climatique, nous attendons la publication d'un décret fixant un tarif de rachat expérimental. Il semblerait néanmoins qu'un programme budgétaire spécifique soit nécessaire pour permettre à l'État de compenser les investissements et les études nécessaires à cette expérimentation, ainsi que, le cas échéant, le soutien à la réplication de ces projets et le complément de tarif de rachat du biométhane. Madame la rapporteure, vous semble-t-il opportun de doter le budget de l'État d'une ligne dédiée à ces dispositifs expérimentaux ?

Mme Florence Blatrix Contat. – C'est un budget en trompe-l'œil qui nous est présenté : derrière les quelques hausses qui sont affichées se dessine un mouvement de désengagement de l'État sur les politiques écologiques, au moment où l'urgence climatique s'accélère et où la dette climatique se creuse.

Je regrette particulièrement le recul sur la stratégie nationale biodiversité. Je souhaiterais également revenir sur le chèque énergie : son montant effectif diminue, non seulement pour des raisons budgétaires, mais aussi parce que trop de bénéficiaires potentiels renoncent à le solliciter. Avez-vous des pistes pour limiter ce non-recours, qui affaiblit l'efficacité sociale et climatique du dispositif ?

S'agissant des amendements, je souscris à l'idée d'abonder la prévention des risques, mais je m'interroge, comme Ghislaine Senée, sur la contrepartie retenue, à savoir la diminution d'autant des crédits du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires.

Enfin, je voudrais vous interroger sur le fonds Chaleur, qui joue un rôle crucial pour de nombreuses collectivités. Beaucoup d'entre elles utilisent désormais les combustibles solides de récupération (CSR) et ont besoin du soutien de ce fonds pour assurer l'équilibre économique de ces systèmes. Comment voyez-vous son évolution dans le contexte budgétaire actuel ?

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Je commencerai par des éléments factuels pour répondre à Jean-François Rapin sur le recul du trait de côte. Environ 5 200 habitations sont menacées, selon une première approximation, sur l'ensemble du territoire national et dans les départements et régions d'outre-mer, hors collectivités et territoires plus lointains. Un tiers de ces logements sont situés outre-mer. Il s'agit en effet de territoires plus petits, très vulnérables, soumis à la fois aux éruptions volcaniques et aux cyclones, avec de surcroît la spécificité de l'insularité.

L'objet de cet amendement est de demander au Gouvernement de bâtir une véritable politique publique sur l'érosion du trait de côte. Pour l'instant, il nous dit qu'il agit un peu au travers du fonds vert, un peu au travers de l'action « Prévention des risques naturels et hydrauliques » du programme 181, un peu *via* la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). En réalité, il n'agit pas vraiment... Un Comité national du trait de côte a été créé en 2023, mais je n'ai vu aucune doctrine émerger de cette instance. Je n'en fais pas porter la responsabilité à ses membres, car je sais qu'ils font des propositions, mais l'État ne se saisit pas de cette politique et ne donne pas de moyens.

Concernant le fléchage des 20 millions d'euros vers la lutte contre l'érosion côtière et la submersion marine, n'oublions pas que les parlementaires ne peuvent agir qu'au sein d'une enveloppe budgétaire fermée. C'est surtout un transfert symbolique, et c'est loin d'être suffisant. Mais, de mon point de vue, l'argent existe. Sur les 720 millions d'euros que nous allons prélever sur les contrats d'assurance, 400 millions d'euros seulement seront affectés à la prévention des risques naturels. Le reste servira à financer le budget général de l'État.

Pour répondre à Grégory Blanc, j'aurais aimé mettre en pratique dès ce projet de loi de finances un certain nombre des préconisations du rapport de contrôle budgétaire que j'ai présenté au début du mois d'octobre sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire. Mais la loi Agec du 10 février 2020 est tellement corsetée que nous ne pouvons pas faire grand-chose pour piocher dans la trésorerie dormante des éco-organismes. Il faudrait surtout que l'État améliore son contrôle général et financier et se demande pourquoi ces derniers conservent autant de trésorerie. Qu'il s'agisse du nombre d'emplois, des campagnes de communication ou encore de la mutualisation des moyens avec d'autres éco-organismes, il y aurait beaucoup à dire. Et je ne parle pas des filières dans lesquelles plusieurs éco-organismes se font la guerre à coup de *dumping* sur le marché du recyclage, du réemploi et de la réutilisation !

J'en ai parlé avec Marta de Cidrac et Jacques Fernique : il faudrait tout simplement remettre à plat la loi Agec, nous demander pourquoi nous sommes si mauvais aujourd'hui et repenser le modèle en nous plaçant du point de vue des collectivités qui développent les installations de recyclage et des citoyens.

Malgré les alertes, l'État s'est désintéressé de la gouvernance de ces structures. Aujourd'hui, la machine s'est emballée et nous atteignons les 6 milliards à 8 milliards d'euros d'écocontributions prélevées sur les entreprises, avec une faible efficacité.

J'en viens à la demande de Sophie Primas. Aujourd'hui, les actions expérimentales en matière d'énergie sont le plus souvent portées par le plan France 2030. Le programme 345 « Service public de l'énergie » que vous entendez solliciter est généralement utilisé pour financer des actions plus matures. L'action 18 sur l'hydrogène finance désormais la construction d'une véritable filière production-fourniture. Si jamais votre installation remplit des caractéristiques proches des installations existantes d'injection de biométhane, un tarif d'achat spécifique pourrait être négocié dans le cadre d'un contrat de gré à gré validé par la CRE, car le biométhane est déjà une filière soutenue. Mais il ne sera sans doute pas nécessaire d'aller si loin pour que le projet puisse aboutir, et nous serons prêts à vous aider.

Le fonds Chaleur est l'une des seules lignes de ce budget qui ne baisse pas, avec une enveloppe de 800 millions d'euros. Mais pour combien de temps ? Le fonds Économie circulaire est passé de 300 millions à 95 millions d'euros en l'espace de deux exercices. Demain, le fonds Chaleur subira sans doute le même sort... C'est la raison pour laquelle je propose de préparer l'avenir en créant un fonds de garantie pour couvrir le risque de contrepartie. Il s'agirait de rendre éligibles la chaleur et le froid décarbonés au fonds de garantie qui existe déjà pour les contrats d'achat d'énergies renouvelables. En neutralisant le risque de contrepartie, on fera mécaniquement baisser le coût des projets. Ce serait une alternative intéressante au fonds Chaleur. Sait-on jamais, le Gouvernement acceptera peut-être de lever le gage au cours de la discussion...

En conclusion, je tiens également à saluer l'effort de sincérité qui est fait sur le budget de l'Ademe, au travers de la dissociation du budget d'intervention et du budget de fonctionnement de l'agence, une mesure qui prendra plusieurs années pour être effective. En attendant, des engagements passés non financés sont inscrits, d'où l'augmentation fictive des autorisations d'engagement.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure spéciale de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes, pêche et aquaculture ». – Dans la mesure où les dépenses de l'État en faveur des transports terrestres et fluviaux ne sont pas toutes retracées dans son budget, il n'est pas aisé d'en avoir une vision globale et exhaustive. Elles se

répartissent entre le programme 203 et le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France).

Si l'Afit France abonde elle-même le programme 203 *via* des fonds de concours, elle procède également à des dépenses qui ne transitent pas par le budget de l'État. En outre, le programme 203 est aussi alimenté par des fonds de concours provenant d'autres financeurs, au premier rang desquels la SNCF et les collectivités territoriales. Quelques retraitements sont ainsi nécessaires pour disposer d'une vision exhaustive.

Depuis l'année dernière, les dépenses de l'État en faveur du secteur des transports ne sont pas épargnées par les contraintes sévères qui pèsent sur les finances publiques. Alors que, en 2025, les moyens de l'Afit France avaient été sensiblement amputés, en 2026, de façon générale, les crédits alloués aux transports sont gelés en valeur. Ils baissent donc en moyenne à hauteur du taux d'inflation.

Si nous comprenons la nécessité de maîtriser la dépense publique, ce gel des dépenses de l'État dans les transports est en décalage avec les conclusions de la conférence de financement des mobilités, Ambition France Transports, qui s'est tenue au premier semestre de l'année. Elle a fait le constat que les réseaux ferroviaire, routier et fluvial avaient accumulé des dettes grises de respectivement 60 milliards, 2,4 milliards et 1,1 milliard d'euros. Aussi, la conférence a recommandé, à court terme, d'investir 3 milliards d'euros supplémentaires dans les infrastructures de transport existantes : 1,5 milliard d'euros pour le réseau ferroviaire structurant, 1 milliard pour le réseau routier national et 500 millions d'euros pour les infrastructures dédiées au fret fluvial et ferroviaire. À défaut, la dégradation de ces réseaux se poursuivra.

Sur le périmètre du programme 203 et du budget de l'Afit France, les dépenses prévues en 2026 dans le secteur des transports devraient représenter environ 10 milliards d'euros, un montant gelé par rapport à 2025. Sur ce montant, la contribution directe de l'État représente un peu plus de 8 milliards d'euros, stable également.

En 2025, les moyens de l'Afit France avaient été substantiellement réduits, restant néanmoins supérieurs aux ressources qu'elle avait perçues en 2023. Pour 2026, le PLF fait en sorte de stabiliser le budget de l'Agence à 3,7 milliards d'euros. Cette stabilité masque néanmoins des évolutions divergentes. Les investissements dans les infrastructures ferroviaires devraient augmenter de façon significative, tandis que les dépenses pour de nouveaux projets routiers sont en forte baisse. Nous observons aussi depuis l'année dernière une nette réduction des contributions de l'État aux projets « transports » des contrats de plan État-région (CPER). Sur cette question, les contraintes budgétaires de l'État et des régions se conjuguent. Nous craignons que de nombreux projets subissent des retards importants.

Les investissements pour l'entretien et la régénération du réseau routier national non concédé devraient stagner à un peu plus de 1 milliard d'euros en 2026, alors qu'il a été établi qu'au moins 1 milliard d'euros de dépenses supplémentaires seraient nécessaires chaque année pour enrayer la spirale de dégradation de ce réseau.

Nous sommes notamment préoccupés par le niveau d'investissements dans l'entretien des ponts. À un peu plus de 120 millions d'euros par an, il est aujourd'hui très inférieur aux besoins établis par la commission de financement des mobilités, à savoir 163 millions d'euros par an dès à présent, puis 247 millions d'euros à l'horizon 2032. Comme nous l'avons déjà signalé, cette situation ne pourra pas durer éternellement. Plus elle se prolonge, plus le coût nécessaire à la remise à niveau des infrastructures sera élevé. Même en période de contrainte budgétaire, veillons à ne pas nous faire piéger par des visions court-termistes.

S'agissant des investissements dans les infrastructures ferroviaires, la conférence de financement des mobilités a une nouvelle fois corroboré les constats qui avaient été dressés en 2022 par les rapporteurs spéciaux Hervé Maurey et Stéphane Sautarel. Il est indispensable d'investir 1,5 milliard d'euros supplémentaires chaque année dans la régénération des infrastructures ferroviaires et les programmes de modernisation du réseau, car la France a accumulé un retard considérable.

En 2023, l'État s'est engagé à ce que cette revalorisation de 1,5 milliard d'euros dans le réseau soit effective d'ici à 2028. Pour y parvenir, il a demandé à ce que la SNCF finance elle-même la trajectoire de montée en puissance progressive de ces investissements jusqu'en 2027, soit 2,1 milliards d'euros en cinq ans. Grâce à la SNCF, c'est donc dans le domaine ferroviaire que nous sommes le moins en difficulté dans la rénovation des infrastructures.

Il est toutefois évident qu'il faudra s'interroger sur la contribution d'autres opérateurs que la SNCF à la modernisation du réseau, dans un contexte d'ouverture à la concurrence. Hervé Maurey et moi-même travaillons actuellement sur ces questions. Il faudra également trouver d'autres pistes de financement. Celle de l'affectation d'une fraction du produit des péages autoroutiers est évoquée, mais elle ne pourra pas se concrétiser avant une dizaine d'années.

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes, pêche et aquaculture ». – Cette année, nous souhaitons tout particulièrement attirer votre attention sur la situation de Voies navigables de France (VNF). À la fin de l'année 2023, l'établissement a conclu un contrat d'objectifs et de performance avec l'État visant à revaloriser les investissements dans les infrastructures fluviales et à accompagner une réforme structurelle ambitieuse de l'opérateur. Ce contrat est assorti d'une trajectoire prévisionnelle pluriannuelle de ses moyens humains et financiers.

La réforme engagée par VNF doit se traduire par la fermeture de la moitié de ses implantations territoriales, des mobilités géographiques et des changements significatifs dans les missions des agents. Elle doit générer d'importants gains de productivité, permettant à VNF de réduire ses effectifs permanents d'une soixantaine d'emplois par an à compter de 2027.

Cependant, l'évolution des effectifs doit être synchronisée avec la mise en œuvre de cette réforme, car une diminution trop précoce des emplois pourrait compromettre les gains de performance attendus. C'est pourquoi, lors de la signature du contrat, l'État s'était engagé à stabiliser les effectifs de VNF jusqu'en 2026. Or, dès l'année dernière, l'État est revenu sur cet engagement, avec une diminution de 38 équivalents temps plein (ETP). En 2026, le Gouvernement entend les réduire encore de 40 ETP, alors même que les aspects les plus sensibles de la réforme sont en cours de négociation avec les organisations syndicales.

Le calendrier de cette nouvelle baisse pose de réels problèmes. Elle risque de remettre en cause la modernisation de VNF et les gains d'efficience qui l'accompagnent. De plus, la modernisation n'ayant pas encore produit tous ses effets, des baisses d'effectifs trop précoces risquent d'entraîner une dégradation du service, notamment la suspension temporaire de la navigation sur certaines voies d'eau.

Pour ne pas compromettre la mise en œuvre de sa réforme, VNF est prête à réduire sa subvention annuelle de 3 millions d'euros cette année, en contrepartie d'une stabilisation de ses effectifs. Nous souscrivons pleinement à cette suggestion qui permettra, de surcroît, de réduire les dépenses du programme 203.

Nous vous proposons donc un amendement visant à appliquer une réforme de compromis que nous considérons comme « gagnant-gagnant ».

Les moyens alloués aux investissements dans le réseau fluvial sont aujourd'hui conformes à la trajectoire financière contractualisée. Cependant, un rapport récent de la Cour des comptes a souligné leur insuffisance pour enrayer la dégradation des infrastructures gérées par VNF. Cette analyse a été confirmée par les conclusions de la conférence de financement des mobilités, qui a recommandé d'augmenter de 200 millions d'euros par an les investissements de VNF : 100 millions pour le fret fluvial et 100 millions pour les enjeux émergents de gestion de l'eau, d'environnement et de prévention des risques. Il sera donc nécessaire d'identifier de nouvelles sources de financement dans les années qui viennent. La réforme de la redevance hydraulique semble une piste intéressante susceptible de dégager quelques dizaines de millions d'euros à terme.

Concernant la Société des grands projets (SGP), elle consacre encore l'essentiel de ses moyens à la livraison des lignes du Grand Paris express, mais commence à délivrer des prestations à des collectivités pour les projets de service express régionaux métropolitains (Serm). Toutefois, la plupart de ces

projets en sont à leurs balbutiements et, en raison des contraintes budgétaires pesant sur l'État et les collectivités, leurs modalités de financement restent très incertaines.

Les crédits du programme 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » augmentent en 2026, mais il ne faut pas y voir le signe d'une générosité excessive de l'État. Cela tient, premièrement, à la hausse de 10 millions d'euros du coût des compensations des exonérations de charges patronales pour le secteur du transport maritime, qui résulte de dispositions adoptées dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, et, deuxièmement, d'événements ponctuels qui expliquent la hausse sensible des crédits consacrés au cofinancement national des fonds européens pour la pêche et l'aquaculture.

En 2021, dans le cadre du Fontenoy du maritime, l'État s'est engagé à doubler les promotions d'officiers de la marine marchande d'ici à 2027. Pour concrétiser cet objectif, les crédits dédiés à la formation avaient régulièrement augmenté ces dernières années. En raison des contraintes budgétaires, l'année 2026 marque une rupture sur ce point, puisque ces crédits vont diminuer, en particulier la subvention annuelle versée à l'École nationale supérieure maritime (ENSM). Il semble que la trésorerie de l'établissement puisse amortir cette diminution cette année sans remettre en cause les objectifs du Fontenoy. Néanmoins, si cette situation devait perdurer, les engagements pris en 2021 ne pourraient pas être tenus.

En conclusion, ma collègue Marie-Claire Carrère-Gée et moi-même sommes favorables aux crédits des programmes 203 et 205, que nous vous inviterons à adopter après les avoir modifiés par l'amendement que j'évoquais précédemment.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». – Je commencerai par vous présenter le budget de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), au travers du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

L'augmentation substantielle de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) votée l'an dernier par le Parlement n'a pas été sans conséquence, comme on pouvait le craindre. Depuis l'entrée en vigueur de cette mesure, la croissance du trafic a brutalement ralenti en France, alors qu'elle reste très vigoureuse dans le reste de l'Europe. Des fermetures de lignes sont annoncées. Par ailleurs, les compagnies ont intérêt à effectuer des vols plus longs vers l'étranger pour amortir l'augmentation de la taxe sur des billets plus coûteux. Auparavant, des étrangers venaient en France ; maintenant, on envoie plutôt les Français faire du tourisme à l'étranger...

La hausse de la fiscalité a tout particulièrement touché le trafic domestique, qui subit une crise profonde. Cette année, il est toujours inférieur de plus de 25 % à son niveau d'avant-crise, celui de 2019. Nos territoires en subissent les conséquences directes : moins de connexions, moins de tourisme. La compétitivité de nos aéroports est durement affectée, et nous avons même appris récemment que plusieurs aéroports de proximité allaient perdre l'ensemble de leurs lignes l'été prochain.

Paradoxalement, la hausse de la TSBA n'a pas d'effets sur les recettes du budget annexe, qui est alimenté par les redevances payées par les compagnies. Il faut dire que l'essentiel provient des redevances de survol, celles que payent les compagnies qui survolent la France. Or ce trafic est très dynamique.

Les prévisions de recettes sont d'ailleurs plus élevées que prévu cette année, et des données d'Eurocontrol suggèrent qu'elles pourraient même l'être encore davantage. Pour autant, malgré ces recettes importantes, la navigation aérienne n'obtient pas forcément les crédits nécessaires, car son budget est soumis aux mesures de maîtrise de la dépense. Ainsi, alors que les recettes augmentent et que nous en avons les moyens, nous limitons la progression des dépenses en nous fondant sur des normes, et non sur des bases économiques, un point sur lequel il faudra nous interroger.

La conséquence positive est que le budget annexe pourra se désendetter plus rapidement que prévu des dettes accumulées durant le covid, ce qui était nécessaire. Mais il y a aura aussi un effet sur l'investissement, car les économies de dépenses réalisées sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » le sont généralement par l'abandon ou le lissage dans le temps de projets d'investissement. *In fine*, cela aura pour effet curieux la restitution de trop-perçus aux compagnies, car le niveau de dépenses prévu n'est pas réalisé.

Les effectifs autorisés par le budget annexe sont en hausse, ce qui s'explique par l'augmentation globale du trafic, notamment le survol, et par la prévision d'une vague de départs à la fin de la décennie, sachant qu'il faut plus de cinq ans pour former un contrôleur aérien. Je crains donc que les recrutements actuels soient insuffisants au regard de la pyramide des âges des contrôleurs et de l'évolution du trafic.

Dans un précédent rapport, j'avais eu l'occasion de souligner qu'il conviendrait de s'interroger sur le coût réel d'une augmentation des recrutements et de le comparer à celui que les retards occasionnent. En effet, pour que la France dispose d'une capacité de contrôle lui permettant de faire passer le trafic aérien dans des conditions satisfaisantes, il faut concomitamment un effectif adapté de contrôleurs et des process informatiques modernes. L'absence de recrutements suffisants se traduit par des retards de vols, ce qui représente des pertes pour les compagnies et le secteur aérien, voire nuit, à terme, à l'attractivité économique de ce secteur.

Un rapport récent d'Eurocontrol le démontre, le risque financier lié à une sous-capacité chronique du contrôle aérien est bien plus important que celui qui résulterait d'un recrutement excédentaire de contrôleurs.

Les performances du contrôle aérien français sont déjà bien trop catastrophiques pour risquer de les fragiliser davantage. Le contrôle aérien français est, et de très loin, le principal pourvoyeur de retards en Europe. Alors que la situation s'améliore chez nos partenaires, le service rendu par la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) s'est sensiblement dégradé cette année. Au cours des huit premiers mois de l'année, les minutes de retard causées par le contrôle aérien en France ont augmenté de 50 % !

Le nombre de contrôleurs n'est pas le seul problème. L'organisation du travail ainsi que la productivité à la DSNA ne sont pas non plus optimales. Le dernier protocole social, très coûteux, est censé améliorer les choses. Il prévoit des mesures de performance pour assouplir l'organisation du temps de travail des contrôleurs moyennant des incitations financières. La situation continuant à se détériorer, on peine à en voir les effets, quoique la DGAC et la DSNA nous indiquent que la situation eût été pire sans ces mesures. Il importe d'en évaluer rapidement l'efficacité.

Les mesures de maîtrise budgétaire mises en place depuis 2024 ont principalement porté sur les dépenses d'investissements et la DSNA a annulé ou lissé dans le temps des opérations d'investissement parfois critiques. La situation la plus inquiétante concerne la modernisation des systèmes de communication radio entre contrôleurs et pilotes. Nous attendons dans ce domaine le résultat de l'audit général que la DSNA conduit actuellement sur ses dépenses d'investissement, en vue de définir ses priorités.

J'en viens au programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie ».

Parmi les trois « malades » du programme au milieu du paysage budgétaire tourmenté que nous connaissons, Météo-France est sans doute l'opérateur dont nous nous sommes occupés le plus tôt, et le Gouvernement, au moment où Christophe Béchu exerçait ses fonctions à la tête du ministère, avait pris note de la nécessité de stabiliser, voire rehausser, les financements de cet opérateur.

Météo-France bénéficie ainsi d'une stabilité bienvenue, en ressources financières comme en effectifs, ce qui ne doit pas nous empêcher de demeurer vigilants. En 2026, il devrait percevoir une dotation exceptionnelle de 66 millions d'euros pour mettre sur les rails le projet de renouvellement de ses supercalculateurs, qui doit se concrétiser en 2027.

Ces deux dernières années, l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) s'était retrouvé dans une situation financière extrêmement précaire du fait notamment de l'essor de l'*open data* et il a fallu à deux reprises que nous trouvions un système pour relever sa subvention - l'an passé, avec l'aide de Christine Lavarde, nous avons fait

adopter une augmentation de 5 millions d'euros qui a été ramenée à 3,8 millions d'euros en raison du gel budgétaire – et le sortir de l'impasse. Nous avons joué là un rôle auquel l'exécutif se refuse à l'égard des trois structures qui connaissent des difficultés.

Bien que l'IGN ait adopté un plan d'économies structurelles qui lui permet de réaliser des gains d'efficience d'environ 7 millions d'euros par an, il affiche encore un déficit budgétaire et sa trésorerie s'épuise. Tout n'est donc pas réglé et nous restons, là encore, vigilants. Cependant, la situation financière de l'opérateur est désormais nettement moins inquiétante qu'elle n'a pu l'être au cours des deux exercices budgétaires précédents.

La situation du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), qui porte toute l'ingénierie publique en matière d'infrastructures en cas de crise majeure, est, quant à elle, la plus préoccupante cette année et similaire à celle que l'IGN a connue ces dernières années. Là aussi, le Gouvernement regarde ailleurs, en dépit de nos avertissements – j'ai exposé, en juillet dernier dans un rapport d'information, la situation et mes inquiétudes, avec le risque que survienne en 2027 un problème de trésorerie –, ce qui conduit à s'interroger.

Le Cerema est sans doute victime d'avoir été choisi, notamment dans le cadre du plan de relance, pour piloter des dispositifs d'intervention, tel le programme national Ponts (PNP), qui sont venus gonfler temporairement sa trésorerie. Les sommes qu'il a reçues en avance ne lui appartiennent pas – il doit les affecter à leurs bénéficiaires finaux au fur et à mesure de l'avancée des programmes – et cette trésorerie l'a rendu vulnérable dans les arbitrages ministériels : son niveau de trésorerie apparent a été le prétexte pour réduire très fortement et de façon systématique sa subvention. Par ailleurs, ces réductions sont venues poursuivre et amplifier une baisse constante de ses moyens depuis sa création en 2014.

La situation a abouti à un déficit structurel de l'ordre de 20 millions d'euros. En 2025, le Cerema a dû appliquer un plan d'économies significatif, pour environ 14 millions d'euros. En 2026, le PLF prévoit une nouvelle baisse de sa subvention, pour plus de 4 millions d'euros.

Dans ces conditions, à la fin de l'année, la trésorerie du Cerema non fléchée vers des programmes d'intervention devrait se réduire à 5,5 millions d'euros. Dès 2026, elle deviendra négative. Cela signifie tout bonnement que le Cerema sera contraint de financer ses charges courantes par de la trésorerie qui ne lui appartient pas ; en d'autres termes, c'est de la pure cavalerie budgétaire. Le conseil d'administration de l'établissement l'a lui-même indiqué publiquement.

Toutes choses égales par ailleurs, la survie budgétaire du Cerema reposera dèsormais sur une forme de pyramide de Ponzi avalisée et même aggravée par les décisions de l'État. La situation ne saurait perdurer et une solution devra impérativement être trouvée d'ici à la fin de l'année 2026 dans

la mesure où, en 2027, la trésorerie du Cerema deviendrait négative. À ce jour, « l'arrêt de mort » budgétaire du Cerema est ainsi programmé au mois de février 2027. J'espère seulement que des événements imprévus ne conduiront pas à accélérer la survenance de ce moment fatidique.

Cette forme d'acharnement sur le Cerema est difficilement compréhensible, car l'établissement a déjà conduit une réforme structurelle qui lui a permis d'absorber une baisse de 20 % de ses moyens en cinq ans. Il est ainsi paradoxal de lui infliger ce qui ressemble à la punition d'un bon élève. En contrepoint, ce traitement apparaît comme une sorte de prime à l'immobilisme. Le signal donné aux gestionnaires publics me semble mauvais.

Nous poursuivons donc le dialogue sur la situation du Cerema, afin d'identifier les solutions qui pourraient le concerner.

Au bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et le programme 159 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

M. Hervé Gillé, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits relatifs aux transports routiers de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». – Pour revenir sur le PNP, nous souscrivons totalement aux remarques qui ont été formulées. Nous pourrions même aller plus avant, car des ouvrages sont classés prioritaires sans disposer des moyens nécessaires à leur réhabilitation.

Ce programme, qui a suscité un indéniable engouement, et très bien accompagné par le Cerema, se heurte ainsi à une réelle difficulté de mise en œuvre pour certains ouvrages. Nous nous interrogeons donc sur la politique des moyens retenue et ma commission déposera un amendement sur une question qui mérite toute notre attention.

Il existait la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEILD), allouée aux petites communes, pour un montant total de 50 millions d'euros. La ventilation en est tellement faible à l'échelle communale qu'elle n'a aucune incidence sur les objectifs de rénovation. Afin de consolider le PNP, nous proposons de reconcentrer cette enveloppe et de la confier à l'Afit France plutôt qu'au Cerema.

Si la question peut susciter le débat dans le contexte budgétaire particulier que nous connaissons, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable continue par ailleurs de soutenir la proposition, longuement appuyée par le ministre Philippe Tabarot, de ramener la TVA sur les transports collectifs au taux réduit de 5,5 %. Ce serait le moyen d'apporter une bouffée d'air aux structures organisatrices de transports.

Différentes mesures ont aussi été prises pour consolider des fonds qui pourraient être affectés à l'Afit France. Elles s'inscrivent dans la droite ligne de la conférence Ambitions France Transports et des propositions du ministre, et trouvent des appuis solides au sein de la commission à laquelle j'appartiens.

En outre, nous proposerons un amendement visant à améliorer la fiscalité des véhicules légers des entreprises sous l'angle de la performance des amortissements qui les concernent. Il s'agit de diminuer le montant de l'amortissement des véhicules classiques pour renforcer celui des véhicules électriques, afin de répondre au véritable problème de qualification et de consolidation d'une flotte de véhicules électriques d'occasion plus facilement accessibles aux usagers.

Une dernière réaction : je partage les propos du rapporteur spécial sur la situation du Cerema. Celle-ci s'avère particulièrement préoccupante, alors que les responsables de cet établissement ont réalisé un remarquable travail de remise à niveau et de remise en perspective d'une offre de services d'ingénierie qualifiée qui s'adresse aux communes au plus près de leurs besoins. Il nous faut trouver une solution.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La décision d'abaisser à 5,5 % le taux de TVA applicable au transport ferroviaire de voyageurs me paraît des plus contre-productives. Elle n'est pas de nature à rendre le train plus attractif et il importe de ne pas perdre de vue la nécessité de retrouver une bonne santé budgétaire et financière. Ne multiplions pas, en l'état actuel de nos finances, ces dispositifs peu efficents – je citerai encore celui du versement mobilité régional, dont la création a d'abord été fortement sollicitée, mais qui apparaît peu utilisé. Ce qui est vrai des entreprises l'est aussi des comptes publics : celles qui développent le mieux des programmes d'investissement sont aussi celles qui, d'abord, tiennent le mieux leurs comptes.

L'amendement qui tend à rendre plus favorable le dispositif d'amortissement des véhicules légers les moins polluants des entreprises me paraît, lui, intéressant. La réflexion mérriterait de porter également sur les véhicules utilitaires, bien que des problèmes d'autonomie et de recharge des modèles électriques se posent sur ce marché.

Pour sa part, le Cerema a fait l'objet de nombreuses réformes au cours des dernières années et l'impression que j'en retire est que nous avons perdu en qualité de service public d'ingénierie, y compris du point de vue des compétences. Une compétition existe déjà entre cet établissement et les structures d'ingénierie privées. La situation est préoccupante et je partage vos observations à ce sujet.

En outre, personne ne souhaite l'interruption de la trajectoire d'investissements du PNP. Ce serait tout à fait contre-productif après le travail de diagnostic en amont qui a été réalisé et les moyens d'ingénierie qui ont été

mis à la disposition des communes. Je souhaite que nous puissions obtenir, notamment *via* les amendements, le maintien de ce programme.

M. Marc Laménie. – Les recommandations du rapport d'information de mars 2022 d'Hervé Maurey et Stéphane Sautarel sur la situation de la SNCF et ses perspectives, relatives à la régénération du réseau ferroviaire, ont-elles été prises en compte ?

Par ailleurs, toujours dans le secteur ferroviaire, des crédits sont-ils réservés au capillaire fret ?

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial. – Quelques moyens supplémentaires sont prévus dans le PLF 2026 pour la régénération du réseau ferroviaire, comme c'était déjà le cas en 2025. Néanmoins, à ce jour, cela tient uniquement au fait que les prélèvements opérés sur les résultats de SNCF Voyageurs sont plus importants.

Afin de remettre à niveau l'infrastructure ferroviaire qui se trouve dans un état déplorable, comme peuvent l'être également l'infrastructure fluviale et, en partie, l'infrastructure routière, nous avions évoqué ici même l'idée, ensuite reprise par Ambitions France Transports, de prélever un certain montant sur la rente autoroutière, au terme des concessions. La difficulté tient à ce que ce terme se situe entre 2031 et 2036 et qu'il nous faut envisager entretemps d'autres solutions. Rien de concret ne se dessine encore et le PLF 2026 ne prend en compte ni les ambitions qui étaient affichées ni les annonces d'augmentations de crédits qui les accompagnaient.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La stratégie proposée pour VNF, en ce qu'elle combine un plan de modernisation avec un plan de réduction du personnel, vous paraît-elle susceptible de fonctionner ?

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial. – Si nous ne pensions pas que cette stratégie fût pertinente, nous n'aurions pas déposé un amendement visant à la soutenir. J'ai bien insisté dans ma présentation sur le fait que nous renoncions uniquement en 2026 à diminuer le niveau des ETPT de l'opérateur, car, ainsi que ses responsables nous l'ont exposé, une telle diminution interviendrait alors au plus mauvais moment, celui d'une phase de discussion avec les organisations professionnelles. De surcroît, il faut que la suppression d'emplois soit concomitante à la modernisation du réseau, au risque, dans le cas contraire, d'être obligé de suspendre certains trafics. Les infrastructures dont VNF a la responsabilité sont en effet dans un état déplorable.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure spéciale. – La baisse des effectifs de VNF ne sera possible que par des améliorations majeures de la productivité, ce qui suppose des évolutions profondes des compétences, des efforts de formation et de nouvelles exigences de mobilité géographique à l'endroit du personnel. Tailler en l'état dans les effectifs reviendrait à affecter la qualité du service rendu.

Il importe aussi, alors qu'une négociation collective est engagée, de veiller au respect de la parole donnée, les responsables de VNF consentant à une baisse de leurs crédits à condition que leurs effectifs ne diminuent pas en 2026. L'effort que nous demandons n'est pas considérable.

Article 49 (État B)

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.1 vise à diminuer les crédits du fonds chaleur pour en contrepartie demander la création d'un fonds de garantie. L'amendement créant un fonds de garantie n'est pas déposé ici, puisqu'il est contraire à l'article 40 de la Constitution. Je demanderai donc en séance publique au Gouvernement de couvrir le fonds de garantie, et sinon je retirerai cet amendement baissant les crédits du fonds chaleur.

L'amendement FINC.1 est adopté.

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.2 tend à diminuer les crédits de VNF de 3 millions d'euros en 2026.

L'amendement FINC.2 est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.3 prévoit de transférer 20 millions d'euros du fonds vert au bénéfice de la lutte contre le recul du trait de côte. De mon point de vue, 300 millions d'euros supplémentaires, financés par les assurés, devraient encore être affectés à la prévention des risques.

L'amendement FINC.3 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 69

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Cet article vient répondre à deux problèmes de droit de nature très différente qui concernent les énergies renouvelables.

Le premier avait déjà été abordé à l'occasion du PLF pour 2021. Il avait en effet été question de revenir sur les tarifs de soutien des contrats d'une durée de vingt ans signés par l'État relatifs aux installations photovoltaïques de plus de 250 kilowatts et, suivant ma proposition, la commission des finances avait supprimé l'article correspondant.

Le Gouvernement avait ensuite modifié sa position initiale en introduisant une clause de sauvegarde permettant aux titulaires des contrats de se retirer, s'ils estimaient que les nouvelles conditions remettaient en cause la viabilité économique de l'accord. Sur les 471 installations qui étaient visées, quelque 350 avaient choisi de recourir à la clause de sauvegarde et la CRE avait déjà instruit 150 de ces dossiers. Le processus a dû s'interrompre à la suite d'une décision du Conseil d'État qui avait constaté que les contrats initiaux n'avaient pas été notifiés à la Commission européenne.

L'État s'en remet aujourd'hui à la bienveillance de la Commission européenne pour remettre en place le dispositif incluant la clause de sauvegarde. En cas de reprise du processus, la surlégalité des contrats serait analysée au moment de l'examen du dossier par la CRE, c'est-à-dire en tenant compte de possibles reventes des contrats initiaux à des investisseurs.

À l'origine, l'État espérait engranger 3,7 milliards d'euros. Désormais, les gains attendus ne s'élèvent plus qu'à 150 millions d'euros par an jusqu'à l'échéance des contrats.

Avec cet article, il s'agit de ne pas perdre la face et nous ne saurions être certains, d'une part de la reprise du processus, suspendue à l'assentiment de la Commission européenne, d'autre part de son possible rendement. Je rappelle par ailleurs que le dispositif a déjà engendré plusieurs millions d'euros de coûts échoués, liés aux charges provenant de la mise en œuvre par la CRE de la première phase du dispositif avant sa suspension par la décision du Conseil d'État. La CRE nous a expliqué qu'elle avait besoin de nouveaux ETP pour relancer la procédure mais je n'ai pas donné suite à cette demande.

Je considère qu'il n'y a pas lieu de s'opposer à cette mesure proposée par le présent article, d'une part car elle reste, en toute hypothèse, suspendue à la décision de la Commission européenne et, d'autre part car elle reste encadrée par le dispositif de clause de sauvegarde.

Le second sujet concerne les contrats de complément de rémunération dont le déplafonnement a permis à l'État de collecter 2,5 milliards d'euros au moment de la crise des prix de l'énergie, au titre de la différence entre le tarif garanti par ces contrats et le prix de l'électricité vendue sur les marchés. Le Conseil constitutionnel a censuré la disposition pour un motif d'incompétence négative du législateur, nous laissant jusqu'au 31 décembre 2025 pour mieux en fixer le cadre législatif.

L'article 69 a pour objet d'apporter les précisions nécessaires dans la loi. S'il devait ne pas être adopté, l'État serait tenu de rembourser 2,5 milliards d'euros aux producteurs d'énergies renouvelables. Au regard du contexte budgétaire qui est le nôtre et en ayant à l'esprit que cette rentabilité n'avait pas été prévue par les opérateurs signataires des contrats, il me semble sage de proposer son adoption.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 69.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – J'émets un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Je suis favorable à l'adoption des crédits du CAS Facé.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

*

* * *

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la nation », « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

- M. Guillaume LEFORESTIER, secrétaire général.

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

- M. Philippe MAZENC, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature ;
- Mme Marie-Laure METAYER, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité ;
- Mme Sylvie ESCANDE-VILBOIS, responsable de la mission performance ;
- M. Elliott COMBE MAZERON, chef de projet au sein de la mission performance.

Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

- Mme Régine ENGSTRÖM, directrice adjointe.

Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

- Mme Sophie MOURLON, directrice générale.

Plateforme automobile (PFA)

- M. Christophe AUFÈRE, directeur général.

Commission de régulation de l'énergie (CRE)

- Mme Emmanuelle WARGON, présidente ;
- Mme Anne-Sophie DESSILLONS, directrice des marchés et de la transition énergétique ;
- M. Adroen MUÑOZ, responsable des relations institutionnelles.

Agence de la transition écologique (Ademe)

- M. Sylvain WASERMAN, président-directeur général ;
- Mme Patricia BLANC, directrice générale déléguée ;
- M. Laurent PICHARD, secrétaire général.

Office français de la biodiversité (OFB)

- M. Olivier THIBAULT, directeur général.

Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASN)

- M. Pierre-Marie ABADIE, président ;
- M. Jean-Patrick GOUDALLE, directeur général adjoint ;
- Mme Emmanuelle MUR, responsable des affaires publiques.

Électricité de France (EDF)

- M. Bertrand LE THIEC, directeur des affaires publiques ;
- M. Jérémy GALLET, chargé de mission.

RTE

- M. Xavier PIECHACZYK, président.

MOBILIANS

- Mme Dorothée DAYRAUT-JULLIAN, directrice des affaires publiques ;
- Mme Julie SADAKA-ENTRINGER, directrice du pôle solutions de mobilités Mobilians ;
- Mme Aurélia DEBRU, directrice des affaires publiques Enterprise ;
- M. Pierre-Yves BING, directeur associé Anthenor.

Chambre syndicale des importateurs d'automobiles et de motocycles (CSIAM)

- Mme Athina ARGYROU, présidente déléguée ;
- Mme Marie DEFRENCE, adjointe à la présidente déléguée ;
- M. Étienne BODARD, Blue Star Strategies.

Syndicat des énergies renouvelables (SER)

- M. Jules NYSSEN, président ;
- M. Alexandre ROESCH, délégué général ;
- Mme Élodie SAILLARD, responsable juridique et affaires institutionnelles ;
- M. Alexandre de MONTESQUIOU, consultant, directeur Associé d'Ai2P, en charge des relations parlementaires du SER.

Association Équilibre des énergies

- M. Gilles ROGERS-BOUTBIEN, secrétaire général ;
- M. Olivier LAGRANGE, responsable des affaires législatives.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2026.html>