

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 11a
Écologie, développement et mobilité durables

(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 « Sûreté nucléaire et radioprotection »)

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, Mme Sophie Primas, MM. 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 Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ÉCOLOGIE EN 2025 : UNE EXÉCUTION EN HAUSSE PAR RAPPORT À 2024 ET SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION, DU FAIT DE L'AUGMENTATION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE.....	9
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	16
A. ENTRE CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE, EFFORTS DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE, MESURES DE DÉBUDGÉTISATIONS ET SOUS-BUDGÉTISATIONS MANIFESTES, LE PROGRAMME 174 A CONNU UNE EXÉCUTION TOURMENTÉE	16
1. <i>Face à une impasse causée par une sous-budgétisation manifeste en loi de finances initiale, le bonus écologique a dû être débudgétisé en cours d'année.....</i>	<i>18</i>
2. <i>La fin de l'automatisation intégrale de l'attribution du chèque énergie s'est traduite par une diminution forte des bénéficiaires de cette aide qui paradoxalement n'a pas empêché des difficultés de soutenabilité budgétaire du dispositif en 2025.....</i>	<i>23</i>
B. LE COÛT DU SOUTIEN DE L'ÉTAT À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE AUGMENTE SENSIBLEMENT EN 2025	27
C. LE CAS « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » (FACÉ)	31
D. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » : UNE STRATÉGIE BIODIVERSITÉ DONT L'OBSOLESCENCE SE POURSUIT EN 2025.....	34
E. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES » : UNE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DU FONDS BARNIER, QUI SE COMBINE AVEC UN RETARD DANS LE DÉPLOIEMENT DE L'ACTION RELATIVE AU RETRAIT-GONFLEMENT DES ARGILES.....	37
F. LE FONDS VERT CONFIRME SON STATUT DE VARIABLE D'AJUSTEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES DANS UN CONTEXTE DE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE.....	40
G. LE PREMIER EXERCICE BUDGÉTAIRE DE L'ASNR A CONNU QUELQUES DIFFICULTÉS.....	45

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Avec **26,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 26,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** exécutés en 2025, la consommation des crédits de la mission « Ecologie » est **supérieure de 0,6 % en AE et de 2,1 % en CP aux prévisions de la loi de finances initiale**. Cette tendance générale recouvre en réalité une **répartition contrastée entre les différents programmes de la mission**. Alors que la majorité des programmes de la mission subit une diminution de leurs crédits par rapport à la loi de finances initiale, **le programme 345 « Service public de l'énergie » fait exception avec une sur-exécution massive en CP (13,3 %)**, laquelle contrebalance à elle seule la gestion des autres programmes de la mission. Cette sur-exécution s'explique par le **coût des dispositifs de soutien aux installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables**, dans un contexte de baisse des prix de l'électricité sur les marchés de gros.

2. À la faveur de **mesures de maîtrise de la dépense** (suppression de la prime à la conversion et diminution des montants versés au titre du bonus écologique) **et de débudgétisations** (financement du leasing social par le dispositif des certificats d'économies d'énergie), **les crédits alloués en loi de finances aux aides à l'acquisition de véhicules propres avaient été divisés par quatre en 2025**. Toutefois cette baisse excessive a conduit à une **impasse budgétaire obligeant le Gouvernement à débudgétiser le bonus écologique de manière improvisée** au milieu de l'exercice.

3. **Le nombre de ménages effectivement bénéficiaires du chèque énergie s'est effondré d'environ un quart** depuis la révision des modalités d'attribution de cette aide. **Malgré cela, une mauvaise anticipation du coût réel de ce dispositif en 2025 a conduit à une surconsommation de 77 millions d'euros** des crédits qui lui avaient été alloués en loi de finances.

4. En raison de la baisse des prix sur les marchés de gros de l'électricité, **le coût des dispositifs de soutien public à la production d'électricité renouvelable a augmenté de 4 milliards d'euros**. Il a par ailleurs été nécessaire **d'ouvrir plus d'un milliard d'euros de crédits supplémentaires en cours d'année pour assurer la soutenabilité du programme 345 « Service public de l'énergie »** en raison de la revalorisation de l'évaluation de ces coûts par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en juillet 2025.

5. En 2025, **les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) ont augmenté de 5,3 millions d'euros, pour la première fois depuis 2018** et ses ressources sont désormais structurellement indexées sur l'inflation.

6. Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » présente une exécution de 358,1 millions d'euros en CP en 2025, contre 420,8 millions d'euros en prévision, soit une sous-exécution de près de 15 % des crédits. En particulier, l'action 07 « Gestion des milieux et biodiversité », qui concentre près de 95 % des crédits du programme et avait fait l'objet en LFI 2025 d'une baisse des crédits de 30 % en AE et de 20 % en CP, affiche une sous-consommation de - 7,0 % en AE et de - 13,1 % en CP.

Alors que la diminution des crédits en LFI 2025 était justifiée par la sous-exécution constatée en 2024, cette évolution baissière induit néanmoins un « **décrochage par rapport aux besoins haussiers constatés** », notamment au titre du **financement de la Stratégie nationale biodiversité (SNB) pour 2030**, dont la programmation financière initiale est désormais manifestement obsolète. Or, dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau règlement européen pour la restauration de la nature, **la France doit présenter, d'ici au 1^{er} septembre 2026, un plan national de restauration de la nature (PNRN)**. Si celui-ci devrait recouper les objectifs de la SNB 2030, son déploiement pourrait nécessiter un **financement accru, de l'ordre de 600 à 700 millions d'euros, suivant un cadre juridique autrement plus contraignant**.

7. Le programme 181 « Prévention des risques » présente une exécution à hauteur de 1,25 milliard d'euros en CP pour 2025, contre 1,36 milliard d'euros en prévision, soit une sous-exécution de - 7,7 %. En particulier, **le fonds pour la prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), mieux connu sous le nom de « Fonds Barnier », enregistre une exécution à hauteur de 261,6 millions d'euros en AE et 249,6 millions d'euros en CP, soit des taux de sous-exécution respectivement de - 21 % en AE et - 13 % en CP.** Néanmoins, cette sous-exécution masque en réalité une **augmentation des dépenses en valeur absolue entre 2024 et 2025**. De fait, le niveau d'exécution en CP constitue le plus élevé depuis la budgétisation du fonds en 2021. Cette évolution résulte du **relèvement de la dotation du Fonds Barnier** dans le cadre du débat parlementaire relatif au projet de loi de finances pour 2025, qui a été **porté par le rapporteur spécial au nom de la commission des finances**. La sous-consommation observée apparaît surprenante alors même que les actions de prévention et d'adaptation face aux événements climatiques sont de plus en plus prégnantes. **Les modalités d'intervention du fonds doivent être interrogées.**

De même, **le rapporteur avait fait adopter l'introduction d'une expérimentation concernant le financement des techniques de prévention en matière de retrait-gonflement des argiles (RGA), à travers une nouvelle action budgétaire dédiée dotée de 50 millions d'euros en AE et en CP.** Cependant, **du fait d'un retard important pris par l'exécutif dans la publication des mesures réglementaires d'application, quasiment aucun crédit n'a été consommé sur cette action en 2025.** Un nouvel arrêté devrait être prochainement pris pour élargir le périmètre de l'expérimentation, ce qui devrait permettre de sécuriser la consommation des crédits pour l'exercice 2026.

8. Le programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », communément appelé « fonds vert » et destiné à financer les projets des collectivités territoriales en matière de performance environnementale, d'adaptation au changement climatique et d'amélioration du cadre de vie, présente une exécution pour 2025 en CP à hauteur de 809,2 millions d'euros, contre 1,12 milliard d'euros en prévision, soit une sous-exécution de plus d'un quart. Cette situation résulte des annulations opérées par le décret du 25 avril 2025, ainsi que, de manière plus étonnante, d'un gel budgétaire supplémentaire intervenu en mai 2025, partiellement dégelé en fin d'année. De fait, le fonds confirme son statut de variable d'ajustement des politiques environnementales dans un contexte budgétaire contraint.

9. Le programme 235 « Sécurité nucléaire et radioprotection » qui porte le budget de l'ASNR, autorité administrative indépendante créée au 1^{er} janvier 2025, a connu une exécution budgétaire perturbée par la mise en route de l'établissement.

10. L'exécution du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », qui est le programme support du pôle ministériel regroupant les ministères et ministères délégués en charge de la transition écologique, de la biodiversité, des négociations internationales sur le climat et la nature, de l'aménagement du territoire, de la décentralisation, des transports, de la ville et du logement, n'appelle pas de commentaires particuliers.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ÉCOLOGIE EN 2025 : UNE EXÉCUTION EN HAUSSE PAR RAPPORT À 2024 ET SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION, DU FAIT DE L'AUGMENTATION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE

Avec **26,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **26,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** exécutés en 2025, la consommation des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » est **supérieure de 0,6 % en AE et de 2,1 % en CP aux prévisions de la loi de finances initiale.**

Cette tendance générale recouvre en réalité une **répartition contrastée entre les différents programmes de la mission :**

- en effet, **la majorité des programmes de la mission subit une diminution de leurs crédits par rapport à la loi de finances initiale**, avec des taux de sous-consommation en CP variant de **- 1,2 % pour le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » à - 28,0 % pour le programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires »**, correspondant aux crédits du fonds vert ;

- **deux programmes, les programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture »**, présentent une **exécution en ligne avec la prévision en CP** (respectivement **+ 0,6 % et + 0,0 %**) ;

- **un seul programme, le programme 345 « Service public de l'énergie »**, fait exception avec une **sur-exécution massive en CP (13,3 %)**, laquelle contrebalance à elle seule la gestion des autres programmes de la mission.

De fait, comme en 2024, le programme 345 « Service public de l'énergie » connaît une sur-exécution en CP d'un montant considérable, de 1,14 milliard d'euros (13,3 %). Pour mémoire, en 2024, ce programme présentait une sur-exécution de 817,9 millions d'euros (16,7 %) en CP.

Cette sur-exécution récurrente sur le programme 345, de l'ordre de 1 milliard d'euros en moyenne sur les deux dernières années, s'explique par le **coût des dispositifs de soutien aux installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables**, dont l'évolution dépend de celle des prix de l'électricité sur les marchés de gros.

Hors programme 345, la mission enregistre une sous-consommation en CP de - 3,6 %, représentant - 610,5 millions d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

**Évolution des crédits de la mission
« Écologie, développement et mobilité durables »
entre 2024 et 2025**

(en millions d'euros)

Programme		2024		2025		Exécution /prévision 2025		Exécution 2024/2025	
		Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	En volume	En %	En volume	En %
203 « Infrastructures et services de transport »	AE	8 539,4	8 650,3	8 091,1	8 409,9	318,8	3,9	- 240,4	- 2,8
	CP	8 434,7	8 598,9	8 235,0	8 284,7	49,7	0,6	- 314,2	- 3,7
205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture »	AE	362,1	338,8	265,4	264,4	- 1,0	- 0,4	- 74,4	- 22,0
	CP	324,3	313,2	280,9	281,0	0,1	0,0	- 32,2	- 10,3
113 « Paysages, eau et biodiversité »	AE	583,9	454,1	416,5	381,3	- 35,2	- 8,5	- 72,8	- 16,0
	CP	517,9	379,2	420,8	358,1	- 62,7	- 14,9	- 21,1	- 5,6
159 « Expertise, information géographique et météorologie »	AE	515,6	504,7	518,9	512,6	- 6,3	- 1,2	7,9	1,6
	CP	515,6	503,6	518,9	512,7	- 6,2	- 1,2	9,1	1,8
181 « Prévention des risques »	AE	1 361,3	1 273,1	1 423,4	1 253,9	- 169,5	- 11,9	- 19,2	- 1,5
	CP	1 364,1	1 285,9	1 356,3	1 251,3	- 105,0	- 7,7	- 34,6	- 2,7
174 « Énergie, climat et après-mines »	AE	5 817,2	4 353,3	1 919,4	1 562,7	- 356,7	- 18,6	- 2 790,6	- 64,1
	CP	5 435,2	3 797,4	1 484,0	1 422,9	- 61,1	- 4,1	- 2 374,5	- 62,5
345 « Service public de l'énergie »	AE	5 539,0	5 702,1	8 913,9	9 723,9	810,0	9,1	4 021,8	70,5
	CP	4 884,0	5 701,9	8 571,4	9 715,1	1 143,7	13,3	4 013,2	70,4
217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »	AE	3 121,1	3 028,3	3 197,9	3 093,7	- 104,2	- 3,3	65,4	2,2
	CP	3 113,2	3 081,9	3 201,9	3 119,8	- 82,1	- 2,6	37,9	1,2
380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires »	AE	2 499,0	1 590,6	1 150,0	871,4	- 278,6	- 24,2	- 719,2	- 45,2
	CP	1 124,0	569,9	1 124,0	809,2	- 314,8	- 28,0	239,3	42,0
235 « Sûreté nucléaire et radioprotection »	AE	-	-	379,6	351,8	- 27,8	- 7,3	351,8	
	CP	-	-	384,3	355,9	- 28,4	- 7,4	355,9	
Total	AE	28 338,7	25 895,4	26 276,1	26 425,6	149,5	0,6	530,3	2,0
	CP	25 713,0	24 232,0	25 577,5	26 110,7	533,2	2,1	1 878,8	7,8
Total hors programme 345	AE	22 799,7	20 192,9	17 362,2	16 701,7	- 660,5	- 3,8	- 3 491,5	- 17,3
	CP	20 829,0	18 530,1	17 006,1	16 395,6	- 610,5	- 3,6	- 2 134,4	- 11,5

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

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

En vertu du **décret du 25 avril 2025¹**, la mission a fait l'objet **d'annulations de crédits à hauteur de 550 millions d'euros en AE et 242 millions d'euros en CP.**

Les annulations en AE ont principalement porté sur le programme 203 (- 263 millions d'euros) et le programme 174 (- 105 millions d'euros), alors que celles en CP ont été particulièrement importantes pour le programme 181 (- 68 millions d'euros).

De fait, ces montants sont **sensiblement inférieurs aux annulations opérées par le décret du 21 février 2024²**, lequel avait annulé 2,1 milliards d'euros en AE et 2,2 milliards d'euros en CP.

¹ Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

² Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

**Annulations de crédits sur la mission Écologie
par le décret du 25 avril 2025**

(en millions d'euros)

	Annulations en volume (millions d'euros)		Taux d'annulation par rapport à la prévision (en %)	
	AE	CP	AE	CP
113 « Paysages, eau et biodiversité »	- 19,8	- 20,0	- 4,8	- 4,8
159 « Expertise, information géographique et météorologie »	- 9,6	- 9,6	- 1,9	- 1,9
174 « Énergie, climat et après-mines »	- 105,0	- 40,5	- 5,5	- 2,7
181 « Prévention des risques »	- 71,3	- 67,5	- 5,0	- 5,0
203 « Infrastructures et services de transport »	- 263,0	- 20,0	- 3,3	- 0,2
205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture »	- 1,8	- 1,8	- 0,7	- 0,6
217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »	- 8,7	- 12,9	- 0,3	- 0,4
345 « Service public de l'énergie »	-	-	-	-
380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires »	- 63,3	- 61,8	- 5,5	- 5,5
235 « Sécurité nucléaire et radioprotection »	- 7,2	- 7,4	- 1,9	- 1,9
Total	- 549,6	- 241,6	- 2,1	- 0,9

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP).

Source : commission des finances, d'après le décret du 25 avril 2025

Alors que d'autres annulations, de moindres montants, sont intervenues en cours d'année, **la loi de finances de fin de gestion pour 2025¹ a ouvert 1,1 milliard d'euros en AE et en CP**, tout en annulant 137 millions d'euros en AE et 68 millions d'euros en CP.

Les ouvertures de crédits supplémentaires correspondantes ont bénéficié pour la quasi-totalité au programme 345, à la suite d'une réévaluation du montant des charges de service public de l'énergie par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en juillet 2025.

¹ Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

**Annulations et ouvertures de crédits sur la mission Écologie
par la loi de finances de fin de gestion pour 2025**

(en millions d'euros)

	Annulations (-) ou ouvertures (+) en volume (millions d'euros)		Taux d'annulation ou d'ouverture par rapport à la prévision (en %)	
	AE	CP	AE	CP
113 « Paysages, eau et biodiversité »	- 0,5	- 0,5	- 0,1	- 0,1
159 « Expertise, information géographique et météorologie »	+ 2,9	+ 2,9	+ 0,6	+ 0,6
174 « Énergie, climat et après-mines »	- 2,9	- 2,9	- 0,2	- 0,2
181 « Prévention des risques »	- 62,4	- 30,0	- 4,4	- 2,2
203 « Infrastructures et services de transport »	- 42,6	- 8,8	- 0,5	- 0,1
205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture »	-	-	-	-
217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »	- 26,9	- 5,8	- 0,8	- 0,2
345 « Service public de l'énergie »	+ 1 125,1	+ 1 144,0	+ 12,6	+ 13,3
380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires »	-	-	-	-
235 « Sécurité nucléaire et radioprotection »	- 1,2	-	- 0,3	-
Total	+ 991,5	+ 1098,9	+ 3,8	+ 4,3

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP).

Source : commission des finances d'après la loi de finances de fin de gestion pour 2025

L'article 13 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027¹ prévoyait une dotation de la mission à hauteur de 25,6 milliards d'euros en CP pour 2025². De fait, si la prévision de la loi de finances initiale pour 2025 était en ligne avec la LPFP, l'exécution de la mission - et plus particulièrement le surcoût enregistré sur le programme 345 - conduit à excéder ce plafond pour 2025, avec 26,1 milliards d'euros.

¹ Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

² Et de 26,3 milliards d'euros pour 2026.

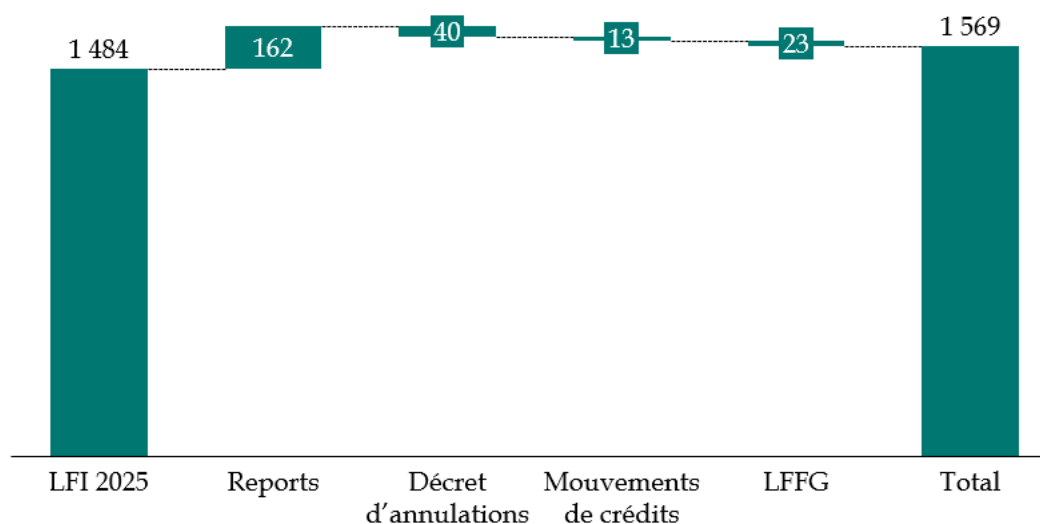
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. ENTRE CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE, EFFORTS DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE, MESURES DE DÉBUDGÉTISATIONS ET SOUS-BUDGÉTISATIONS MANIFESTES, LE PROGRAMME 174 A CONNU UNE EXÉCUTION TOURMENTÉE

Les **crédits ouverts** sur le programme 174 en 2025 ont atteint **2,2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE)** et **1,6 milliard d'euros de crédits de paiement (CP)**.

Évolution des crédits ouverts sur le programme 174 au cours de la gestion 2025

(en millions d'euros)



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

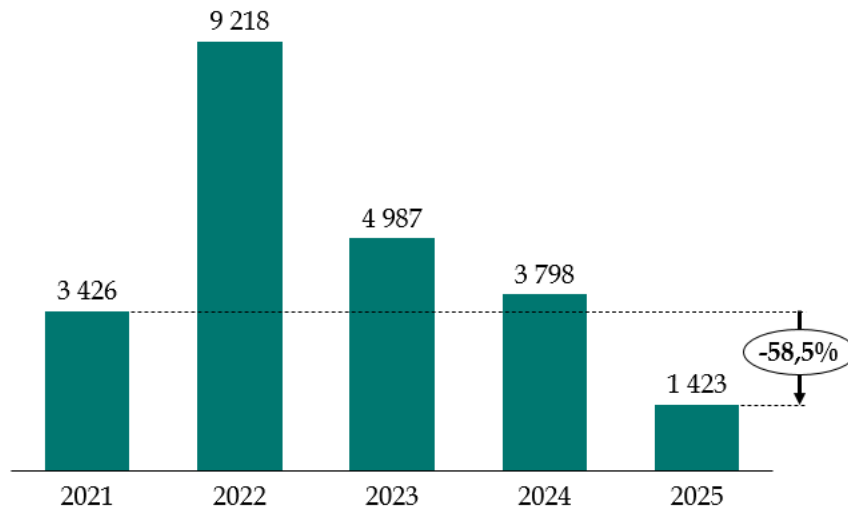
Au cours de cet exercice, la **consommation** des crédits s'est élevée à **1,6 milliard d'euros en AE** et à **1,4 milliard d'euros en CP**, soit des taux d'exécution de respectivement 71 % et 91 %.

Les crédits autorisés et exécutés sur le programme 174 ont fortement diminué en 2025 en raison d'évolutions de périmètres et du fait de la débudgétisation de certains dispositifs qui étaient auparavant financés sur ce programme.

Les crédits de paiement exécutés sur le programme en 2025 ont ainsi été inférieurs de **2,4 milliards d'euros par rapport aux dépenses réalisées au cours de la gestion 2024**, soit **une diminution de 62,5 %**. Si l'on prend comme point de comparaison l'exécution 2021, avant les mesures prises pour répondre à la crise des prix de l'énergie, la baisse constatée représente 58,5 %.

Évolution des crédits de paiements consommés sur le programme 174 (2021-2025)

(en millions d'euros)



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

Cette évolution s'explique notamment par **le transfert des crédits relatifs au dispositif « MaPrim'Renov »** vers le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »¹ rattaché à la mission « Cohésion des territoires ». En 2024, 700 millions d'euros de crédits de paiement avaient été consommés sur le programme 174 au titre de cette aide.

Elle a aussi pour origine **la baisse très significative des crédits consacrés aux aides à l'acquisition de véhicules propres**. Cette baisse s'expliquait notamment par **la débudgétisation du dispositif de leasing social et la suppression de la prime à la conversion**². Ces crédits ont également fait l'objet d'**une sous-budgétisation manifeste**, comme également ceux alloués au chèque énergie, **contraignant le Gouvernement à improviser dans l'urgence une débudgétisation** en cours d'année **du bonus écologique** (voir *infra*).

Dans son analyse de l'exécution budgétaire 2025 de la mission « Écologie, développement et mobilités durables »³, la Cour des comptes souligne à ce titre qu'en 2025, « *la soutenabilité de l'exécution du programme a été assurée par la sous exécution de plusieurs dispositifs au premier rang desquels le bonus écologique, à la faveur de sa débudgétisation en cours d'année* ».

¹ Géré par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

² À la fin de l'année 2024.

³ Analyse de l'exécution budgétaire 2025 : mission « Écologie, développement et mobilités durables », Cour des comptes, avril 2026.

Le rapporteur rappelle qu'au cours des années précédentes, les phénomènes de sur-exécution massifs touchant les aides aux acquisitions de véhicules propres étaient compensés en gestion par des sous-consommation toutes aussi massives des aides à la rénovation énergétique des bâtiments. Elle observe qu'en 2025, cette « souplesse » de gestion très insatisfaisante et peu respectueuse de l'autorisation parlementaire n'était plus une option pour l'exécutif compte tenu du transfert du dispositif « MaPrim'Renov » vers le programme 135.

1. Face à une impasse causée par une sous-budgétisation manifeste en loi de finances initiale, le bonus écologique a dû être débudgétisé en cours d'année

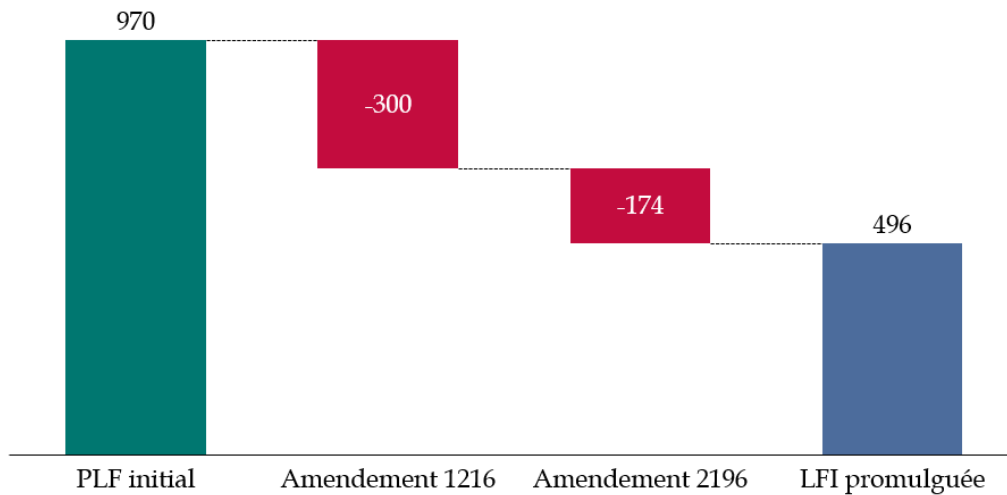
En 2024, les crédits alloués aux dispositifs de soutien de la demande visant à stimuler le verdissement du parc automobile des véhicules légers portés par l'action 03 « Aides à l'acquisition de véhicules propres » du programme 174 servaient principalement à financer les dispositifs historiques du bonus écologique et de la prime à la conversion ainsi que le nouveau mécanisme de leasing social.

Comme au cours des exercices précédents, les crédits de l'action 03 avaient fait l'objet d'une **surconsommation massive lors de l'exercice 2024**, les dépenses exécutées dépassant de plus de **400 millions d'euros** les crédits de paiement programmés en début d'exercice. Ainsi, au total, **1,9 milliard d'euros** de crédits de paiement avaient-ils été consommés en 2024 sur cette action.

Dans un contexte de contrainte budgétaire extrêmement forte, le Gouvernement avait décidé de réduire de façon drastique les crédits alloués aux dispositifs d'aides à l'acquisition de véhicules propres. Ainsi, le projet de loi de finances (PLF) initial pour 2025 prévoyait-il des crédits à hauteur de **970 millions d'euros**, soit déjà en **baisse de près de 50 %** par rapport à ce qui allait être l'exécution de la gestion 2024. En outre, **lors de l'examen** du projet de loi de finances au Sénat, à l'initiative du Gouvernement, **deux amendements d'économie transversales de type « rabet »** (n° 1216 et n° 2196) ont été adoptés abaissant les crédits de l'action 03 à **seulement 496 millions d'euros**, soit **quatre fois moins** (et une baisse de 1,4 milliard d'euros) que les dépenses exécutées en 2024.

Évolution des crédits de l'action 03 au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Plusieurs mesures de maîtrise de ces dépenses et de débudgétisation décidées par le Gouvernement sous-tendaient cette diminution drastique de crédits :

- premièrement, le choix de débudgétiser le leasing social pour le financer par le mécanisme des certificats d'économies d'énergie (CEE) ;

- deuxièmement, la suppression à la fin de l'année 2024¹ de la prime à la conversion² ;

- troisièmement la baisse des montants d'aides alloués au titre du bonus écologique.

Néanmoins, ces mesures n'étaient pas à la hauteur des économies escomptées par le Gouvernement et ne pouvaient notamment pas satisfaire aux économies prévues par le deuxième amendement (n° 2196) déposé tardivement par le Gouvernement et visant à réduire de 174 millions d'euros supplémentaires les crédits de l'action 03.

Ainsi, comme le souligne notamment la Cour des comptes dans sa note d'avril 2026 précitée sur l'exécution budgétaire 2025, dès février 2025, immédiatement après la promulgation de la loi de finances pour 2025, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a signalé l'insoutenabilité manifeste de la trajectoire budgétaire du bonus écologique

¹ Le 2 décembre 2024.

² Ainsi que celle des bonus pour l'acquisition de deux et trois roues électriques ou pour les taxis électriques.

en 2025. **En avril, un consensus interministériel évaluait l'ampleur de l'impasse budgétaire dans une fourchette de 85 à 105 millions d'euros.**

Puisque les « souplesses » d'exécution budgétaire qui avaient pu être mobilisées ces dernières années (du fait de la sous-consommation chronique des aides pour la rénovation énergétique des bâtiments) ne pouvaient plus être employées (voir *supra*), **le Gouvernement a dû improviser en catastrophe une débudgétisation du bonus écologique en plein milieu de l'année 2025¹.**

Ainsi, le 1^{er} juillet 2025, le bonus a-t-il été supprimé pour être remplacé par une prime dite « coup de pouce » financée par le mécanisme des CEE.

Comme elle a pu le souligner dans un rapport d'avril 2026 relatif aux soutiens à la filière automobile, **le rapporteur considère que le financement des aides à l'acquisition de véhicules propres par les CEE ne va pas de soi et pourrait même être assimilé à une forme de dévoiement de la philosophie initiale du dispositif.** En effet, « *il n'est pas complètement intuitif que des subventions à l'achat de véhicules neufs, même électriques, soient systématiquement un moyen de valoriser des économies d'énergie véritables* »². Cette réforme du financement des aides à l'acquisition de véhicules propres n'était en réalité **motivée que par de seules considérations budgétaires.** Il s'agissait de pouvoir **préserver l'existence de ces dispositifs dans un contexte de contrainte aigüe sur les finances publiques** qui rendait impératif la diminution des dépenses du budget de l'État.

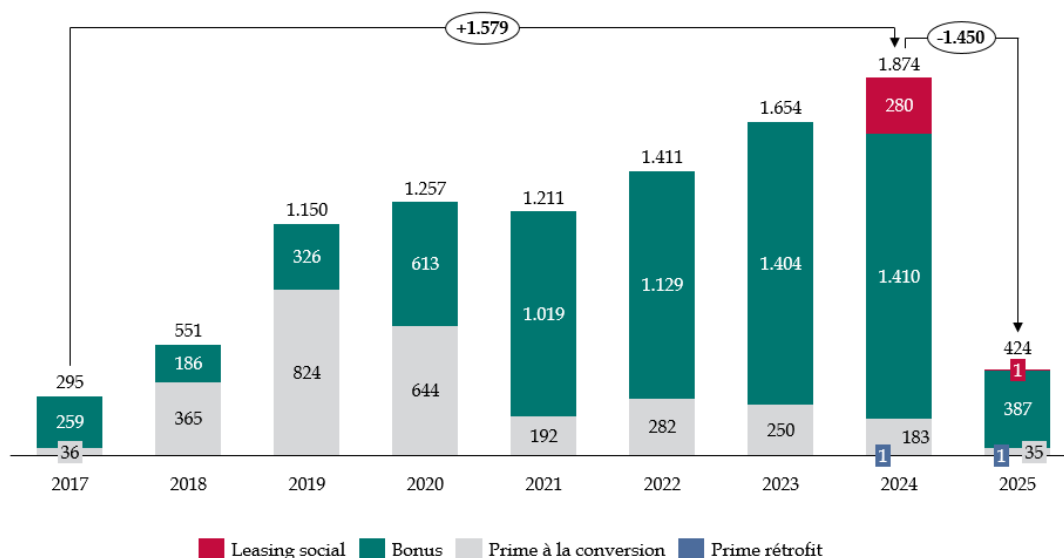
¹ Comme le signale la Cour des comptes dans sa note d'avril 2026 précitée, « le maintien du bonus dans un cadre budgétaire aurait confronté le programme à une impasse de financement insoluble sous enveloppe ».

² Rapport d'information n° 504 (2025-2026) fait par Mme Christine Lavarde au nom de la commission des finances pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le soutien de l'État à la filière automobile, avril 2026.

Aussi, du fait des évolutions susmentionnées, en 2025, seuls 424 millions d'euros ont été dépensés sur l'action 03.

L'évolution des dépenses (CP) consacrées aux aides à l'acquisition de véhicules propres pour les particuliers entre 2017 et 2025

(en millions d'euros)



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

L'essentiel de ce montant concerne le bonus écologique (387 millions d'euros) pour les 121 000 véhicules aidés en 2025 avant la suppression du dispositif le 30 juin¹. Les dossiers résiduels de primes à la conversion liées à des commandes effectuées en 2024 ont représenté 35 millions d'euros², le dispositif de prime rétrofit a donné lieu à des paiements de 1,3 million d'euros³, les frais de gestion des dispositifs s'élevant quant à eux à 11 millions d'euros.

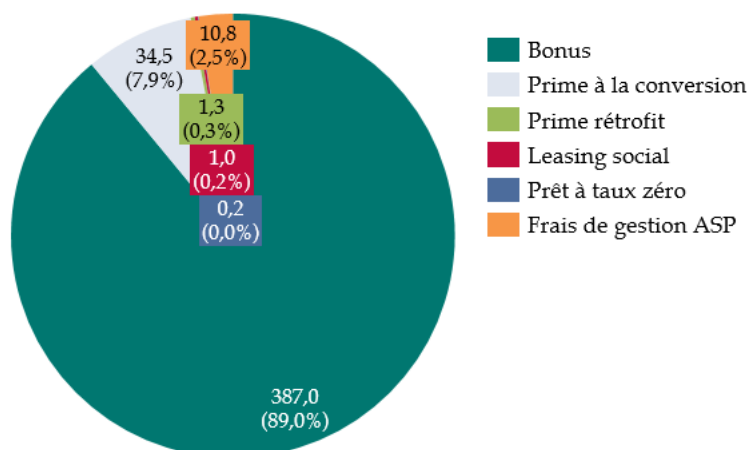
¹ Entre juillet 2025 et janvier 2026, d'après la DGEC, l'achat de plus de 50 000 véhicules a été concerné par la nouvelle prime « coup de pouce » pour des montants versés de 98 millions d'euros.

² Pour 8 500 primes versées.

³ Pour 660 primes attribuées.

Répartition de la consommation des CP de l'action 03 en 2025

(en millions d'euros et en %)



ASP : Agence de services et de paiement

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

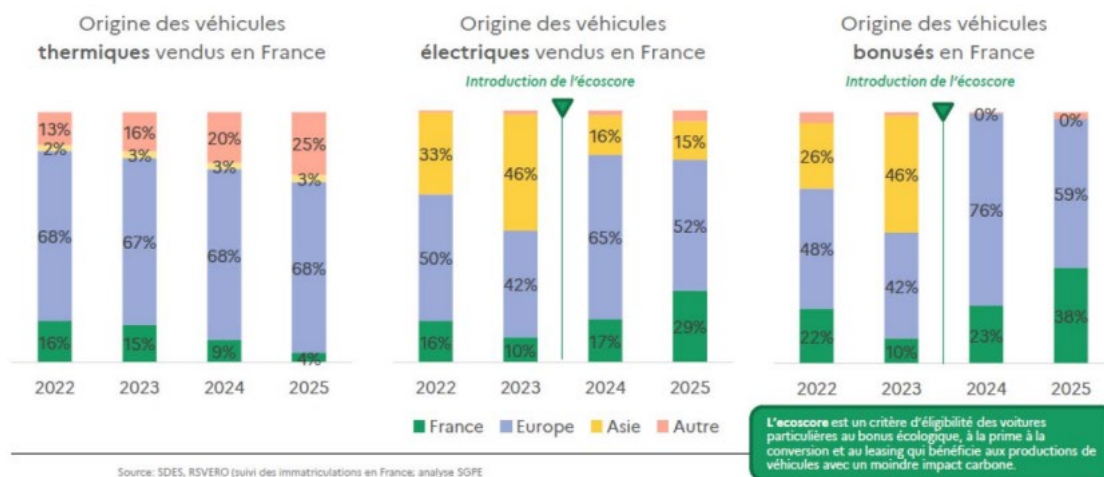
Comme elle a également pu le rappeler dans son rapport précité d'avril 2026 sur les soutiens à la filière automobile, **le rapporteur souligne que le dispositif d'écoscore, qu'elle avait appelé de ses vœux dès 2022** et qui a finalement été mis en œuvre par le Gouvernement à la fin de l'année 2023, **a permis de recentrer le bénéfice des aides à l'acquisition de véhicules propres vers les industries française et européenne**. En effet, désormais, l'éligibilité d'un véhicule aux aides à l'achat est conditionnée par l'atteinte d'un score minimal calculé à partir d'une estimation des émissions de CO₂ sur l'ensemble de son cycle de vie et non plus seulement de ses rejets d'usage. En pratique, on observe que **la quasi-intégralité des véhicules qui satisfont au dispositif d'écoscore sont fabriqués en Europe, un tiers environ est produit en France**.

Ainsi, le rapporteur a-t-il pu constater « *qu'à compter de 2024, presque aucun véhicule produit hors d'Europe ne fait plus l'objet d'aides à l'acquisition et plus aucun véhicule produit en Chine n'est éligible à ces dispositifs. Inversement, entre 2023 et 2025, la part des véhicules produits en France et ayant été concernés par les dispositifs d'aide a progressé de 10 % à 38 % (soit + 28 points) tandis que celle des véhicules assemblés en Europe mais hors de France est passée de 42 % à 59 % (soit + 17 points). D'après la direction générale des entreprises (DGE), désormais, sur les dix véhicules électriques les plus vendus en France, trois sont fabriqués sur le territoire national et un seul est assemblé en Chine* »¹.

¹ Rapport d'information n° 504 (2025-2026) fait par Mme Christine Lavarde au nom de la commission des finances pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le soutien de l'État à la filière automobile, avril 2026.

Origine des véhicules vendus en France et dont l'acquisition a été soutenue avant et après l'instauration du dispositif d'écoscoring (2022-2025)

(en %)



Source : secrétariat général à la planification écologique (SGPE)

2. La fin de l'automatisation intégrale de l'attribution du chèque énergie s'est traduite par une diminution forte des bénéficiaires de cette aide qui paradoxalement n'a pas empêché des difficultés de soutenabilité budgétaire du dispositif en 2025

Le chèque énergie concerne les ménages qui se situent en-dessous du deuxième décile de revenus, soit théoriquement 20 % des ménages français (5,5 millions). L'aide moyenne est d'environ 150 euros pour un montant variant de 48 à 277 euros. Ce montant était jusqu'en 2024 calculé en fonction du revenu fiscal de référence et de la situation familiale du bénéficiaire (évaluée en fonction du nombre d'unités de consommation).

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, depuis la campagne 2024, la liste des bénéficiaires du chèque énergie ne peut plus être établie dans les conditions et selon les critères qui prévalaient jusqu'alors.

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 bénéficiaires. 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'automatisme 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. Ainsi, 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.**

Dans ce contexte, les **crédits** relatifs au chèque énergie avaient été **prévus par le Gouvernement dans le projet de loi de finances initiale** pour 2025 à hauteur de **900 millions d'euros en AE et 615 millions d'euros en CP.** Comme avait pu le signaler le rapporteur lors de l'examen de ce projet de loi de finances, **ces montants étaient nettement surévalués, en particulier s'agissant des AE.** En effet, le niveau de ces derniers reposait sur l'hypothèse que les 5,5 millions de ménages éligibles au chèque énergie, y compris ceux qui ne le recevraient pas de façon automatique, feraient valoir leurs droits. Cette perspective était parfaitement irréaliste, surtout à la lumière de l'expérience de la campagne 2024 lors de laquelle seuls 176 000 ménages s'étaient spontanément manifestés sur la plateforme en ligne.

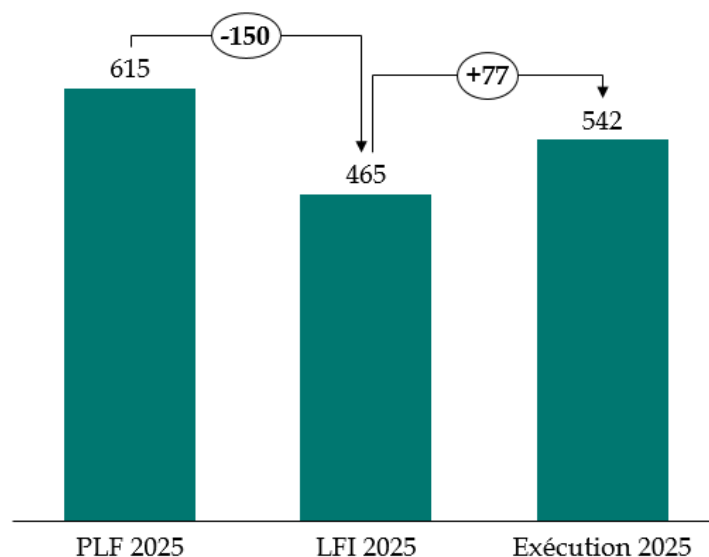
Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, **un amendement de réduction des crédits de paiement alloués au chèque énergie de 150 millions d'euros** avait été adopté à l'initiative du Gouvernement ramenant le niveau des crédits prévus pour 2025 à seulement **465 millions d'euros.**

Cependant, **compte-tenu notamment des restes à payer** relatifs à la campagne 2024 qui représentaient plus de **100 millions d'euros**, il est apparu que **la baisse de crédits** opérée en cours d'examen du projet de loi de finances **était excessive pour assurer la soutenabilité budgétaire du dispositif** au cours de l'exercice 2025. Dans son rapport d'avril 2026 précité consacré à l'exécution budgétaire 2025, la Cour des comptes observe que **dès le mois de mars 2025**, soit un mois après la promulgation de la loi de finances, **l'impasse budgétaire** relative au dispositif du chèque énergie **était estimée à environ 100 millions d'euros** par l'administration.

In fine, **542 millions d'euros** ont été effectivement dépensés en 2025 au titre du chèque énergie soit **77 millions d'euros de plus** que le montant alloué par la loi de finances.

Programmation et exécution des CP dédiés au chèque énergie en 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

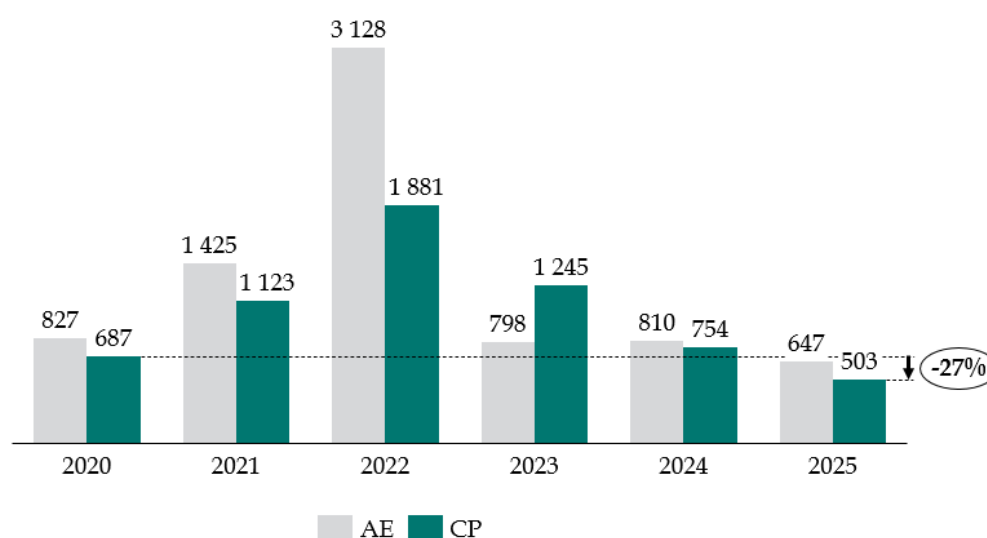
La soutenabilité budgétaire du dispositif de chèque énergie en 2025 n'a ainsi pu être assurée que par la mobilisation de la réserve de précaution du programme ainsi que par des redéploiements de crédits alloués à des lignes ayant été sous-consommées au cours de cet exercice, telle que celle consacrée aux études relatives aux implantations de nouveaux champs éoliens en mer.

Comme le rapporteur avait pu le signaler lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, la révision des modalités d'attribution du chèque énergie et la fin de son envoi automatique pour tous les ménages qui y ont droit a entraîné une diminution très importante du nombre de bénéficiaires réels de l'aide. Alors que 5,5 millions de ménages recevaient automatiquement un chèque avant la réforme, ils n'ont été que 3,8 millions pour la campagne 2025. D'après le rapport annuel de performances du programme 174, parmi les ménages éligibles mais non destinataires de façon automatique du chèque, seuls 340 000 ont effectué la démarche de réclamer leur aide sur la plateforme dédiée, portant le total des bénéficiaires pour la campagne 2025 à 4,1 millions de ménages.

Depuis la réforme, on observe ainsi une déperdition d'environ 25 % des bénéficiaires du chèque énergie. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, cette baisse se traduit dans l'évolution des crédits exécutés. Hors frais de

gestion (décrits *infra*), les dépenses effectivement exécutées en 2025 pour financer les aides aux ménages bénéficiaires ont ainsi représentées **503 millions d'euros, en diminution de 184 millions d'euros (- 27 %) par rapport au niveau observé en 2020**, avant la crise des prix de l'énergie et les chèques exceptionnels qui avaient conduit à majorer temporairement les enveloppes consacrées à ce dispositif entre 2021 et 2024.

Évolution des crédits consacrés au chèque énergie entre 2020 et 2025
(en millions d'euros)



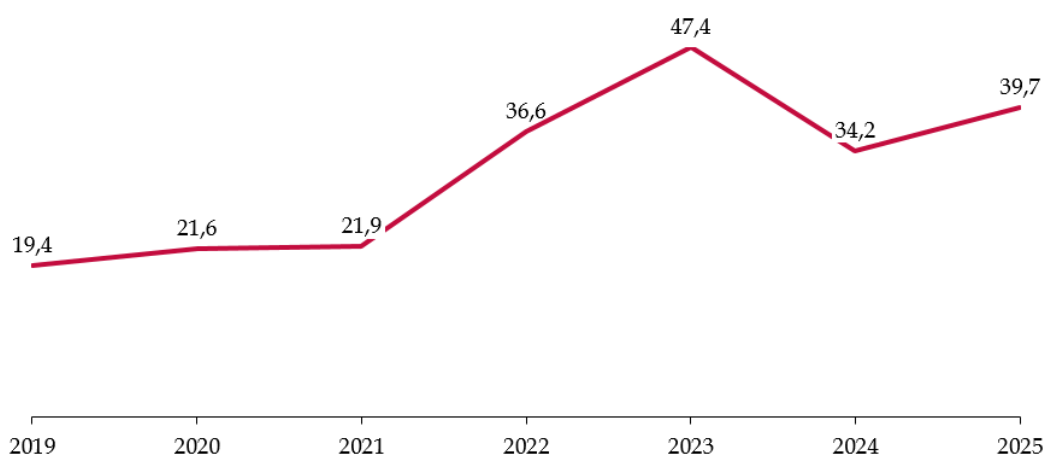
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Depuis plusieurs années, à l'occasion de l'examen des projets de lois de finances, le rapporteur s'étonne du niveau très élevé des frais de gestion relatifs au dispositif du chèque énergie et de leur évolution extrêmement dynamique. Cette situation interroge d'autant plus dans un contexte où le nombre de bénéficiaires de cette aide a fortement diminué pour les raisons présentées *supra*.

Ces frais se sont ainsi élevés à **39,7 millions d'euros en 2025**, soit près de **8 % des dépenses d'intervention** (503 millions d'euros) exécutées au cours de cet exercice. Alors qu'ils ne représentaient encore que 21,6 millions d'euros en 2020, **ces frais ont presque doublé en cinq ans**.

Évolution des frais de gestion du dispositif de chèque énergie (2019-2025)

(en millions d'euros)



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

B. LE COÛT DU SOUTIEN DE L'ÉTAT À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ RENOUELABLE AUGMENTE SENSIBLEMENT EN 2025

En 2025, les dépenses exécutées sur le programme 345 se sont élevées à **9,7 milliards d'euros**, soit **une hausse de 4 milliards d'euros par rapport à 2024**. Cette augmentation s'explique principalement par **la baisse des prix de l'électricité sur les marchés de gros** qui, par ricochet, **se traduit par une augmentation du coût des dispositifs de soutien à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables**.

Ce montant est par ailleurs supérieur de 1,1 milliard d'euros (de 13 %) **aux crédits qui avaient été prévus en LFI**. Ce phénomène s'explique par le **coût des dispositifs de soutien aux installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables**. **L'évolution de ce coût est une fonction décroissante de celle des prix de l'électricité sur les marchés de gros**. Plus les prix de marchés baissent, plus les compensations versées aux producteurs sont élevées. Les prix de gros de l'électricité ayant diminué de façon plus significative qu'anticipé, la charge pour l'État représentée par ses obligations contractuelles s'est révélée plus importante que prévue.

Les hypothèses de prix de l'électricité sur les marchés de gros retenues par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans sa délibération du 11 juillet 2024¹ relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2025 avait été surestimées. En conséquence, dans sa

¹ Délibération n° 2024-139 de la CRE du 11 juillet 2024 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2025 et à la réévaluation des charges de service public de l'énergie pour 2024.

délibération du 10 juillet 2025¹, la CRE avait procédé à une réévaluation à la hausse de 2,2 milliards d'euros du coût des CSPE pour 2025. L'aspect massif de cette réévaluation a contraint le Gouvernement à proposer **une ouverture de crédits significative en cours d'exercice** afin d'assurer la soutenabilité budgétaire du programme. Ainsi, le Parlement a-t-il autorisé l'ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de **1 125 millions d'euros en AE et 1 144 millions d'euros en CP** dans le cadre de la loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

**Exécution des crédits votés du programme 345 « Service public de l'énergie »
en 2025 (CP)**

(en millions d'euros)

	2024 (exécuté)	2025 (LFI)	2025 (exécuté)	Exécution 2025 / exécution 2024 (en %)	Exécution 2025 / LFI 2025 (en %)
09- Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole	1 367,8	4 398,5	5 606,5	+ 309,9 %	+ 27,5 %
10- Soutien à l'injection de biométhane	1 037,6	1 181,5	1 116,9	+ 7,6 %	- 5,5 %
11- Soutien dans les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain	2 135,8	1 840,0	2 115,1	- 1,0 %	15,0 %
12- Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques	260,0	588,1	769,4	+ 195,9 %	+ 30,8 %
13- Soutien aux effacements de consommation	162,3	187,0	180,8	+ 11,4 %	- 3,3 %
14- Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité	32,9	39,8	31,2	- 5,2 %	- 21,6 %
15- Frais divers	24,0	0,0	0,8	- 96,7 %	-
17- Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs	681,4	336,6	- 105,7	- 115,5 %	- 131,4 %
18- Soutien hydrogène	0,0	0,0	0,0	-	-
Total programme	5 701,9	8 571,5	9 715,0	70,4 %	13,3 %

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

¹ Délibération n° 2025-180 de la CRE 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.

La consommation de crédits sur l'**action 09** « Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole » s'est élevée à **5,6 milliards d'euros** alors que la LFI n'avait pas prévu des crédits qu'à hauteur de 4,4 milliards d'euros pour cette action en raison d'anticipations de niveaux de prix de marchés plus élevés qu'ils ne l'ont été en réalité. Ce montant inclut par ailleurs 555 millions d'euros résultant des recettes liées aux compléments de prix Arenh¹ ainsi que des régularisations en faveur de l'État pour 180 millions d'euros relatives aux mesures de soutien exceptionnelles mises en œuvre dans le cadre de la crise des prix de l'énergie². Le montant brut du coût du soutien aux capacités de production d'électricité renouvelable en métropole s'est ainsi **en réalité** élevé à **6,2 milliards d'euros** en 2025.

Le dynamisme des dépenses visant à soutenir l'injection de biométhane (action 10 « Soutien à l'injection de biométhane ») qui avait été constaté au fil des années précédentes s'est atténué en 2025, même si les crédits qui y sont consacrés ont tout de même augmenté de 8 % pour atteindre 1,1 milliard d'euros.

Par ailleurs, les mécanismes de **péréquation tarifaire au profit des zones non interconnectées (ZNI)**³ ont coûté **2,1 milliards d'euros** à l'État en 2025, un montant identique à celui constaté en 2024 alors que, depuis le 1^{er} août 2025, en vertu d'une disposition de l'article 20 de la loi de finances pour 2025, le financement de ces dispositifs est assuré par l'affectation d'une fraction du produit des accises perçues sur la consommation de combustibles⁴.

Ce montant significatif découle de **l'augmentation très sensible du coût total de la péréquation tarifaire au profit des ZNI en 2025** (voir graphique ci-après). Le coût de ce dispositif pour 2025 a en effet été évalué à **3,3 milliards d'euros** par la CRE dans sa délibération précitée du 10 juillet 2025 tandis qu'il n'avait représenté que 2,5 milliards d'euros en 2024. D'après la CRE, deux phénomènes sont principalement à l'origine de cette hausse sensible observée en 2025 :

- d'une part la baisse des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) qui, mécaniquement, conduit à réduire les recettes tarifaires perçues par les opérateurs et donc à accroître leurs charges à compenser ;

- d'autre part, la hausse des coûts du projet de renouvellement et de renforcement de l'interconnexion SACOI (pour Sardaigne-Corse-Italie) qui relie la Corse à l'Italie et à la Sardaigne.

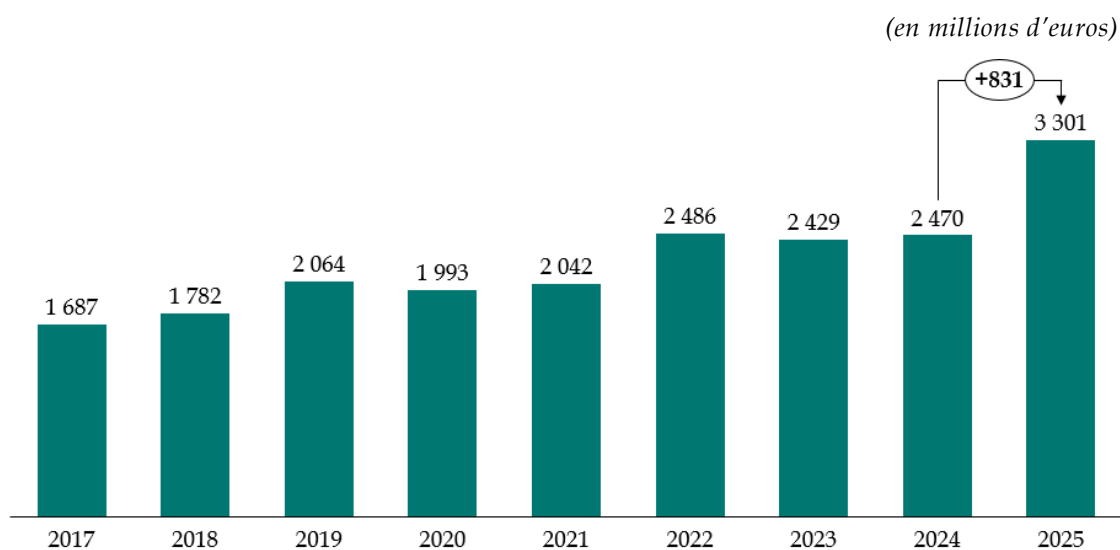
¹ Accès régulé à l'électricité nucléaire historique.

² En effet, si tous les dispositifs de soutien sont arrivés à leur terme, l'année 2025 s'est encore caractérisée par le paiement de reliquats et par des régularisations.

³ Crédits suivis sur l'action 11 « Soutien dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain ».

⁴ Par exception cependant, la péréquation tarifaire bénéficiant à Saint Martin et à Saint Barthélémy restera financée par des crédits budgétaires du programme 345.

Évolution du coût total annuel du dispositif de péréquation tarifaire des prix de l'énergie en ZNI (2017-2025)



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**¹. Ce dispositif a pris **beaucoup de retard**. Un premier appel à candidatures a finalement été lancé au mois de décembre 2024. La désignation des lauréats était attendue pour le début de l'année 2026. Cependant, à ce jour, celle-ci n'a toujours pas été annoncée. Outre les frais de gestion de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), chargée de piloter le dispositif, **les premiers décaissements effectifs des aides n'interviendront qu'à compter du démarrage de la production d'hydrogène, probablement pas avant 2029**.

Or, le projet de loi de finances pour 2025 prévoyait d'inscrire **692,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 25 millions d'euros en 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 ainsi 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**

¹ 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.

0 euro en CP.

Au cours de la gestion 2025 sur ces 342,5 millions d'euros d'AE **seuls 8,5 millions d'euros ont été consommés** au titre des frais relevant du pilotage du dispositif par l'Ademe. Le reste des crédits d'AE ouverts en 2025 a été reporté sur l'exercice 2026 pour couvrir les engagements qui résulteront de la contractualisation avec les lauréats du premier appel d'offres.

C. LE CAS « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » (FACÉ)

Le CAS FACÉ retrace les aides allouées aux autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (AODÉ)¹.

Jusqu'en 2024, ses recettes 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 initiale (LFI) 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'inflation**².

Le CAS comprend deux programmes :

- le programme 793 « Électrification rurale », qui concentre la quasi-totalité des crédits du CAS, a pour objet de financer le renforcement, la sécurisation et l'extension des réseaux d'électrification rurale ;

- le programme 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 » finance quant à lui des actions de production décentralisée d'électricité dans les zones non interconnectées (ZNI), en particulier dans les collectivités ultramarines, ainsi que dans les sites isolés.

Entre 2018 et 2024, en LFI, le CAS s'était systématiquement vu attribuer 360 millions d'euros de crédits (AE=CP) une situation se traduisant par une diminution en volume compte tenu de l'inflation. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 au Sénat, et dans le contexte de la réforme du système de financement du CAS, désormais indexé sur l'inflation, le Gouvernement a pris l'initiative d'un amendement qui a permis de majorer de 5,3 millions d'euros les crédits alloués au CAS en 2025, soit à hauteur du taux d'inflation attendu pour cet exercice. Ainsi, en 2025, le total

¹ C'est-à-dire les collectivités ou syndicats d'électrification détenteurs de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les réseaux de distribution.

² Disposition prévue par l'article 129 de la LFI pour 2025.

des crédits ouverts sur le CAS par la loi de finances s'est-il établi à **365,3 millions d'euros**.

Au cours de l'exercice 2025, la **consommation des AE et des CP** du CAS a représenté respectivement **363 millions d'euros et 366 millions d'euros**, en augmentation de 6 millions d'euros et de 9 millions d'euros par rapport à l'exécution 2024.

D'année en année, l'intégralité des crédits non consommés sont reportés de droit sur l'exercice suivant. Le montant important de CP reportés d'une année sur l'autre s'explique par l'étalement sur trois à quatre ans de leur consommation selon les règles d'utilisation des subventions versées aux AODÉ.

Exécution des crédits du CAS par programme en 2025

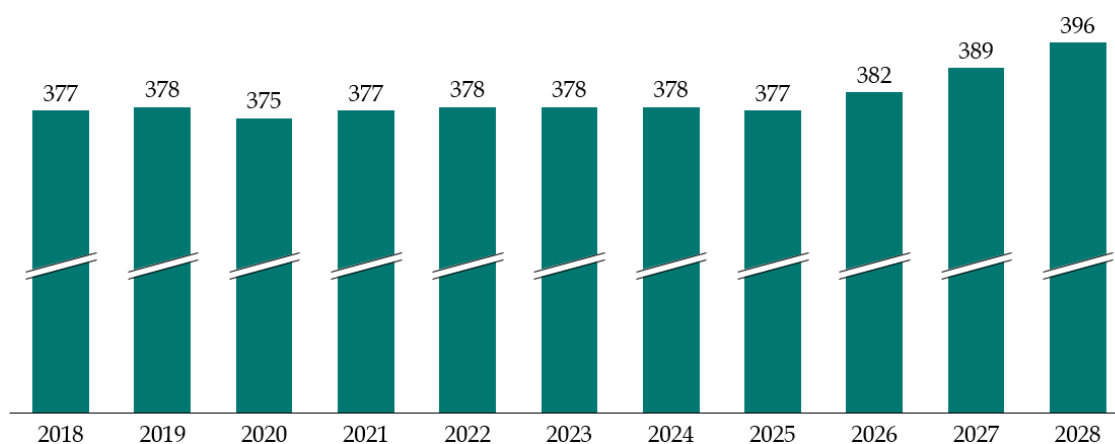
(en milliers d'euros)

Programme		Crédits exécutés 2024	Crédits votés LFI 2025	Crédits exécutés 2025	Exécution 2025 / exéc. 2024 (en %)	Exécution 2025 / LFI 2025 (en %)
793 « Électrification rurale »	AE	350 292,9	362 300,0	363 094,3	+ 3,7 %	+ 0,2 %
	CP	350 610,1	362 300,0	366 314,2	+ 4,5 %	+ 1,1 %
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	6 328,7	3 000,0	5 213,0	- 17,6 %	+ 73,8 %
	CP	5 916,6	3 000,0	8 249,9	+ 39,4 %	+ 175,0 %
Total	AE	356 621,5	365 300,0	368 307,3	+ 3,3 %	+ 0,8 %
	CP	356 526,7	365 300,0	374 564,1	+ 5,1 %	+ 2,5 %

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

Comme le garantissait les dispositions de l'article 129 de la loi de finances pour 2025, **les recettes** du CAS en 2025 ont représenté **377 millions d'euros**. Ce même article prévoit que ce montant de recettes est désormais **indexé sur l'inflation**, permettant ainsi dorénavant au CAS de percevoir des ressources dynamiques (voir graphique ci-après).

Recettes affectées (prévisionnelles pour 2026 à 2028) au CAS Facé
(en millions d'euros)



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

En 2025, le CAS a présenté un solde excédentaire de 2,4 millions d'euros.

Équilibre du CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » en 2025 (en crédits de paiement)

(en milliers d'euros)

Programme	Recettes	Crédits exécutés	Solde
793 « Électrification rurale »		366 314,2	
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 »		8 249,9	
Total	377 000,0	374 564,1	+ 2 435,9

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

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 2025, cette dette historique s'élevait encore à 174,5 millions d'euros, en diminution de 8,7 millions d'euros en un an.

D. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » : UNE STRATÉGIE BIODIVERSITÉ DONT L'OBSOLESCENCE SE POURSUIT EN 2025

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité présente une **exécution de 358,1 millions d'euros en CP en 2025, contre 420,8 millions d'euros en prévision, soit une sous-exécution de près de 15 % des crédits (- 14,9 %)**. Cette différence résulte principalement de deux éléments :

- d'une part, des **annulations portées par le décret du 25 avril 2025, représentant - 20,0 millions d'euros ;**

- d'autre part, une **hausse des restes à payer de 8,7 % par rapport à 2024**, notamment sur les projets territoriaux du fonds vert « biodiversité »¹.

Cet écart par rapport à la prévision apparaît en retrait en comparaison de celui observé en 2024, de plus d'un quart des crédits (- 26,8 %). Cependant, **la prévision en loi de finances initiale pour 2025 intégrait déjà une diminution significative des crédits du programme**, avec 420,8 millions d'euros contre 517,9 millions d'euros en prévision pour 2024, **soit une baisse de près de 20 % (- 18,7 %)**. Au total, l'exécution 2025 enregistre une **diminution de - 21,6 % par rapport à l'exécution 2024** (379,2 millions d'euros).

En particulier, **l'action 07 « Gestion des milieux et biodiversité »**, qui concentre près de 95 % des crédits du programme et avait fait l'objet en LFI 2025 d'une **baisse des crédits de 30 % en AE et de 20 % en CP**, affiche une **sous-consommation de - 7,0 % en AE** (366,1 millions d'euros en exécution, contre 393,6 millions d'euros en prévision) **et de - 13,1 % en CP** (343,8 millions d'euros en exécution, contre 395,8 millions d'euros en prévision).

Alors que la diminution des crédits en LFI 2025 était justifiée par la sous-exécution constatée en 2024, cette évolution à la baisse induit néanmoins un « *décrochage par rapport aux besoins haussiers constatés* »², notamment au titre du **financement de la Stratégie nationale biodiversité (SNB) pour 2030**.

Le financement de la SNB 2030 a fait l'objet d'une mission conjointe entre l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), dont le rapport a été remis en novembre 2022³. Aux termes de son analyse, la mission d'inspection a évalué les besoins bruts correspondants à **618,8 millions d'euros en 2023 et jusqu'à 890,1 millions d'euros en 2027 pour l'État et ses opérateurs**.

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2025 « Écologie, développement et mobilité durables », avril 2026.

² Réponses du ministère, in Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2025 « Écologie, développement et mobilité durables », avril 2026.

³ IGF, IGEDD, « Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030 », novembre 2022.

En déduisant les financements prévus ou annoncés ainsi que ceux des agences de l'eau, le **besoin de financement « net », imputé sur le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », a ainsi été estimé à 173,7 millions d'euros en 2023 et jusqu'à 465,1 millions d'euros en 2027.**

Besoins de financement nets à couvrir pour la SNB 2030

(en millions d'euros)

	2023	2024	2025	2026	2027
Besoins bruts	618,7	729,8	817,4	868,5	890,1
Financement prévus ou annoncés	330,0	330,0	330,0	330,0	330,0
Financement des agences de l'eau	115,0	115,0	115,0	115,0	95,0
Besoins nets à couvrir	173,7	284,8	372,4	423,5	465,1
<i>dont enveloppe nationale SNB</i>	<i>88,7</i>	<i>119,8</i>	<i>151,4</i>	<i>172,5</i>	<i>184,1</i>
<i>dont enveloppe territoriale SNB</i>	<i>85,0</i>	<i>165,0</i>	<i>221,0</i>	<i>251,0</i>	<i>281,0</i>

Source : IGF, IGEDD, « Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030 », novembre 2022

Or cette programmation s'est rapidement révélée obsolète sous l'effet de la contrainte budgétaire. Ainsi, les montants effectivement engagés se sont significativement écartés de la trajectoire prévisionnelle : après avoir cru de 77,6 millions d'euros en 2023 à 249,8 millions d'euros en 2024, les besoins nets effectivement couverts ont diminué à 58,6 millions en 2025¹.

En dépit de l'avis du comité national de la biodiversité sur l'état d'avancement de la SNB 2030, qui recommandait d'« assurer une montée en puissance importante et pluriannuelle des financements dévolus à la SNB »², le montant des crédits inscrits sur cette action s'écarte désormais très fortement de la trajectoire de financement initialement prévue, appelant la définition d'une nouvelle programmation financière en matière de biodiversité.

¹ Et 29,0 millions d'euros en 2026.

² Comité national de la biodiversité, avis sur l'état d'avancement 2024 de la SNB 2030, délibération n° 2025-02, juin 2025.

Le cadre de la Stratégie nationale biodiversité (SNB) pour 2030

Constituant une obligation internationale au titre de l'article 6 de la convention sur la diversité biologique (CDB), adoptée à Nairobi le 22 mai 1992, la SNB est régie par l'article L. 110-3 du code de l'environnement. Aux termes de cet article, la SNB, de concert avec les stratégies régionales pour la biodiversité, « *contribu[e] à l'intégration des objectifs de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité dans les politiques publiques ainsi qu'à la cohérence de ces dernières en ces matières* ».

Par ailleurs, à l'occasion de la COP15 pour la biodiversité, un cadre mondial de la biodiversité a été adopté à Montréal le 19 décembre 2022. Ce cadre mondial inclut notamment les objectifs de protéger au moins 30 % des terres et des mers d'ici 2030, de restaurer 30 % des habitats dégradés et de réduire de 50 % les risques liés aux usages des produits pharmaceutiques.

La biodiversité, qui peut être définie comme **la diversité de l'ensemble des êtres vivants et des écosystèmes dans lesquels ils vivent**¹, est à l'origine de **nombreux services, dits « écosystémiques »**, ayant une importance fondamentale pour l'activité humaine : **approvisionnement en ressources** (eau, énergie, nourriture), **régulation** (notamment atténuation et adaptation au changement climatique), **services socioculturels** (en particulier touristiques), **services dits « de soutien » ou d'entretien de l'écosystème** (cycles de la matière, formation des sols, etc.).

Or l'état de la biodiversité connaît un **effondrement au niveau international comme national**², sous l'effet de **cinq grandes pressions anthropiques**, identifiées par la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) : **le changement d'usage des terres** (notamment du fait de certaines pratiques agricoles et de l'artificialisation des sols) **et des mers ; l'exploitation directe des organismes** (collecte, exploitation forestière, chasse et pêche) ; **le changement climatique ; les pollutions ; les espèces exotiques envahissantes**.

Ainsi que le résume le dossier de présentation de la SNB 2030, « *la communauté scientifique constate un déclin de la biodiversité et évoque une sixième extinction de masse, la première depuis la disparition des dinosaures à la fin du Crétacé il y a 66 millions d'années. Elle se traduit par un effondrement de la biodiversité à une vitesse dramatiquement plus élevée que le rythme normal d'extinction des espèces* ».

Source : commission des finances

Alors que **la préservation et la restauration de la biodiversité n'est pas un objectif secondaire par rapport à l'adaptation au changement climatique** mais s'inscrit au contraire dans une logique complémentaire, **les engagements juridiques associés devraient devenir encore plus prégnants dès 2026**. En effet, dans le cadre de la mise en œuvre du **nouveau règlement européen pour la restauration de la nature**³, **la France doit présenter, d'ici au 1^{er} septembre 2026, un plan national de restauration de la nature (PNRN)**.

¹ Ce qui recouvre les notions de diversité génétique au sein des espèces, de diversité spécifique (entre les espèces) et de diversité écologique (entre les écosystèmes).

² En particulier en Outre-mer, territoires reconnus comme « hot spot » de biodiversité accueillant 80 % de la biodiversité nationale.

³ Règlement (UE) 2024/1991 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature et modifiant le règlement (UE) 2022/869.

D'après les éléments publiés dans la presse, la Commission européenne a identifié, à l'échelle de l'Union européenne (UE), un déficit annuel de 3,7 milliards d'euros pour atteindre les objectifs du règlement restauration de la nature¹. En retenant une part proportionnelle à la superficie et au niveau de dégradation des écosystèmes, le besoin de financement correspondant à couvrir pour la France – qui représente environ 15 % de la superficie totale de l'UE – pourrait s'élever autour de 600 à 700 millions d'euros par an en moyenne, hors cofinancement européen, soit des montants nettement supérieurs à la trajectoire initiale de la SNB 2030 – pourtant non tenue à ce jour.

Dans ce contexte, le rapporteur spécial conduit actuellement une mission de contrôle budgétaire afin de définir une nouvelle trajectoire pour la SNB², dans l'optique de prioriser les actions les plus efficaces en matière de préservation de la biodiversité tout en tenant compte de la contrainte budgétaire.

E. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES » : UNE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DU FONDS BARNIER, QUI SE COMBINE AVEC UN RETARD DANS LE DÉPLOIEMENT DE L'ACTION RELATIVE AU RETRAIT-GONFLEMENT DES ARGILES

Le programme 181 « Prévention des risques » présente une **exécution à hauteur de 1,25 milliard d'euros en CP pour 2025, contre 1,36 milliard d'euros en prévision, soit une sous-exécution de - 7,7 %**. En AE, cette sous-exécution est encore plus marquée, avec 1,25 milliard d'euros en exécution, contre 1,42 milliard d'euros en prévision, soit - 11,9 %. Cette situation s'explique par les annulations intervenues dans le cadre du décret du 25 avril 2025 et de la loi de finances de fin de gestion pour 2025 :

- d'une part, le décret d'annulation a annulé **71,3 millions d'euros en AE et 67,5 millions d'euros en CP** ;

- d'autre part, la loi de finances de fin de gestion pour 2025 a annulé **62,4 millions d'euros en AE et 30,0 millions d'euros en CP**.

En particulier, le fonds pour la prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), mieux connu sous le nom de « Fonds Barnier », enregistre une exécution à hauteur de **261,6 millions d'euros en AE et 249,6 millions d'euros en CP**, contre une prévision en loi de finances initiale à 330 millions d'euros en AE et 287,4 millions d'euros en CP, soit des taux de sous-exécution respectivement de **- 21 % en AE et - 13 % en CP**.

¹ *Projet de rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le financement de la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1991 relatif à la restauration de la nature, publié par le média Contexte, le 10 mars 2026, « Restauration de la nature : ce que contient le rapport de la Commission sur les financements jamais sorti ».*

² *Commission des finances, programme de contrôle pour 2026, publié le 15 janvier 2026.*

Alors que le Fonds Barnier avait connu, à l'inverse, une sur-exécution de ses crédits en 2024, à hauteur de 244,5 millions d'euros en AE et 236,6 millions d'euros en CP, contre 225 millions d'euros en AE et 220 millions d'euros en CP en prévision, **cette sous-exécution en 2025 masque en réalité une augmentation des dépenses en valeur absolue entre 2024 et 2025. De fait, le niveau d'exécution en CP constitue le plus élevé depuis la budgétisation du fonds en 2021.**

Cette évolution résulte du **relèvement de la dotation du Fonds Barnier dans le cadre du débat parlementaire relatif au projet de loi de finances pour 2025**, lequel a conduit à augmenter les crédits de l'action correspondante – **l'action 14 « Fonds de prévention des risques naturels majeurs »** : en effet, par **un amendement¹ déposé par le rapporteur spécial au nom de la commission des finances**, adopté par le Sénat puis repris dans la rédaction retenue par la commission mixte paritaire, **les crédits du fonds Barnier ont été majorés de 75 millions d'euros en AE et de 80 millions d'euros en CP.**

Par ailleurs, le même amendement a ouvert **50 millions d'euros supplémentaires en AE et en CP afin de créer une nouvelle action 15 « Prévention du risque retrait-gonflement des argiles »**, ainsi que pour financer des mesures de prévention face au recul du trait de côte.

Cette disposition, également conservée dans le texte final de la loi de finances pour 2025 issu des conclusions de la commission mixte paritaire, s'inscrivait dans la suite des **travaux de la commission des finances du Sénat sur cette problématique**. En effet, dans un **rapport du 15 février 2023²**, le **rapporteur spécial avait mis en avant le poids croissant du retrait-gonflement des argiles (RGA) au sein du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles**, appelé à augmenter fortement dans les prochaines décennies, pour représenter des **indemnités de l'ordre de 43 milliards d'euros entre 2020 et 2050, contre 13,8 milliards d'euros au cours des trente dernières années**. À travers son amendement, le rapporteur entendait ainsi mobiliser le fonds Barnier pour **financer des expérimentations sur les techniques de prévention portant sur l'environnement du bâti les plus abouties, en vue de leur éventuelle généralisation.**

¹ Amendement n° II-26 rect.

² 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.

Bien que la loi de finances pour 2025 ait été promulguée le 14 février, **les textes réglementaires** correspondant à la prise en charge du RGA par le fonds Barnier **n'ont été pris que le 6 septembre**¹ :

- d'une part, **le décret n° 2025-920**² ;

- d'autre part, **l'arrêté pris pour l'application du décret précité**³, qui prévoit une mise en œuvre de l'expérimentation dans onze départements⁴.

Dans ces conditions, **quasiment aucun crédit n'a été dépensé en 2025 au titre de l'action 15 « Prévention du risque retrait-gonflement des argiles » (0,7 million d'euros en AE et 0,3 million d'euros en CP)**. D'après la documentation budgétaire, le déploiement du dispositif ayant été finalisé en toute fin d'année (mise en ligne du site internet d'information sur l'expérimentation et du simulateur d'éligibilité en octobre), **les dépenses engagées sur cette action en 2025 se sont ainsi limitées** :

- aux **dépenses relatives aux actions d'accompagnement numérique** (site internet d'information, simulateur d'éligibilité, formulaires d'instruction de l'aide sur l'outil « démarches numériques ») ;

- aux **dépenses de formation des directions départementales des territoires (DDT) et des structures locales de l'habitat** au phénomène et aux travaux de prévention du RGA ;

- aux **contrats conclus entre les 11 DDT intégrées à l'expérimentation et les structures locales de l'habitat sélectionnées par les DDT concernées** « pour assurer l'information, le conseil et l'« aller vers » les ménages bénéficiaires du dispositif »⁵.

Interrogé par le rapporteur spécial en audition devant la commission des finances⁶, le ministre de l'action et des comptes publics, M. David Amiel, a admis que « **les choses n'ont que trop traîné** ». Dans ce contexte, le ministre a indiqué son **intention de prendre un nouvel arrêté « pour élargir le périmètre de l'expérimentation, ce qui permettra de sécuriser la consommation des crédits pour l'exercice en cours** ».

¹ Le jour même de la censure du Gouvernement de M. François Bayrou par l'Assemblée nationale.

² Décret n° 2025-920 du 6 septembre 2025 relatif à la mise en place, à titre expérimental, d'une aide pour la prévention des désordres dans les constructions liés au phénomène de retrait gonflement des sols argileux.

³ Arrêté du 6 septembre 2025 pris pour l'application du décret n° 2025-920 du 6 septembre 2025 précisant les critères d'éligibilité des bâtiments et des propriétaires à l'aide mise en place, à titre expérimental, pour la prévention des désordres dans les constructions liés au phénomène de retrait gonflement des sols argileux.

⁴ L'Allier, les Alpes-de-Haute-Provence, la Dordogne, le Gers, l'Indre, le Lot-et-Garonne, la Meurthe-et-Moselle, le Nord, le Puy-de-Dôme, le Tarn et le Tarn-et-Garonne.

⁵ Rapport annuel de performances 2025, mission « Écologie, développement et mobilité durables », programme 181 « Prévention des risques ».

⁶ Audition du 29 avril 2026.

F. LE FONDS VERT CONFIRME SON STATUT DE VARIABLE D'AJUSTEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES DANS UN CONTEXTE DE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

Le programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », communément appelé « fonds vert » et destiné à financer les projets des collectivités territoriales en matière de performance environnementale, d'adaptation au changement climatique et d'amélioration du cadre de vie, présente une exécution pour 2025 en CP à hauteur de 809,2 millions d'euros, contre une prévision de 1,12 milliard d'euros, soit une sous-exécution de plus d'un quart (- 28,0 %).

Cette situation résulte :

- d'une part, du décret du 25 avril 2025, lequel a procédé à l'annulation de 63,3 millions d'euros en AE et 61,8 millions d'euros en CP ;
- d'autre part, d'un gel budgétaire supplémentaire intervenu en mai 2025 à hauteur de 180 millions d'euros en AE et 314 millions d'euros en CP, partiellement dégelés à hauteur de 75 millions d'euros en CP en fin d'année.

Comme le relève la Cour des comptes, *« ces crédits gelés n'ont pas fait l'objet d'une annulation en loi de fin de gestion, ce qui a eu pour conséquence de maintenir dans les données Chorus¹ des crédits qui ne pouvaient être utilisés par le ministère (...) Cette situation fausse l'évaluation de l'exécution réelle des crédits du programme et ces crédits auraient dû être annulés en loi de fin de gestion »*².

La direction du budget a indiqué à la Cour que ces crédits gelés seraient proposés à l'annulation dans le cadre du présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025. De fait, **le projet de loi prévoit des annulations de crédits non consommés et non reportés à hauteur de 204,9 millions d'euros en AE et 242,5 millions d'euros en CP sur le programme 380.**

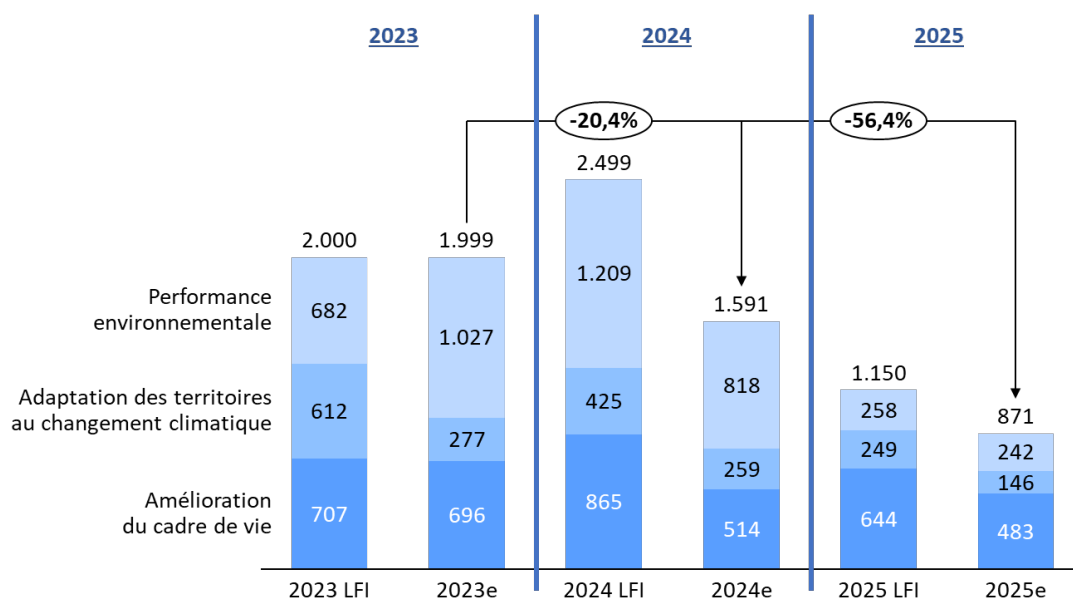
Pour mémoire, **le fonds vert était déjà l'un des « grands perdants » des annulations de crédits décidées en cours d'année 2024** : le décret du 21 février 2024 avait annulé 500 millions d'euros en AE et 430 millions d'euros en CP ; quant à la loi de finances de fin de gestion pour 2024, elle avait également annulé 400 millions d'euros supplémentaires en AE et 65 millions d'euros supplémentaires en CP.

¹ Logiciel de gestion budgétaire de l'État.

² Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2025, mission « Écologie, développement et mobilité durables », avril 2026.

Dotations du fonds vert votées (LFI) et exécutées (e) depuis 2023 en AE

(en millions d'euros)

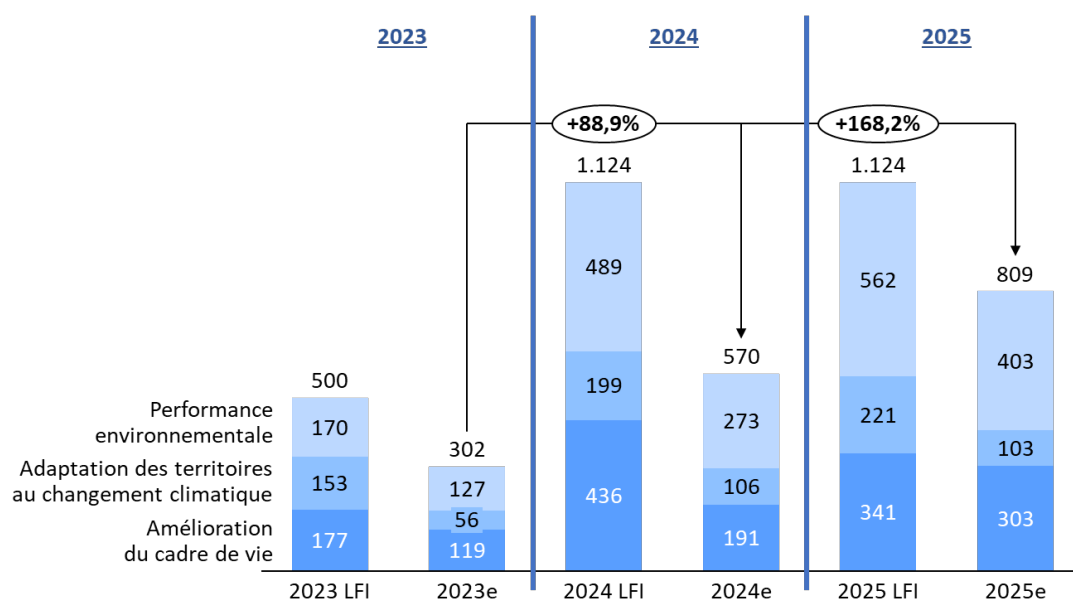


Note : dotations du programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ».

Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire

Dotations du fonds vert votées (LFI) et exécutées (e) depuis 2023 en CP

(en millions d'euros)



Note : dotations du programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ».

Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire

Ainsi, depuis la création du programme en 2023, les AE exécutées ont subi une **diminution de moitié** (- 1,13 milliard d'euros sur la période ; - 56,4 %), avec une **baisse accentuée entre 2024 et 2025 (- 720 millions d'euros ; - 45,3 %)**. La réduction des crédits relatifs à l'action « **performance environnementale** », portant la rénovation des bâtiments publics des collectivités territoriales, le soutien au tri à la source et la valorisation des déchets¹, **explique l'essentiel de cette évolution** (- 785 millions d'euros sur la période), en particulier entre 2024 et 2025 (- 576 millions d'euros).

À titre secondaire, une **diminution d'un tiers des crédits relatifs à l'action « amélioration du cadre de vie » (- 216 millions d'euros sur la période)**, comprenant des politiques de natures diverses (déploiement de zones à faibles émissions mobilité, reconquête des friches, restructuration des locaux d'activité, développement de l'industrie sur les territoires), est également enregistrée.

En CP exécutés, **l'évolution est en sens inverse, avec un quasi triplement depuis 2023** (+ 507 millions d'euros sur la période ; + 168,2 %). La majeure partie de cette croissance résulte de **l'augmentation observée sur l'action « performance environnementale »** (+ 276 millions d'euros sur la période).

Le contraste avec la tendance observée pour les AE s'explique par le rythme des décaissements des CP, étalés sur plusieurs années. À cet égard, la Cour des comptes² relève que **les prévisions de couverture des AE par les CP ont été revues entre 2024 et 2025 et restent susceptibles d'amélioration :**

- d'une part, les clés de répartition des CP³ constatées en 2025 sur les AE 2023 et 2024 sont notablement inférieures aux prévisions : la clé de CP prévisionnelle en 2025 pour les AE de 2023 était de 35 % et de 22 % pour les AE 2024 ; **l'exécution réelle des CP constatée est respectivement de 18,5 % pour les AE 2023 et de 18,6 % pour les AE 2024 ;**

- d'autre part, **la clé de répartition des CP correspondant aux AE passées s'étale désormais jusque 2031 au moins, contre 2028 précédemment.**

¹ L'enveloppe dédiée à la rénovation des parcs de luminaires d'éclairage public a été consommée dès la première année du programme (en 2023).

² Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2025, mission « Écologie, développement et mobilité durables », avril 2026.

³ Les clés de CP se définissent comme la répartition, au sein des CP exécutés d'une année N, de la couverture des AE des années N à N-x. Une clé de CP 2025 de 35 % pour les AE de 2023 signifie que sur 100 euros de CP exécutés en 2025, 35 euros ont couvert des AE exécutées en 2023.

Concernant la répartition des dossiers déposés et des subventions attribuées, **trois dispositifs concentrent près de 60 % des dossiers et 55 % des subventions en 2025¹** :

- d'une part, la **rénovation des bâtiments publics locaux** (30 % des dossiers et 24 % des subventions) ;

- d'autre part, la **renaturation des villes et villages** (16 % des dossiers et 9 % des subventions) ;

- enfin, le **recyclage foncier** (12 % des dossiers et 22 % des subventions).

Par ailleurs, deux nouveaux dispositifs regroupent 12 % des dossiers et 20 % des subventions : le **soutien aux actions dans le cadre des Plans Climat-Air-Energie territoriaux (PCAET)** et **l'aide aux maires bâtisseurs**.

¹ Y compris les dossiers de 2024 non-traités en 2024 et basculés en 2025.

Répartition des dossiers déposés et des subventions attribuées en 2025

(en millions d'euros)

Dispositif	Dossiers déposés en 2025	Part des dossiers déposés en 2025	Montants de subventions attribués en 2025	Part des subventions attribuées
Rénovation énergétique des bâtiments publics locaux	3 834	30 %	207,3	24 %
Renaturation des villes et des villages	2 053	16 %	81	9 %
Recyclage foncier	1 562	12 %	191	22 %
Actions PCAET	817	6 %	131,3	15 %
Aide aux maires bâtisseurs	702	6 %	45,5	5 %
Ingénierie	655	5 %	11,8	1 %
Autres dispositifs (13 dispositifs)	3 126	25 %	194,3	23 %
Total	12 749	100 %	862,4	100 %

Source : Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2025, mission « Écologie, développement et mobilité durables », avril 2026, d'après le tableau de bord numérique de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

S'agissant plus particulièrement du dispositif de soutien aux actions dans le cadre des PCAET des collectivités, celui-ci était doté d'une **enveloppe de 200 millions d'euros en AE avant mise en réserve**, non-fongible avec les autres actions du programme 380. Les actions financées sont sélectionnées à l'issue d'un **dialogue entre les préfets et les présidents d'intercommunalité, sans qu'un cahier d'accompagnement précisant les critères d'éligibilité ait été publié sur le site du ministère**¹. L'intégralité des AE devait être engagée en 2025 et, par dérogation aux dispositifs d'avance habituels sur le fonds vert, un premier paiement de 50 % de la subvention devait intervenir en 2025.

¹ Courrier des ministres adressé aux préfets en date du 2 juin 2025, cité par Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2025, mission « Écologie, développement et mobilité durables », avril 2026.

Pour mémoire, le rapporteur spécial avait ainsi fait adopter en loi de finances pour 2024 un amendement créant un « Fonds territorial climat » (FTC), dont le principe était d'attribuer 200 millions d'euros du fonds vert directement aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant adopté un 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 aurait ainsi été garantie, et le FTC aurait permis aux collectivités territoriales de mettre en œuvre une véritable planification écologique, contrairement au mouvement de « Stop and Go » qui caractérise le fonds vert dans son fonctionnement actuel.**

Alors que le Gouvernement s'était engagé à mettre en œuvre le FTC au moment du vote de la loi de finances pour 2024, et qu'une circulaire du 28 décembre 2024 avait prévu qu'une part du fonds vert serait déployée en cours d'année pour accompagner la mise en œuvre des PCAET, **cet engagement n'a pas été respecté par l'exécutif. De fait, les projets PCAET soutenus par le fonds vert sont financés par la procédure classique de ce fonds, alors que le FTC visait une affectation directe des crédits aux intercommunalités.**

G. LE PREMIER EXERCICE BUDGÉTAIRE DE L'ASNR A CONNU QUELQUES DIFFICULTÉS

Le programme 235 « Sécurité nucléaire et radioprotection » résulte de la création de l'Autorité de sécurité nucléaire et de radioprotection (ASNR) par la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sécurité nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire. **Ce programme porte uniquement le budget de l'ASNR**, autorité administrative indépendante issue de la fusion de l'Autorité de sécurité nucléaire (ASN)³ et de l'Institut de radioprotection et de sécurité nucléaire (IRSN)⁴. Cette nouvelle autorité cumule ainsi des missions de contrôle, de réglementation, d'expertise et de recherche en matière de sécurité nucléaire et de risques d'exposition.

¹ Le dispositif devait être applicable à la métropole de Lyon, et pour le périmètre de la métropole du Grand Paris, les fonds étaient prévus pour être versés aux établissements publics territoriaux.

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.

³ Également autorité administrative indépendante.

⁴ Établissement public à caractère industriel et commercial.

Le versement d'une prime aux agents publics de l'établissement¹ pour un montant global de 1,1 million d'euros² atteste bien que la fusion n'a pas été faite pour induire des économies. À cet égard, il convient de noter que le coût total de cette prime sera dégressif au cours des exercices à venir, car elle n'est due qu'aux agents en poste au moment de la fusion et disparaît au moment de leur départ de l'ASNR (soit 483 équivalents temps plein concernés au 31 décembre 2025).

La LFI 2025 a abondé le programme 235 à partir des lignes budgétaires précédemment ouvertes dans le **programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » pour l'ASN** et dans le **programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour l'IRSN**, pour des montants quasi équivalents en AE et CP, respectivement de 354,3 millions d'euros et 359 millions d'euros, complétés par des reports entrants en provenance du programme 190 (pour 3,8 millions d'euros) et des fonds de concours et autorisations de produits (pour 15,2 millions d'euros).

Après annulation de la réserve de précaution par le décret du 25 avril 2025³, pour 7,2 millions d'euros en AE et 7,4 millions d'euros en CP, et de 1,2 million d'AE supplémentaires par la loi de finances de fin de gestion, le programme a finalement été doté pour 2025 de 365 millions d'euros d'AE et 370 millions d'euros de CP qui ont été quasi intégralement consommés, avec 351,8 millions d'euros en AE et 355,9 millions d'euros en CP, soit respectivement 96,4 % et 96 % de la ressource disponible.

Si l'ensemble des opérations nécessaires à la fusion des deux entités⁴ ont été menées à leur terme, quelques opérations de gestion restaient encore à basculer dans le logiciel de gestion Chorus au 31 décembre 2025.

Par ailleurs, **l'exécution budgétaire a pu être perturbée par des événements non anticipés.** Ainsi, un programme de recherche, portant sur le réacteur expérimental Cabri et financé par une AE de 8,5 millions d'euros, a été abandonné pour permettre la reprise d'un emprunt contracté par l'IRSN

¹ Prime d'accompagnement des fonctionnaires à la création de l'ASNR instituée par le décret n° 2024-758 du 6 juillet 2024, dont l'extension en année pleine est intervenue sur l'exercice 2025.

² Information présentée dans la section relative aux mesures catégorielles, Rapport annuel de performances 2025, mission « Écologie, développement et mobilité durables », programme 235 « Sécurité nucléaire et radioprotection ».

³ Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

⁴ Correspondant à des travaux de réorganisation des services supports et des processus internes.

pour l'acquisition d'un bâtiment à Fontenay-aux-Roses, dans le cadre d'une AE « technique » engagée à hauteur de 8,2 millions d'euros¹.

La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes met également en avant **les difficultés rencontrées par l'ASNR à clôturer sa comptabilité de fin d'exercice, tant en recettes qu'en dépenses**. Ce point constitue de fait un axe d'amélioration identifié par le ministère pour assurer une utilisation plus optimale des crédits.

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2025, mission « Écologie, développement et mobilité durables », avril 2026.