L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF

Commission des FINANCES

SÉNAT

Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (programmes 113, 174, 181, 235, 345, 362, 380, 386) et CAS Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale

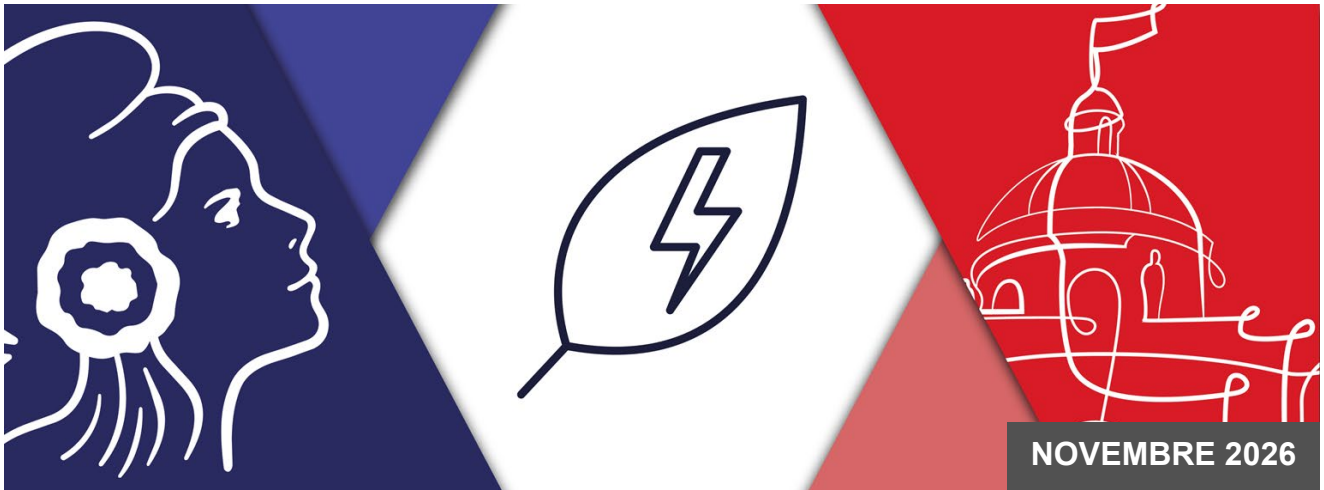
Projet de loi de finances pour 2027

Pour 2027, les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » affichent une **stabilité relative, avec une légère diminution en autorisations d'engagement** (AE), à 25 milliards d'euros (contre 25,4 milliards d'euros en 2026), **et une augmentation modérée en crédits de paiement** (CP), à 23,4 milliards d'euros (contre 22,8 milliards d'euros en 2026). En réalité, cette évolution intègre une **modification de périmètre, avec la création du programme 386 « Forêt »**. **À périmètre et euros constants**, les crédits de la mission connaissent une **diminution de - 5 % en AE et de près de - 1 % en CP**.

La politique de biodiversité est confrontée au défi du **financement de la mise en œuvre du nouveau règlement européen sur la restauration de la nature**, lequel devrait se poser avec plus d'acuité dans les prochaines années. **Si la politique de prévention des risques peut s'appuyer sur des moyens consolidés**, **les crédits alloués à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) enregistrent une nette baisse, notamment le Fonds Chaleur**. Quant au **Fonds vert**, il connaît une **évolution « en trompe-l'œil »**, avec une **enveloppe consacrée aux immobilisations corporelles de l'État**.

La hausse des prix marché de l'électricité entraînera en 2027 une baisse du coût pour l'État des compensations versées aux producteurs d'électricité renouvelable par rapport à la prévision initiale du Gouvernement. Sur ce même sujet des mécanismes de soutien public aux producteurs d'électricité renouvelable, **le rapporteur spécial a proposé de supprimer trois dispositions prévues par le Gouvernement à l'article 82** dans la mesure où elles paraissent **soit inconstitutionnelles soit insuffisamment préparées** et évaluées. **Le rapporteur spécial a proposé en revanche d'adopter sans modification l'article 81 qui doit permettre d'améliorer le taux d'identification des ménages éligibles au chèque énergie**.

Plusieurs amendements, adoptés par la commission, ont ainsi été proposés, visant notamment à consolider le financement des réseaux de chaleur, à supprimer une nouvelle enveloppe portant sur des dépenses de l'État **imputée à tort sur le Fonds vert, à rétablir le Fonds territorial climat et à sécuriser juridiquement la révision des dispositifs de soutien public aux producteurs d'électricité renouvelable**



NOVEMBRE 2026

I. L'analyse générale de la mission : dans un contexte budgétaire contraint, les crédits de la mission connaissent une diminution modérée

Pour 2027, les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » présentent une **stabilité relative**, avec une **légère diminution en autorisations d'engagement (AE), à 24,976 milliards d'euros** (contre 25,421 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2026), **soit - 1,75 %**, et une **augmentation modérée en crédits de paiement (CP), à 23,413 milliards d'euros** (contre 22,763 milliards d'euros en 2026), **soit + 2,86 %**.

Cependant, la mission connaît une **modification de périmètre, avec l'intégration d'un nouveau programme 386 « Forêt »**, doté de 417 millions d'euros en AE et de 405 millions d'euros en CP.

En corrigeant cette modification de périmètre, les crédits de la mission s'élèvent à **24,559 milliards d'euros en AE, soit - 3,39 % par rapport à 2026**, et **23,008 milliards d'euros en CP, soit + 1,08 % par rapport à 2026**.

En euros constants (après déduction de l'inflation pour 1,80 %), **l'évolution des crédits correspond à une diminution de - 5,19 % en AE et de - 0,72 % en CP**.

II. Les politiques environnementales portées par la mission

A. Le financement de la politique de biodiversité apparaît à la croisée des chemins, alors que la mise en œuvre du nouveau règlement européen sur la restauration de la nature pourrait prochainement nécessiter des moyens accrus

Hors mesures de transferts entre programmes, le PLF 2027 prévoit pour le programme 113 une dotation de **375,7 millions d'euros en AE** (contre 375,5 millions d'euros en LFI 2026) et **394,1 millions d'euros en CP** (contre 391,5 millions d'euros en 2026), soit **une très légère hausse par rapport à la LFI 2026 (+ 0,1 % en AE et + 0,7 % en CP)**.

Les financements du programme 113 sont orientés vers deux priorités principales :

- la **Stratégie nationale pour la biodiversité pour 2030 (SNB 2030)**, initiée en 2023 et désormais articulée avec le **plan national pour la restauration de la nature (PNRN) « Agir pour la restauration de la nature »** ;

- le **plan eau**, également lancé en 2023.

En matière de **préservation de la biodiversité**, l'année 2026 marque une étape significative dans les efforts de l'Union européenne pour inverser la perte de biodiversité et renforcer la résilience des écosystèmes face au changement climatique dans le cadre du **règlement pour la restauration de la nature (RRN)**. Au niveau national, la mise en œuvre du RRN s'est traduite par l'élaboration du **projet de plan national « Agir pour la restauration de la nature »**.

Ainsi que le souligne la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), **ce PNRN *« s'articule pleinement avec la SNB 2030**, en contribuant au sein de l'Union européenne à l'objectif de restauration des écosystèmes du cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal »*[1].

D'après les éléments transmis par la DEB, **les besoins associés au financement du PNRN sont estimés entre 4,6 et 5,2 milliards d'euros par an**. En parallèle a été lancé un **travail de cartographie pour identifier les financements actuellement mobilisés** au profit de la protection de la biodiversité. **Les moyens existants ont été identifiés à hauteur de 3,1 milliards d'euros**[2]. La création d'un outil de rapportage est en cours de définition, pour obtenir des données plus complètes dès 2028, notamment en identifiant les moyens investis par les collectivités locales et les entreprises, ainsi que les impacts environnementaux qui y sont liés.

S'inscrivant dans la suite de la recommandation portée par son prédécesseur, **le rapporteur spécial a proposé, par son amendement FINC.6, une réduction de crédits au titre de l'intégration des parcs nationaux dans l'OFB**, permettant une mutualisation et une coordination renforcée des actions menées, **pour un montant de 10 millions d'euros en AE et en CP**.

B. La politique de prévention des risques bénéficie de moyens consolidés pour 2027, alors que la dotation de l'ADEME présente une diminution significative, notamment concernant le Fonds Chaleur

Pour 2027, le programme 181 « Prévention des risques » connaît une **évolution globale positive en CP, avec une croissance notable de + 8 %, à 1,58 milliard d'euros** (contre 1,46 milliard d'euros en LFI 2026). Cependant, la dotation du programme présente un **ralentissement significatif en AE, de - 14 %, à 2,23 milliards d'euros** (contre 2,60 milliards d'euros en LFI 2026).

En complément du Fonds Barnier (FPRNM), **plusieurs dotations permettent de financer la politique de prévention des risques naturels, pour un montant total de l'ordre de 590 millions d'euros en 2026**, contre un **produit du prélèvement sur la surprime des contrats d'assurance** (article 235 *ter* ZE du code général des impôts – CGI), **dite « surprime Catnat »**, **estimé à 550 millions d'euros**.

Les **crédits de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)** sont de **1 715,6 millions d'euros en AE** (contre 2 045,7 millions d'euros en 2026) et de **1 136,1 millions d'euros en CP** (contre 1 033,4 millions d'euros en 2026).

Le « budget incitatif »[3] de l'ADEME serait ainsi d'environ 700 millions d'euros en 2027, contre 1 025 millions d'euros en 2026 initialement, soit une **baisse substantielle de 325 millions d'euros (- 32 %)**. Cette diminution prolonge le **mouvement engagé depuis le niveau de 1 373 millions d'euros atteint en 2024**.

---

[1] Réponses de la DEB aux questions du rapporteur spécial.

[2] En l'absence de données, les financements actuels en faveur de la levée de pressions en agriculture via le soutien à des pratiques favorables à la biodiversité dans la politique agricole commune (PAC) ne sont pas comptabilisés dans ce chiffre.

[3] Budget d'intervention de l'ADEME.

La baisse des crédits de l'Ademe porterait notamment sur deux programmes majeurs :

- **le Fonds chaleur et froid renouvelables, prévu à 517 millions d'euros**, contre 800 millions d'euros en 2026, soit une **diminution d'environ 35 %** ;

- **le Fonds économie circulaire et déchets, prévu à 50 millions d'euros**, contre 94,7 millions d'euros en 2026, soit une **diminution d'environ 47 %**.

Dans le cadre de ses travaux, **le rapporteur spécial s'est particulièrement intéressé aux solutions envisageables pour réduire les financements du Fonds chaleur accordés par subventions au profit de financements alternatifs, tels que les avances remboursables ou les prêts bonifiés**. Les éléments transmis par les administrations compétentes (DGPR et Ademe) mettent en évidence un **tableau contrasté sur le sujet** et dont les conclusions pourraient prochainement être enrichies par une **consultation en cours des acteurs de la filière, dans le contexte de la suspension du guichet du Fonds chaleur** depuis le début du mois de novembre 2026.

Le rapporteur spécial identifie plusieurs axes pour mettre en œuvre des financements alternatifs, garantis par la puissance publique **(même si les deux premiers axes peuvent être explorés indépendamment de la nature du financement**) :

- d'une part, la mise en place de financements alternatifs devrait aller de pair avec un **allongement des durées d'amortissement des projets financés par le Fonds Chaleur** ;

- d'autre part, **la réflexion sur l'articulation des réseaux de chaleur et des réseaux de froid renouvelable devrait être approfondie**, dans une logique de complémentarité et, donc, de rentabilité supérieure des projets ;

- enfin, la mise en œuvre de financements alternatifs devrait être **priorisée pour les projets impliquant des entreprises industrielles, dans le cadre de la valorisation de la « chaleur fatale »**, qui correspond à la chaleur recouvrée sur un site ou un process industriel.

La mobilisation des financements alternatifs de type avances remboursables ou prêts bonifiés

Les instruments à mobiliser dans le cadre du Fonds Chaleur pourraient être priorisés selon les critères suivants :

- **pour les projets proches de la rentabilité et risqués : les avances remboursables** (prêts à taux zéro, avec un remboursement conditionné à la réussite du projet) sont plus appropriées ;

- **pour les projets proches de la rentabilité et peu risqués : les prêts bonifiés** (prêts à taux réduits, du type de ceux accordés par la Caisse des dépôts et consignations) sont plus indiqués ;

- **pour les projets éloignés de la rentabilité mais présentant un intérêt pour l'aménagement du territoire** (zones difficilement accessibles) : **les subventions** demeurent pertinentes.

Source : commission des finances d'après les réponses de l'Ademe et de la Direction du budget

Afin de permettre un niveau de financement du Fonds Chaleur suffisant au regard des besoins estimés tout en favorisant le recours à des financements alternatifs, le rapporteur spécial présente un **amendement FINC.3 majorant les crédits du Fonds de 200 millions d'euros** (portant d'une part sur **150 millions d'euros pour des subventions** et d'autre part sur **50 millions d'euros pour des financements alternatifs**) et un **amendement FINC.5 instituant un fonds de garantie pour les projets de valorisation de la « chaleur fatale »**.

C. Les moyens en matière de sûreté nucléaire sont mis sous tension alors que le programme du nouveau nucléaire prépare son déploiement

L'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) est une autorité administrative indépendante (AAI) créée le 1er janvier 2025 pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire. Elle **réunit l'ensemble des missions précédemment confiées à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)** en dehors de celle relative à l'expertise nucléaire de défense, transférée au ministère des Armées, ainsi que l'activité de dosimétrie passive, transférée au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

De fait, les moyens de l'ASNR sont soumis à une forte contrainte budgétaire. Ainsi, la trajectoire budgétaire retenue pour le triennal 2027-2029 se traduit par une **réduction significative du budget de fonctionnement de l'ordre de 25 millions d'euros sur un total annuel de 130,6 millions d'euros** (montant des AE hors titre 2 en 2025), soit un **débasage de 20 % en AE hors titre 2 (HT2)** inscrits en loi de finances initiale sur 3 ans à périmètre constant.

D. Le Fonds vert connaît une évolution en trompe-l'œil

Afin de poursuivre le soutien de l'État à la transition écologique dans les territoires, **le montant du Fonds vert, inscrit dans le projet de loi de finances pour 2027, est porté à 1 milliard d'euros en AE. En CP, la dotation du Fonds vert s'élève à 981,4 millions d'euros**.

En comparaison, en 2026, **l'ensemble des mesures de régulation budgétaire a porté la ressource réellement disponible à 609,8 millions d'euros en AE et 953,1 millions d'euros en CP**.

La répartition des crédits du Fonds vert pour 2027 serait la suivante :

- **l'axe 1 « Performance environnementale » serait doté de 350 millions d'euros ;**

- **l'axe 2 « Adaptation au changement climatique » bénéficierait de 500 millions d'euros** ;

- **l'axe 3 « Amélioration de la qualité du cadre de vie » serait doté de 150 millions d'euros**.

Plus particulièrement, le projet de loi de finances pour 2027 prévoit de mobiliser, au sein du Fonds vert, une **nouvelle enveloppe de 200 millions d'euros en AE et de 20 millions d'euros en CP destinée à la rénovation de bâtiments publics de l'État**. D'après la DGALN, ***« cette contribution permettra ainsi à l'État de répondre aux enjeux d'adaptation au changement climatique et d'économies d'énergie sur ses bâtiments publics en cohérence avec les projets des collectivités territoriales »***[1].

Au regard de la nature des dépenses concernées et du caractère très vague des informations données sur leur affectation, **le rapporteur spécial ne peut que recommander la suppression, par son amendement FINC.1, de cette nouvelle enveloppe dont la logique est contraire à celle du Fonds vert, destiné à financer les projets des collectivités territoriales et non ceux de l'État**.

Par ailleurs, le rapporteur présente un **amendement FINC.4 visant à rétablir le Fonds territorial climat, pour un montant de 100 millions d'euros**. Créé à l'initiative du Sénat

[1] Réponses de la DGALN aux questions du rapporteur spécial.

en 2025, le Fonds territorial climat part du constat de l'absence d'un financement dédié pour le bloc communal dans le cadre des **Plans climat-air-énergie territorial (PCAET)**.

E. Le programme 386 : un nouveau programme spécifiquement dédié à la forêt

Le projet de loi de finances pour 2027 **crée le programme 386 « Forêt »,** qui regroupe pour la première fois les crédits forestiers jusqu'ici portés par le programme 149 de la mission « Agriculture ». **Doté de 417 millions d'euros en AE et de 405 millions d'euros en CP**, il **progresse à périmètre constant de + 9,5 % en AE et de + 3 % en CP**, grâce à une campagne de relevés LIDAR confiée à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), à un renforcement des missions d'intérêt général de l'Office national des forêts (ONF) et à 5 millions d'euros supplémentaires pour le renouvellement forestier.

L'ONF en est le premier opérateur bénéficiaire du programme (261 millions d'euros de CP, soit 64 %), mais ces crédits ne financent que 34,8 % de son budget d'environ 750 millions d'euros.

Le nouveau programme a pour objectif de donner **plus de visibilité à la politique forestière** dans un contexte d'intensification des incendies (98 000 hectares brûlés en 2026) et d'affaiblissement du puit de carbone forestier dans la lutte contre le changement climatique.

III. Les politiques de l'énergie portées par la mission

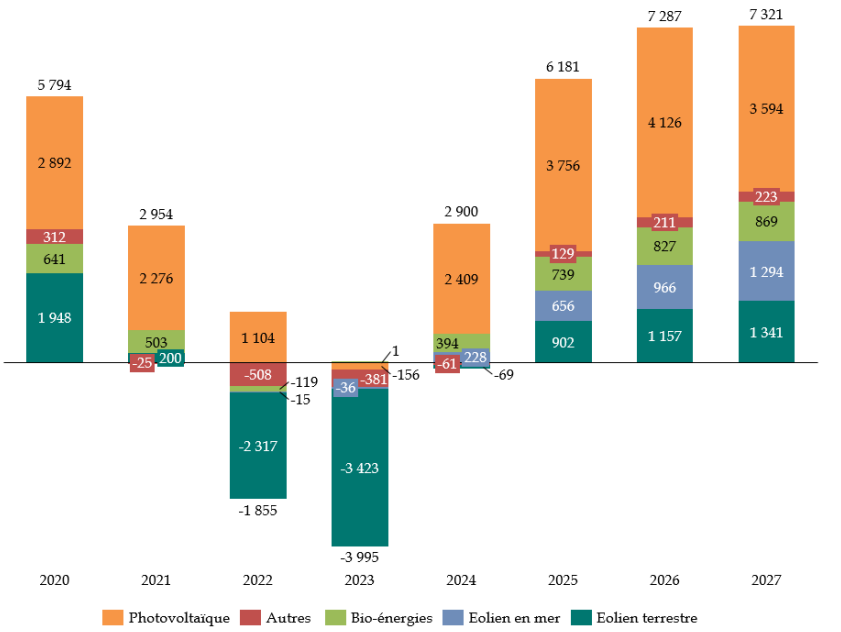
A. Le coût du soutien de l'État à la production d'électricité renouvelable devrait baisser du fait de la hausse des prix de marché

Dans sa délibération annuelle publiée le 15 juillet dernier, **la commission de régulation de l'énergie (CRE) a réévalué à la baisse de 630 millions d'euros les compensations de charges de services public de l'énergie** (CSPE) dues par l'État aux producteurs d'électricité renouvelable **au titre de l'année 2026** financées par des crédits du programme 345 « Service public de l'énergie ». Dans le même temps, celle-ci a évalué les CSPE pour 2027.

En raison de la hausse significative des prix sur les marchés de l'électricité depuis la publication de cette délibération, **le régulateur sera conduit à réévaluer nettement à la baisse ses évaluations** de charges à compenser **au cours de l'exercice budgétaire 2027**. Par anticipation de cette réévaluation, **le Gouvernement a déjà réduit à hauteur de 710 millions d'euros les crédits** inscrits sur le programme 345 pour 2027. Compte tenu de la confirmation de la hausse des prix sur les marchés de gros de l'électricité, **le rapporteur spécial estime que l'on peut raisonnablement estimer que les charges dues en 2027 seront plus faibles que les prévisions retenues par Gouvernement** lors de la confection du projet de loi de finances (PLF). Pour cette raison, **par la combinaison des amendements FINC.2 et FINC.3, il a proposé de réduire les crédits du programme 345 de 300 millions d'euros**.

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 2027

(en millions d'euros)



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

L'article 82, prévoit plusieurs mesures relatives à des dispositifs relevant du régime des CSPE. Parmi ces dispositions, certaines posent **des difficultés dirimantes**, soit parce que, au-delà de la **remise en cause de la parole et de la signature de l'État** qu'elles induisent, **leur caractère rétroactif paraît manifestement inconstitutionnel**, soit encore parce qu'elles ne sont tout simplement **pas suffisamment mures** pour être inscrites dans la loi. Pour ces raisons, **le rapporteur a proposé de supprimer trois dispositions** de l'article 82 :

- l'augmentation du taux de réversion à l'État de la valorisation économique de certains contrats de garanties d'origine de biogaz (**amendement FINC.10**) ;

- la réduction des compensations et des primes versées par l'État aux producteurs d'électricité renouvelables soutenus, appelés à interrompre ou, à réduire leur production pendant les épisodes de prix négatifs (**amendement FINC.11**) ;

- la révision à la baisse les tarifs de soutien de certains contrats photovoltaïques « S21 » (**amendement FINC.9**).

En outre, sur cet article 82, le rapporteur a proposé également douze amendements rédactionnels.

B. Une amélioration progressive du taux d'envoi automatique du chèque énergie après l'effondrement des bénéficiaires effectifs du dispositif suite à la réforme de ses modalités d'attribution

Après la débudgétisation des aides à l'acquisition de véhicules propres, le principal dispositif financé par le programme 174 « Energie, climat et après-mines » est le chèque énergie. **Suite à la suppression de la taxe d'habitation, une réforme** des modalités d'attribution de cette aide a dû être mise en œuvre en 2025. Il en a résulté la **fin de l'envoi automatique du chèque à l'ensemble des ménages** éligibles et, en conséquence, **un effondrement du nombre de bénéficiaires** effectifs.

Alors que **5,5 millions de ménages recevaient automatiquement leur chèque avant la réforme**, ils n'ont été que **3,8 millions en 2025**. À ces 3,8 millions de ménages se sont ajoutés 0,4 million de bénéficiaires supplémentaires qui se sont manifestés sur une plateforme en ligne. Au total, 4,2 millions de ménages ont été bénéficiaires du dispositif au titre de la campagne 2025, soit 1,3 million de moins qu'avant la réforme.

3,8 millions

Le nombre de ménages qui avaient reçu automatiquement leur chèque énergie en 2025 alors qu'ils étaient 5,5 millions avant la réforme

En 2026, une amélioration de la méthode de détection des ménages éligibles a permis d'identifier 653 000 bénéficiaires supplémentaires en amont. **4,5 millions de ménages ont ainsi pu recevoir leur chèque de façon automatisée en 2026**. C'est un progrès mais **un gap d'un million de bénéficiaires reste encore à combler**. Selon les hypothèses du Gouvernement, près de 400 000 ménages supplémentaires pourraient encore se manifester sur la plateforme en ligne dédiée, portant le total des bénéficiaires à environ 5 millions. Cette cible apparaît très « optimiste ».

En 2025 comme en 2026, des sur-exécutions de crédits ont été constatées sur le dispositif du chèque énergie du fait de sous-budgétisations manifestes en loi de finances initiale. Le présent projet de loi de finances prévoit pour 2027 des crédits à hauteur de 755 millions d'euros en AE et de 699 millions d'euros en CP. Ces montants reposent sur une hypothèse de 5,1 millions de bénéficiaires effectifs en 2027. Cette amélioration doit notamment résulter des dispositions prévues par **l'article 81** du présent projet de loi de finances qui doivent permettre à l'ASP de recevoir de nouvelles données de la part des gestionnaires de réseau de distribution et aux fournisseurs d'électricité.

Réunie le 17 novembre 2026, sous la présidence de M. Raphaël Daubet, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tel que modifiés par 7 amendements de crédits. Elle a également proposé d'adopter sans modification les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». Elle a enfin proposé d'adopter l'article 81 sans modification et l'article 82 tel que modifié par 15 amendements.

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, 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 », « Crédits non répartis », « Cohésion des territoires », « Culture », « Sécurités », « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », ainsi que les comptes spéciaux et articles qui s'y rattachent.

POUR EN SAVOIR PLUS

La note de présentation de la mission

Rapport d'information sur le financement de la Stratégie nationale biodiversité 2030



Thierry COZIC
Président
Sarthe
Socialiste, Écologiste et Républicain



Jean-François HUSSON
Rapporteur spécial
Meurthe-et-Moselle
Les Républicains