N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2026

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de **loi** *de* **finances**, *considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour* **2027**,

Par Mme Christine LAVARDE,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11a
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES
(Programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité », 174 « Énergie, climat et après-mines », 181 « Prévention des risques », 235 « Sûreté nucléaire et radioprotection », 345 « Service public de l'énergie », 362 « Écologie - mise en extinction du plan de relance », 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » et 386 « Forêt »)

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

Rapporteur spécial : M. Jean-François HUSSON

(1) Cette commission est composée de : M. Thierry Cozic*, président ;* Mme Christine Lavarde*, rapporteur général ;* MM. Jean-François Husson, Michel Canévet, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Pascal Savoldelli, Raphaël Daubet, Jean-Baptiste Lemoyne, Grégory Blanc, Emmanuel Capus, Christopher Szczurek, Albéric de Montgolfier, Mme Nathalie Goulet, M. Bruno Belin*, vice-présidents ;* Mme Marie-Carole Ciuntu, M. Vincent Delahaye, Mmes Frédérique Espagnac, Sophie Primas*, secrétaires ;* MM. Rodolphe Alexandre, Gabriel Amard, Pierre Barros, Arnaud Bazin, Pierre Boileau, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mmes Maryse Carrère, Marie-Claire Carrère-Gée, Karine Daniel, M. Bernard Delcros, Mme Edwige Diaz, MM. Thomas Dossus, Daniel Fargeot, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Édouard Fritch, Daniel Gibbs, Jacques Grosperrin, Jean-Raymond Hugonet, Antoine Lefèvre, Victorin Lurel, Alain Marc, Jean-Marie Mizzon, Alexandre Ouizille, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Stéphane Sautarel, Simon Uzenat, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (**17**ème législ.) : **3210**, **3279**, **3291** rect., **3337** rect., **3340**, **3344**, **3392**, **3394**, **3400**, **3422** et T.A. **362**

Sénat : **155** et **156** à **162** (2026-2027)

S O M M A I R E

Pages

L'ESSENTIEL..... 9

PREMIÈRE PARTIE
ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT, LES CRÉDITS DE LA MISSION CONNAISSENT UNE DIMINUTION MODÉRÉE..... 19

A. LES PROGRAMMES RELATIFS À LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE 19
1. Présentation du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » 19
2. Présentation du programme 181 « Prévention des risques » 20
3. Présentation du programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » (dit « Fonds vert ») 21
4. Présentation du programme 386 « Forêt »..... 21

B. LES PROGRAMMES RELATIFS À LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE.....21
1. Présentation du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » 21
2. Présentation du programme 345 « Service public de l'énergie »..... 22
3. Présentation du programme 235 « Sûreté nucléaire et radioprotection »..... 23
4. Présentation du compte d'affectation spéciale « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (CAS Facé)..... 23

II. LE PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE – MISE EN EXTINCTION DU PLAN DE RELANCE » 25

A. DES FINANCEMENTS RELATIFS À L'ÉNERGIE, À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS ET À LA DÉCARBONATION DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES 25
1. L'apurement des engagements relatifs aux mesures de soutien pour la décarbonation industrielle devrait se prolonger jusqu'en 2032..... 25
2. Le financement de la stratégie hydrogène et de dispositifs destinés à moderniser et à rendre plus compétitives la filière nucléaire..... 25

B. DES MESURES VISANT À PROMOUVOIR LA DÉCARBONATION DES MOBILITÉS ET DU SECTEUR MARITIME.....26
1. 180 millions d'euros de dépenses sont prévues en 2027 en faveur de la décarbonation des mobilités..... 26
2. 16 millions d'euros pour le verdissement du secteur maritime 27

DEUXIÈME PARTIE
LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

I. 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 29

A. LES MOYENS ALLOUÉS À LA POLITIQUE DE BIODIVERSITÉ CONNAISSENT UNE AUGMENTATION MINIME 29

B. LE DÉFI DU FINANCEMENT DU PLAN NATIONAL DE RESTAURATION DE LA NATURE....30
1. Dans le cadre de la mise en œuvre du règlement européen sur la restauration de la nature, la France s'est dotée d'un plan national ambitieux....32
2. Des besoins de financement estimés à plusieurs milliards d'euros par an....33

C. LA GESTION DES PARCS NATIONAUX POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE PAR UNE INTÉGRATION AU SEIN DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ....35
1. Les parcs nationaux constituent des opérateurs majeurs de la politique de biodiversité....35
2. Une gestion qui pourrait encore être améliorée par une intégration au sein de l'Office français de la biodiversité....36

II. 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 38

A. LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES BÉNÉFICIE DE DIFFÉRENTS FINANCEMENTS RÉPONDANT À DES LOGIQUES COMPLÉMENTAIRES....41

B. LA RATIONALISATION DES CRÉDITS DU FONDS CHALEUR PEUT, SOUS CERTAINES CONDITIONS, PASSER PAR LA MISE EN ŒUVRE DE FINANCEMENTS ALTERNATIFS AUX SUBVENTIONS....43

III. LE FONDS VERT CONNAÎT UNE ÉVOLUTION EN TROMPE-L'ŒIL 50

A. LE FONDS VERT AFFICHE UNE AUGMENTATION TROMPEUSE....50

B. L'EXÉCUTION DU FONDS VERT EN 2026 S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LES VAGUES DE CANICULES DE L'ÉTÉ....51

C. LE FONDS TERRITORIAL CLIMAT, UNE INITIATIVE À RELANCER....53

IV. LE PROGRAMME 386 : UN NOUVEAU PROGRAMME SPÉCIFIQUEMENT DÉDIÉ À LA FORÊT.... 55

A. UN NOUVEAU PROGRAMME QUI LAISSE TRANSPARAÎTRE UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS AVEC DEUX OBJECTIFS MAJEURS DE POLITIQUES PUBLIQUES....55
1. Un programme spécifiquement dédié à la forêt avec des crédits en hausse....55
2. Un programme doté d'une action et de 14 sous-actions....58
3. L'Office national des forêts (ONF) et le Centre national de la propriété forestière (CNPF), les deux principaux opérateurs forestiers financés par le programme 386....60

B. UN PROGRAMME JUSTIFIÉ POUR DONNER DE LA VISIBILITÉ A LA POLITIQUE FORESTIÈRE DANS UN CONTEXTE OÙ LA FORÊT FRANÇAISE FAIT FACE À DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS....63
1. Des incendies de plus en plus fréquents en lien avec le réchauffement climatique....63
2. Un puits de carbone naturel de plus en plus vulnérable....64
3. Une filière bois et forêts aux prises avec des difficultés économiques....66
4. La mesure de la performance proposée pour ce programme....67

TROISIÈME PARTIE
SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

I. DEPUIS MARS DERNIER, UNE NOUVELLE CRISE DES PRIX DE L'ÉNERGIE S'EST DÉCLENCHÉE 71

A. UNE HAUSSE DES PRIX DU GAZ PROVOQUÉE PAR LA CRISE AU MOYEN-ORIENT HEURTE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE 71
1. Les cours du gaz ont augmenté à un niveau inédit depuis 2022 71
2. La hausse des prix de marchés du gaz se répercute sur les consommateurs finaux 72

B. LA HAUSSE DES COURS DU GAZ SE TRANSMET À L'ÉLECTRICITÉ, MAIS LE TARIF RÉGLEMENTÉ PROTÈGE LES MÉNAGES ET LES TPE 73
1. Une augmentation substantielle des prix de marché de l'électricité observée à partir du second semestre 2026 73
2. Les tarifs réglementés de vente d'électricité (TRV[e]) ont protégé les petits consommateurs de la hausse des prix de marché mais la promesse du Premier ministre d'une stabilité des prix durant toute la période hivernale reste à concrétiser 74

C. LES PRIX À LA POMPE REDEVIENNENT EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉS MALGRÉ LA RÉCENTE BAISSE DU BARIL 75

II. LE COÛT DES COMPENSATIONS DE L'ÉTAT AUX PRODUCTEURS D'ÉLECTRICITÉ POURRAIT DIMINUER EN 2027 EN RAISON DE LA HAUSSE DES PRIX SUR LES MARCHÉS DE L'ÉLECTRICITÉ 76

A. LE COÛT POUR L'ÉTAT DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE AU TITRE DE L'ANNÉE 2026 SERA RÉÉVALUÉ À LA BAISSE EN 2027 EN RAISON DE LA HAUSSE DES PRIX SUR LE MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ 76

B. EN 2027, LE COÛT POUR L'ÉTAT DES COMPENSATIONS DE CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE POURRAIT ÊTRE CONTENU EN RAISON DE LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ 79
1. En raison de la hausse des prix de l'électricité, le coût pour l'État des compensations de charges de service public de l'énergie sera vraisemblablement plus bas que la prévision initiale du Gouvernement 79
2. La hausse des prix de l'électricité ainsi que des mesures d'économies devraient contenir le coût des mécanismes de soutien à la production d'énergies renouvelables électriques 82
3. Le coût du soutien à l'injection de biométhane pourrait s'élever à 1,3 milliard d'euros en 2027 84
4. En 2027, le coût de la péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) devrait dépasser les 3,5 milliards d'euros 85
5. Suite à l'abrogation du dispositif de soutien à la cogénération, le coût des charges de service public de l'énergie afférentes se réduit au fur et à mesure de l'expiration des contrats 86
6. Le lancement d'un deuxième appel d'offres pour soutenir la production d'hydrogène décarboné pour un coût prévisionnel estimé à 1,2 milliard d'euros 87

III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES » 88

A. APRÈS UN EFFONDREMENT DU NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS DU CHÈQUE ÉNERGIE SUITE À LA RÉFORME DE SES MODALITÉS D'ATTRIBUTION, L'AUTOMATISATION DE LA DÉTECTION DES MÉNAGES ÉLIGIBLES S'AMÉLIORE PROGRESSIVEMENT 91

B. EN 2026, LE PROGRAMME 174 FINANCE L'INDEMNITÉ « GRANDS ROULEURS » 94

C. POLITIQUE DE L'ÉNERGIE, APRÈS-MINES, LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET QUALITÉ DE L'AIR....96
1. Les dépenses consacrées aux études préalables à l'implantation de parcs éoliens en mer se réduisent depuis 2025....96
2. Les crédits relatifs à l'accompagnement économique et social de l'après-mines devraient diminuer de 13 millions d'euros....97
3. Les crédits relatifs à la lutte contre le changement climatique et à la qualité de l'air devraient très légèrement augmenter 97

IV. LES MOYENS EN MATIÈRE DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE SONT MIS SOUS TENSION ALORS QUE LE PROGRAMME DU NOUVEAU NUCLÉAIRE PRÉPARE SON DÉPLOIEMENT 98

A. L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLAIRE ET DE RADIOPROTECTION EST DOTÉE DE MISSIONS DE CONTRÔLE ESSENTIELLES À LA QUALITÉ DE L'EXPLOITATION DES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES 98

B. UNE INTÉGRATION DES SERVICES DES DEUX AUTORITÉS FUSIONNÉES DÉSORMAIS ACHEVÉE 99
1. La fusion de l'ASN et de l'IRSN visait à rationaliser le cadre du contrôle des installations nucléaires dans un contexte de relance de la filière....99
2. Une intégration progressive des différents services....100

C. DES MOYENS SOUS FORTE TENSION ALORS QUE LE DÉPLOIEMENT DU PROGRAMME DU NOUVEAU NUCLÉAIRE SE PRÉCISE 102
1. Une activité qui devrait connaître un niveau élevé dans les prochains mois et années 102
2. Des moyens sous forte contrainte budgétaire pour 2027 103

V. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (FACÉ) » 105

A. DES RECETTES INDEXÉES SUR L'INFLATION....105

B. DES CRÉDITS RECONDUITS AU MÊME NIVEAU QU'EN 2026....107
1. 358,3 millions d'euros de crédits et un déficit historique qui continue de se résorber progressivement 107
2. Les aides à l'électrification rurale du programme 793 109
3. Le programme 794 111

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS 113
- *ARTICLE 81* **Amélioration des conditions de délivrance et de versement du chèque énergie**....113
- *ARTICLE 82* **Adaptation des dispositifs de soutien à la production d'énergie renouvelable et maîtrise des charges de service public de l'énergie**....120

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE 149

EXAMEN EN COMMISSION.....151

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 177

LA LOI EN CONSTRUCTION 179

L'ESSENTIEL

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**

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].

---

1 Réponses de la DEB aux questions du rapporteur spécial.

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**[1]. 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 »[2] 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**

---

1 *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.*

2 *Budget d'intervention de l'ADEME.*

(- 32 %). Cette diminution prolonge le **mouvement engagé depuis le niveau de 1 373 millions d'euros atteint en 2024**.

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 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)**.

---

1 Réponses de la DGALN aux questions du rapporteur spécial.

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

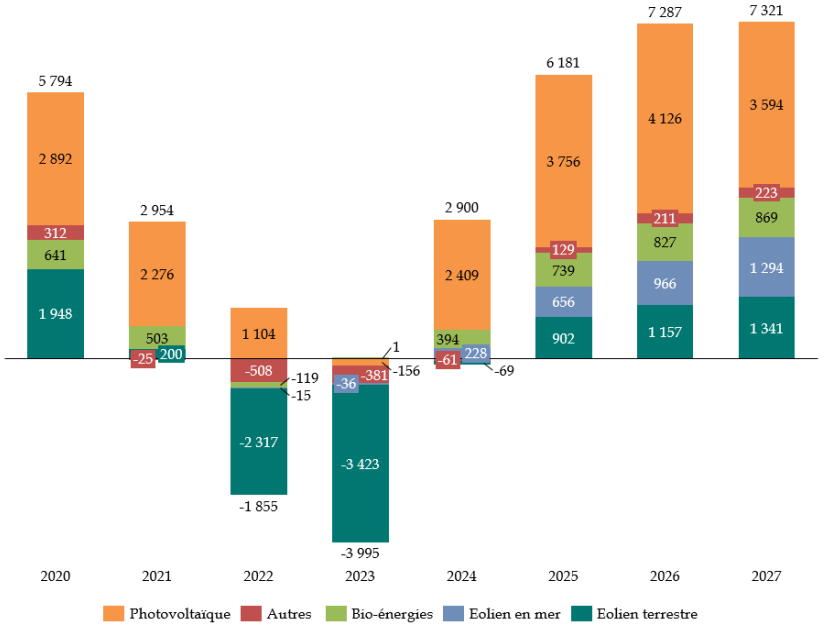
Dans sa délibération annuelle publiée le 15 juillet dernier, **la commission de régulation de l'énergie (CRE) a réévalué à la baisse de 630 millions d'euros les compensations de charges de services public de l'énergie** (CSPE) dues par l'État aux producteurs d'électricité renouvelable **au titre de l'année 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.

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

À cette date, le rapporteur spécial avait reçu 51 % des réponses.

A la date du 17 novembre 2026, le rapporteur spécial avait reçu 97,2 % des réponses.

PREMIÈRE PARTIE
ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. 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 et correspondant au regroupement de crédits précédemment inscrits sur le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture et de l'agro-alimentaire » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

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**.

A. LES PROGRAMMES RELATIFS À LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE

1. Présentation du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »

Le programme 113 est le support des **politiques de l'eau, de la biodiversité, de la protection du littoral, des milieux marins et des paysages**. Ces politiques reposent notamment sur les **opérateurs** dont la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) assure la tutelle : les **six agences de l'eau**, **l'Office français de la biodiversité (OFB)**, les **onze parcs nationaux**, le **Conservatoire du littoral** et **l'Établissement public du marais poitevin**.

Pour 2027, les crédits du programme s'élèvent à près de 390 millions d'euros (baisse de - 0,8 % par rapport à 2026). Cette dotation doit accompagner la poursuite de deux chantiers majeurs :

- d'une part, **la stratégie nationale biodiversité (SNB) 2030**, dont la mise en œuvre doit être structurée par le **plan national de restauration de la nature (PNRN)**, conformément au règlement européen sur la restauration de la nature (RRN) ;

- d'autre part, le **plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau (« plan eau »)**, financé par les agences de l'eau et qui doit être actualisé en 2027 sur la base des propositions remontées des conférences territoriales de l'eau.

2. Présentation du programme 181 « Prévention des risques »

Le programme 181 porte les actions de l'État pour **réduire les risques majeurs sur notre territoire** et **progresser dans la sécurité et la maîtrise des émissions des activités industrielles**, ainsi que les **actions relatives à l'économie circulaire**.

En particulier, le programme est le support de la **contribution au budget de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)**, qui gère notamment le **fonds chaleur** et le **fonds économie circulaire**, pour une **dotation totale de 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)** pour 2027.

La dotation de l'Ademe présente une **évolution contrastée par rapport à 2026**, avec une **baisse de - 16,1 % en AE (soit environ - 330 millions d'euros)** mais une **hausse de + 9,9 % en CP (soit environ + 100 millions d'euros)**. Plus précisément, **le fonds chaleur**, qui finance les actions de décarbonation des collectivités, **connaît une diminution de 300 millions d'euros**.

Intégré au budget général de l'État depuis 2021, **le fonds de prévention des risques naturels (FPRNM, dit « fonds Barnier »)** constitue la **principale source de financement de la politique de prévention des risques naturels de l'État**. Avec **300 millions d'euros en AE** (stable par rapport à 2026) **et environ 240 millions d'euros en CP** (+ 4,4 %) pour 2027, la dotation du fonds Barnier demeure cependant **nettement inférieure au produit de la taxe de l'article 235 *ter* ZE du code général des impôts (« surprime CatNat »)**, évalué à 720 millions d'euros pour 2026.

3. Présentation du programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » (dit « Fonds vert »)

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, **le « Fonds vert » présente une évolution « en trompe-l'œil »**, avec **985 millions d'euros en AE, en hausse de + 17,6 % (soit environ + 150 millions d'euros)**, et **981 millions d'euros en CP, en baisse de - 8,3 % (soit environ - 90 millions d'euros)**.

Cette évolution en « trompe-l'œil » se double d'un « ***tour de passe-passe*** »[1], lié à l'intégration d'une **nouvelle enveloppe de 200 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP consacrée aux « *dépenses pour immobilisations corporelles de l'État* »** : en effet, cette nouvelle enveloppe pourrait correspondre au **financement de projets de rénovation énergétique des bâtiments de l'État**, masquant en réalité une **diminution des moyens alloués aux collectivités**.

4. Présentation du programme 386 « Forêt »

Nouveau programme au sein de la mission, le programme 386 recouvre les **crédits dédiés au secteur forêt-bois**, historiquement portés par le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture et de l'agro-alimentaire » au sein de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Ce regroupement vise à **donner une plus grande lisibilité aux moyens consacrés à la politique forestière** et à **mieux articuler celle-ci avec les politiques de transition écologique, d'adaptation au changement climatique et de décarbonation**.

Pour 2027, le programme est doté d'environ 410 millions d'euros.

B. LES PROGRAMMES RELATIFS À LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

1. Présentation du programme 174 « Énergie, climat et après-mines »

1,2 milliard d'euros de crédits de paiement sont prévus en 2027 sur le programme 174. Ce programme se compose désormais principalement des crédits relatifs au **chèque énergie (700 millions d'euros).**

[1] *Le Monde du 2 octobre 2026, « Budget : le fonds vert est-il vraiment en hausse comme l'a affirmé la ministre de la transition écologique ? ».*

L'article 81, rattaché à la mission, doit permettre d'**améliorer la détection automatique des bénéficiaires du chèque énergie** afin de limiter le phénomène de non recours du dispositif.

Le programme 174 comporte aussi des crédits relatifs à la politique de l'énergie, notamment au titre d'études préalables à l'installation de champs éoliens en mer (61 millions d'euros).

En 2026, le financement de l'indemnité « grands rouleurs » versés aux actifs ayant besoin de leur véhicule pour se rendre sur leur lieu de travail a aussi été assuré par des ouvertures de crédits (par deux décrets d'avance) sur ce programme.

L'action 04 du programme porte sur **la « gestion économique et sociale de l'après-mines »** avec des crédits relatifs à la structure de liquidation des Mines de potasse d'Alsace et les dépenses liées aux travaux de confinement de l'ancien site de stockage souterrain des déchets ultimes (Stocamine) ainsi que la subvention pour charges de service public versée à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM).

Deux opérateurs sont rattachés au programme 174 :

- **l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)** ;

- **l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)**.

2. Présentation du programme 345 « Service public de l'énergie »

Le programme 345 comporte essentiellement les crédits relatifs aux dispositifs de **soutien aux producteurs d'électricité renouvelable et de biogaz**. Il s'agit de dépenses largement contraintes résultant de contrats de soutien signés entre l'État et les producteurs sur des durées de 20 ans.

Ces dispositifs garantissent un prix de vente aux producteurs et l'État compense la différence avec les prix de marchés. Ainsi, le coût de ces dispositifs augmente avec la baisse des prix de marché et inversement. Le coût de ces dispositifs est évalué par la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

9,5 milliards d'euros de crédits sont prévus sur le programme 345 en 2027, contre 9,6 milliards d'euros en 2026.

L'article 82, rattaché à la mission, **prévoit plusieurs dispositions visant à réduire le coût pour l'État de ces compensations pour charges de service public de l'énergie (CSPE)** en prévoyant principalement :

- une **résiliation anticipée**, en fonction de l'atteinte d'un critère de viabilité économique, **de certains contrats photovoltaïques anciens** (signés jusqu'en 2010) **à des tarifs de soutien très élevés** ;

- une **révision à la baisse des tarifs de soutien de certains contrats photovoltaïques** (S21) pour les installations de plus de 300 kilowatt-crêtes (kWc) ;

- un **accroissement de la part reversée à l'État de certaines garanties d'origine de biogaz** ;

- **une extension du dispositif d'arrêt ou de limitation de la production d'électricité des installations soutenues lorsque survient des épisodes de prix négatifs** et une **réduction du montant des primes versées par l'État aux producteurs** dans ces circonstances.

3. Présentation du programme 235 « Sûreté nucléaire et radioprotection »

Le programme 235 porte **les moyens de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)** qui assume, au nom de l'État, le **contrôle des activités nucléaires civiles ainsi que de la radioprotection**, et exerce des missions de recherche, d'expertise, de formation et d'information des publics.

L'ASNR regroupe les missions précédemment exercées par **l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)** et la plus grande partie de celles de **l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**, dont **la fusion est intervenue en 2025**.

Pour 2027, la dotation de l'ASNR s'élève à **344 millions d'euros** (baisse de - 1,1 %).

4. Présentation du compte d'affectation spéciale « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (CAS Facé)

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

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

- des travaux d'électrification rurale ;

- des opérations de maîtrise de la demande d'électricité ;

- des opérations de production d'électricité par des énergies renouvelables ;

- des installations de production de proximité dans les zones non interconnectées (ZNI).

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

Jusqu'en 2024, les recettes du CAS provenaient d'une contribution des gestionnaires des réseaux de distribution publique d'électricité. Dans la mesure où elle n'était pas conforme aux règles du droit de l'Union européenne, **l'article 20 de la loi de finances pour 2025 a prévu, à compter du 1er 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.

Les crédits prévus sur le CAS Facé en 2027 sont identiques aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2026 : **358,3 millions d'euros**.

II. LE PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE – MISE EN EXTINCTION DU PLAN DE RELANCE »

En 2026, **du fait de la suppression de la mission « Plan de relance », le programme 362 « Écologie »**, qui faisait partie de cette mission depuis sa création, **est transféré au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »**. **En phase d'extinction, ce programme n'a plus vocation à être abondé de nouveaux crédits** en lois de finances. Les crédits ouverts en cours de gestion ne correspondent qu'au **report des crédits de paiement (CP), non consommés l'année précédente,** qui constituent les **restes à payer** du programme. Compte-tenu de la prévision de consommation de crédits au cours de l'exercice 2025, le projet annuel de performances prévoit qu'**au 31 décembre 2026, les restes à payer de ce programme devraient représenter 1,9 milliard d'euros**.

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

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

Le plan de relance avait prévu des dispositifs de soutien visant à accélérer la **décarbonation des processus industriels** avec un volet spécifique destiné à encourager le développement de la **production de chaleur bas carbone** par la mise en service de chaudières alimentées par de la biomasse. En 2027, le projet annuel de performances anticipe des décaissements de **85 millions d'euros** au titre de ces dispositifs pour lesquels la consommation des CP relatifs aux engagements restant à payer devrait s'étendre jusqu'en 2032.

2. Le financement de la stratégie hydrogène et de dispositifs destinés à moderniser et à rendre plus compétitives la filière nucléaire

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

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

de l'hydrogène décarboné et à déployer des solutions de décarbonation des activités industrielles.

Pour les **appels à projets de l'Ademe, 12,5 millions d'euros** devraient être décaissés **en 2027** notamment, d'après le projet annuel de performances du programme 362, en vue d'importantes échéances « *pour le projet de déploiement de l'hydrogène carburant à Paris et pour le projet de diversification du mix énergétique des ports de Corse* ».

La participation de la France au PIIEC hydrogène est quant à elle financée par deux vecteurs, d'une part le programme 362 (pour 1,3 milliard d'euros) et d'autre part le plan France 2030 (pour 1,8 milliard d'euros). En 2027, le décaissement de **68,2 millions d'euros** des crédits du programme 362 est anticipé au titre de ce dispositif.

Le plan de relance a également prévu **des dispositifs visant à soutenir la compétitivité du secteur nucléaire pour un total de 200 millions d'euros**. Il s'agissait, d'une part, de soutenir la modernisation industrielle et le renforcement des compétences dans la filière et, d'autre part, de promouvoir la R&D. **Le programme doit s'achever en 2027**, exercice au cours duquel le décaissement de **0,9 million d'euros** est programmé.

Le plan de relance prévoyait également d'allouer **50 millions d'euros aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité** (Aodé)[1] pour, en complément des crédits attribués dans le cadre du CAS Facé, améliorer la résilience des réseaux électriques en zone rurale. À la fin de l'année 2026, les reste à payer relatifs à cette mesure devraient s'élever à **1,5 million d'euros** qui doivent être intégralement consommés en 2027.

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

1. 180 millions d'euros de dépenses sont prévues en 2027 en faveur de la décarbonation des mobilités

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

Ainsi, **en 2027, 150 millions de CP** devraient-ils être consommés pour financer des investissements visant notamment à contribuer à **améliorer l'offre de transports en communs dans les zones urbaines denses, à encourager l'usage du vélo** (voies cyclables, stationnements en gare, *etc.*), à créer des **voies routières réservées aux modes partagés** tels que le covoiturage ou encore à **régénérer le réseau des voies navigables**. À la fin de l'année 2026, les restes à payer relatifs à ces dispositifs devraient encore dépasser les

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

400 millions d'euros. Aussi, le calendrier de consommation des CP destinés à couvrir ces engagements devrait-il se prolonger jusqu'en 2029.

Par ailleurs, **30 millions d'euros** devraient être consacrés en 2027 **au secteur ferroviaire**, en particulier pour contribuer à des investissements de régénérations de lignes de desserte fine du territoire (ou « petites lignes ») et d'infrastructures multimodales de fret ferroviaire.

2. 16 millions d'euros pour le verdissement du secteur maritime

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

Le plan de relance avait ainsi prévu de consacrer[1] 175 millions d'euros à des opérations d'investissement dédiées au verdissement des grands ports maritimes. La consommation de **16 millions d'euros** de CP est prévue à ce titre en 2027.

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

DEUXIÈME PARTIE
LE FINANCEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

I. 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

A. LES MOYENS ALLOUÉS À LA POLITIQUE DE BIODIVERSITÉ CONNAISSENT UNE AUGMENTATION MINIME

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].

La France dispose d'ores et déjà, avec la SNB, d'un **cadre d'intervention opérationnel solide** qui permet, depuis 2023, de mettre en œuvre un nombre important d'actions concourant aux objectifs du RRN.

Comme le relève la DEB, « ***dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, il apparaît nécessaire de se recentrer sur les ambitions de la SNB,***

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

dont la mise en œuvre est engagée depuis trois ans, notamment à travers les projets territoriaux »[1].

Ainsi que l'avait noté le précédent rapporteur spécial dans un rapport de contrôle sur le financement de la SNB 2030[2], les moyens financiers consacrés à cette stratégie sont en-deçà de ceux prévus dans la trajectoire initialement établie par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Pour autant, d'après les éléments transmis par l'administration, *« **le budget 2027 préserve une capacité d'action au niveau territorial** (…) **et s'accompagne d'un effort continu pour agir là où les actions sont les plus pertinentes en recherchant un effet levier accru des moyens de l'État**, notamment pour la mobilisation des fonds européens et privés »*[3].

Concernant le **financement du plan eau**, lancé en 2023 et visant une **gestion plus résiliente et plus sobre de l'eau** face aux tensions quantitatives et aux dégradations de la qualité des eaux, **le plafond annuel des redevances affectées aux agences de l'eau a été relevé de + 150 millions d'euros en LFI 2024, puis de + 135 millions d'euros en LFI 2026, pour atteindre 2 483 millions d'euros en 2026**.

En tenant compte du redéploiement des 150 millions d'euros de primes pour performance épuratoire supprimées à compter de 2025**, ces évolutions portent à + 435 millions d'euros par an les moyens supplémentaires d'intervention des agences de l'eau par rapport à 2023**. À cet égard, **il manque un relèvement de 40 millions d'euros pour mettre pleinement en œuvre le plan eau**.

Le plan eau a vocation à être enrichi en 2027 par de **nouvelles propositions émanant des conférences organisées dans les territoires**, portant sur les volets gouvernance, financement et état de la ressource.

B. LE DÉFI DU FINANCEMENT DU PLAN NATIONAL DE RESTAURATION DE LA NATURE

La SNB 2030, adoptée en novembre 2023, décline **l'ensemble des actions pilotées par la sphère État pour enrayer puis inverser la trajectoire d'effondrement de la biodiversité pour 2030**. Elle repose sur quatre axes :

- **réduire les pressions** qui s'exercent sur la biodiversité ;

- **restaurer la nature** ;

- **mobiliser les différents acteurs** ;

---

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

[2] *Rapport d'information n° 871 (2025-2026) de Mme Christine LAVARDE, fait au nom de la commission des finances, sur le financement de la Stratégie nationale biodiversité 2030, déposé le 8 juillet 2026*

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

- assurer les moyens d'atteindre les ambitions.

Fin 2025, la quasi-totalité des actions étaient désormais démarrées ou en cours. **Les indicateurs d'état**, que ce soit l'abondance des oiseaux communs spécialistes métropolitains, l'état écologique des cours d'eau ou encore l'état de conservation des habitats naturels, **poursuivent une évolution défavorable**. À l'inverse, **certains indicateurs de pression** tels la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, les émissions annuelles de gaz à effet de serre ou la pollution lumineuse **connaissent des trajectoires à la baisse encourageantes** même si à un rythme encore insuffisant pour atteindre les cibles fixées. D'autres en revanche demeurent constants voire en hausse (à l'image du nombre de nouvelles espèces exotiques envahissantes).

D'après la DEB, « *ces évolutions contrastées montrent que, **si les efforts pour réduire les pressions semblent commencer à porter leurs fruits, l'effet sur la biodiversité est insuffisant, vraisemblablement du fait de la multiplicité des pressions, de leur effet combiné qui aggrave les conséquences de chacune d'entre elles*** »[1].

Malgré le contexte budgétaire national qui ne permet pas le déploiement immédiat de toutes les actions inscrites à la SNB et nécessite leur priorisation, **l'ambition de la SNB n'est pour autant pas remise en cause, et des avancées ont été permises durant les deux premières années de mise en œuvre**, à l'image de l'augmentation du nombre et de la superficie des aires protégées ou de la protection de nouvelles espèces.

Le rapport IGF-IGEDD de 2022 prévoyait 1,5 milliard d'euros supplémentaires au profit de la mise en œuvre de la SNB par le programme 113 entre 2023 et 2027, dont 1,1 milliard d'euros sur la période 2023-2026.

En 2023 et 2024, la loi de finances initiale s'est conformée à la trajectoire du rapport IGF-IGEDD, avant que les gels et annulations en gestion ne réduisent les capacités d'intervention en 2024.

Compte tenu des annulations intervenues en 2024, et des nouvelles baisses de crédits en LFI 2025 et 2026 en lien avec le contexte des finances publiques, **les crédits supplémentaires prévus sur la période 2023-2026 s'établissent à 427 millions d'euros**[2].

---

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

[2] *Sur la base des dépenses exécutées, les moyens du programme 113 sont en hausse « brute » de 555 millions d'euros par rapport à 2022, hausse portée à 427 millions d'euros en neutralisant les financements exceptionnels pour compléter l'intervention des agences de l'eau des travaux nécessaires à la mise à niveau des réseaux d'eau (100 millions d'euros sur 2022 et 2023), le plan tourisme (13 millions d'euros sur 2022 et 2023) et le plan d'indemnisation des dégâts de gibier (50 millions d'euros sur la période 2023-2025).*

En plus des crédits du programme 113, **la stratégie nationale biodiversité se décline à travers d'autres mesures du Fonds vert porté par le programme 380** :

- la **renaturation des villes et des villages** est un exemple de mesure qui porte des objectifs à la fois d'adaptation au changement climatique, de désimperméabilisation des sols et de préservation de la biodiversité, avec une dotation de 142 millions d'euros en 2024 et 81 millions d'euros en 2025 ;

- le **recyclage des friches**, en contribuant à limiter l'artificialisation des sols, participe également de la mise en œuvre de stratégie nationale de biodiversité, pour 329 millions d'euros en 2024 et 193 millions d'euros en 2025.

Par ailleurs, **le Fonds vert du programme 380 porte en 2026 les mesures auparavant portée par le « Fonds vert biodiversité » du programme 113**, afin de simplifier l'accès aux aides pour les acteurs locaux et mieux les articuler avec les autres aides au recyclage des friches ou à la renaturation.

En outre, **les agences de l'eau ont engagé 366 millions d'euros en 2024 et 383 millions d'euros en 2025 pour des opérations de « Restauration et gestion des milieux humides, leurs habitats et écosystèmes »**.

1. Dans le cadre de la mise en œuvre du règlement européen sur la restauration de la nature, la France s'est dotée d'un plan national ambitieux

L'élaboration du plan national pour la restauration de la nature (PNRN) a été pilotée par le ministère chargé de l'écologie, en lien avec les directions compétentes en interministériel, et ses opérateurs. Le plan a été élaboré au niveau national en **co-construction avec les parties prenantes et la société civile**, avec :

- une **concertation préalable du grand public** sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP) à l'été 2025, suivie d'une concertation continue ;

- des **groupes de travail avec les parties prenantes** s'appuyant sur les instances sectorielles préexistantes (marin, aquatique/humide, agricole, forestier, urbain, pollinisateurs, aménageurs) entre mai et octobre 2025, suivis d'une présentation en avril /mai des propositions pour le plan ;

- une **association des territoires** sous l'égide des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), en sollicitant les Comités régionaux de la biodiversité (CRB) entre février et avril 2026, avec des groupes techniques sur Natura 2000 avec les Conseils régionaux et des points réguliers avec Régions de France ;

- une **consultation des instances du Comité national de la biodiversité (CNB), du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) et du Comité national de l'eau (CNE)**, pour avis ou information entre avril et juin 2026.

Le PNRN soumis à la Commission européenne le 9 octobre 2026 intègre les retours de ces concertations.

Ainsi que le précise la DEB, une **évaluation des incidences environnementales** par un bureau d'études indépendant, pour avis de l'autorité environnementale puis participation du public par voie électronique (PPVE), sera réalisée d'ici fin 2026. En effet, **le projet de plan soumis à la Commission européenne sera amendé en 2027 pour finalisation en septembre 2027, sur la base de l'évaluation réalisée au niveau européen**. L'avis de l'autorité environnementale et les contributions à la PPVE seront pris en compte en parallèle des résultats de l'évaluation de la Commission européenne pour finaliser le projet de plan en 2027. **La mise en œuvre pourra néanmoins débuter dès 2027, en particulier pour la poursuite et le renforcement d'actions existantes**.

Le PNRN cible les habitats d'intérêt communautaire d'une part, et est organisé par écosystème pour les autres objectifs d'autre part.

2. Des besoins de financement estimés à plusieurs milliards d'euros par an

S'agissant des besoins, **une évaluation des coûts de mise en œuvre du plan national a été faite sous le pilotage du ministère en charge de l'écologie** en lien avec les groupes de travail techniques mis en place pour chaque écosystème concerné. Les besoins estimés avec des méthodologies différenciées en fonction des objectifs du RRN portent sur :

- **l'acquisition de connaissances** (dont le suivi des insectes pollinisateurs et de l'état des habitats d'intérêt communautaire) au regard des besoins estimés par les experts en la matière ;

- **les opérations de restauration ou récréation d'écosystèmes en bon état** (remise en eau de tourbières, effacement d'obstacles à l'écoulement…) avec des coûts à l'hectare rapportés aux objectifs surfaciques chiffrés ;

- **la levée des pressions**, notamment dans les écosystèmes agricoles, marins et forestiers, sur la base des chiffrages établis dans les rapports d'inspection.

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[1]. 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.

Au-delà du manque de visibilité sur les financements actuels, la DEB indique que **plusieurs limites méthodologiques ont été identifiées dans le cadre de cette première évaluation** :

- des difficultés à lier moyens mobilisés et impact environnemental ;

- le fait que l'atteinte des objectifs repose sur des projets avec une part d'aléa liée à l'environnement et aux caractéristiques propres à chaque projet pouvant faire varier sensiblement ses coûts ;

- les échantillons relativement réduits utilisés pour l'établissement de coûts moyens ;

- le possible recoupement de surfaces.

Une nouvelle mission inter-inspections doit être lancée pour approfondir ces premiers éléments et définir des trajectoires de financement des politiques publiques de biodiversité.

Ainsi que le relève la DEB, **un socle financier significatif peut déjà être mobilisé afin de lancer les actions prioritaires et de structurer la mise en œuvre du plan**. D'après l'administration, ce socle « *sera **à pérenniser et orienter sur les objectifs du PNRN au sein des différents périmètres ministériels concernés**, responsables de la mobilisation de moyens financiers nécessaires à la bonne mise en œuvre du plan* »[2]. Le renforcement des connaissances et du suivi permettra d'affiner les besoins financiers et de cibler plus efficacement les investissements futurs.

Par ailleurs, la mise en œuvre du RRN doit créer une **dynamique pour mobiliser des financements publics et privés complémentaires sur la base d'une trajectoire de financement crédible**. Sur le plan des négociations européennes, une telle trajectoire passe par un **objectif de 10 % de dépenses favorables à la biodiversité dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP)**, démarche soutenue par la France, **ainsi que par une prise en compte renforcée des enjeux de biodiversité dans les différents dispositifs sectoriels**, en particulier la politique agricole commune (PAC) et le fonds de cohésion, en cours de négociation dans le cadre du Plan de partenariat national et régional (PPNR). La DEB note à cet égard que « ***le ministère de la transition écologique pourrait également défendre la création d'un chapitre***

[1] *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.*

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

***national**, permettant de s'assurer de la mobilisation de moyens supplémentaires en faveur de nos objectifs, **mais cette position n'est pas encore arbitrée** »*[1].

La mobilisation de fonds privés pour des gains environnementaux nets ne pourra quant à elle se faire que de façon progressive. Les **sites France Crédits Biodiversité** pourront y contribuer (objectif d'une dizaine de sites volontaires agréés d'ici fin 2027, et 30 sites volontaires agréés d'ici 2030). L'initiative *« Finance Alliance for Nature & People »* pilotée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) sur le volet national doit permettre d'aboutir à des propositions concrètes à mettre en œuvre pour simplifier l'engagement des acteurs privés en faveur de la restauration et la préservation de la biodiversité. Ces travaux pourront être intégrés par le Comité National des Financeurs de la biodiversité devant être lancé d'ici la fin d'année 2026 par le ministère en charge de l'environnement. **L'adossement des enjeux de biodiversité aux dispositifs de compensation carbone (Label Bas-Carbone par exemple) est également à considérer**, afin de bénéficier de l'acculturation plus forte des acteurs privés vis-à-vis de ces enjeux.

Enfin, **l'intégration de la levée des pressions sur la biodiversité dans les politiques sectorielles et la définition d'une trajectoire de réduction des subventions dommageables (mesure prévue dans le cadre de la SNB) sera de nature à diminuer les coûts et les délais de restauration**. Sur ce dernier point, une **trajectoire de réduction des dépenses dommageables à la biodiversité** a été présentée lors de la dernière COP17, avec un **objectif de baisse de 16 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 2025**. Ainsi que le souligne la DEB, *« **la France est le deuxième pays au monde à se doter d'une telle trajectoire, dont l'ambition pourra être élargie dans les années à venir** »*[2].

C. LA GESTION DES PARCS NATIONAUX POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE PAR UNE INTÉGRATION AU SEIN DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ

1. Les parcs nationaux constituent des opérateurs majeurs de la politique de biodiversité

En France, **les onze établissements publics des parcs nationaux assurent la protection d'environ 8 % du territoire terrestre et maritime français** : Vanoise (1963), Port-Cros (1963), Pyrénées (1967), Cévennes (1970), Écrins (1973), Mercantour (1979), Guadeloupe (1989), La Réunion (2007), Guyane (2007), Calanques (2012) et le Parc national de Forêts (2019). Ils couvrent **près de 5 millions d'hectares (territoires terrestres et marins), dont plus de la moitié en zone de cœur à protection forte**. Les aires optimales d'adhésion des parcs nationaux concernent 522 communes, parmi lesquels 397 ont aujourd'hui adhéré aux chartes.

---

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

Ainsi que le souligne la DEB, ces établissements publics constituent « ***un outil privilégié pour contribuer à la conciliation entre les activités humaines et la protection des espaces naturels d'exception*** »[1]. Ils sont l'un des outils territoriaux majeurs pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale biodiversité (SNB 2030). Les parcs nationaux représentent **près d'un quart des aires protégées terrestres en France en surface**. Ils sont aussi, avec les réserves naturelles, des moteurs incontournables de la Stratégie nationale aires protégées (SNAP) en contribuant très significativement à l'atteinte des objectifs de protection forte des milieux terrestres et marins.

« ***Véritables laboratoires d'études pour l'adaptation des écosystèmes aux changements climatiques*** »[2], les Parcs nationaux évaluent la vulnérabilité des milieux et expérimentent des solutions pour la réduire dans le cadre du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC3).

Les parcs nationaux jouent le rôle de leviers d'un développement local durable et sont générateurs d'activités et de bénéfices : mise en valeur d'un patrimoine naturel et paysager exceptionnel, adaptation des écosystèmes au changement climatique, relais des enjeux de la transition écologique au plus près des territoires, accompagnement des acteurs locaux dans la transition écologique.

2. Une gestion qui pourrait encore être améliorée par une intégration au sein de l'Office français de la biodiversité

La **loi de finances initiale pour 2018** a instauré un nouveau système de financement des opérateurs de la politique de biodiversité, incluant les parcs nationaux, avec :

- d'une part, **un financement annuel par les agences de l'eau en faveur de l'Office français de la biodiversité (OFB)** ;

- d'autre part, **un financement annuel par l'OFB en faveur des parcs nationaux**. Cette dotation représente le financement principal des parcs nationaux.

En 2025, la dotation des parcs nationaux s'est élevée à 74,7 millions d'euros (compensation de la part État de mesures nationales en matière de masse salariale). Le plafond de financement a été augmenté de 5 millions d'euros en LFI 2026, soit un nouveau plafond porté à 79,7 millions d'euros. **La dotation 2026 s'est établie à 76,8 millions d'euros**.

Chaque année, les parcs nationaux bénéficient également de **subventions pour charges d'investissement versées par le programme 113** visant à couvrir des dépenses relatives aux bâtiments (construction, réhabilitation, rénovation énergétique pour les refuges,

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

maisons de parc, bâtiments historique) ou à d'autres opérations nécessaires aux missions des parcs nationaux (achat de matériel, véhicules, scénographie).

Les parcs nationaux bénéficient également d'autres ressources issues de leurs activités pour mener leurs projets : financements européens, mécénat, financements locaux, ressources propres.

En 2025, les moyens humains ont connu une baisse de 7 équivalents temps plein travaillé (ETPT) dans les parcs nationaux, répartie sur huit parcs[1]. Aucune réduction d'effectifs n'est prévue en 2026 pour les parcs nationaux. Pour 2027, le projet de loi de finances prévoit une **baisse du plafond d'emplois de 10 ETPT**.

De fait, **d'autres modèles d'organisation que l'existence d'établissements publics distincts sont possibles pour la gestion des parcs nationaux**. Par exemple, **les parcs naturels marins n'ont pas de personnalité morale, et leur gestion est confiée à l'OFB**. Cette organisation a le mérite de permettre une mutualisation et une coordination renforcée des actions menées par les parcs.

De surcroît, **dans la pratique, une grande partie des fonctions support des parcs nationaux sont déjà mutualisées avec l'OFB**.

Une telle intégration des parcs nationaux au sein de l'OFB a été **recommandée par la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État[2]**. Dans la mesure où cette réorganisation serait purement administrative, les missions réalisées par les parcs nationaux ne seraient pas remises en cause.

Au regard de ces éléments et **s'inscrivant dans la suite de la recommandation portée par son prédécesseur, le rapporteur spécial propose, par son amendement FINC.6, une réduction de crédits sur le programme 113 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**.

---

[1] *Les moyens humains des Parcs nationaux de Forêts et des Calanques, récemment créés, et du Parc amazonien de Guyane ont été maintenus.*

[2] *Rapport n° 807 (2024-2025) de Mme Christine LAVARDE, fait au nom de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, déposé le 1er juillet 2025.*

II. 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).

Évolution des crédits du programme 181 entre 2025 et 2027

(en millions d'euros)

	Exécution 2025		**LFI 2026**		**PLF 2027**		***Évolution PLF 2027 / LFI 2026***	
	AE*	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	***AE***	***CP***
01 – Prévention des risques technologiques et des pollutions	45	53	61	63	61	63	*0 %*	*0 %*
10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques	36	33	65	38	44	44	*- 32 %*	*+ 16 %*
11 – Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	41	40	57	42	50	50	*- 12 %*	*+ 19 %*
12 – Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	843	843	2 046	1 033	1 716	1 136	*- 16 %*	*+ 10 %*
13 – Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	33	33	39	39	39	39	*0 %*	*0 %*
14 – Fonds de prévention des risques naturels majeurs	292	250	300	229	300	239	*0 %*	*+ 4 %*
15 - Retrait gonflement d'argiles	0,7	0,3	30	15	16	5	*- 47 %*	*- 67 %*
Total programme 181	**1 291**	**1 251**	**2 598**	**1 459**	**2 226**	**1 576**	***- 14 %***	***+ 8 %***

Note : la dotation en AE pour l'exécution 2025 est présentée hors retraitement des retraits d'engagements antérieurs.

Source : commission des finances d'après les réponses de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) aux questions du rapporteur spécial

Les **actions 1 (prévention des risques technologiques et des pollutions) et 13 (INERIS)** présentent un montant stable entre la LFI 2026 et le PLF 2027.

L'action 10 (prévention des risques naturels et hydrauliques) présente, d'une part, une baisse en AE (- 27,4 millions d'euros) et, d'autre part, une augmentation en AE=CP (+ 6,4 millions d'euros).

La baisse en AE de - 27,4 millions d'euros porte sur des AE pour lesquelles il n'y avait pas de CP correspondant en LFI 2026.

L'enveloppe supplémentaire de 6,4 millions d'euros correspond à la **prise en compte d'une mesure nouvelle pour la réalisation du projet Vigicrues 2030** qui prévoit d'étendre la vigilance aux crues à l'ensemble du territoire hexagonal : l'objectif est d'assurer notamment la **protection des 18 millions d'habitants concernés par les crues** (contre 8,5 millions d'habitants aujourd'hui couverts).

L'action 11 (gestion de l'après-mines) présente, d'une part, une baisse en AE (- 15 millions d'euros) et, d'autre part, une augmentation en AE=CP (+ 7,9 millions d'euros).

La baisse en AE de - 15 millions d'euros porte sur des AE accordées pour la mise en œuvre du règlement européen sur le méthane mais pour lesquelles il n'y avait pas de CP correspondant en LFI 2026.

L'enveloppe supplémentaire de 7,9 millions d'euros correspond :

- en premier lieu, à une augmentation de 2 millions d'euros pour le maintien en sécurité des anciens bassins miniers (pompages, surveillance, remédiations…) ;

- en deuxième lieu, à une augmentation tendancielle de 1 million d'euros pour la réalisation d'office de travaux de mise en sécurité (biens et personnes) ;

- en troisième lieu, à la **prise en compte d'une mesure nouvelle, à hauteur de 4,9 millions d'euros, dans le cadre de la mise en œuvre du règlement européen sur le méthane**. Ce règlement vise à réduire les émissions de méthane du secteur de l'énergie. À ce titre, son exécution implique de **réaliser des mesures en continu imposées jusqu'à la mise en œuvre de mesures d'atténuation**, pour les puits de pétrole inactifs dont l'exploitant a disparu et pour les mines de charbon fermées. Des études menées montrent que les émissions de méthane des puits de pétrole inactifs (11 000) sont de moins de 40 tonnes par an. Il est donc notamment proposé une atténuation sur les puits les plus émissifs.

Les **crédits de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), portés par l'action 12**, 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 1033,4 millions d'euros en 2026), avec un **fonds chaleur à 547 millions d'euros** (contre 847 millions d'euros en 2026)[1] et un **fonds économie circulaire à 55 millions d'euros** (contre 100 millions d'euros en 2026).

L'action 14 (Fonds de prévention des risques naturels majeurs – FPRNM, plus connu sous le nom de « Fonds Barnier ») présente le **même niveau en AE qu'en LFI 2026, à 300 millions d'euros**, et comprend une **augmentation de CP à hauteur de + 10 millions d'euros, soit 238 millions d'euros**.

D'après la DGPR, ces montants doivent permettre de **répondre au fort besoin estimé du fait d'un haut niveau d'engagements concernant les mesures de prévention prises dans le cadre des plans d'action de prévention des inondations (PAPI)** des collectivités ainsi que du fait de la **mise en conformité des digues domaniales**.

En LFI 2026, les crédits de **l'action 15 « Retrait gonflement argile », créée à l'initiative de la commission des finances du Sénat**, étaient de 30 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP au titre de l'expérimentation lancée fin 2025 d'actions de prévention dans 11 départements parmi les plus fortement exposés. Ainsi que le souligne la DGPR, « ***tous les crédits ont loin d'avoir été consommés et des pistes de simplification du dispositif sont en cours d'arbitrage*** »[2].

Le rapporteur spécial rappelle que cette mesure 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 2023**[3], **le précédent 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**. Il s'agissait ainsi de 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] *Montants avant mise en réserve.*

[2] *Réponses de la DGPR aux questions du rapporteur spécial.*

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

Dans le cadre du PLF 2027, **16 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP sont prévus sur l'action 15 pour continuer l'expérimentation** en cohérence avec le faible taux d'engagement de 2026.

Le rapporteur spécial souligne la nécessité de poursuivre cette expérimentation, dont la mise en œuvre a souffert d'un retard important dans la prise des textes réglementaires d'application.

A. LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES BÉNÉFICIE DE DIFFÉRENTS FINANCEMENTS RÉPONDANT À DES LOGIQUES COMPLÉMENTAIRES

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**.

Comme le relève la DGPR, les augmentations en AE allouées au FPRNM depuis 2024 et la prise en compte des autres crédits destinés à la prévention des risques montrent que « ***l'ensemble de ces crédits est du même ordre de grandeur que le montant du prélèvement sur la surprime Catnat*** »[1].

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

Évolution des crédits (en AE) finançant la politique de prévention des risques naturels et comparaison avec le produit de la surprime Catnat entre 2022 et 2027

(en millions d'euros)

	2022	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
FPRNM	235	205	225	300	300	300
Autres crédits destinés à la prévention des risques qui relèvent du régime d'assurance des catastrophes naturelles	37	38	193	214	291	-
Dont montants consacrés au retrait gonflement d'argile (action 15)				*30*	*30*	*16*
Dont montant du Fonds vert			*155*	*119*	*196*	-
Total	**272**	**243**	**418**	**514**	**591**	**-**
Produit de la taxe de l'article 235 *ter* ZE du CGI	**252**	**273**	**295**	**485**	**550 (estimation)**	**560 (estimation)**

Note : les montants indiqués correspondent, selon les cas, aux ressources initiales ou à des montants estimatifs.

Source : commission des finances d'après les réponses de la DGPR aux questions du rapporteur spécial

Les différents financements bénéficiant à la prévention des risques naturels répondent à des **logiques distinctes et complémentaires** :

- les financements octroyés dans le cadre du FPRNM s'inscrivent dans une **politique de prévention répondant à des impératifs de menaces graves pour la vie humaine** ou à une **politique de priorisation de la mobilisation du fonds sur les territoires les plus exposés, c'est-à-dire couvert par un plan de prévention des risques (PPRN)** ;

- le Fonds vert permet d'**accompagner des communes et collectivités soumises à une sinistralité plus diffuse**, où les dispositifs permettant la mobilisation du FPRNM ne sont pas encore ou n'ont pas vocation à être déployés. En particulier, le Fonds vert permet de **financer des risques non intégrables au FPRNM car assurables** (à l'image des incendies de forêt) **ainsi que le recul du trait de côte qui n'est pas considéré comme un risque naturel majeur par la DGPR.**

Ainsi que le souligne la DGPR, le Fonds Barnier et le Fonds vert[1] sont « ***deux outils complémentaires, au périmètre distinct, visant à réduire la sinistralité consécutive d'événements naturels*** »[2].

Les dépenses de prévention des risques financées par l'action 10 du Fonds vert (programme 380)

Le Fonds vert, porté par le programme 380, est destiné au soutien des projets de transition écologique des collectivités territoriales. Il contribue en partie à la prévention des risques naturels. Les crédits qui lui sont alloués sont déconcentrés aux préfets, qui sélectionnent les projets présentés par les collectivités et peuvent modifier la répartition du Fonds vert en fonction des priorités qu'ils apprécient sur leur territoire.

Les crédits budgétaires de l'action 10 du programme 380, correspondant pour la majorité à des **dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'État**, permettent de financer notamment :

- des **actions de connaissance des risques et leur diffusion** ;

- la **neutralisation des digues domaniales non transférées aux collectivités territoriales** ;

- la **production de la vigilance crues (Vigicrues) et la surveillance des cours d'eau en étiage**, ainsi que les investissements portant sur les infrastructures connexes utiles à la prévision, notamment les radars météorologiques ;

- les **subventions à des opérateurs de l'État** contribuant à l'acquisition de connaissances sur les risques, l'appui du service central Vigicrues, l'appui technique des services régionaux dans leur mission de contrôle des ouvrages hydrauliques, le développement de méthodes de connaissance des débits et des zones inondables ainsi que d'analyses économiques de projets.

Ainsi, les autres crédits du programme 380 et ceux de l'action 10 ont des objectifs, des modalités d'attribution et des bénéficiaires bien distincts.

Source : commission des finances d'après les réponses de la DGPR aux questions du rapporteur spécial

B. LA RATIONALISATION DES CRÉDITS DU FONDS CHALEUR PEUT, SOUS CERTAINES CONDITIONS, PASSER PAR LA MISE EN ŒUVRE DE FINANCEMENTS ALTERNATIFS AUX SUBVENTIONS

Pour 2027, le PLF prévoit sur le programme 181, au titre de la subvention pour charges de service public pour le financement de l'Ademe, **1 715 millions d'euros en AE et 1 139 millions d'euros en CP** avant mise en réserve.

[1] *À noter que l'impossibilité de co-financement avec le FPRNM pour une même action a été inscrite au sein des cahiers d'accompagnement du Fonds vert, ce qui confirme le caractère distinct des deux dispositifs.*

[2] *Réponses de la DGPR aux questions du rapporteur spécial.*

Sur les 1 715 millions d'euros en AE, **863 millions d'euros correspondent à un rattrapage technique** lié au changement des modalités budgétaires, destiné à couvrir les paiements relatifs aux engagements pris avant 2026 ; **les 852 millions d'euros restants correspondent aux AE consacrées aux interventions financées sur le « budget incitatif »[1] ainsi qu'au « budget de moyens »[2]**.

Le budget incitatif 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**.

La baisse des crédits 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 %**.

En parallèle, **les autres sources de financement continueront de contribuer à l'activité de l'Ademe**. **Les ressources externes** regroupant notamment les programmes Certificats d'économie d'énergie (CEE), les fonds européens et le dispositif de décarbonation maritime **avaient été programmées à 540 millions d'euros en 2026 et ont vocation à se poursuivre en 2027**. Les programmes France 2030, GPID et H_2 continueront également leur déploiement *via* une gestion pour compte de tiers. Le niveau des crédits du Fonds vert confiés à l'ADEME pour 2027 n'est pas encore arrêté.

Ainsi, **la principale évolution pour 2027 réside dans la forte contraction de la capacité de nouveaux engagements sur le budget incitatif**, particulièrement marquée sur le Fonds chaleur et froid renouvelables et le Fonds économie circulaire.

Les données 2027 restent prévisionnelles, dans l'attente de la présentation et de l'adoption du budget initial de l'agence, et sous réserve des évolutions au cours du débat parlementaire.

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

[1] *Dénomination du budget d'intervention de l'Ademe.*

[2] *Dénomination du budget couvrant les besoins structurels de l'Ademe : les charges de personnel autres que les doctorants, les dépenses de fonctionnement courant ainsi que les investissements.*

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.

Ainsi que le relève la DGPR, **une pure substitution des subventions par des avances remboursables réduit le taux de rentabilité interne (TRI) des projets sollicitant une aide du Fonds chaleur**. L'aide étant répercutée sur le prix de la chaleur facturé aux abonnés, **l'exploitant doit alors augmenter ce prix pour atteindre son TRI seuil**, au risque de ne plus être compétitif face au gaz fossile.

À cet égard, la mission CGE-CGEDD de juin 2018 sur la transformation des aides à l'investissement du Fonds chaleur relevait déjà qu'une substitution des subventions par des avances remboursables n'emporterait pas l'adhésion des professionnels : *« Comptablement, pour les entreprises, **[l'avance remboursable] doit être considérée comme une dette jusqu'à l'instant où elle s'éteint éventuellement, ce qui dégrade les bilans des opérations à leur démarrage**. Les professionnels estiment qu'elle introduit une **incertitude sur les prix de revient qui pourrait avoir des conséquences importantes sur les budgets des ménages modestes clients**. »*[1]

Pour que le TRI reste inchangé, le montant de l'avance doit excéder celui de la subvention remplacée, afin de compenser la valeur actuelle des remboursements futurs. Le rapport entre ces deux montants dépend fortement des caractéristiques du projet et du paramétrage de l'avance (TRI cible, taux de l'avance, durée, différé et conditions de remboursement).

De même, selon l'Ademe, *« **la subvention publique constitue un levier déterminant pour assurer la rentabilité des projets de réseaux de chaleur tout en assurant un prix de vente attractif de la chaleur vendue**. Elle permet d'absorber une part importante des investissements initiaux (génie civil, production, distribution) et de **proposer un prix de la chaleur acceptable pour les usagers**. **Sans ce soutien, les tarifs seraient bien souvent trop élevés, au regard du prix du gaz, pour permettre l'adhésion des futurs raccordés**, compromettant la viabilité économique et sociale du projet »*[2].

Cependant, une vigilance s'impose quant aux effets d'aubaine potentiels. Une aide publique surdimensionnée peut réduire les efforts d'optimisation technique ou financière, et fausser l'évaluation réelle de la performance économique du projet. Il est donc essentiel que la subvention soit à la fois suffisante pour garantir l'équilibre du projet et maîtriser les tarifs, mais aussi justement calibrée pour éviter toute dérive et encourager l'efficacité.

---

[1] *CGE, CGEDD, Mission portant sur la transformation des aides à l'investissement du Fonds chaleur en aides à la production de chaleur renouvelable, juin 2018.*

[2] *Réponses de l'Ademe aux questions du rapporteur spécial.*

Dans cette optique, le niveau de l'aide de l'Ademe est défini, selon la méthode de calcul du Fonds chaleur, **en prenant en compte l'impact de l'aide sur le prix final de la chaleur aux abonnés**, et **en garantissant un maintien de l'efficience** (appréciée en euro par tonne de CO_2).

Pour l'Ademe, dans le cadre des projets du Fonds chaleur, « ***l'avance remboursable peut être une solution pour compléter le financement du porteur de projet***. *Toutefois, ce financement n'améliorera pas le TRI du projet et n'aura donc pas d'impact sur le prix de la chaleur vendue* ». En effet, **les avances remboursables n'améliorent pas le ratio de fonds propres du projet, étant considérées comme de la dette**.

De plus, le recours à ce type de financement alternatif est pénalisé par le **taux d'actualisation imposé par la Commission Européenne sur les avances remboursables**, qui doit être supérieur de 100 points par rapport au taux de la Commission Européenne. Ainsi que le souligne l'Ademe, « ***ce taux élevé, diminue fortement l'appétence des bénéficiaires à une avance remboursable***. *Ceux-ci se financent généralement à des taux plus intéressants, notamment* via *des prêts intra-groupes* »[1].

Le mécanisme des avances remboursables pourrait être **particulièrement pertinent dans deux hypothèses** :

- pour **certains projets spécifiques**, afin de **permettre de sécuriser le porteur sur un risque potentiel de commercialisation du réseau à un prix suffisamment attractif pour le consommateur final** ;

- pour des **projets innovants**, tels que les **projets couplant géothermie et production de saumure de lithium**.

D'après l'Ademe, l'avance remboursable devrait être **adossée à un mécanisme simple et lisible pour le remboursement** afin d'éviter toute interprétation possible et d'alourdir la charge de gestion de l'opérateur.

Par rapport à un versement sous forme de subvention, **l'impact théorique pour l'État en termes de trésorerie est inchangé dans les premières années mais permet des retours financiers à plus long terme (5 à 10 ans)**. Cependant, en pratique, **en cas d'octroi d'avance remboursable pour les projets de réseau de chaleur, les besoins de financement seraient nettement plus élevés pour permettre le même effet qu'une subvention sur le prix de la chaleur**. Comme le relève l'Ademe, ***« ce type de mécanisme induit donc, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation des besoins budgétaires pour l'État dans les premières années, partiellement récupérée à terme »***[2].

Plus largement, la DGPR observe que « *les travaux disponibles suggèrent que* ***l'avance remboursable ne peut être un substitut général à la subvention*** *(…) Les avances remboursables, par leur nature de « quasi fonds*

[1] *Réponses de l'Ademe aux questions du rapporteur spécial.*
[2] *Ibid.*

propres », sont notamment ***utiles pour des projets innovants et risqués, si les conditions de remboursement sont faciles à formuler et à constater*** »[1].

Typologie des financements envisageables pour le déploiement des réseaux de chaleur

Subvention, avance remboursable, prêt à taux bonifié et garantie répondent à des objectifs distincts et doivent être finement articulés. Pour être compétitif par rapport au gaz, un réseau de chaleur doit proposer un prix de la chaleur attractif à l'abonné (part variable « R1 » proportionnelle à la consommation et part fixe « R2 » correspondant à l'abonnement) :

- La subvention réduit l'investissement à amortir et permet d'abaisser la part fixe « R2 ». Elle reste souvent nécessaire au maintien de la compétitivité tarifaire des projets.

- L'avance remboursable améliore la faisabilité financière du projet en réduisant le besoin de fonds propres ou d'emprunt, mais reste une dette à rembourser sur les futures recettes du réseau, en tout ou partie selon la « réussite » du projet. Le prix de la chaleur doit donc dégager la marge nécessaire à ce remboursement. En contrepartie, les sommes remboursées reviennent au financeur public.

- Le recours aux prêts bonifiés constitue une autre piste pertinente de soutien alternatif (il permet en général de couvrir des montants plus importants que les avances remboursables, mais il implique un coût financier persistant pour l'emprunteur) : ils ne peuvent cependant pas non plus être généralisés (l'octroi du financement reste notamment soumis à la validation de la banque et à ses exigences). Au total, il ressort que la substitution systématique d'une avance remboursable ou d'un prêt bonifié à une subvention mobiliserait des montants supérieurs à la subvention (le rapport dépendant de la situation particulière de chaque projet), ce qui aurait un impact significatif sur l'économie des projets.

- La garantie est un mécanisme d'assurance qui couvre des aléas spécifiques sans apporter de financement : la comparer à une subvention en « volume d'endettement » a peu de sens. Son effet sur le prix de la chaleur est indirect (baisse de la prime de risque, donc du coût du financement). À titre d'exemple, le fonds de garantie « Aquifères profonds », géré par la SAF Environnement et doté par l'ADEME et les cotisations des maîtres d'ouvrage, couvre le risque de forage et le risque géologique, puis l'évolution de la ressource en cours d'exploitation.

Source : commission des finances d'après les réponses de la DGPR aux questions du rapporteur spécial

Sur la base des conclusions d'un groupe de travail associant notamment des fédérations de collectivités[2], des bureaux d'études et les directions ministérielles concernées, **le conseil d'administration de l'Ademe a acté en juin 2026 la mise en place dans le Fonds Chaleur d'avances remboursables, en articulation étroite avec les subventions**, dans le cadre des dossiers instruits à compter du second semestre 2026. D'après les éléments transmis par l'Ademe, **cette décision se décline désormais dans l'instruction des dossiers au cas par cas**, en tenant compte des spécificités des projets.

[1] *Réponses de la DGPR aux questions du rapporteur spécial.*
[2] *FEDENE et AMORCE.*

Par ailleurs, **une consultation des acteurs de la filière est actuellement en cours, dans le contexte de la suspension**, depuis le 3 novembre 2026, **du guichet du Fonds Chaleur pour les nouveaux projets**[1]. Cette consultation, dont les conclusions sont attendues dans les prochaines semaines, devrait permettre d'apporter des réponses plus fournies et détaillées à la question des financements alternatifs envisageables pour le déploiement des réseaux de chaleur.

Dans l'attente des conclusions de cette consultation, dont il salue l'initiative au regard de la nécessité de dégager des marges de manœuvre budgétaires, **le rapporteur spécial identifie plusieurs axes pour mettre en œuvre des financements alternatifs de type avances remboursables ou prêts bonifiés**, 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.

Plus largement, **les financements à mobiliser 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.

Ainsi, sur le fondement des éléments indiqués par l'Ademe, en prenant l'hypothèse d'une enveloppe globale fixée à 800 millions d'euros, **les crédits du Fonds Chaleur pourraient être utilement répartis entre, d'une part, 600 millions d'euros pour les subventions et, d'autre part, 200 millions d'euros pour les financements alternatifs**.

[1] *Les dossiers de la file d'attente sont toujours traités.*

Dans la même optique de recherche de modes de financement alternatifs, **le rapporteur reprend à son compte l'initiative portée par son prédécesseur** dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2026[1], visant à instituer un **fonds de garantie « chaleur fatale », d'un montant de 50 millions d'euros**, destiné à couvrir le risque de défaillance de l'industriel. Le montant de 50 millions d'euros est conçu pour permettre de **garantir trois années de risques et amorcer le financement du fonds**, lequel pourra ensuite être complété par une contribution des porteurs de projets.

Ainsi, le rapporteur présente **deux amendements concernant le financement des réseaux de chaleur** :

- d'une part, un **amendement FINC.3 majorant les crédits du Fonds chaleur de 200 millions d'euros, incluant 150 millions d'euros pour des subventions et 50 millions d'euros pour des financements alternatifs**, justifié par la nécessité de permettre un niveau de financement du Fonds suffisant au regard des besoins estimés tout en favorisant le recours à des financements alternatifs ;

- d'autre part, un **amendement FINC.5 instituant un fonds de garantie de 50 millions d'euros pour les projets de valorisation de la « chaleur fatale »**, suivant la même logique de promotion des financements alternatifs pour les projets dont le modèle économique est particulièrement adapté à ce type d'instrument.

[1] *Amendement n° II-2028 au projet de loi de finances pour 2026, présenté par Mme Christine Lavarde au nom de la commission des finances, adopté par le Sénat le 8 décembre 2025.*

III. LE FONDS VERT CONNAÎT UNE ÉVOLUTION EN TROMPE-L'ŒIL

A. LE FONDS VERT AFFICHE UNE AUGMENTATION TROMPEUSE

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 s'élève à 981,4 millions d'euros**.

D'après les éléments transmis par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), le montant des CP devrait permettre d'honorer les demandes de paiement correspondant aux dépenses engagées depuis 2023, ainsi que celles des nouveaux projets bénéficiaires dès janvier 2027. 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**.

S'agissant de la répartition des crédits pour 2027, les montants projetés sont définis par axes du Fonds vert, qui correspondent aux actions budgétaires du programme 380 :

- 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, dont 100 millions d'euros contribuant à l'adaptation de la forêt ;

- l'axe 3 « Amélioration de la qualité du cadre de vie » serait doté de 150 millions d'euros, incluant un transfert en crédits à hauteur de 15,4 millions d'euros en AE vers le Programme d'interventions territoriales de l'État (PITE) Mayotte pour assurer la continuité du plan Eau dans le territoire.

Plus particulièrement, le projet de loi de finances pour 2027 prévoit de mobiliser, au sein du Fonds vert, une **nouvelles 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 (…) 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].

Cependant, « ***la nature des bâtiments concernés et les modalités de mobilisation de cette enveloppe restent à arrêter à l'issue des échanges entre les ministères concernés*** »[2].

---

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

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**.

B. L'EXÉCUTION DU FONDS VERT EN 2026 S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LES VAGUES DE CANICULES DE L'ÉTÉ

Au 3 novembre 2026, **la consommation du Fonds vert s'élève à 485,4 millions d'euros en AE, soit 79,60 % de la ressource totale du programme, et à 605,5 millions d'euros en CP, soit 63,54 %**[1].

Consommation du Fonds vert par axe et par mesure au 3 novembre 2026

(en euros)

	AE	CP
Axe 1 - Performance environementale	**185 821 502**	**328 132 916**
Rénovation énergétique des bâtiments publics (hors écoles)	106 140 691	214 428 524
Rénovation énergétique des bâtiments scolaires	79 643 954	64 930 892
Tri à la source et valorisation des biodéchets	4 038	18 535 959
Rénovation des parcs d'éclairage publc	77 444	26 748 148
Aide aux maires bâtisseurs	-44 625	3 489 393
Axe 2 - Adaptation au changement climatique	**94 267 999**	**77 144 872**
Prévention inondations	21 388 514	13 953 010
Prévention des risques émergents en montagne	3 676 369	3 646 255
Protections des bâtiments Outre-mer contre les vents cycloniques	929 886	1 376 912
Prévention des incendies forêt	8 305 705	9 564 226
Recul du trait de côte	2 843 290	3 302 419
Renaturation des villes et des villages	36 463 424	34 373 801
Connaissance et restauration de la nature (ABC + Reconstruct°)	11 968 589	1 004 379
Autres mesures de transition écologique	0	0
Appui à l'ingénierie des projets	7 551 172	8 667 607
Systèmes information (BOP Administration centrale)	1 026 958	1 119 777
Communication nationale ou locale	114 091	136 486
Axe 3 - Amélioration de la qualité du cadre de vie	**165 222 975**	**175 367 713**
Qualité de l'air (ex. ZFE)	8 649 728	19 672 041
Recyclage des friches	101 666 704	102 832 190
SNB	640 282	11 220 850
Territoires d'industrie en transition écologique	20 361 272	17 995 649
FRLA - Locaux d''activité (BOP Administration centrale)	6 719 584	9 156 139
Mobilités durables en milieu rural	282 787	4 922 357
Développement du covoiturage	0	4 711 467
Transition écologique Maritime	5 208 746	1 426 716
Aménagements cyclables	0	3 334 578
Mobilités durables en zone peu ou moyennement dense	21 693 872	95 725
Plan eau Mayotte	0	0
PCAET - Soutien aux projets des plans climat air énergie territoriaux	**40 089 042**	**9 789 243**
TOTAL programme	**485 401 518**	**590 434 744**

Source : réponses de la DGALN aux questions du rapporteur spécial

[1] *Les mesures de régulation budgétaire ont porté le disponible budgétaire à hauteur de 609,8 millions d'euros en AE et 953,1 millions d'euros en CP, auxquels doit être ajouté le transfert au PITE Mayotte de 30 millions d'euros en AE.*

La prévision d'atterrissage au 31 décembre 2026 prévoit une **consommation de la totalité de l'enveloppe disponible en AE et CP**.

Face à l'intensification des vagues de chaleur liée au changement climatique, **l'amélioration du confort d'été dans les écoles, collèges et lycées constitue une priorité affirmée du Gouvernement**, aux côtés du traitement du confort d'hiver. L'État soutient l'investissement des collectivités territoriales pour la rénovation des établissements scolaires à travers les dotations d'investissement et le Fonds vert, et **la circulaire du 1er avril 2026** de gestion de ces instruments financiers **précise que la rénovation énergétique et l'adaptation au changement climatique de ces établissements constitue une priorité forte**.

Le Fonds vert soutient, depuis sa création, la **rénovation énergétique des bâtiments publics locaux au moyen d'une mesure dédiée, dont le volet « confort d'été » est devenu obligatoire depuis 2025 pour tout projet de rénovation engagé sur le territoire**. Cette exigence connaît une nouvelle évolution en 2026, avec **l'ouverture, sous conditions, du financement de solutions de rafraîchissement actif performantes**, venant compléter les solutions passives déjà soutenues (isolation, protections solaires, ventilation).

Les établissements scolaires constituent les principaux bénéficiaires des crédits de cette mesure, en cohérence avec le plan de rénovation des écoles annoncé par le Président de la République en septembre 2023, qui vise 40 000 établissements rénovés en dix ans. Cette priorité s'est traduite concrètement à partir de 2024, année à compter de laquelle le financement des écoles a fait l'objet d'un ciblage explicite au sein du Fonds vert.

Par ailleurs, le Fonds vert finance des **opérations de renaturation des cours d'école** (désimperméabilisation des sols, plantation d'arbres et d'arbustes, installation de points d'eau, etc.) **qui participent du rafraichissement de l'environnement des enfants et élèves**.

Dans ce contexte, **2 500 écoles et établissements scolaires ont été identifiés, par le ministère de l'éducation nationale, comme prioritaires** au regard de leur vulnérabilité aux fortes chaleurs. Cette liste a été portée à la connaissance des préfets de département et de région, par les services du Premier ministre. **Ces établissements devront ainsi faire l'objet de diagnostics de confort d'été avant la fin de 2026, et de travaux avant l'été 2027**.

Pour 2027, le Gouvernement a annoncé que **l'adaptation au changement climatique constituera un axe d'action prioritaire du Fonds vert**. Dans ce cadre, la rénovation énergétique et l'adaptation des bâtiments publics locaux, incluant le confort d'été, continueront d'être soutenues en priorité pour les établissements scolaires.

Par ailleurs, suite aux incendies de cet été, le Gouvernement a annoncé en juillet 2026 que, dans le cadre de la hausse du Fonds vert à 1 milliard d'euros en 2027, **100 millions d'euros seront dédiés à l'adaptation de la forêt au changement climatique, notamment pour financer des projets dédiés à la prévention et la protection contre les risques d'incendie**, ainsi que des projets destinés à renforcer la résilience et contribuer à la restauration écologique des massifs forestiers. D'après les éléments transmis par la DGALN, **le périmètre de cette nouvelle mesure est en cours de définition par les services compétents**.

C. LE FONDS TERRITORIAL CLIMAT, UNE INITIATIVE À RELANCER

Le Fonds vert a déployé dès 2025, à la demande du Sénat, une **mesure spécifique de financement des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET)**.

Si le dispositif s'est déployé rapidement et a bénéficié aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), il a révélé, d'après l'administration, **certaines difficultés dans la durée**.

En premier lieu, **le déploiement dès 2025 du financement a connu des limites**. Près de 50 % des EPCI, notamment ruraux, n'ont pas bénéficié des financements car ils ne sont pas dotés d'un PCAET. Par ailleurs, la répartition régionale de l'enveloppe était basée sur la population régionale, ce qui a induit des écarts importants de traitement entre EPCI.

En deuxième lieu, **une forte hétérogénéité de l'ambition environnementale des projets soumis au financement a été observée**. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs :

- l'absence de contrôle a priori de la part des services de l'État ;

- la diversité des thématiques d'action d'un PCAET ;

- l'arrivée en fin de cycle de nombreux PCAET (2020-2026) ;

- le caractère tardif des consignes concernant la mise en œuvre de la mesure de financement des PCAET.

En troisième lieu, malgré une consommation *in fine* satisfaisante des crédits, **des difficultés de gestion ont été signalées par les services déconcentrés du fait du caractère dérogatoire de la mesure** (dépôt de dossiers contenant plusieurs projets, absence de contrôle *a priori* du préfet, taux d'avance en CP de 50 %, etc.) **au regard des règles de gestion habituelles du Fonds vert**.

Pour 2026, comme en 2025, la mesure de financement des PCAET n'était pas définie dans un cahier d'accompagnement du Fonds vert mais ses principes de fonctionnement ont été précisés dans la **circulaire annuelle de gestion du Fonds vert**, commune avec les dotations d'investissement de l'État.

S'agissant de la consommation, il est constaté une **nette baisse des montants engagés entre 2025 et 2026** : en 2025, 727 projets ont été acceptés, pour un total de 139 millions d'euros engagés. **Au 21 octobre 2026, 403 dossiers étaient acceptés pour 2026 pour un montant total de 38 millions d'euros de montants engagés**.

Selon l'analyse de la DGALN, *« si le dispositif s'est déployé rapidement et a bénéficié aux EPCI et autres structures porteuses, il a révélé toutefois certaines limites, notamment une concentration des crédits dans les territoires les plus peuplés et le financement de projets dont la valeur environnementale n'est pas toujours pleinement avérée. Par ailleurs* ***le principe de fonctionnement de la mesure PCAET ne permet pas de répondre à la priorité pour 2027 du soutien en faveur de l'adaptation au changement climatique dans les territoires et en faveur des EPCI les plus vulnérables. Pour l'ensemble de ces raisons cette mesure aura vocation à être repriorisée voire mise en extinction au sein du Fonds vert pour 2027*** »[1].

En dépit de ces limites, **le rapporteur spécial considère que la logique du Fonds territorial climat mérite d'être poursuivie**, dans la mesure où **le mécanisme d'attribution des financements permet d'échapper au caractère éventuellement arbitraire de la décision du préfet**. À cet égard, le rapporteur présente un **amendement FINC.4 portant une dotation de 100 millions d'euros pour rétablir le financement de cet instrument**.

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

IV. LE PROGRAMME 386 : UN NOUVEAU PROGRAMME SPÉCIFIQUEMENT DÉDIÉ À LA FORÊT

A. UN NOUVEAU PROGRAMME QUI LAISSE TRANSPARAÎTRE UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS AVEC DEUX OBJECTIFS MAJEURS DE POLITIQUES PUBLIQUES

1. Un programme spécifiquement dédié à la forêt avec des crédits en hausse

Le nouveau programme 386 « Forêt » recouvre des crédits historiquement portés par le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture et de l'agro-alimentaire » au sein de la mission « Agriculture et alimentation ». En effet, au sein des crédits du programme 149 de la loi de finances 2026, l'intégralité des **289,4 millions d'euros en AE de l'action 26 « Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois » et 91,4 millions d'euros en AE du volet forêt de l'action 29 « planification écologique » sont transférés** dans ce nouveau programme 386 dédié aux forêts.

Après transferts de crédits précédemment affectés au programme 149, le programme forêt atteint 380,8 millions d'euros en AE, auxquelles il faut ajouter 36,3 millions d'euros débloqués discrétionnairement par le gouvernement[1] pour atteindre la somme de 417 millions d'euros**.**

En CP, après la même opération de transfert, le programme forêt atteint 393 millions d'euros, auxquelles il faut ajouter 11,8 millions d'euros débloqués discrétionnairement par le gouvernement pour atteindre les 405 millions d'euros de CP.

Ainsi, à périmètre constant, le budget dédié aux forêts dans **le nouveau programme 386 augmente de 36,3 millions d'euros** en autorisation d'engagement (AE), pour atteindre 417 millions d'euros, et de 11,8 millions d'euros en crédits de paiements (CP), pour atteindre 405 millions d'euros. **La hausse est ainsi de 9,5 % en AE et de 3 % en CP par rapport à la base 2026.**

[1] *Réponses aux questionnaires budgétaires, question 55.*

Évolution des crédits du programme 386 « Forêt » entre la base 2026 et le PLF 2027

(en euros et en pourcentages)

	Base 2026	PLF 2027	Évolution	Évolution (en %)
AE	380 716 810	417 043 794	+ 36 326 984	**+ 9,54 %**
CP	393 342 755	405 131 982	+ 11 789 227	**+ 3,00 %**

Lecture : la base 2026 correspond au transfert sortant du programme 149 (périmètre constant). L'évolution est calculée par rapport à cette base : (PLF 2027 – base 2026) / base 2026.

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances 2027 de la mission « Agriculture et alimentation » et le projet annuel de performances 2027 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (programme 386)

Les 36,2 millions d'euros d'augmentation en AE et les 11,8 millions d'augmentation en CP sont répartis au sein de 3 sous-actions du programme. Une nouvelle sous-action est dédiée à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) intitulée **« monitoring de la forêt de demain » (386-10)** et dotée d'une enveloppe de 26,3 millions d'euros en AE et de 6,6 millions d'euros en CP destinée au développement d'outils visant à améliorer le suivi et la gestion des forêts publiques *via* l'acquisition de survols LIDAR. Ensuite, 5 millions d'euros en AE et en CP supplémentaires viennent abonder les actions de la **Mission d'intérêt général de l'ONF (386-02).** Enfin, 5 millions d'euros en AE supplémentaires sont dédiés **au renouvellement forestier (386-11)** sans équivalent en CP.

Ventilation en autorisations d'engagement du programme 386 « Forêt » (PLF 2027)

(en euros et en millions d'euros)

Poste	AE (en M€)
Baisse de l'action 26 du programme 149	289,41
Part de la baisse de l'action 29 du programme 149 transférée vers le 386	91,30
Base 2026 du programme 386 (transfert sortant du programme 149)	**380,72**
+ 386-01-10 Monitoring pour les forêts de demain (ligne nouvelle)	26,33
+ 386-01-02 Office national des forêts – mission d'intérêt général	5,00
+ 386-01-11 Soutien au renouvellement forestier	5,00
Mesures nouvelles	**36,33**
Programme 386 – PLF 2027	**417,04**

Pour mémoire : la baisse totale de l'action 29 du programme 149 est de 91 millions d'euros en AE (132,6 millions d'euros en LFI 2026, 41,2 millions d'euros en PLF 2027). Elle se décompose en 91,3 millions d'euros transférés vers le programme 386 et 100 000 euros de baisse propre à l'action, non transférés.

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances 2027 de la mission « Agriculture et alimentation » et le projet annuel de performances 2027 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (programme 386)

Ventilation en crédits de paiement (CP) du programme 386 « Forêt » (PLF 2027)

(en euros et en millions d'euros)

Poste	CP (en M€)
Baisse de l'action 26 du programme 149	291,79
Part de la baisse de l'action 29 du programme 149 transférée vers le 386	101,56
Base 2026 du programme 386 (transfert sortant du programme 149)	**393,34**
+ 386-01-10 Monitoring pour les forêts de demain (ligne nouvelle)	6,63
+ 386-01-02 Office national des forêts – mission d'intérêt général	5,16
+ 386-01-11 Soutien au renouvellement forestier	0,00
Mesures nouvelles	**11,79**
Programme 386 – PLF 2027	**405,13**

Pour mémoire : la baisse totale de l'action 29 du programme 149 est de 113,6 millions d'euros en CP (182,5 millions d'euros en LFI 2026, 68,8 millions d'euros en PLF 2027). Elle se décompose en 101,5 millions d'euros transférés vers le programme 386 et 12,1 millions d'euros de baisse propre à l'action, non transférés.

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances 2027 de la mission « Agriculture et alimentation » et le projet annuel de performances 2027 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (programme 386)

2. Un programme doté d'une action et de 14 sous-actions

Le nouveau programme 386 ne comporte **qu'une action « Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois »**, mais cette dernière comprend en revanche **14 sous-actions détaillées**.

Une partie des sous-actions finance les deux principaux opérateurs de la politique forestière de la France, avec notamment les sous-actions 1, 2 et 3 pour l'ONF et 7 pour le CNFP (voir *infra*).

Ensuite, on peut lister ce que finance chacune des sous-actions du programme ainsi :

- la sous-action 4 « Défense de forêts contre les incendies » finance la prévention et la protection des forêts contre les incendies (surveillance, pistes, points d'eau, pare-feu), à hauteur de 36,2 millions d'euros en AE et 38,8 millions d'euros en CP ;

- la sous-action 5 « Restauration des terrains de montagne (RTM) » finance les travaux d'investissement de restauration des terrains de montagne sur les terrains domaniaux, à hauteur de 7,2 millions d'euros en AE et 8,3 millions d'euros en CP ;

- la sous-action 6 « Classement en forêts de protection et gestion des risques en forêt de l'État hors RTM » finance les frais de classement en forêts de protection et, à compter de 2027, les travaux de sécurisation face aux risques naturels en forêt domaniale hors des zones **de restauration des terrains de montagne (**RTM), à hauteur de 0,28 million d'euros en AE et en CP ;

- la sous-action 8 « Institut technologique FCBA » finance la dotation de l'État à ce centre technique de la filière forêt-bois (recherche, innovation, normalisation), à hauteur de 6,5 millions d'euros en AE et en CP ;

- la sous-action 9 « Fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB) » finance l'animation territoriale des politiques forestières, le regroupement des propriétaires (GIEEF) et des actions de recherche et d'innovation, à hauteur de 11,9 millions d'euros en AE et en CP ;

- la sous-action 10 « Monitoring pour les forêts de demain », créée en 2027, finance les outils de suivi des forêts, notamment une campagne d'acquisition de données LiDAR par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) sur 2027-2031, à hauteur de 26,3 millions d'euros en AE et 6,6 millions d'euros en CP ;

- la sous-action 11 « Soutien au renouvellement forestier » finance les investissements sylvicoles de reconstitution et d'adaptation des forêts domaniales, des collectivités et des propriétaires privées, à hauteur de 69,3 millions d'euros en AE et 55,8 millions d'euros en CP ;

- la sous-action 12 « Dynamisation de l'aval bois-matériaux » finance uniquement les restes à payer des appels à projets antérieurs en faveur des industries de transformation du bois, à hauteur de 0 euro en AE et 16,6 millions d'euros en CP ;

- la sous-action 13 « Graines et plants » finance uniquement les restes à payer des appels à projets antérieurs en faveur d'entreprises en amont de la chaîne de valeur de la filière bois et forêts, à hauteur de 0 euro en AE et 3,0 millions d'euros en CP ;

- la sous-action 14 « Forêt en Outre-mer » finance la connaissance, le renouvellement et la restauration des forêts d'outre-mer ainsi que la filière bois en Guyane, à hauteur de 7,0 millions d'euros en AE et 4,9 millions d'euros en CP.

3. L'Office national des forêts (ONF) et le Centre national de la propriété forestière (CNPF), les deux principaux opérateurs forestiers financés par le programme 386

L'Office national des forêts (ONF), est le principal opérateur de la politique forestière de la France. L'ONF met en œuvre le régime forestier pour les forêts domaniales et les forêts des collectivités territoriales. Il assure la surveillance de la forêt, la préparation et la mise en œuvre des documents d'aménagement de chaque forêt et la gestion durable des forêts sur la base de ces documents. Il assure également le suivi des programmes de coupes, de travaux et de commercialisation des bois. L'ONF veille à ce que la gestion durable intègre la préservation de la biodiversité dite ordinaire, l'information et l'accueil du public.

Pour l'ONF, l'année 2027 sera marquée par la mise en œuvre du nouveau contrat État-ONF 2026-2030

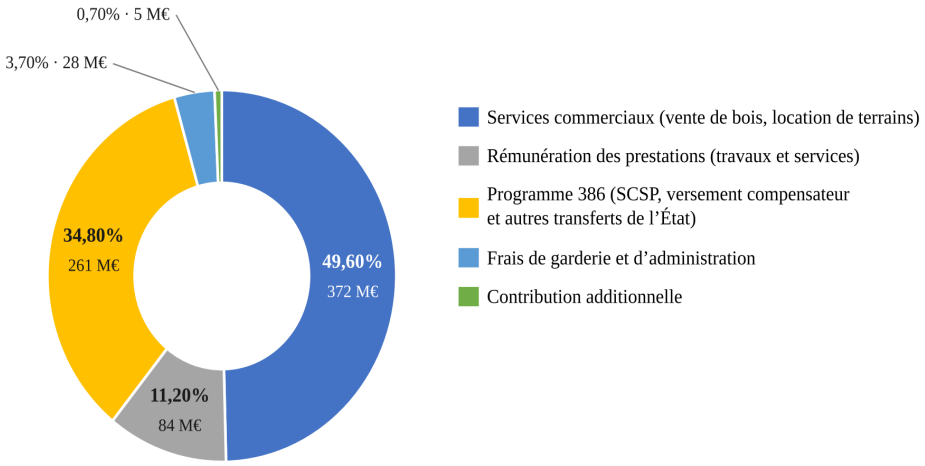
L'ONF **est le premier bénéficiaire des crédits du programme 386**. Il est l'unique bénéficiaire de **la sous-action 1 avec 150,4 millions d'euros** en AE et en CP au titre du versement compensateur. Il perçoit ensuite l'ensemble des crédits de **la sous-action 2, à savoir 55,2 millions d'euros** en AE et en CP pour le financement des missions d'intérêt général prescrites par l'État à l'ONF au-delà de la gestion courante des forêts publiques, afin d'amplifier son action notamment en matière de défense des forêts contre les incendies, de restauration des terrains en montagne, d'adaptation des forêts au changement climatique, de stabilisation des dunes littorales et de préservation des sols et des ressources génétiques forestières. L'ONF bénéficie également de **l'ensemble de la sous-action 3 avec 30 millions d'euros** en AE et en CP qui correspondent à des subventions pour charge de service public au titre des autres concours de l'État. Enfin, l'ONF perçoit **50 millions d'euros de transferts des autres sous-actions du programme**.

En somme, **l'ONF percevrait 286 millions d'euros** en AE et 261 millions d'euros en CP du programme 386, soit respectivement de **69 % des AE et 64 % des CP**.

Pour autant, le budget de l'ONF bénéficie d'un budget plus conséquent de plus de 750 millions d'euros[1] constitué à près de 50% de recettes propres tirées de la gestion de la forêt domaniale qui sont de nature essentiellement commerciale. **La part du budget de l'ONF financé par le programme 386 n'est ainsi que de 34,8%.**

[1]*Rapport pour avis fait par la commission des finances sur la proposition de loi n°925 relative aux modalités de recouvrement de la contribution aux frais de garderie et de la contribution additionnelle versées à l'Office national des forêts (ONF) par les collectivités territoriales et personnes morales propriétaires de bois et forêts relevant du régime forestier et à la composition du conseil d'administration de l'ONF, déposée au Sénat le 30 juillet 2026*

Part des principaux postes de recettes dans le budget de l'ONF



Source : commission des finances (avis n°43, 2026-2027) ; PLF 2027

Pour financer en partie ses dépenses, l'ONF perçoit par ailleurs **deux taxes affectées** :

- **la contribution additionnelle** des collectivités territoriales et personnes morales propriétaires de bois et forêt relevant du régime forestier au rendement prévisionnel de **5 millions d'euros** ;

- **la contribution aux frais de garderie et d'administration** des collectivités territoriales et personnes morales propriétaires de bois et forêts relevant du régime forestier relevant du régime forestier, au rendement prévisionnel de **28 millions d'euros**.

Cependant, **à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a censuré le 10 avril 2026 la disposition législative instituant la contribution aux frais de garderie et d'administration des collectivités territoriales**, au motif que la loi ne précisait pas les modalités de recouvrement de cette taxe affectée. **L'article 13 du projet de loi de finances 2027 rétablit cette taxe** en y précisant les modalités de recouvrement. **Une proposition de loi sénatoriale votée en première lecture le 22 octobre 2026 reprend les mêmes dispositions**[1]. **Un de ces deux véhicules législatifs doit en principe être adopté avant le 1er janvier 2027 pour sécuriser le financement des dépenses de l'ONF en 2027.**

[1] *Proposition de loi n°925 relative aux modalités de recouvrement de la contribution aux frais de garderie et de la contribution additionnelle versées à l'Office national des forêts (ONF) par les collectivités territoriales et personnes morales propriétaires de bois et forêts relevant du régime forestier et à la composition du conseil d'administration de l'ONF, déposée au Sénat le 30 juillet 2026*

En matière d'emploi, les effectifs de l'ONF resteraient stables hors plafond avec 7 946 ETP en 2027 (+ 0 ETP par rapport à 2026) et augmenteraient légèrement hors plafond avec 480 ETP (+ 20 ETP par rapport à 2026).

À l'intérieur de ces ETP hors plafond, on observerait une diminution du nombre d'apprentis, qui passerait de 450 à 415 ETP.

Emplois rémunérés par l'ONF

(en ETPT)

Opérateur	LFI 2026			PLF 2027			Variation		
	Sous plafond	Hors plafond	*dont apprentis*	Sous plafond	Hors plafond	*dont apprentis*	Sous plafond	Hors plafond	*dont apprentis*
Office national des forêts (ONF)	7 946	460	*450*	7 946	480	*415*	0	+ 20	*−35*

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2027

Ensuite, **le Centre national de la propriété forestière (CNPF) est le deuxième opérateur de la politique forestière au sein du programme 386**. Il est compétent pour développer, orienter et améliorer la gestion forestière des bois et forêts des propriétaires privés, en menant différentes actions comme l'accompagnement du regroupement fonciers, l'incitation à l'adoption de méthodes de sylviculture conduisant à une gestion durable et multifonctionnelle de la forêt, l'élaboration de schémas régionaux de gestion sylvicole des forêts privées et de codes de bonnes pratiques sylvicoles, et la validation des plans simples de gestions (PSG) pour les forêts privées de plus de 20 hectares. L'année 2027 sera une année charnière pour le CNPF qui doit signer un nouveau contrat d'objectifs et de performance avec l'État pour remplacer celui de 2022-2026.

Le CNPF bénéficie de 16 millions d'euros en AE de la sous-action 7 dans le programme 386, soit la quasi-intégralité de ses crédits budgétaires. Les effectifs du CNPF en ETP sous le plafond diminuent très légèrement avec 372 ETP en 2027 (- 2 par rapport à 2026), mais augmentent hors plafond avec 110 ETP (+ 13 par rapport à 2026).

Emplois rémunérés par le CNPF

(en ETPT)

Opérateur	LFI 2026			PLF 2027			Variation		
	Sous plafond	Hors plafond	*dont apprentis*	Sous plafond	Hors plafond	*dont apprentis*	Sous plafond	Hors plafond	*dont apprentis*
Centre national de la propriété forestière (CNPF)	374	97	*5*	372	110	*7*	−2	+ 13	+ 2

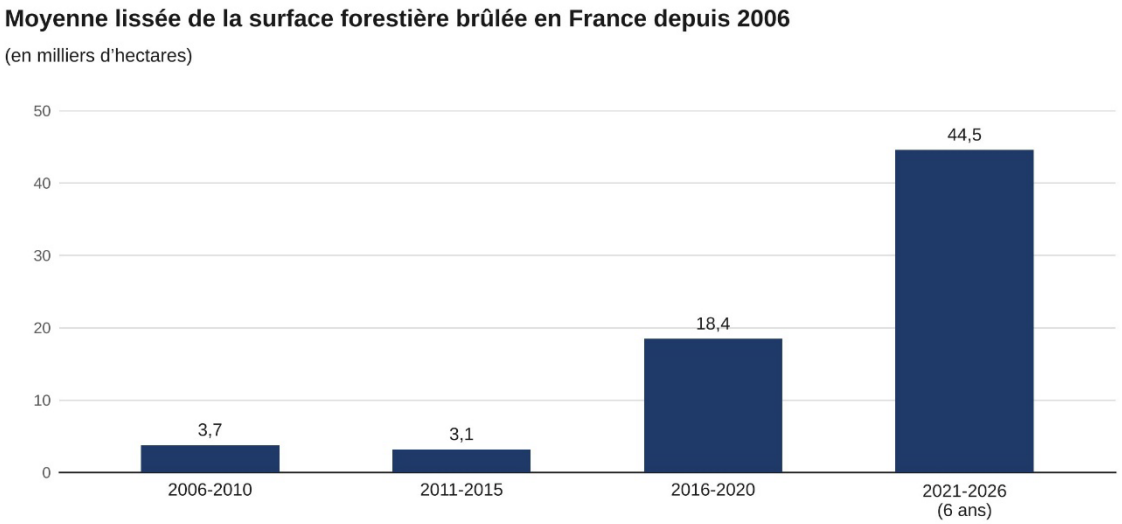
Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2027

B. UN PROGRAMME JUSTIFIÉ POUR DONNER DE LA VISIBILITÉ A LA POLITIQUE FORESTIÈRE DANS UN CONTEXTE OÙ LA FORÊT FRANÇAISE FAIT FACE À DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS

1. Des incendies de plus en plus fréquents en lien avec le réchauffement climatique

Les feux de forêt de l'été 2026, notamment en Gironde, dans les Landes, dans le Var et en Seine-et-Marne ont fait de l'année 2026 l'année la plus noire pour la forêt française depuis le prélèvement de données par l'Institut Copernic, avec plus de 98 000 hectares de surface forestière brûlée. Auparavant, le sombre record de surface brûlée au cours d'une année appartenait à l'année 2022, marquée notamment par les incendies de Gironde et du Finistère. **Sur le plus long terme, on observe également une augmentation régulière des surfaces forestières brûlées** avec une augmentation moyenne régulière des feux de forêts depuis 2006 (voir graphique ci-dessous).

Face aux incendies, le programme 386 consolide ainsi le financement de l'ONF, dont les patrouilles de surveillance et d'intervention contre les incendies sont renforcées et les effectifs stabilisés (voir *supra*).



Note : la dernière borne temporelle est sur 6 ans et non 5 ans. Sur la période 2021-2025, la dynamique d'augmentation resterait la même, on retomberait simplement sur 33 711 hectares

Source : Système européen d'information sur les feux de forêts (EFFIS)

2. Un puits de carbone naturel de plus en plus vulnérable

En Europe comme en France, les absorptions de CO_2 reposent exclusivement sur le secteur Utilisation des Terres, Changement d'Affectation des Terres et Foresterie (UTCATF). **Au sein de secteur, la forêt représente 80 à 90 % des absorptions de CO_2**, compensant ainsi les émissions liées aux terres cultivées ou à l'artificialisation des sols. Il est donc essentiel de conserver la capacité de la forêt à séquestrer et capter le CO_2 dans la lutte contre le changement climatique.

Or, **les émissions captées naturellement par la forêt diminuent régulièrement depuis 2010,** quel que soit le périmètre retenu pour mesurer cette capacité d'absorption. Un rapport du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) de 2022[1] faisait état d'une diminution **par deux des capacités de séquestration de carbone entre 2010 et 2021** avec une évolution de - 57,7 mégatonnes de carbone (Mt CO_2) émis en 2010 à - 30,1 Mt CO_2 pour 2021.

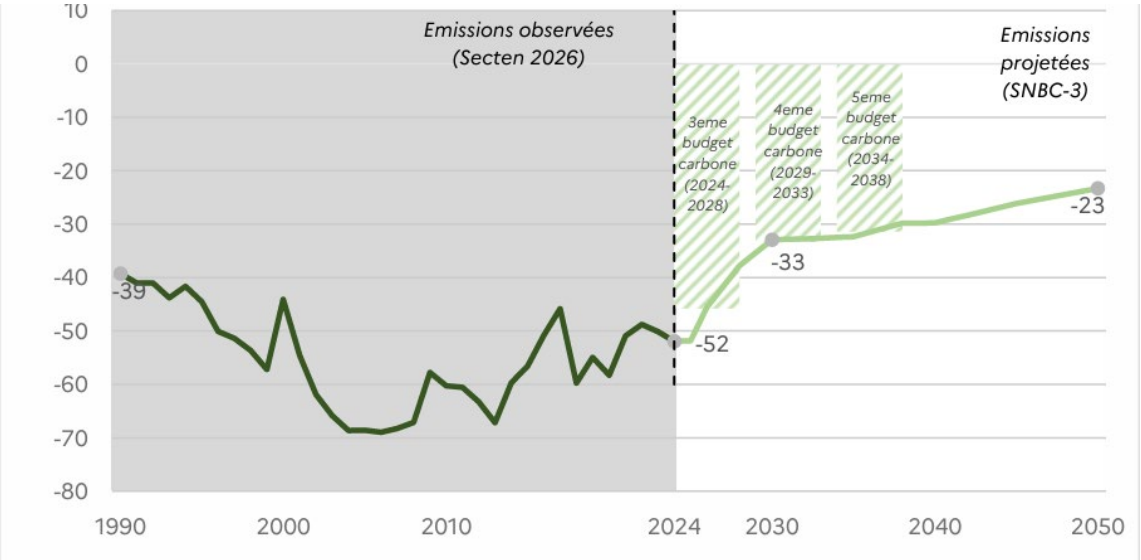
Dans la stratégie nationale bas-carbone 3 (SNBC3), **avec un autre mode de calcul, la baisse s'élève à 20 % entre 2009 et 2024**, avec des émissions passées de - 87 Mt CO_2 à - 64 Mt CO_2. Surtout, contrairement à l'ancienne stratégie nationale bas-carbone 2 (SNBC 2), qui misait sur une augmentation du puit de carbone forestier, **la nouvelle SNBC 3 fait le constat d'une baisse**

[1] *CITAPA, Rapport-Secten-2022, UTCATF*

d'absorption du CO_2 par les forêts qui continuera jusqu'en 2050. L'objectif de la SNBC 3 est alors de limiter la diminution du puit de carbone forestier

Émissions absorbées du secteur de l'Utilisation des terres, changement d'affection des terres et foresterie

(en mégatonnes de carbone)



Sources : inventaire national des émissions de gaz à effet de serre, Citepa, Secten 2026 ; modélisations DGEC

En 2023, l'Académie des sciences avait déjà alerté sur la détérioration des forêts françaises qui pourraient perdre leur capacité à absorber du CO_2 à moyen terme[1]. Les forêts du Grand-Est, des Hauts-de-France et de la Corse sont par ailleurs déjà émettrices nettes de CO_2.

Cette chute du puits de carbone naturel forestier s'explique **en grande partie par des facteurs liées aux effets du changement climatique[2].** Le premier facteur est la multiplication des sécheresses, depuis 2015, qui contraignent les arbres à réduire leur photosynthèse, entraînent une perte de feuillage et peuvent provoquer leur mort par embolie. Le deuxième facteur est l'**aggravation des incendies** (voir supra). Le troisième tient à la fragilisation sanitaire et écologique des peuplements. **En effet, les arbres affaiblis par la sécheresse sont plus vulnérables aux maladies et aux ravageurs, tels que le scolyte sur les épicéas**. L'ensemble se traduit par une hausse marquée de la mortalité : celle des arbres feuillus a plus que doublé en une quinzaine d'années, passant de 5,3 à 11,1 millions de mètres cubes de bois mort par an en moyenne entre 2005-2013 et 2014-2022.

[1] *Communiqué de presse | Forêt et changement climatique : menace sur le puits de carbone forestier français | Académie des sciences*

[2] *Pourquoi la capacité d'absorption de carbone des forêts françaises diminue, alors que leur surface augmente ? Le Monde, 2026*

À ces facteurs s'ajoutent **les prélèvements de bois**, qui retirent du carbone du stock forestier sur pied. Le taux de prélèvement, défini comme le rapport entre le prélèvement et la production biologique nette, est ainsi passé d'environ 55 % en 2015 à 65 % en 2025.

Partant de ce constat de l'érosion du puits de carbone forestier, tombé le programme 386 finance le renouvellement forestier (70 millions d'euros en AE), avec la création d'une nouvelle sous-action dédiée au sein du programme, ainsi que l'acquisition de données LIDAR (25 millions d'euros) au sein de la sous-action « Monitoring pour les forêts de demain ».

3. Une filière bois et forêts aux prises avec des difficultés économiques

Les forêts françaises représentent 17,6 millions d'hectares **couvrant ainsi un tiers du territoire français hexagonal**. En y ajoutant les forêts dans les territoires d'Outre-mer, on atteint 26 millions d'hectares. La superficie forestière de la France croît en moyenne de 90 000 hectares par an[1]. La part des forêts appartenant au secteur public est 25 %, dont 9 % détenues par l'État et 16 % par les collectivités territoriales. Ces forêts sont gérées par l'Office national des forêts (ONF). 75 % des forêts appartiennent donc à des propriétaires privés. Ce secteur forestier privé est très morcelé, **avec 67 % des exploitations forestières privées qui gèrent un domaine de moins de 1 hectare**.

D'après une note de la direction générale du Trésor[2], **la valeur ajoutée du secteur forestier représentait 0,6 % du PIB français en 2025**. **Mais cette part a constamment diminué entre 2000 et 2010, passant de 1 % à 0,7 % avant de se stabiliser autour de 0,6 % entre 2010 et 2025**. Cette estimation est obtenue en additionnant les valeurs ajoutées de l'industrie du bois et du carton, la fabrication de meubles, la fabrication de produits en bois et enfin la sylviculture.

Au-delà de ce chiffre, les forêts françaises participent à l'économie française indirectement par leurs fonctions de régulation de la biodiversité, leur valorisation marchande engendrée par les activités de tourisme et enfin par leur fonction de puit de carbone naturel déjà mentionnée (voir supra).

La filière bois présente un déficit commercial structurel. Ce déficit, qui était de 6,0 milliards d'euros en 2016, a atteint un pic de 9,5 milliards d'euros en 2022, dans le contexte de crise énergétique. S'il a de nouveau baissé ensuite pour atteindre 7,2 milliards d'euros en 2025[3], **il reste à un niveau supérieur à celui d'avant crise sanitaire et énergétique**. De surcroît, la filière

[1] *Découvrez les résultats 2025 de l'Inventaire forestier national - Institut - IGN*
[2] *Trésor-Éco n° 399 (Septembre 2026), " La forêt et la filière bois : des piliers de la transition écologique et de la résilience économique "*
[3] *Ibid*

bois présente une structure d'échanges peu compétitive en elle-même. Si la France est ainsi exportatrice nette de bois brut, notamment des résineux, vers l'Italie et l'Allemagne, **elle importe massivement des produits transformés,** notamment des meubles d'Italie, de Chine et d'Allemagne, ainsi que des pâtes et papiers des pays nordiques[1].

Dans ce contexte, le programme 386 reprend l'intégralité des **289,4 millions d'euros en AE** de l'ancienne action « Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois » du programme 149 afin de soutenir l'ONF dans ses activités commerciales.

4. La mesure de la performance proposée pour ce programme

Le programme est composé de deux objectifs de politiques publiques, contentant eux-mêmes deux indicateurs de performances.

Le premier objectif du programme vise à consolider la gestion durable des forêts, ce qui passe d'abord par une amélioration de la gestion des forêts publiques (25 %) relevant du régime forestier et par une dynamisation de la gestion des forêts privées (75 %).

Sur l'amélioration de la gestion des forêts publiques, le premier indicateur retenu est la **« part des surfaces des forêts des collectivités relevant du régime forestier aménagées ».** Se focaliser sur cette donnée, déjà élevée avec 96,5 % des forêts des collectivités relevant **du régime forestier aménagées** en 2025, permet de suivre le nombre de forêts publiques dotées d'un document d'aménagement ou d'un règlement de type de gestion (RTG), instruments qui permettent une meilleure gestion écologique de la forêt. L**es cibles des projets annuels de performance (PAP) sont des cibles minimales, avec une volonté de conserver au moins** 96 % de forêt publique relevant du régime forestier aménagée entre 2026 et 2029.

Evolution de la part des surfaces des forêts des collectivités relevant du régime forestier aménagées

(en pourcentage)

	2024	2025	2026 (cible PAP 2026)	2027 (cible)	2028 (cible)	2029 (cible)
Part des surfaces des forêts des collectivités relevant du régime forestier aménagées	96,4	96,5	> 97	> 96	> 96	> 96

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2027

[1] *Ibid*

Le deuxième indicateur de cet objectif concerne les forêts privées, qui sont le levier le plus important de la politique publique, correspondant à 75 % de la couverture forestière de la France. L'indicateur repose cette fois-ci sur **la « surface de la forêt privée dotée d'un document de gestion durable »**, qui correspondraient au document d'aménagement du régime forestier des collectivités. L'indicateur est issu du COP (contrat d'objectif et de performance) du Centre National de la Propriété Forestière (CNPF) pour la période 2021-2025 et **sert à quantifier la surface de la forêt privée qui est gérée durablement**.

Comme il existe déjà une obligation de ce type pour les propriétaires de forêts de plus de 20 hectares à l'intérieur des plans de sauvegarde de gestion (PSG), **l'indicateur se concentre sur une incitation à se doter d'un document de gestion durable (DGD) pour a minima 95 % des propriétaires qui possèdent moins de 20 hectares de forêt**[1]. Le programme annuel de performance (PAP) vise une cible de 3,647 millions d'hectares de forêts privées en 2027 couverts par un DGD avec une augmentation annuelle de 30 000 hectares par an pour atteindre 3,707 millions d'hectares en 2029. Ramenée à l'ensemble des forêts privées françaises, on attendrait **seulement 28 % des surfaces forestières privées dotées d'un DGD en 2026**.

Evolution de la surface de la forêt privée dotée d'un document de gestion durable

(en millions d'hectares)

	2024	2025	2026 (cible PAP 2026)	2027 (cible)	2028 (cible)	2029 (cible)
Surface de la forêt privée dotée d'un document de gestion durable	–	–	–	3,647	3,677	3,707

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2027

Le deuxième objectif retenu pour ce programme est **l'amélioration de la compétitivité économique et environnementale de la filière bois et forêt**.

Le premier indicateur de cette politique est « la récolte de bois rapportée à la production biologique ». La dernière valeur actualisée de cet indicateur est de 75 % de bois récoltée par rapport à la production biologique de la forêt en 2025. Elle est calculée sur une moyenne glissante des cinq précédentes années par l'institut national de l'information forestière. Le projet annuel de performances (PAP) vise 77 % de récolte en 2027 et 79,7 % en 2028 et 2029.

[1] *Calculs DG Trésor, à partir de CNPF (2021), « Chiffres clés de la forêt privée française »*

Cet indicateur cherche à quantifier les prélèvements de bois sur la forêt française dans un objectif de dynamiser la filière bois, qui présente encore un fort déficit commercial (voir *supra*).

Évolution de la récole de bois rapportée à la production biologique

(en pourcentage)

	2024	2025	2026 (cible PAP 2026)	2027 (cible)	2028 (cible)	2029 (cible)
Récolte de bois rapportée à la production biologique	–	–	–	77	79,7	79,7

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2027

Cet indicateur peut à première vue paraître en décalage avec la volonté de freiner l'affaiblissement du puit de carbone naturel forestier, mais il rejoint les objectifs de la SNBC 3 qui vise à augmenter le bois destiné à des usages de longue durée. En effet, une augmentation du taux de récolte détériore le bilan carbone moyen, y compris en tenant compte des effets de substitution, sauf en cas de réorientation nette des usages vers les produits bois à longue durée de vie, plutôt que vers le bois-énergie[1].

Un indicateur plus affiné qui ferait apparaître la part de bois récolté pour des usages longue durée aurait dès lors plus de sens pour concilier les deux objectifs de politiques publiques du programme forêt.

Enfin, le deuxième indicateur relatif à l'amélioration de la compétitivité économique de la filières bois-forêts porte sur **« le taux de bois contractualisés en forêts domaniales »**.

L'indicateur permet de suivre l'évolution de la part des volumes de bois issus des forêts domaniales vendus sous forme de contrats d'approvisionnement rapportée à l'ensemble des volumes de bois des forêts domaniales vendus par l'ONF (y compris la part des bois vendus sur pied).

[1] *Conseil d'analyse économique, Compléter les comptes nationaux pour que l'arbre ne cache plus la forêt, 2025*

Évolution du taux de bois contractualisés en forêts domaniales

(en pourcentage)

	2024	2025	2026 (cible PAP 2026)	2027 (cible)	2028 (cible)	2029 (cible)
Taux de bois contractualisés en forêts domaniales	–	–	–	67 % (à déterminer dans le contrat État-ONF 2026-2030)	Non déterminé	Non déterminé

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2027

Le plan d'action élaboré début 2022 pour atteindre l'objectif fixé par l'État dans le cadre du contrat État-ONF 2021-2025 (75 % des bois issus des forêts domaniales vendus en contrat d'approvisionnement) a été mis en œuvre par l'ONF. Il a permis de dépasser les objectifs intermédiaires des années précédentes et de poursuivre la progression en 2024 (68,3 %). Néanmoins, compte tenu des difficultés de la filière rencontrée à l'hiver 2025, ce taux a été revu à la baisse à 66,1 % en 2025. En 2026, la prévision est estimée à 69 % et 67 % en 2027.

Les cibles pour les années ultérieures sont à déterminer dans le cadre du prochain contrat État-ONF 2026-2030.

TROISIÈME PARTIE
SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

I. DEPUIS MARS DERNIER, UNE NOUVELLE CRISE DES PRIX DE L'ÉNERGIE S'EST DÉCLENCHÉE

A. UNE HAUSSE DES PRIX DU GAZ PROVOQUÉE PAR LA CRISE AU MOYEN-ORIENT HEURTE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

1. Les cours du gaz ont augmenté à un niveau inédit depuis 2022

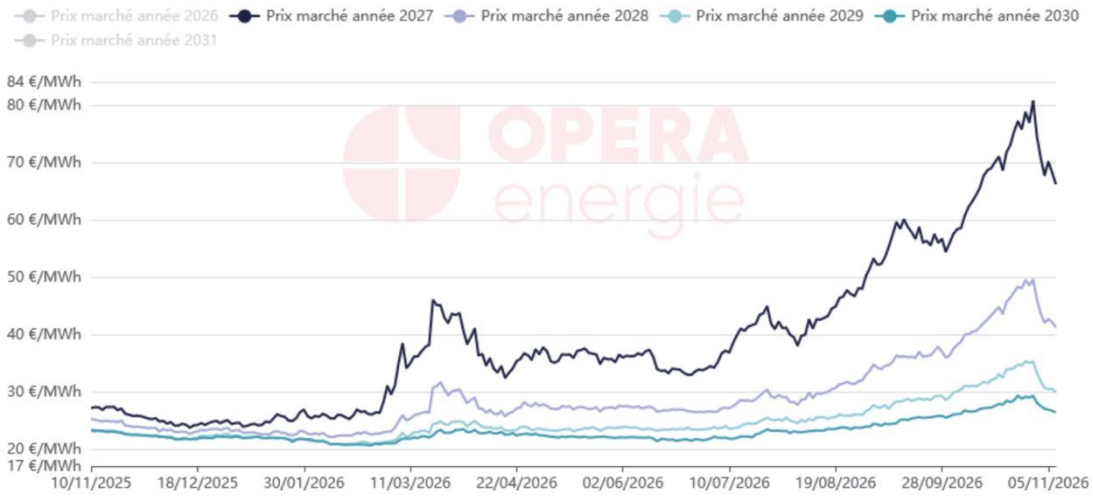
En mars 2026, l'éclatement du conflit au Moyen-Orient et la perturbation des exportations de gaz naturel liquéfié (GNL) dans le détroit d'Ormuz qu'il a engendrée, ont déstabilisé le marché de gros du gaz en faisant monter le cours au-delà de 50 euros le mégawattheure (MWh), alors qu'il était stable en dessous de 30 euros/MWh sur toute l'année 2025. **À partir de mars 2026, les prix ont connu une hausse sans précédent depuis leur pic historique en août 2022** (à plus de 350 euros/MWh) après l'agression Russe en Ukraine. **Fin octobre 2026**, il atteignait **80 euros/MWh**. **Les prévisions de l'évolution des prix restent très incertaines et dépendantes de la situation géopolitique** dans le golfe Persique, région majeure dans la production et le transit de 18 % du volume de GNL mondial. La prise de contrôle début septembre par les houthistes du détroit de Bab El-Mandeb ne fait qu'ajouter de l'incertitude à la situation du détroit d'Ormuz. En outre, **les perspectives à court terme sont assombries par le niveau historiquement faible des stocks européens et la compétition avec l'Asie** fortement demandeuse de GNL.

Par conséquent, **les prix resteront élevés tout au long de l'hiver 2026-2027**, y compris dans l'hypothèse d'un apaisement rapide des tensions géopolitiques, **sans pour autant dépasser, a priori, le pic historique de la crise ukrainienne de 2022**, même dans le cas d'un hiver rigoureux.

À moyen terme, **une détente est attendue avec l'arrivée de nouvelles capacités mondiales de GNL** aux États-Unis, au Qatar et en Afrique de l'Ouest à l'horizon 2028, qui s'observe notamment sur le niveau des prix du marché à terme qui restent modérés au-delà de l'hiver 2027.

Évolution des prix du gaz naturel (novembre 2025-novembre 2026)

(en euros par mégawatheure)



Source : Opéra énergie

2. La hausse des prix de marchés du gaz se répercute sur les consommateurs finaux

Le 1er juillet 2023, **les tarifs réglementés de vente du gaz ont été supprimés et remplacés par le « prix repère de vente de gaz »** (PRVG). Fixé par la commission de régulation de l'énergie (CRE) mais non contraignant juridiquement, il suit plus directement les fluctuations du marché, et sert de **signal pour les consommateurs et pour certains contrats** qui lui sont indexés. En conséquence, **les évolutions des prix de marché du gaz se répercutent plus rapidement qu'avant sur les petits consommateurs**, contrairement à l'électricité pour laquelle l'essentiel des particuliers et des petites entreprises disposent d'offres relevant de tarifs réglementés.

En 2026, le PRVG est resté stable jusqu'au mois de mars, avant d'augmenter pour cumuler 40 % de hausse à la mi-octobre 2026, puis à nouveau + 5,8 % à partir du 1er décembre, le coût d'approvisionnement suivant le prix du marché de gros (en moyenne + 16 euros par mois) pour atteindre un total de 206,26 euros/MWh TTC. **La CRE estime que** ***« la facture annuelle 2026 pourrait être en moyenne 11,8 % plus élevée que la facture annuelle 2025 (soit + 143 euros TTC) »***.

Sur les 10 millions de ménages ayant un contrat de gaz naturel, 40 % ayant souscrit une offre à prix fixe (généralement entre un et trois ans) ne sont pas concernés par ces hausses récentes. Néanmoins, avec l'arrivée de l'échéance de leurs contrats, la hausse du prix du gaz continuera de se transmettre progressivement à l'économie française.

B. LA HAUSSE DES COURS DU GAZ SE TRANSMET À L'ÉLECTRICITÉ, MAIS LE TARIF RÉGLEMENTÉ PROTÈGE LES MÉNAGES ET LES TPE

1. Une augmentation substantielle des prix de marché de l'électricité observée à partir du second semestre 2026

Après une année 2025 caractérisée par un prix moyen modéré autour de 61 euros/MWh, en 2026 les prix du marché de gros de l'électricité à court terme (*spot*) ont connu une baisse printanière à 34 euros/MWh attribuée à l'abondance de la production d'électricité bas-carbone, puis **une forte remontée estivale** portant le prix moyen au troisième trimestre à **121 euros/MWh, traduction du choc sur le prix du gaz** engendré par le conflit au Moyen-Orient. À l'automne 2026, **le prix moyen sur l'année** s'établissait à **79 euros/MWh**.

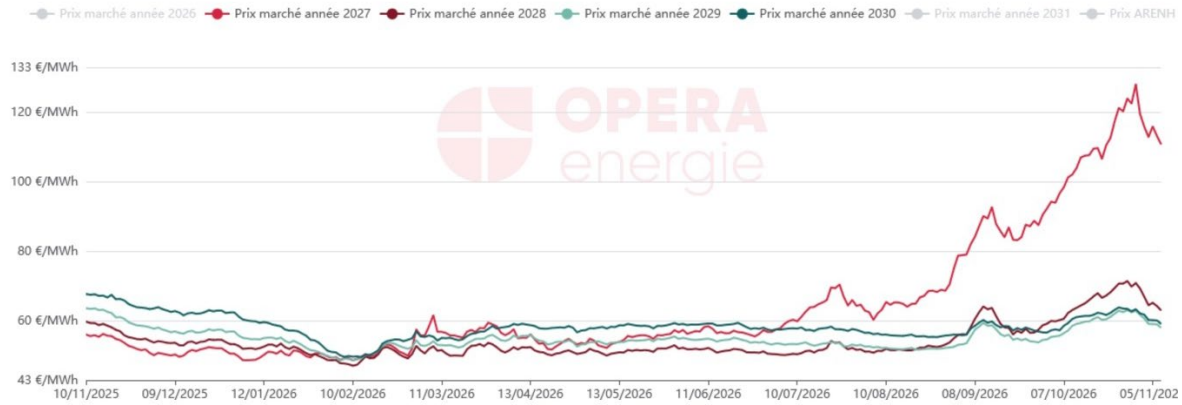
Le prix du marché européen de l'électricité, aligné sur le prix de spot de l'électricité, vise à répondre à une demande de très court terme et est **fortement volatil** car l'électricité est difficilement stockable. Ce prix de marché est **déterminé par celui de la dernière centrale appelée** (selon le *merit order*), **généralement une centrale à gaz** qui peut démarrer rapidement, et caractérisée par un fort coût variable (le gaz) et un coût en capital relativement faible. **Dès lors, le prix de spot du marché de gros de l'électricité est fortement corrélé au prix du gaz** en Europe.

Les prix à terme pour livraison en 2027 ont connu une évolution similaire au marché *spot* avec une légère baisse à 48 euros/MWh jusqu'en mars puis une forte remontée à partir de juillet pour atteindre **113 euros/MWh fin octobre**. Les prix en France restent néanmoins inférieurs à ceux de nos voisins européens, hors péninsule ibérique, comme l'Allemagne (128 euros/MWh). En effet, la situation actuelle ne présente pas les fortes contraintes de 2022 sur l'offre et la demande, alliant le manque de gaz dans un hiver rigoureux à un parc nucléaire frappé par le phénomène de corrosion sous contrainte et à une faible production hydroélectrique suivant la sécheresse.

Les marchés s'attendent à une amélioration de la situation, donc les prix à moyen terme pour les années 2028 et 2029 demeurent autour de 55 euros/MWh inférieurs aux prix élevés de 2027. Cependant, ces évolutions restent à ce jour très incertaines et fortement dépendantes des évolutions des cours du gaz et des troubles géopolitiques internationaux.

Évolution des prix sur les marchés à terme de l'électricité (novembre 2025- novembre 2026)

(en euros par mégawatheure)



Source : Opéra énergie

2. Les tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe) ont protégé les petits consommateurs de la hausse des prix de marché mais la promesse du Premier ministre d'une stabilité des prix durant toute la période hivernale reste à concrétiser

Après avoir baissé de 20 % le 1er février 2025, **les tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe) sont restés stables durant les deux dernières années**, autour de 200 euros le MWh d'électricité. **Ainsi, les très petites entreprises (TPE) et les particuliers ayant un contrat au TRVe ne sont à ce jour quasiment pas impactés par la hausse des prix** sur les marchés de gros de l'électricité. Néanmoins, les petites et moyennes entreprises (PME) inéligibles aux TRVe et dont le contrat à prix fixe aurait expiré depuis l'été 2026 ont subi une hausse de leur facture énergétique.

En raison de la hausse des prix de marché observée depuis le début du second semestre 2026, **la CRE proposera, dans sa délibération annuelle de janvier 2027, une augmentation des TRVe** dont l'ampleur n'est pas encore connue. Habituellement, le Gouvernement confirme par arrêté la proposition de la CRE d'évolution des TRVe qui entre en vigueur au 1er février. Cependant, en octobre dernier, **le Premier ministre a pris l'engagement que les prix de l'électricité n'augmenteraient pas durant toute la période hivernale.**

Les modalités pratiques d'application de cette annonce et de ses incidences sur les fournisseurs, au premier rang desquels l'entreprise Électricité de France (EDF) **restent à préciser**. Interrogée par le rapporteur spécial, **la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) lui a indiqué travailler sur plusieurs scénarios** de mise en œuvre sans que des dispositions concrètes n'aient à ce jour été décidées.

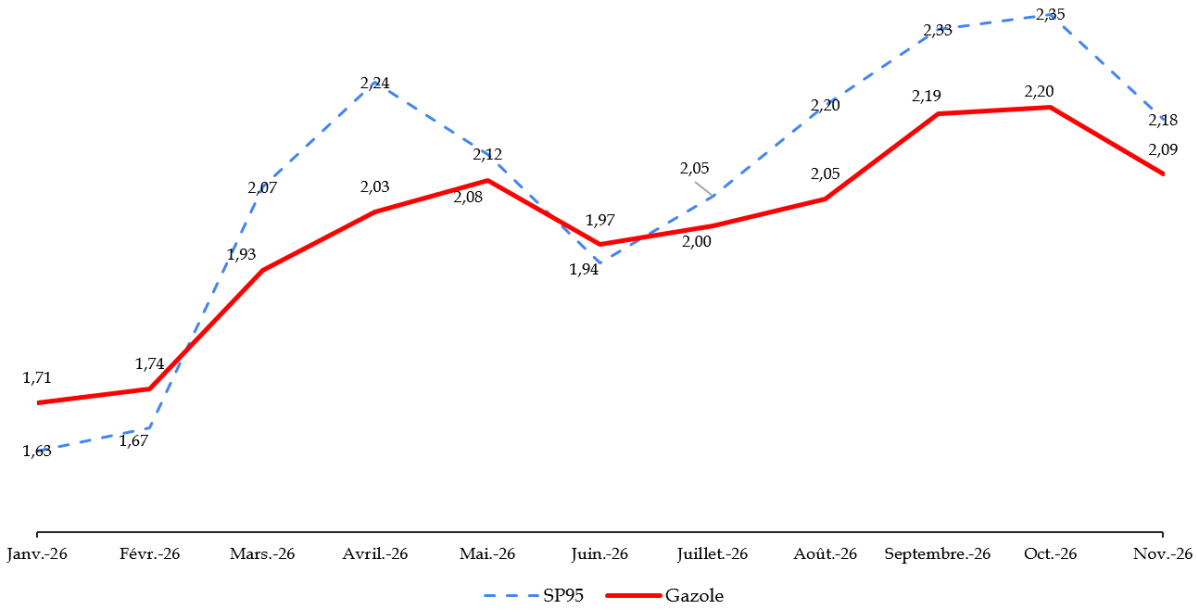
C. LES PRIX À LA POMPE REDEVIENNENT EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉS MALGRÉ LA RÉCENTE BAISSE DU BARIL

Les crises géopolitiques en cours, en particulier au Moyen-Orient, ont conduit à une forte augmentation du prix du baril de pétrole à compter du mois de mars 2026. Après sa diminution provisoire en juin et en juillet, **le prix du baril est reparti à la hausse et se situe, depuis le mois de septembre, entre 100 et 110 dollars,** contre moins de 70 dollars en janvier. Début novembre, après la victoire du parti démocrate aux élections américaines de mi-mandat, le baril a chuté à 95 dollars (ou 84 euros).

Cette hausse s'est répercutée sur le prix à la pompe. Ainsi, **le 9 novembre 2026, le prix moyen à la pompe du gazole en France s'élevait à 2,17 euros par litre et celui du sans plomb 95 (SP 95) à 2,06 euros**. Ces niveaux sont **supérieurs de 50 centimes par litre pour le gazole et de 35 centimes pour le SP 95 aux prix qui étaient observés au début du mois de février 2026**. **Sur un plein de 50 litres**, ces augmentations représentent **25 euros pour le gazole et 18 euros pour le SP 95**.

Évolution des prix à la pompe TTC du gazole et du SP 95 entre le 2 janvier et le 2 novembre 2026

(en euros par litre de carburant)



Source : commission des finances du Sénat

II. LE COÛT DES COMPENSATIONS DE L'ÉTAT AUX PRODUCTEURS D'ÉLECTRICITÉ POURRAIT DIMINUER EN 2027 EN RAISON DE LA HAUSSE DES PRIX SUR LES MARCHÉS DE L'ÉLECTRICITÉ

Les charges de service public de l'énergie (CSPE) correspondent aux compensations financières dues par l'État des obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz par le code de l'énergie. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a pour mission d'évaluer chaque année le montant de ces charges. La majorité de ces compensations sont financées par des crédits budgétaires inscrits sur le programme 345 « Service public de l'énergie »[1].

A. LE COÛT POUR L'ÉTAT DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE AU TITRE DE L'ANNÉE 2026 SERA RÉÉVALUÉ À LA BAISSE EN 2027 EN RAISON DE LA HAUSSE DES PRIX SUR LE MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ

Dans sa délibération du 15 juillet 2026[2], la CRE a réévalué le total des **CSPE pour 2026** à **12,6 milliards d'euros**. Ce montant prévisionnel représente **une augmentation de 1,2 milliard d'euros** par rapport aux CSPE constatées en 2025 mais une baisse de 0,3 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale qui avait été réalisée par la CRE en juillet 2025[3].

---

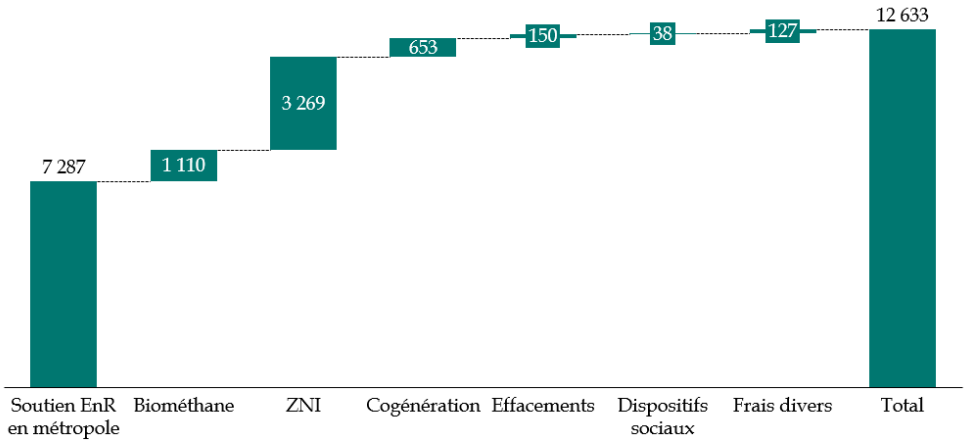
[1] *À l'exception, depuis le 1er août 2025 des compensations liées au dispositif de péréquation des tarifs de l'électricité bénéficiant aux zones non interconnectées (ZNI), désormais financées par l'affectation d'une fraction du produit de l'accise sur les énergies, à l'exception de celles constatées dans les iles de Saint Martin et Saint Barthélémy qui restent couvertes par des crédits budgétaires du programme 345.*

[2] *Délibération n° 2026-149 de la CRE du 15 juillet 2026.*

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

Évaluation par la CRE des compensations de charges de service public de l'énergie au titre de l'année 2026

(en millions d'euros)



ZNI : zones non interconnectées.

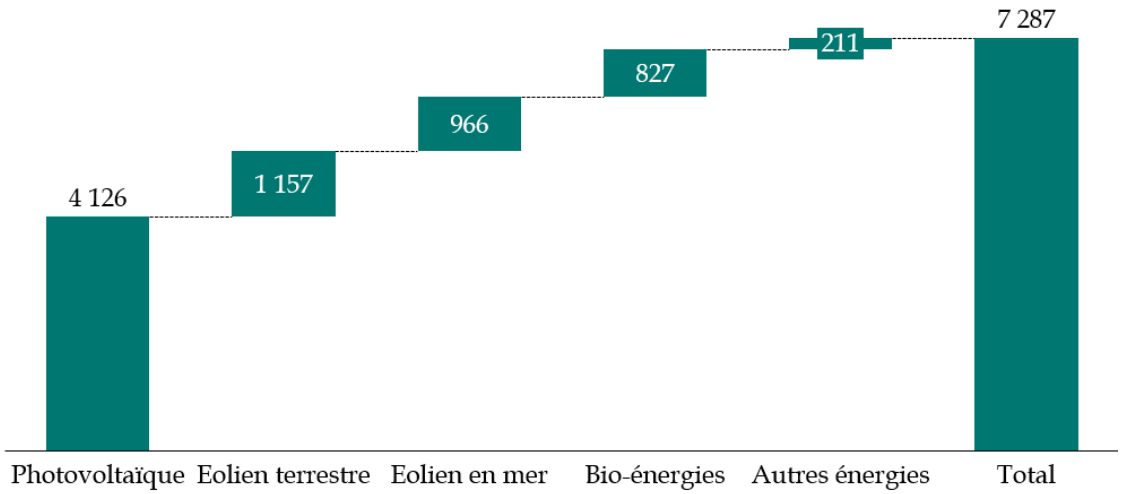
Source : commission des finances du Sénat, d'après la délibération n° 2026-149 de la CRE du 15 juillet 2026

L'augmentation du montant des CSPE en 2026 par rapport à 2025 s'explique essentiellement par la hausse du coût des dispositifs de **soutien à la production d'électricité renouvelable** en métropole. Celui-ci **progresserait** ainsi **de 1,1 milliard d'euros** (+ 18 %) en 2026. En hausse de 47 % (+ 310 millions d'euros), le coût du soutien de la filière éolienne en mer pourrait approcher le milliard d'euros en 2026[1].

[1] *966 millions d'euros selon l'évaluation de la CRE.*

Évaluation par la CRE des compensations de charges de service public de l'énergie résultant des dispositifs de soutien à la production d'électricité renouvelable en métropole au titre de l'année 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la délibération n° 2026-149 de la CRE du 15 juillet 2026

S'agissant des seules compensations de CSPE financées par le programme 345, la délibération de la CRE du 15 juillet dernier a prévu une diminution de 631 millions d'euros par rapport à son estimation initiale de juillet 2025, le montant prévisionnel de celles-ci évoluant de 9 690 millions d'euros à 9 059 millions d'euros.

Tenant compte de cette réévaluation, au cours de l'exécution 2026, le Gouvernement a annulé par deux fois des crédits sur le programme 345 :

- 143 millions d'euros au moyen d'un décret du 10 septembre 2026 portant annulation de crédits[1] ;

- 415 millions d'euros *via* un décret du 14 octobre 2026 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance[2].

Par ailleurs, à l'instar des compensations prévisionnelles de CSPE relatives à 2027, compte-tenu de la hausse significative des prix sur les marchés de gros de l'électricité observés depuis que la CRE a réalisé sa prévision de juillet 2026, la charge supportée par l'État au titre des compensations relatives à l'exercice 2026 devrait être sensiblement réévaluée à la baisse en juillet 2027. D'après la CRE, cette diminution devrait représenter plusieurs centaines de millions d'euros.

[1] *Décret n° 2026-857 du 10 septembre 2026 portant annulation de crédits.*
[2] *Décret n° 2026-956 du 14 octobre 2026 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.*

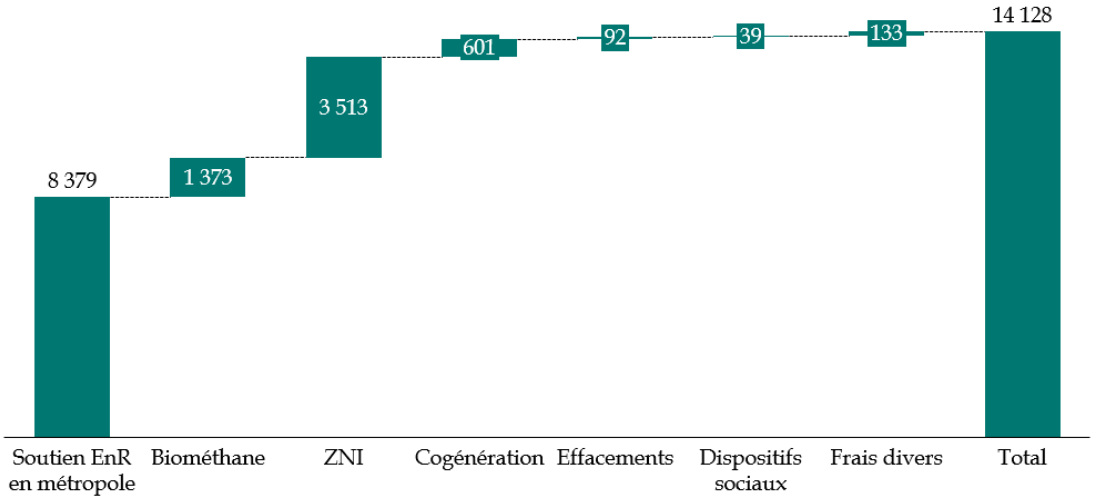
B. EN 2027, LE COÛT POUR L'ÉTAT DES COMPENSATIONS DE CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE POURRAIT ÊTRE CONTENU EN RAISON DE LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ

1. En raison de la hausse des prix de l'électricité, le coût pour l'État des compensations de charges de service public de l'énergie sera vraisemblablement plus bas que la prévision initiale du Gouvernement

Dans sa délibération précitée du 15 juillet 2026, la CRE a évalué le total des CSPE pour **2027** à 14,1 milliards d'euros, soit une nouvelle **hausse de 1,5 milliard d'euros** (+ 12 %) par rapport au coût prévisionnel de ces charges au titre de l'exercice 2026.

Évaluation des CSPE au titre de l'année 2027

(en millions d'euros)

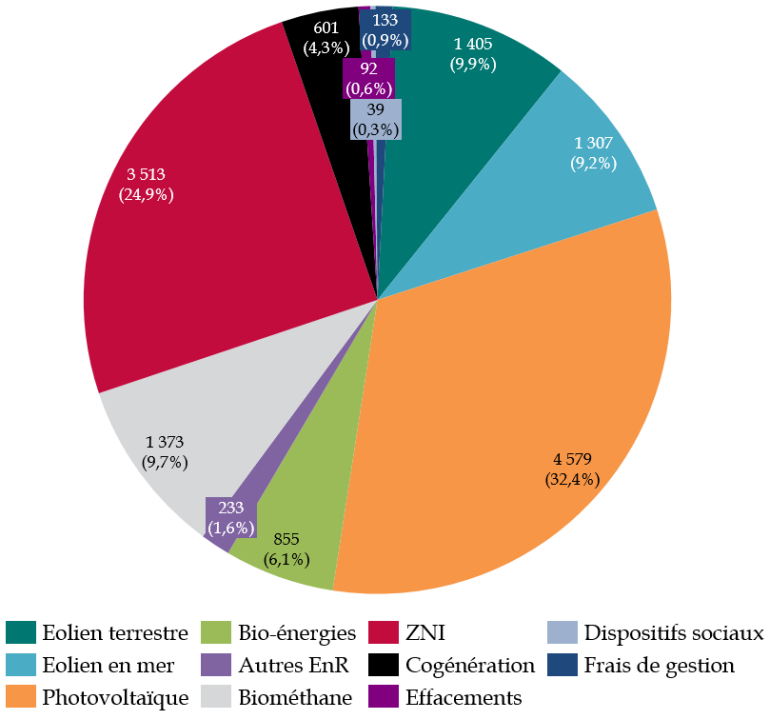


Source : commission des finances du Sénat, d'après la délibération n° 2026-149 de la CRE du 15 juillet 2026

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, **32,4 % des 14 milliards d'euros de compensations** prévisionnelles dues par l'État au titre de l'année 2027, soit 4,6 milliards d'euros, **seraient versés aux seuls producteurs photovoltaïques.**

Répartition des compensations pour charges de service public pour 2027 d'après la délibération de la CRE du 15 juillet 2026

(en millions d'euros et en pourcentages)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la délibération n° 2026-149 de la CRE du 15 juillet 2026

Jusqu'en 2024, l'ensemble des CSPE étaient financées par des crédits budgétaires inscrits sur le programme 345. Moyennant certains ajustements, il existait ainsi une correspondance entre l'évaluation de ces charges réalisées chaque année par la CRE et les montants de crédits proposés en projet de loi de finances sur le programme 345. Depuis 2025, le financement de la quasi-totalité des charges relatives au mécanisme de soutien en faveur des ZNI par l'affectation de fractions de produits fiscaux, plutôt que par des crédits budgétaires, explique l'écart qui est désormais constaté entre la délibération de la CRE relative à l'évaluation des CSPE et les crédits inscrits en projet de loi de finances sur le programme 345.

Ce mode de financement du dispositif de soutien en faveur des ZNI induit en 2027 un écart d'environ 3,5 milliards d'euros entre le total des compensations de CSPE évaluées par la CRE et le périmètre de ces charges couvert par des crédits du programme 345.

Par ailleurs, **en raison de la hausse significative des prix observés sur les marchés de l'électricité** depuis la publication de la délibération de la CRE publiée en juillet dernier, **le régulateur sera très vraisemblablement conduit à réévaluer nettement à la baisse ses évaluations** de charges à compenser au cours de l'exercice budgétaire 2027 (pour les compensations

dues au titre de 2026 comme, vraisemblablement, pour celles qui seront dues au titre de 2027). **Aussi, par anticipation** de cette réévaluation qui devrait se concrétiser à l'occasion de la publication de la délibération annuelle de la CRE en juillet 2027, **le Gouvernement a-t-il pris le parti de réduire à hauteur de 710 millions d'euros les crédits** inscrits sur le programme 345 pour 2027 par rapport au montant qui aurait dû résulter de l'évaluation réalisée par la CRE en juillet dernier.

Compte tenu de l'évolution des prix sur les marchés de l'électricité, le rapporteur estime que cette décision est justifiée et pertinente. Elle répond à un souci de sincérité budgétaire et permettra d'éviter que ces crédits ne soient annulés en exécution. Toutefois, 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 propose de réduire les crédits du programme 345 à hauteur de 300 millions d'euros**.

En outre, **l'article 82** du présent projet de loi de finances (voir *infra* le commentaire de cet article) prévoit une série de **dispositions visant à réduire de façon structurelle le coût que représente pour l'État la compensation des CSPE**. D'après le Gouvernement, si elles étaient effectivement adoptées et mises en œuvre, certaines de ces mesures auraient **une incidence dès 2027** sur les CSPE. Aussi, afin d'en tenir compte, le Gouvernement prévoit-il également de **réduire de 242 millions d'euros le montant des crédits** inscrits en 2027 sur le programme 345 par rapport aux évaluations réalisées par la CRE en juillet dernier sur la base du seul droit existant.

Enfin, l'impact des reliquats au titre des années 2025 et antérieures et celui du décalage d'un mois par rapport à l'année civile du paiement des charges aux opérateurs induisent également des écarts entre les crédits inscrits sur le programme 345 et l'évaluation des compensations de CSPE par le régulateur.

Ainsi, pour 2027, **9 492 millions d'euros de crédits** sont-ils prévus sur le programme 345 soient **une baisse de 1 %** (92 millions d'euros) **par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2026**. Cependant, si l'on tient compte des 558 millions d'euros d'annulations de crédits qui ont été réalisées en gestion (voir *supra*), ce montant représenterait une hausse d'environ 5 % par rapport aux crédits de paiement qui pourraient être effectivement consommés en 2026.

Charges de service public de l'énergie (CSPE) financées par des crédits du programme 345 « Service public de l'énergie » (2026-2027)

(en millions d'euros)

	2026 (Loi de finances 2026)	**2027 (PLF)**	**Variation 2026-2027**
09- Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale	7 286,1	7 320,8	+ 0,5 %
10- Soutien à l'injection de biométhane	1 306,0	1 294,9	- 0,8 %
11- Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	113,7	123,3	+ 8,4 %
12- Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques	658,7	600,0	- 8,9 %
13- Soutien aux effacements de consommation	146,3	95,6	- 34,7 %
14- Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique	36,2	38,3	+ 5,8 %
15- Frais divers	0,0	13,5	+ 100 %
17-Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs	33,4	3,3	- 90,1 %
18-Soutien hydrogène	3,3	2,0	- 39,4 %
Total programme	**9 583,7**	**9 491,7**	**- 1,0 %**

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

2. La hausse des prix de l'électricité ainsi que des mesures d'économies devraient contenir le coût des mécanismes de soutien à la production d'énergies renouvelables électriques

Les dépenses de soutien aux énergies renouvelables (EnR) électriques continentales portées par **l'action 09 « Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale »** du programme 345 financent les compensations versées aux producteurs

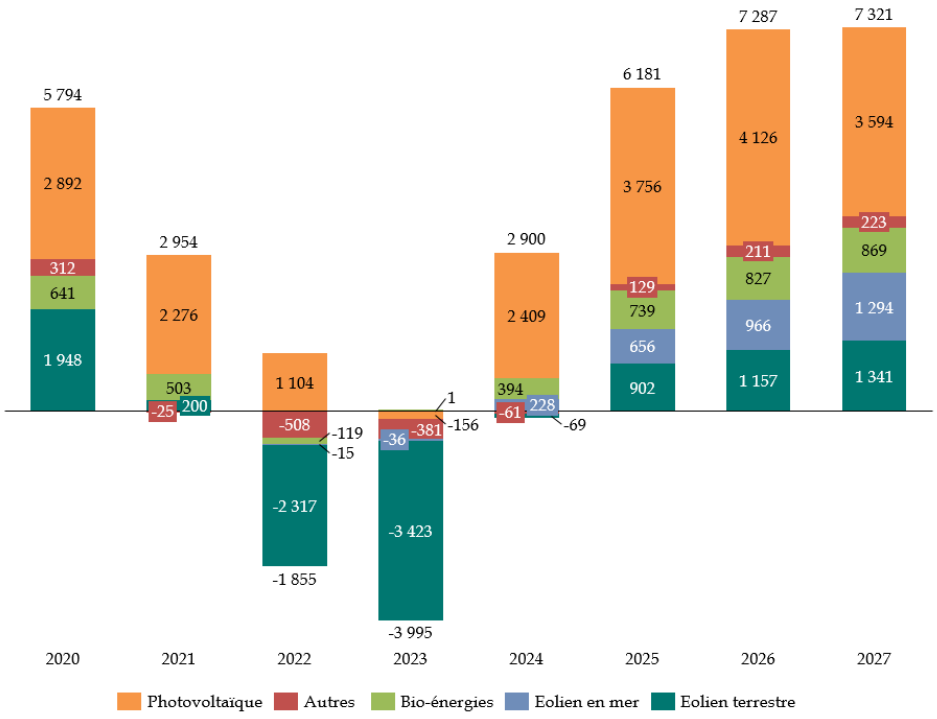
d'électricité à base d'énergies renouvelables prévues dans le cadre des contrats de soutien de type obligation d'achat ou complément de rémunération.

Après la période inédite en 2022 et 2023 durant laquelle les dispositifs de soutien ont généré des recettes exceptionnelles pour l'État, depuis 2024, ces mécanismes sont redevenus une charge nette substantielle et croissante pour ce dernier. **Dans sa délibération du 15 juillet dernier, la CRE a évalué leur coût pour l'État à 8,4 milliards d'euros en 2027**.

Cependant, comme mentionné *supra*, **la hausse des prix sur les marchés de l'électricité** depuis la publication de la délibération de la CRE, **les mesures d'économies** relatives aux compensations de CSPE **prévues par l'article 82** du présent projet de loi de finances ainsi des reliquats au titre des années 2025 et antérieures et l'impact du décalage d'un mois par rapport à l'année civile du paiement des charges aux opérateurs **ont conduit le Gouvernement à ne prévoir que 7,3 milliards d'euros** de CP au titre de l'action 09, soit 1,1 milliard d'euros de moins que l'évaluation réalisée par la CRE dans sa délibération de juillet.

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

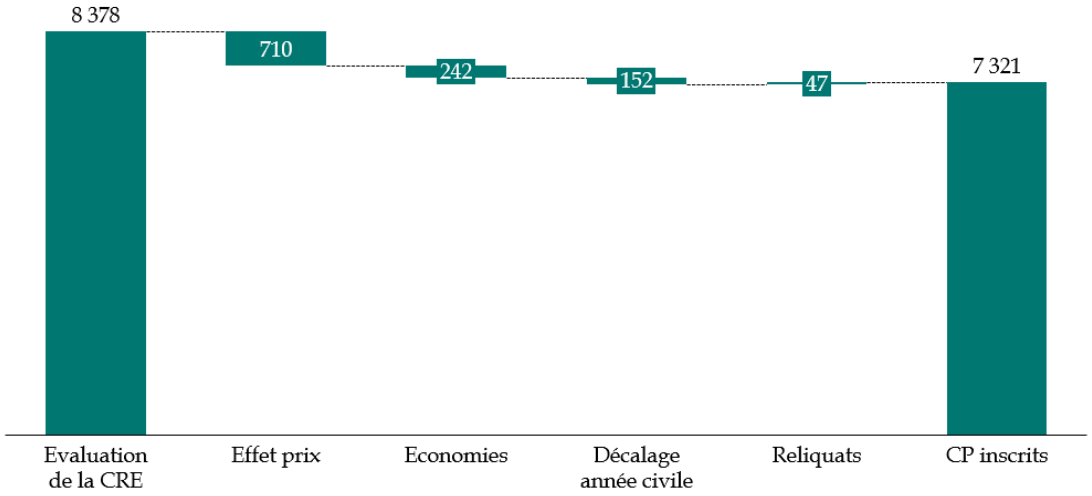
(en millions d'euros)



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

Description du passage de l'évaluation réalisée par la CRE le 15 juillet aux crédits de paiement prévus sur l'action 09

(en millions d'euros)



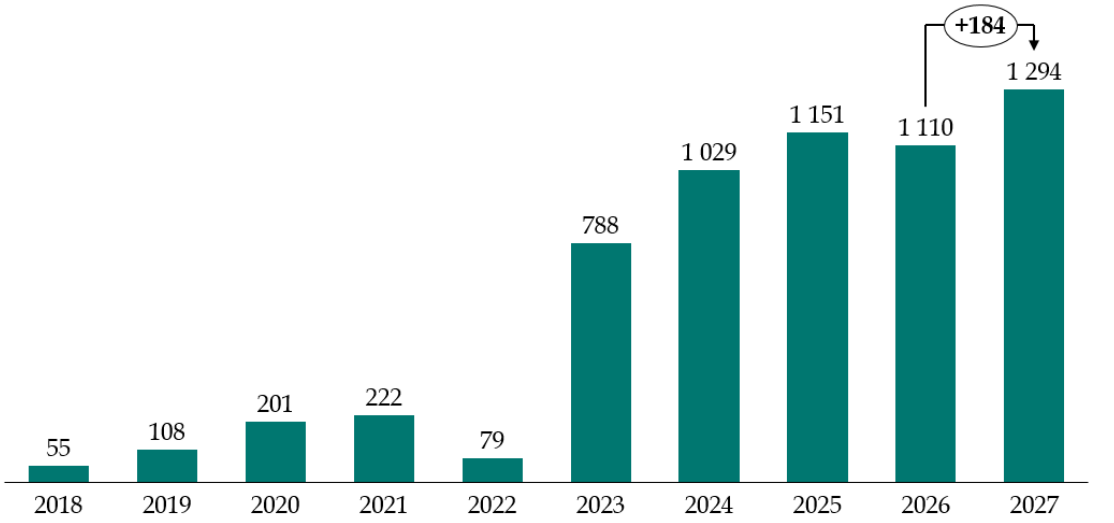
Source : commission des finances du Sénat, d'après les délibérations de la CRE et les documents budgétaires

3. Le coût du soutien à l'injection de biométhane pourrait s'élever à 1,3 milliard d'euros en 2027

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

Évolution du coût budgétaire des soutiens à l'injection du biométhane (2018-2027)

(en millions d'euros)



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

Pour 2027, **1,3 milliard d'euros** de crédits sont prévus au titre de l'action 10 « Soutien à l'injection de biométhane » soit une **hausse de 184 millions d'euros** par rapport aux compensations prévisionnelles dues au titre de 2026.

4. En 2027, le coût de la péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) devrait dépasser les 3,5 milliards d'euros

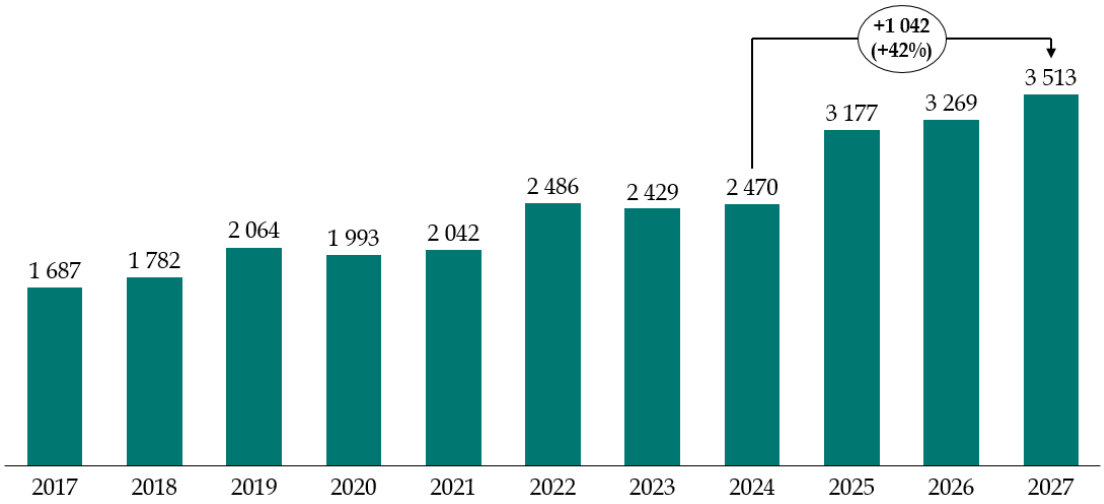
Les coûts de production d'électricité en Corse ainsi que dans les départements, régions et territoires d'outre-mer sont sensiblement supérieurs à ceux de la métropole continentale. Aussi, au nom de la solidarité nationale, les consommateurs de ces ZNI bénéficient d'une péréquation tarifaire : les surcoûts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

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

Comme indiqué *supra*, **hormis s'agissant des territoires de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, l'article 20 de la loi de finances pour 2025 prévoit le financement de ces charges par l'affectation d'une fraction du produit de l'accise sur les énergies**. Aussi, si d'après la CRE le total de ces charges devrait-il représenter **3,5 milliards d'euros en 2027**, **123 millions d'euros de crédits budgétaires** sont prévus sur le programme 345 à cet effet, destinés aux seuls territoires de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Évolution du coût du soutien aux ZNI (2017-2027)

(en millions d'euros)



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

5. Suite à l'abrogation du dispositif de soutien à la cogénération, le coût des charges de service public de l'énergie afférentes se réduit au fur et à mesure de l'expiration des contrats

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

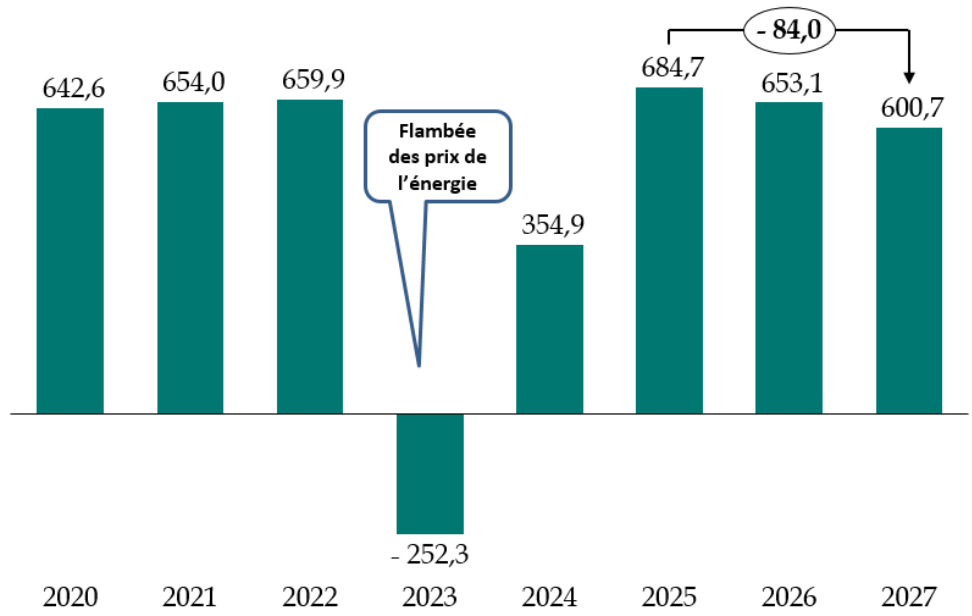
Le dispositif de soutien à la cogénération a été **abrogé** en 2021[1] . Depuis cette date aucun nouveau contrat de soutien ne peut être conclu. Aussi, la puissance et l'énergie produite soutenues doivent-elles diminuer au

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

fur et à mesure de l'arrivée à échéance des contrats. D'après la CRE, **en 2027**, les charges relatives au soutien à la cogénération pourraient s'élever à **601 millions d'euros**, en baisse de 84 millions d'euros par rapport à 2025.

Évolution du coût budgétaire des soutiens à la cogénération (2020-2027)

(en millions d'euros)



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

6. Le lancement d'un deuxième appel d'offres pour soutenir la production d'hydrogène décarboné pour un coût prévisionnel estimé à 1,2 milliard d'euros

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

Alors que le lancement d'un **premier appel d'offres** était à l'origine prévu dès 2023, ce dispositif avait pris un certain retard. Un premier appel à candidatures a finalement été lancé au mois de décembre 2024 pour un objectif de capacité de 200 MW. La liste des lauréats de ce premier appel d'offres a été officialisée en juillet dernier pour une capacité cumulée de 161,4 MW.

Un deuxième appel d'offres pour un objectif de capacité de 250 MW doit être lancé **en 2027** pour un coût estimé à 1,2 milliard d'euros. Les crédits proposés en 2027 sur l'action 18 visent ainsi à couvrir les engagements budgétaires relatifs à cette deuxième phase du dispositif de soutien. En effet, **pour 2027**, le projet annuel de performances du programme 345 a ainsi prévu d'inscrire **1 200 millions d'euros d'AE et 2 millions d'euros de CP**.

III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »

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

En 2027 les crédits budgétaires que propose le projet de loi de finances sur le programme représentent **1 251 millions d'euros en AE et 1 227 millions d'euros en CP**, soit des augmentations respectives de 142 millions d'euros et de 101 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2026.

Toutefois, **l'exécution budgétaire 2026** du programme 174 a été **marquée par un volume important de crédits supplémentaires ouverts dans le cadre de deux décrets** portant annulations et ouvertures de crédits à titre d'avance.

Le décret du 11 juin 2026[1] a ainsi ouvert 407 millions d'euros de crédits d'AE et 464 millions d'euros de CP supplémentaires sur le programme afin de financer une indemnité « grands rouleurs » et une hausse du coût prévisionnel du chèque énergie.

Le décret du 14 octobre 2026[2] a quant à lui ouvert 150 millions d'euros (AE=CP) supplémentaires sur le programme afin de financer la reconduction et l'extension de l'indemnité « grands rouleurs ».

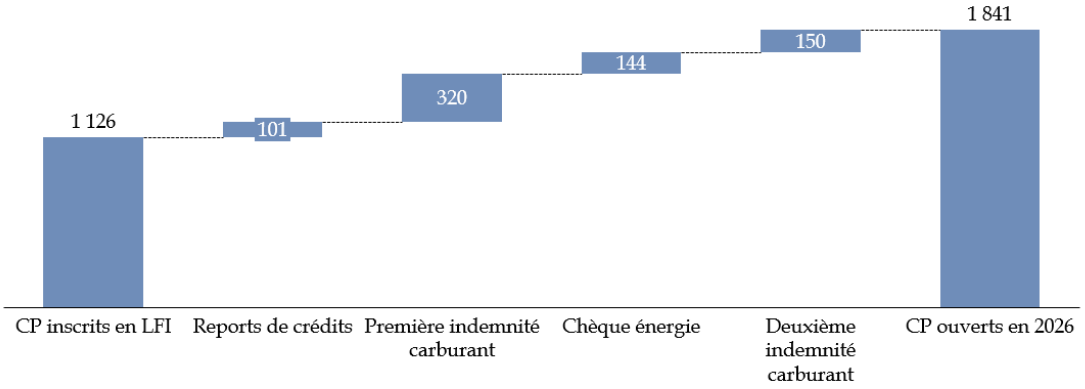
Ainsi, **en 2026, le total des ouvertures** de crédits sur le programme s'élève aujourd'hui à **1 666 millions d'euros en AE et à 1 740 millions d'euros en CP.**

[1] *Décret n° 2026-489 du 11 juin 2026 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.*
[2] *Décret n° 2026-956 du 14 octobre 2026 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.*

Par ailleurs, si l'on ajoute les **127 millions d'euros d'AE et les 101 millions d'euros de CP reportés** par l'arrêté du 10 mars 2026 portant report de crédits, le total des crédits disponibles en 2026 sur le programme représentent même **1 793 millions d'euros en AE et 1 841 millions d'euros en CP.**

Crédits de paiement disponibles en 2026 sur le programme 174

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Crédits de paiement sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » (2024-2027)

(en millions d'euros)

	2024 (Exécution)	2025 (Exécution)	2026	2027 (PLF)	Variation 2026-2027
01- Politique de l'énergie	93,9	101,1	126,6	118,9	- 6,1 %
02- Accompagnement transition énergétique	1 468,2	542,4	1 262,1	788,2	- 37,5 %
03- Aides à l'acquisition de véhicules propres	1 909,1	424,8	19,8	0,0	- 100,0 %
04- Gestion économique et sociale de l'après-mines	253,0	287,6	251,7	239,0	- 5,0 %
05- Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	50,4	52,8	73,8	75,6	2,4 %
06- Soutien	22,9	14,4	5,6	5,6	0,0 %
Total programme	**3 797,5**	**1 422,9**	**1 739,6**	**1 227,3**	**- 29,4 %**

Le montant indiqué pour 2026 prend en compte la loi de finances initiale et décrets d'avance de juin et octobre 2026.

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

Plus aucun crédit n'est proposé par le projet de loi de finances au titre de l'action 03 « Aides à l'acquisition de véhicules propres », dans la mesure où la prime au rétrofit de véhicules, qui faisait jusqu'en 2026 l'objet de crédits budgétaires ouverts sur le programme, doit, à compter de 2027 et à l'instar du bonus écologique, être financée par le mécanisme des certificats d'économie d'énergie (CEE).

A. APRÈS UN EFFONDREMENT DU NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS DU CHÈQUE ÉNERGIE SUITE À LA RÉFORME DE SES MODALITÉS D'ATTRIBUTION, L'AUTOMATISATION DE LA DÉTECTION DES MÉNAGES ÉLIGIBLES S'AMÉLIORE PROGRESSIVEMENT

Le chèque énergie est un titre spécial de paiement conçu pour aider les ménages les plus modestes à payer leurs factures d'énergie[1]. Il permet aux ménages bénéficiaires de régler leur facture d'énergie, quel que soit leur moyen de chauffage. L'aide moyenne représente 153 euros. Ce montant varie en fonction du revenu fiscal de référence et de la situation familiale du bénéficiaire.

Jusqu'en 2023, le critère de la composition familiale du ménage était apprécié à partir de la base de données afférente à la taxe d'habitation (« base TH ») tenue et mise à jour par la direction générale des finances publiques (DGFiP). Cependant, **depuis la suppression de la taxe d'habitation** sur les résidences principales au 1er janvier 2023, **cette modalité d'identification qui permettait d'automatiser l'envoi du chèque à l'ensemble de ses bénéficiaires, n'est plus possible**. **Aussi, l'article 173 de la loi de finances pour 2025[2] a-t-il procédé à une révision des modalités d'attribution** de l'aide à ses bénéficiaires[3].

Cependant, **cette nouvelle méthodologie ne permet pas d'identifier l'ensemble des foyers éligibles** au chèque énergie. 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 au moyen de laquelle ils peuvent réclamer l'aide à laquelle ils ont droit. Cependant, **le taux de non recours s'avère très important** parmi les ménages concernés par cette procédure.

Il s'en est suivi **une baisse extrêmement sensible des bénéficiaires effectifs** du dispositif. En effet, **alors qu'environ 5,5 millions de ménages recevaient automatiquement leur chèque énergie avant la réforme, ils n'ont été que 3,8 millions au titre de la campagne 2025**. À ces 3,8 millions de ménages se sont ajoutés **0,4 million de bénéficiaires supplémentaires qui se sont manifestés sur la plateforme** en ligne. Ainsi, au total, **les**

---

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

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

[3] *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.

bénéficiaires effectifs de la campagne 2025 se sont-ils élevés à **4,2 millions**, **soit 1,3 million de moins qu'avant la réforme**. Le montant total des chèques émis au titre du chèque énergie pour la campagne 2025 s'est élevé à **632 millions d'euros**.

L'exercice 2026 a été marqué par une amélioration de la méthode de détection préalable des ménages éligibles[1] **qui a permis d'identifier 653 000 bénéficiaires supplémentaires** en amont de la campagne annuelle. **L'envoi automatique** du chèque énergie a ainsi pu être réalisé **pour 4,5 millions de ménages en 2026** pour un montant de chèques émis de **682 millions d'euros**. Il s'agit certes d'un progrès mais **un gap d'un million de bénéficiaires reste encore à combler** par rapport à la situation qui prévalait à la réforme. **Au 1er septembre 2026, seuls 120 000 bénéficiaires supplémentaires avaient réclamé leur chèque sur la plateforme** en ligne. **Selon les hypothèses du Gouvernement, près de 400 000 ménages supplémentaires pourraient encore se manifester, portant le total des bénéficiaires effectifs en 2026 à environ 5 millions**. **Cette cible est volontariste, voire optimiste. Le rapporteur s'attachera à en vérifier l'atteinte** au terme de la campagne 2026.

Hors frais de gestion, **la loi de finances pour 2026[2] avait prévu pour le chèque énergie des crédits à hauteur de 595 millions d'euros en AE et de 615 millions d'euros en CP. Ces crédits se sont révélés insuffisants** en raison de l'amélioration des modalités de détection automatique des bénéficiaires du dispositif. Aussi, pour cette raison, le Gouvernement a-t-il ouvert, *via* un **décret du 11 juin 2026** portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance[3], **107 millions d'euros de crédits supplémentaires** sur le programme 174 pour financer le dispositif du chèque énergie.

Le rapporteur observe que **des difficultés d'exécution similaires avaient déjà été rencontrées en 2025 du fait d'une sous-budgétisation** manifeste en loi de finances initiale. En effet, comme le rapporteur spécial Christine Lavarde avait pu le signaler dans son rapport relatif au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 : *« 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 »*[4].

---

[1] *Grâce à l'adoption d'une nouvelle méthode probabiliste dans le croisement des données.*
[2] *Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*
[3] *Décret n° 2026-489 du 11 juin 2026 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.*
[4] *Annexe n° 11a du rapport n° 736 (2025-2026) fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, Mme Christine LAVARDE, juin 2026.*

Au titre du dispositif de chèque énergie, 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**.

D'après les informations communiquées par la DGEC au rapporteur, ces montants reposent sur **une hypothèse de 5,1 millions de bénéficiaires** effectifs au titre de la campagne 2027 du chèque énergie résultant notamment d'une **nouvelle amélioration du taux de détection automatique des ménages éligibles** par l'ASP. 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 des fournisseurs d'électricité, de manière à réaliser de nouveaux croisements de données susceptibles, d'après l'évaluation préalable de l'article, de permettre à l'agence d'**identifier environ 100 000 foyers éligibles supplémentaires** en amont de la campagne 2027. **La DGEC a également indiqué au rapporteur viser une détection automatique de plus de 95 % des bénéficiaires du chèque énergie d'ici à 2028**.

Alors que le nombre de bénéficiaires effectifs du chèque énergie a chuté ces dernières années, **les frais de gestion du dispositif ont quant à eux substantiellement augmenté.**

Les différentes composantes des frais de gestion du chèque énergie

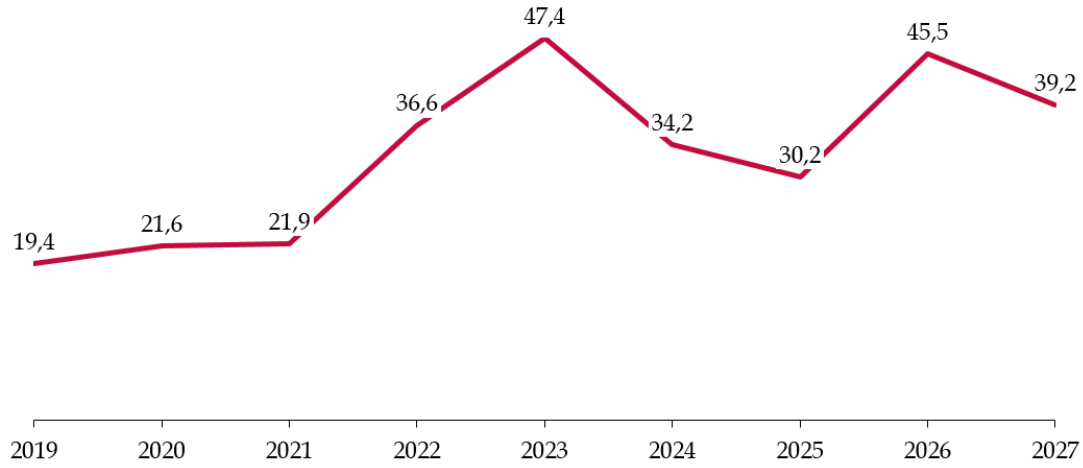
De manière générale, les frais de gestion du chèque énergie couvrent la gestion opérationnelle du dispositif par l'ASP, les développements informatiques, l'éditique (papier sécurisé, impression, affranchissement, réservation de camions de la Poste, *etc.*) pour la campagne d'envoi des chèques énergie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

Source : DGEC

Après une diminution en 2024 et en 2025, le montant de ces frais devrait de nouveau s'accroître en 2026 et en 2027. Si la hausse très importante de ces frais constatée en 2022 et 2023 pouvait, de manière conjoncturelle, s'expliquer par les nombreux chèques exceptionnels qui ont été mis en place pour accompagner les consommateurs dans le cadre de la crise des prix de l'énergie, il semble qu'une certaine forme « d'effet cliquet » se soit produit dans la mesure où ces frais sont loin d'être retombés à leur niveau de 2021.

Évolution des frais de gestion du dispositif de chèque énergie (2019-2027)

(en millions d'euros)



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

D'après la DGEC, le pic de dépenses observé en 2026 s'expliquerait notamment par l'envoi tardif (en novembre 2025) des chèques relatifs à la campagne 2025 occasionnant un décalage temporel, en 2026, des charges relatives à l'assistance utilisateurs et aux réclamations.

La DGEC a signalé au rapporteur que **des travaux sont actuellement en cours** avec l'ASP **pour parvenir à mieux maîtriser et réduire ces frais** en poursuivant un objectif de retour à un niveau d'environ **35 millions d'euros par an à compter de 2028**.

Le rapporteur observe que ce montant demeurera très sensiblement supérieur aux frais de gestion antérieurs à 2022 qui se situaient à un niveau légèrement supérieur à 20 millions d'euros. **Il veillera à ce que les efforts d'optimisation annoncés par l'administration se concrétisent** dans les prochaines années et à ce que ces dépenses soient, à l'avenir, mieux maîtrisées.

B. EN 2026, LE PROGRAMME 174 FINANCE L'INDEMNITÉ « GRANDS ROULEURS »

En raison de l'augmentation des prix des carburants à la pompe, **a été instauré en avril dernier une aide forfaitaire de 100 euros destinée aux « actifs grands rouleurs »**. Elle visait les actifs des déciles de revenus 1 à 5 qui :

- soit se rendent avec leur véhicule sur leur lieu de travail éloigné d'au moins 15 kilomètres de leur lieu de résidence ;

- soit parcourent plus de 8 000 kilomètres par an dans le cadre de leur activité professionnelle.

Le Gouvernement évaluait la population éligible à environ 3,2 millions de personnes. Le **coût prévisionnel** du dispositif avait alors été estimé à **320 millions d'euros** et les crédits nécessaires à son financement avaient été ouverts sur le programme 174 par le décret précité du 11 juin 2026 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Cependant, **seuls 1,6 million de bénéficiaires ont sollicité cette aide**, soit la moitié de la population éligible initialement estimée par le Gouvernement. Aussi, **seuls 164 millions d'euros des 320 millions d'euros de crédits ouverts ont été effectivement consommés** pour financer cette première indemnité.

En raison de la prolongation et de l'amplification de la crise des prix des carburants, le Gouvernement a annoncé **en septembre dernier la reconduction d'une nouvelle indemnité** de 100 euros, conditionnée aux mêmes critères de kilométrages parcourus et de distance avec le lieu de travail que le premier dispositif, mais **dont le périmètre des bénéficiaires a été étendu aux déciles 6 et 7**, soit un total de 5,6 millions de personnes potentiellement éligibles.

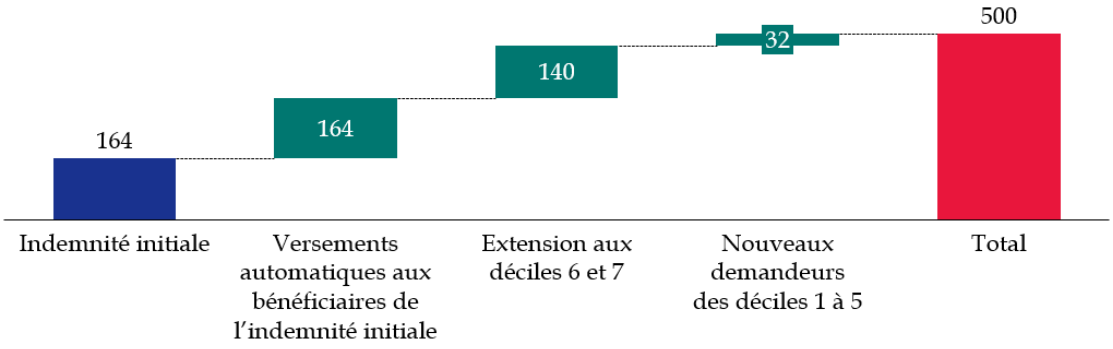
Les personnes qui ont été bénéficiaires de la première aide de 100 euros doivent, sans aucune nouvelle démarche de leur part, recevoir, mi-octobre, de façon automatique, un nouveau virement de 100 euros au titre du nouveau dispositif. Les autres doivent se manifester sur la plateforme en ligne dédiée jusqu'au 31 décembre 2026.

Pour financer cette nouvelle indemnité, en plus des crédits non consommés au titre de la première aide, **le Gouvernement a ouvert 150 millions d'euros de crédits complémentaires** sur le programme 174 *via* le décret précité portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance paru le 14 octobre 2026.

Au total, selon les prévisions du Gouvernement, **le cumul des deux dispositifs** pourrait coûter environ **500 millions d'euros**.

Estimation du coût des indemnités grands rouleurs

(en millions d'euros)



Source : rapport d'information n° 77 (2026-2027) fait au nom de la commission des finances sur le projet de décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance par Mme Christine LAVARDE

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

1. Les dépenses consacrées aux études préalables à l'implantation de parcs éoliens en mer se réduisent depuis 2025

Les crédits inscrits sur l'action 01 « Politique de l'énergie » au titre de l'exercice 2027 s'élèvent à 86,6 millions d'euros en AE et à 118,9 millions d'euros en CP, soit des diminutions respectives de 27,6 % et de 6,1 % par rapport aux montants prévus en loi de finances initiale pour 2026.

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

Après avoir fortement augmenté jusqu'à atteindre 94,2 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2025, le montant des crédits dévolus à ces études ont été réduit depuis. En 2027, 55,2 millions d'euros d'AE et 60,9 millions de CP devraient y être consacrés. Ce montant de CP est comparable aux dépenses qui avaient exécutées à cette fin en 2024 (60,5 millions d'euros). D'après les réponses de l'administration au rapporteur, les restes à payer concernant ces études pourraient encore s'élever à 80 millions d'euros à la fin de l'année 2026.

Les crédits de l'action 01 ont également pour objet de contribuer au financement des **opérations d'accompagnement de la fermeture des centrales à charbon**. Il s'agit notamment des dépenses de l'État visant à abonder **les fonds[1] destinés à financer la revitalisation des territoires** concernés par des fermetures de centrales (Cordemais, Gardanne, Le Havre et Saint-Avold). **8,9 millions d'euros** de CP sont prévus en 2027 à ce titre

[1] *Le fonds d'amorçage et le fonds charbon.*

pour couvrir les restes à payer des opérations engagées. La contribution de l'État à **l'accompagnement social des fermetures de centrales**[1] est également financée par des crédits de l'action 01. 10,2 millions d'euros de CP sont inscrits à cette fin pour 2027.

Cette même action 01 sert aussi (8 millions d'euros en AE et 15,4 millions d'euros en CP inscrits pour 2027) à soutenir le financement de **dispositifs visant à encourager la transition énergétique dans les ZNI**, en particulier des études et autres actions locales visant à installer des changements d'usages, ainsi qu'à abonder un fonds d'investissement pour les énergies renouvelables en Polynésie pour lequel les restes à payer pourraient s'élever à 34 millions d'euros à la fin de l'année 2026.

2. Les crédits relatifs à l'accompagnement économique et social de l'après-mines devraient diminuer de 13 millions d'euros

En 2027, les crédits prévus au titre de l'action 04 « Gestion économique et sociale de l'après mines », 239 millions d'euros (AE=CP) sont inférieurs de 13 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2026.

La majeure partie des crédits suivis sur l'action 04 correspond au **financement par l'État des prestations diverses versées par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs** (ANGDM) aux retraités des mines fermées ou leurs conjoints. **En 2027, 183 millions d'euros** sont prévus à cette fin (contre 195 millions d'euros en 2026). La réduction des dépenses d'intervention versées par l'ANGDM s'explique par la diminution progressive du nombre de bénéficiaires des prestations qu'elle gère. Au 31 décembre 2025, l'ANGDM gérait ainsi les droits de 59 040 personnes.

3. Les crédits relatifs à la lutte contre le changement climatique et à la qualité de l'air devraient très légèrement augmenter

En 2027, les crédits consacrés à la lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air (action 05 du programme 174) sont prévus à hauteur de **75,4 millions d'euros pour les AE et de 75,6 millions d'euros pour les CP**, soit des augmentations respectives de 1,3 million d'euros et de 1,8 million d'euros.

---

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

La principale dépense financée par les crédits de cette action correspond au **soutien par l'État des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air** (AASQA). En 2027, les crédits alloués à cette ligne sont prévus à hauteur de **31,1 millions d'euros, en baisse de 5 millions d'euros** par rapport au montant prévu en loi de finances initiale pour 2026.

IV. LES MOYENS EN MATIÈRE DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE SONT MIS SOUS TENSION ALORS QUE LE PROGRAMME DU NOUVEAU NUCLÉAIRE PRÉPARE SON DÉPLOIEMENT

A. L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLAIRE ET DE RADIOPROTECTION EST DOTÉE DE MISSIONS DE CONTRÔLE ESSENTIELLES À LA QUALITÉ DE L'EXPLOITATION DES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES

L'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection est une autorité administrative indépendante (AAI) créée le 1er janvier 2025, conformément aux dispositions prévues par la **loi du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire**.

En vertu de **l'article L. 592-1 du code de l'environnement**, l'ASNR exerce, au nom de l'État, le **contrôle des activités nucléaires civiles et de la radioprotection** et remplit des **missions de recherche, d'expertise, de formation et d'information des publics dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection**. L'ASNR contribue à la **surveillance radiologique de l'environnement et des personnes exposées aux rayonnements ionisants** ainsi qu'au recueil et à l'analyse de données dosimétriques concernant la population générale, les travailleurs et les patients, y compris en cas d'accident nucléaire. Elle assure une **veille permanente en matière de radioprotection sur le territoire national**.

Ainsi, **l'ASNR 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.

L'ASNR participe à la mise en œuvre de la transparence en France et rend compte de son activité au Parlement. Elle s'appuie pour cela sur un effectif de **2 082 collaborateurs de statuts public et privé (au 1er janvier 2026)**, dont 366 inspecteurs, 102 doctorants et post-doctorants et 60 docteurs d'État ou personnes habilitées à mener des recherches.

Le financement de l'ASNR est assuré par le programme 235 « Sûreté nucléaire et radioprotection », à hauteur de 348 millions d'euros en 2026, ainsi que par des ressources externes, pour 26,5 millions

d'euros, provenant des cofinancements de recherche et du produit d'activités de prestations (formation, dosimétrie interne, expertises à l'international…). **Le budget 2026 de l'ASNR s'établit ainsi à 374 millions d'euros**.

L'ASNR dispose d'un **plafond d'emplois à hauteur de 2025 ETPT** inscrit également dans le programme 235.

Des missions stratégiques dans le contexte de la relance du programme nucléaire français

La période qui s'ouvre est marquée par la relance du nucléaire avec l'émergence de nouveaux projets industriels.

La France entre dans une nouvelle phase de son activité nucléaire, caractérisée par la poursuite de l'exploitation du parc existant, la construction de nouvelles installations, le développement de nouvelles technologies et applications, ainsi que la poursuite des opérations de démantèlement et de gestion des déchets.

Dans ce contexte, l'enjeu central identifié par l'ASNR est de maintenir un haut niveau de sûreté et de radioprotection tout en accompagnant ces évolutions.

Source : commission des finances d'après les réponses de l'ASNR aux questions du rapporteur spécial

B. UNE INTÉGRATION DES SERVICES DES DEUX AUTORITÉS FUSIONNÉES DÉSORMAIS ACHEVÉE

1. La fusion de l'ASN et de l'IRSN visait à rationaliser le cadre du contrôle des installations nucléaires dans un contexte de relance de la filière

La création de l'ASNR s'inscrit dans un **contexte national de relance du nucléaire pour répondre aux défis de la transition et de la souveraineté énergétique**. Cette réorganisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection vise à répondre efficacement, aussi bien en matière de niveau de sûreté que de rythme de charge, à la relance inédite du nucléaire.

La création de l'ASNR a ainsi permis de **constituer une autorité regroupant l'ensemble des métiers du contrôle, dotée des compétences et des moyens nécessaires à l'exercice des missions qui lui sont confiées et bénéficiant d'un statut (celui d'autorité administrative indépendante) lui conférant autonomie et légitimité d'action**.

La **loi n° 2024-450 du 21 mai 2024** portant la création de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection a fixé dans son article 21 **deux points d'étape en juillet 2025 et juillet 2026 portant sur l'avancement de la mise en place de l'ASNR**.

En application de ces dispositions et après le rendez-vous de juillet 2025, l'ASNR a transmis à l'OPECST en juillet 2026 le second rapport attendu. À l'issue de ces 18 premiers mois d'existence, un premier cycle s'achève, au cours duquel **l'ASNR a conduit une transformation de grande ampleur, comme elle l'avait annoncé et selon le calendrier prévu**. Elle a en particulier :

- **mené les actions nécessaires pour assurer la continuité de ses missions** ;

- **conduit un travail stratégique** pour définir les grandes orientations devant guider le travail de l'Autorité dans les années à venir ;

- **réorganisé ses directions fonctionnelles et support et défini sa future organisation dans le domaine scientifique et technique**.

2. Une intégration progressive des différents services

Afin de permettre la bonne exécution de ses missions, **l'ASNR, dans ses travaux d'installation de court terme, a priorisé toutes les actions absolument nécessaires à son fonctionnement quotidien**.

Ces travaux ont porté sur **l'harmonisation des processus supports** (logistique, juridique, numérique, financier, etc.). En particulier, **la définition et la mise en œuvre d'un cadre budgétaire commun ont été assurés**. Les actes juridiques nécessaires au fonctionnement de l'ASNR ont été adoptés, conformément aux dispositions de la loi du 21 mai 2024, et **un travail conséquent a été réalisé dans le domaine des systèmes d'information dans l'objectif de faire converger les outils numériques hérités de l'ASN et de l'IRSN**. **L'ensemble des décrets appelés par la loi du 21 mai 2024 a été publié**, à l'exception du décret visant la mise en place de concours réservés pour les personnels en place à l'ASNR afin de leur permettre un accès à certains corps de fonctionnaires de l'État, qui est en cours de finalisation.

L'activité en matière de ressources humaines et de relations sociales a été particulièrement dense, nécessitant une forte mobilisation tant de la direction des ressources humaines que des représentants du personnel. La renégociation des accords collectifs hérités de l'IRSN est en cours et doit s'achever mi-2027, à l'horizon fixé par la loi du 21 mai 2024. Le cadre du dialogue social appelé par la loi du 21 mai 2024 définissant les nouvelles instances représentatives du personnel a été mis en œuvre. Un travail a également été effectué pour saisir les opportunités d'extension du périmètre de déploiement de certains outils hérités de l'ex-IRSN, par exemple en matière de gestion et animation des compétences et des connaissances.

Parallèlement, **l'ASNR a renforcé sa position au sein de son écosystème, tant sur le plan national qu'international**, en structurant ses relations avec les parties prenantes et en consolidant sa reconnaissance comme acteur clé en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, dans toutes ses dimensions, recherche, expertise et régulation.

D'après la direction de l'Autorité, « ***il convient de souligner l'ampleur et le caractère inédit des travaux réalisés, notamment liés à l'intégration d'un établissement public au sein de l'administration. Ces avancées ont été rendues possibles grâce à une mobilisation sans faille des personnels de l'ASNR et des administrations partenaires*** »[1].

Ainsi que le note la direction de l'ASNR, « ***cette période de transformation s'est accompagnée de certaines difficultés, notamment liées à l'accostage de modalités de fonctionnement et de pratiques professionnelles différentes, à l'adaptation des pratiques d'un établissement public au cadre juridique applicable à une autorité administrative indépendante, ou à la présence d'équipes encore localisées sur plusieurs sites*** »[2]. Le traitement de certains sujets reste encore à consolider ou à poursuivre, comme par exemple la clarification du cadre déontologique applicable aux personnels de l'ASNR, l'intégration à venir des activités héritées de l'IRSN dans le système Chorus de la comptabilité de l'État, ou la mise en œuvre d'actions de plus long cours permettant de poursuivre les efforts de convergence des systèmes d'information et leur adaptation dans un contexte exigeant (développement de l'intelligence artificielle, cybersécurité, etc.).

L'ASNR a également engagé une **démarche stratégique avec pour objectif de donner et partager avec l'ensemble des équipes une vision claire et partagée du cadre d'exercice des missions**, à un moment de grande évolution du secteur. D'après la direction de l'Autorité, cette démarche a ainsi permis de « ***faire émerger des défis majeurs pour les années à venir***, *parmi lesquels : la mise en œuvre d'une* ***approche proportionnée aux enjeux de sûreté et de radioprotection***, *la maîtrise de la complexité, le* ***renforcement de la souveraineté scientifique et technique de l'ASNR***, *les* ***défis propres à la construction des EPR2***, *le* ***développement de la capacité d'anticipation***, *dans un contexte marqué par la relance du nucléaire et l'innovation, et* ***l'exigence d'une gestion budgétaire efficiente*** ».

Ces travaux stratégiques ont donné lieu à **l'élaboration de feuilles de route opérationnelles pour 2026**, ainsi qu'à des arbitrages et réorientations dans certains domaines. Ils se poursuivent avec la définition de stratégies sectorielles, notamment scientifique, dont l'aboutissement est prévu pour 2027.

---

[1] *Réponses de l'ASNR aux questions du rapporteur spécial.*
[2] *Ibid.*

Par ailleurs, **une approche progressive a été retenue pour la réorganisation des directions scientifiques et techniques**, consistant à maintenir initialement les structures héritées de l'ASN et de l'IRSN, le temps de partager sur les enjeux et le contexte dans lesquels s'inscrit l'action de l'ASNR, et de définir des principes directeurs d'organisation.

Les principes directeurs d'organisation ont été présentés à la mi-2025 et visent à incarner l'ASNR de façon plus unifiée et intégrée. Ils reposent sur **l'articulation entre une structure hiérarchique centrée sur huit directions opérationnelles et des autorités fonctionnelles fortes** (directeur scientifique pour la recherche ; « autorité technique » pour l'expertise ; inspecteur en chef et directeurs généraux adjoints pour le contrôle et la décision). Le travail de définition du périmètre de chacune de ces huit directions a été conduit entre la fin de l'été 2025 et le printemps 2026, en associant progressivement les personnels à ces travaux. **La mise en œuvre de la réorganisation est récente et effective depuis le début du mois d'octobre 2026**.

Concernant les directions transverses et supports, l'ensemble de ces directions – à l'exception de l'une d'entre elles – a été réorganisé au cours de l'année 2025. La direction de l'ASNR indique qu'un retour d'expérience du fonctionnement de ces nouvelles directions sera tiré et permettra de réaliser, le cas échéant, les ajustements nécessaires pour stabiliser leur fonctionnement. Cependant, l'Autorité souligne que « ***les personnels de ces directions [transverses et supports] sont soumis à une charge de travail très importante et qu'il a fallu renforcer certaines équipes particulièrement sollicitées*** »[1].

C. DES MOYENS SOUS FORTE TENSION ALORS QUE LE DÉPLOIEMENT DU PROGRAMME DU NOUVEAU NUCLÉAIRE SE PRÉCISE

1. Une activité qui devrait connaître un niveau élevé dans les prochains mois et années

D'après les éléments transmis par l'ASNR, **le calendrier en matière de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection va être fortement édicté par les grands dossiers ayant trait à la relance du nucléaire**, quand bien même il convient également de souligner le développement de nouveaux usages et de nouvelles pratiques mettant en œuvre des rayonnements ionisants dans le domaine médical et notamment celui de la radiothérapie qui sera également un sujet majeur à traiter.

La relance du nucléaire, en réponse aux enjeux de transition et de souveraineté énergétique, se traduit par le lancement de projets de nouvelles installations, à savoir :

---

[1] *Réponses de l'ASNR aux questions du rapporteur spécial.*

- **les six réacteurs du programme EPR2**, avec une extension de programme envisagée ;

- **les installations du projet « Aval du futur » porté par Orano** ;

- **les projet de petits réacteurs modulaires portés par des startups, et le cas échéant les installations correspondantes de fabrication de leur combustible**. L'ASNR instruit actuellement des dossiers des projets Jimmy, Stellaria, Calogena, Newcleo, Otrera et Hexana ;

- **les autres projets portés par EDF** (Nuward, EPR1200 pour l'export).

Plus largement, cette relance du programme nucléaire intègre également des **projets d'envergure sur les installations existantes** :

- d'une part, **la poursuite de fonctionnement des réacteurs d'EDF dans une perspective à 60 ans** ;

- d'autre part, **le programme « Pérennité et Résilience » lancé par Orano concernant les installations du cycle du combustible**.

Ainsi que le relève l'Autorité, *« adossé à ce travail d'instruction, d'expertise et d'inspection, il importe également de **maintenir un effort de recherche à la hauteur des enjeux à venir** et de veiller par-là même à la préservation et au développement du patrimoine scientifique et technique »*[1].

2. Des moyens sous forte contrainte budgétaire pour 2027

S'agissant des moyens financiers et humains dont dispose l'ASNR, la loi n° 2024-450 dans son article 15 prévoyait que *« **l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection évalue les moyens prévisionnels humains, techniques et financiers qui lui sont nécessaires** dans les cinq années (suivant son entrée en vigueur) pour exercer ses missions dans le nouveau contexte nucléaire ainsi que les mesures indispensables pour assurer l'attractivité des conditions d'emploi de ses personnels sur le marché du travail dans le domaine du nucléaire »*.

En application de cette disposition, **l'ASNR a réalisé l'évaluation demandée et remis, en juillet 2025, ses conclusions** au Gouvernement et à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), en lien avec les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'évaluation prévisionnelle de l'ASNR s'appuie non seulement sur la prévision d'activité liée à la relance mais aussi sur sa faculté à exercer l'ensemble de ses missions en portant une attention particulière à l'optimisation de l'usage des ressources ainsi qu'aux dispositions visant à garantir l'attractivité des conditions d'emploi de ses personnels.

---

[1] *Réponses de l'ASNR aux questions du rapporteur spécial.*

Ainsi que le souligne l'Autorité, *« sur ce dernier sujet et dans un contexte de relance du nucléaire et de recrutements importants chez les industriels de la filière,* ***l'attractivité et la fidélisation des collaborateurs prend une dimension toute particulière*** *»*[1].

L'évaluation réalisée par l'ASNR intègre ces différents paramètres et s'appuie sur la connaissance à date des calendriers des projets industriels. Sur la base de ces différents éléments et en référence aux ressources qui lui ont été allouées pour l'exercice 2025, **l'ASNR a estimé les besoins nécessaires pour la période 2025-2030 comme suit** :

- **une évolution d'effectifs à hauteur de + 34 ETP**, principalement en lien avec les nouveaux projets nucléaires ;

- **une évolution de masse salariale tenant compte de l'évolution des effectifs et de la nécessité d'assurer l'attractivité des conditions d'emploi** des personnels ;

- **une stabilité des ressources consacrées aux dépenses de fonctionnement et d'investissement** corrélée à des redéploiements internes pour assurer le maintien et le développement des patrimoines scientifiques, techniques et numériques.

À ce propos, l'Autorité indique que *« dans un contexte national des finances publiques contraint, dont l'ASNR a pris la mesure et au sein duquel elle entend agir en responsabilité,* ***des efforts particuliers de redéploiements d'effectifs et de moyens financiers ont été opérés portant uniquement les ressources supplémentaires demandées sur les dossiers nouveaux liés à la relance du nucléaire (en complément de celles redéployées sur ces sujets) et sur l'attractivité*** *afin d'assurer un contrôle des installations et activités nucléaires à la hauteur des exigences attendues »*[2].

Cette évaluation de moyens, telle que réalisée par l'ASNR, est à mettre au regard de la **trajectoire budgétaire retenue pour le triennal 2027-2029 qui se traduit notamment par une réduction significative du budget de fonctionnement de l'ASNR de l'ordre de 25 millions d'euros sur un total annuel de 130,6 millions d'euros** (montant des autorisations d'engagement hors titre 2 en 2025), soit un **débasage de 20 % des crédits d'autorisations d'engagement hors titre 2 (HT2)** inscrits en loi de finances initiale sur 3 ans à périmètre constant.

D'après les éléments transmis par l'Autorité, **les autorités budgétaires font valoir d'une part la reprise des crédits octroyés pour couvrir les frais de fusion** (repris dès l'annuité 2026 et au-delà des montants octroyés), **d'autre part la nécessité pour l'ASNR de réaliser 20 % d'économie sur les frais de support de la structure**.

---

[1] *Réponses de l'ASNR aux questions du rapporteur spécial.*
[2] *Ibid.*

L'ASNR a fait état[1] de cet écart entre les besoins exprimés et la trajectoire budgétaire prévue qui se positionne en décalage avec le contexte et les objectifs assignés à l'Autorité, avec une diminution notable des crédits de fonctionnement et d'investissement. Elle a rappelé à cet égard que la réalisation d'économies dans un temps restreint, ne pouvant s'effectuer à partir des dépenses de support structurellement très contraintes, **les économies sont dès lors réalisées pour une part importante sur les moyens consacrés aux métiers de l'Autorité, en particulier sur la recherche**, alors même que la recherche permet le développement des connaissances nécessaires à l'expertise et à la décision.

Dans ce cadre, **l'ASNR indique qu'elle se verra contrainte à procéder à des reports, réductions voire abandons de projets relevant de la recherche, sans exclure des impacts à court ou moyen termes sur ses autres missions**, notamment en matière d'instruction, d'expertise, de surveillance et de crise, ainsi que sur les opérations de rénovation immobilière.

Si la trajectoire globale du programme 235 présente une apparente quasi-stabilité pour 2027, **le budget de l'enveloppe des crédits d'autorisations d'engagement hors titre 2 accuse une forte baisse sur la trajectoire 2025-2027, de - 24 millions d'euros sur 3 ans, soit - 19 %**, notamment du fait de **l'annulation, dès 2025, des crédits spécifiquement dévolus aux opérations de fusion**, alors que les besoins s'étendent selon l'Autorité a minima jusqu'en 2028.

La dotation budgétaire globale de l'ASNR évolue par ailleurs différemment entre l'enveloppe des AE et celle des CP : pour l'Autorité, le budget d'AE est « ***de plus en plus déconnecté du budget octroyé en CP***, *ne permettant pas à l'ASNR de pourvoir à la reconduction de marchés pluriannuels et d'engager des projets cœur de métier qui impliquent l'anticipation des consultations pour des engagements fermes pluriannuels dans l'optique d'une performance financière* »[2].

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

A. DES RECETTES INDEXÉES SUR L'INFLATION

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) retrace les aides versées aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité – AODÉ (communes, établissements publics de coopération intercommunale,

[1] *ASNR, avis n° 2026-026 du 19 mai 2026 relatif au budget du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France pour les années 2027-2029.*
[2] *Réponses de l'ASNR aux questions du rapporteur spécial.*

syndicats d'électrification) pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

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

- des travaux d'électrification rurale[1] ;

- des opérations de maîtrise de la demande d'électricité ;

- des opérations de production d'électricité par des énergies renouvelables[2] ;

- des installations de production de proximité dans les zones non interconnectées (ZNI)[3].

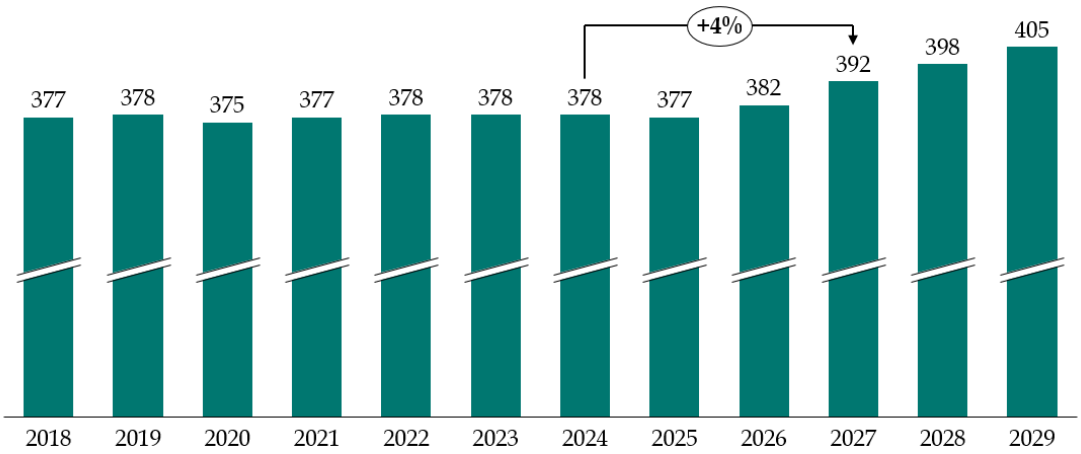
Ces aides sont réparties par département sous forme de dotations affectées à l'électrification rurale, selon des critères précisés par voie d'arrêté.

Jusqu'en 2024, les recettes du CAS provenaient d'une contribution des gestionnaires des réseaux de distribution publique d'électricité. Dans la mesure où elle n'était pas conforme aux règles du droit de l'Union européenne, l'article 20 de la loi de finances pour 2025 a prévu, à compter du 1er 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[4]. Ainsi, **en 2027**, les recettes du CAS devraient-elles s'élever à **391,5 millions d'euros**, soit **4 % de plus que le montant alloué avant la réforme**.

[1] *C'est à dire des travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution.*
[2] *Si ces opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux.*
[3] *Lorsque ces opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux.*
[4] *Disposition prévue par l'article 129 de la LFI pour 2025.*

Recettes affectées au CAS Facé

(en millions d'euros)



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

B. DES CRÉDITS RECONDUITS AU MÊME NIVEAU QU'EN 2026

1. 358,3 millions d'euros de crédits et un déficit historique qui continue de se résorber progressivement

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

À contrario, la loi de finances initiale pour 2026 avait réduit à 358,3 millions d'euros (AE=CP) les crédits du CAS. Le projet de loi de finances pour 2027 prévoit un montant identique de crédits.

La répartition des crédits inscrits entre les deux programmes du CAS resterait également inchangée :

- 355,3 millions d'euros au titre du programme 793 « Électrification rurale » ;

- 3 millions d'euros au titre du programme 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées ».

Les crédits du CAS par programme en 2027

(en milliers d'euros)

Programme		Exécution 2024	Exécution 2025	LFI 2026	PLF 2027
793 « Électrification rurale »	AE	350,3	363,1	355,3	355,3
	CP	350,6	366,3	355,3	355,3
794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par les énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries »	AE	6,3	5,2	3,0	3,0
	CP	5,9	8,2	3,0	3,0
Total	**AE**	**356,6**	**368,3**	**358,3**	**358,3**
	CP	**356,5**	**374,6**	**358,3**	**358,3**

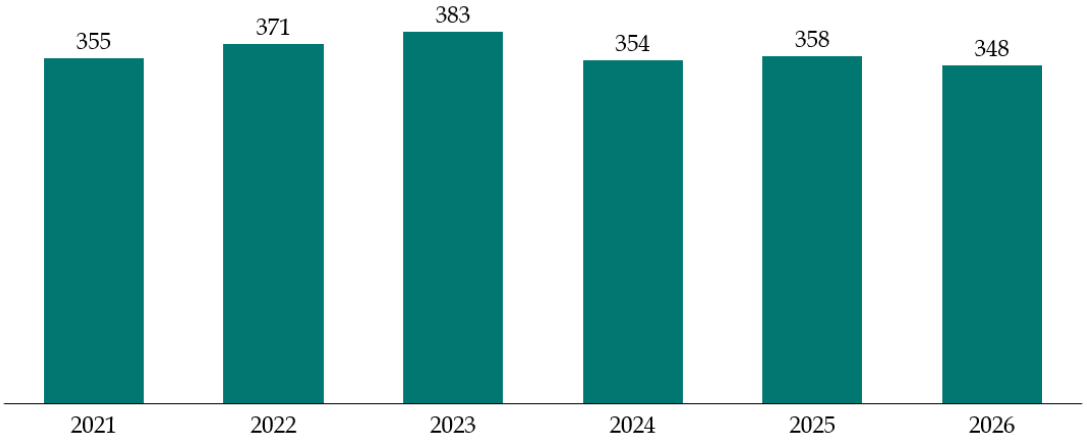
Source : projets et rapports annuels de performances du CAS-FACÉ

Chaque année, l'écart entre les ressources allouées au CAS et ses dépenses est affecté à la résorption de son déséquilibre historique résultant des engagements de crédits antérieurs à la création du CAS qui avaient été pris par EDF. **À la fin de l'année 2025**, cette dette historique s'élevait encore à **174,3 millions d'euros**. Compte-tenu de l'écart entre les recettes et les dépenses du CAS prévu **pour 2027, le présent projet de loi de finances propose d'affecter 23,6 millions à la résorption de ce déficit** au cours de l'exercice budgétaire à venir.

Les **subventions** du CAS sont attribuées **à des travaux dont la réalisation se prolonge sur plusieurs années**. La réglementation prévoit en effet que ces subventions sont accordées à des projets dont la durée de réalisation peut se prolonger jusqu'à **trois ou quatre ans**. Dans la mesure où **les CP sont ouverts dès la première année, leur consommation s'opère progressivement**, au fur et à mesure de la réalisation des chantiers. Ce système conduit à **d'importants reste à payer** en fin d'année et **un report sur l'exercice suivant d'environ 85 % des CP** ouverts en loi de finances.

Reports de CP annuels sur le CAS

(en millions d'euros)



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

En dépit de ce fonctionnement complexe, la DGEC souligne que « *la consommation des CP associées à des subventions des exercices antérieurs amène au constat que les CP effectivement consommés au total sur une année N, qu'ils soient associés aux AE de l'année N ou aux AE antérieures, correspondent à peu près aux CP budgétés sur cette année* ».

2. Les aides à l'électrification rurale du programme 793

Le programme 793, largement le plus doté du CAS (99 % des crédits), a pour objet d'apporter **un soutien financier aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODÉ) pour les travaux de renforcement, d'extension, d'enfouissement et de sécurisation des réseaux** électriques qui relèvent de leur compétence. Il a également pour finalité de cofinancer des **travaux de rétablissement et de consolidation des réseaux impactés par des aléas climatiques**.

La répartition des enveloppes prévisionnelles de financement **de chacune des sous-catégories d'aides est arrêtée chaque année par le ministre** chargé de l'énergie **après avis du Conseil à l'électrification rurale** et dans la limite des crédits disponibles. Un décret du 30 décembre 2024[1] encadre la gestion des aides à l'électrification rurale et un arrêté du 21 février 2025[2] détermine les critères permettant la répartition des subventions entre les différents départements. Les données nécessaires à l'appréciation de ces critères font l'objet d'un recensement actualisé tous les deux ans.

[1] *Décret n° 2024-1249 du 30 décembre 2024 relatif aux aides pour l'électrification rurale.*
[2] *Arrêté du 21 février 2025 pris en application du décret n° 2024-1249 du 30 décembre 2024 relatif aux aides pour l'électrification rurale.*

Les aides destinées au **renforcement des réseaux**, c'est-à-dire visant à résorber les « départs mal alimentés »[1], constituent la part la plus significative des crédits du CAS. **187,6 millions d'euros** sont prévus à ce titre en 2027.

62 millions d'euros de crédits sont inscrits pour financer des aides visant à cofinancer des travaux de **sécurisation des départs de réseau basse tension en fils nus**, très vulnérables aux aléas climatiques et à l'origine de coupures récurrentes des réseaux de distribution. Les montants prévus en 2026 étaient de 90 millions d'euros.

45 millions d'euros sont prévus pour contribuer au financement de **travaux d'enfouissement** des réseaux qui sont également une façon de réduire leur vulnérabilité aux intempéries.

Pour soutenir les AODÉ dont **les réseaux de distribution ont été endommagés par des aléas climatiques**, le programme 793 disposera d'une enveloppe de crédits de **30 millions d'euros** en 2027 contre 18 millions d'euros en 2026.

Enfin, le cofinancement des **travaux d'extension** se voit accorder **30 millions d'euros** de crédits en 2027.

Le projet annuel de performances pour 2027 souligne que *« le besoin du renforcement est en augmentation au regard de la plus grande sollicitation des réseaux par la transition énergétique »*. En réponse au questionnaire du rapporteur, la DGEC lui a par ailleurs signalé que *« le besoin de financement pour les actions de renforcement, d'enfouissement, de réparation des conséquences des aléas climatiques et plus généralement la demande de financement pour les actions sur les réseaux de résilience et de transition énergétique est supérieure à la capacité d'accompagnement du FACÉ »*.

[1] *Comme le précise le projet annuel de performance du programme 793,* « un départ mal alimenté est entendu comme un départ dont au moins un client est alimenté sous une tension qui sort de la plage des valeurs admissibles pendant dix minutes au moins une fois dans l'année (hors circonstances exceptionnelles) ».

3. Le programme 794

Les subventions financées par les crédits du programme 794 ont pour objectif principal de soutenir **l'installation d'unités de production d'électricité décentralisées**, tout particulièrement **dans les territoires ultra-marins**. Désormais, les crédits de ce programme sont également employés pour contribuer au financement de **bornes de recharge** dédiées aux véhicules électriques. Ainsi, en 2027, d'après le projet annuel de performances du CAS, sur les 3 millions d'euros de crédits du programme, 1 million d'euros est prévu pour financer l'installation sur les réseaux en basse tension de dispositifs intelligents de gestion de la demande en puissance ou de stockage, des bornes de recharge de véhicules électriques ainsi que des systèmes d'autoconsommation collective.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 81

Amélioration des conditions de délivrance et de versement du chèque énergie

Afin d'améliorer le taux d'identification des foyers éligibles au dispositif du chèque énergie en amont des campagnes annuelles, de façon à pouvoir leur envoyer leur chèque de manière automatisée, le présent article prévoit que les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité et les fournisseurs d'électricité transmettent de nouvelles données à l'Agence de services et de paiement (ASP).

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA RÉFORME DU CHÈQUE ÉNERGIE EN 2025 A CONDUIT À UNE RÉGRESSION TECHNIQUE DE LAQUELLE A RÉSULTÉ UNE DIMINUTION TRÈS SUBSTANTIELLE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS DU DISPOSITIF

A. LA RÉFORME CONTRAINTE DU DISPOSITIF EN 2025 A ENTRAÎNÉ UNE FORTE DIMINUTION DU NOMBRE DE SES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS

Le chèque énergie, d'un montant moyen de 153 euros, est un titre spécial de paiement conçu pour aider les ménages les plus modestes à payer leurs factures d'énergie. Ce dispositif s'adresse aux **deux premiers déciles** de revenus et **le montant alloué dépend du revenu fiscal de référence et de la situation familiale** du foyer bénéficiaire.

Jusqu'en 2023, le critère de la composition familiale du ménage était apprécié à partir de la base de données afférente à la taxe d'habitation (« base TH ») tenue et mise à jour par la direction générale des finances publiques (DGFiP). Cependant, **depuis la suppression de la taxe d'habitation** sur les résidences principales au 1er janvier 2023, **cette modalité d'identification qui permettait d'automatiser l'envoi du chèque à l'ensemble des ménages éligibles, n'est plus possible**. Pour cette raison **une réforme des modalités**

d'attribution de l'aide à ses bénéficiaires a été prévue par l'article 173 de la loi de finances pour 2025[1].

Les évolutions prévues par cette réforme, rendues nécessaires par la suppression de la TH, **ne permettent plus d'identifier, en amont des campagnes du chèque énergie, l'ensemble des foyers éligibles**. Aussi, pour les bénéficiaires qui n'ont pas pu être identifiés en amont par l'Agence de services et de paiement (ASP), **une plateforme en ligne** a été créée au moyen de laquelle ils peuvent réclamer l'aide qui leur est due. Néanmoins, on observe **un taux de non recours élevé** parmi cette population.

Cette régression technique a conduit à **une diminution drastique des bénéficiaires effectifs** du chèque énergie. **Alors qu'environ 5,5 millions de ménages sont éligibles** au dispositif **et recevaient tous, de manière automatique, leur chèque avant la réforme, seuls 3,8 millions de ménages bénéficiaires ont été identifiés en amont de la campagne 2025** par l'ASP. En plus de ces 3,8 millions de foyers qui ont reçu leur chèque de façon automatique, 0,4 million de foyers éligibles supplémentaires ont réclamé leur aide sur la plateforme dédiée, soit, au total, 4,2 millions de bénéficiaires effectifs au titre de la campagne 2025. Autrement dit 1,3 million de foyers éligibles au dispositif et qui auraient reçu leur chèque de façon automatique dans le régime qui prévalait à 2025, n'ont pu recourir à cette aide. Le montant total des chèques émis au titre du chèque énergie pour la campagne 2025 s'est élevé à 632 millions d'euros.

En 2026, une amélioration de la méthode de détection préalable des ménages éligibles[2] a permis à l'ASP, en amont de la campagne, d'identifier **653 000 bénéficiaires supplémentaires**. 4,5 millions de ménages ont ainsi pu recevoir leur chèque de façon automatisée cette année, pour un montant de chèques émis égal à 682 millions d'euros. Si cette amélioration s'avère significative, 1 million de foyers éligibles ne peuvent toujours pas être identifié par l'ASP.

B. LES MODALITÉS D'IDENTIFICATION DES BÉNÉFICIAIRES DU CHÈQUE ÉNERGIE EN AMONT DES CAMPAGNES ANNUELLES

1. Les règles d'attribution du chèque énergie en vigueur depuis la réforme de 2025

Le dispositif du chèque énergie est encadré par les dispositions législatives des articles L. 124-1 à L. 124-5 du code de l'énergie.

[1] *Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.*
[2] *Grâce à l'adoption d'une nouvelle méthode probabiliste dans le croisement des données.*

L'article L. 124-1 définit le chèque énergie, précise qu'**un seul chèque est attribué par logement** ou encore que **l'ASP assure la gestion opérationnelle** du dispositif en émettant les chèques puis en en assurant le remboursement auprès des fournisseurs d'énergie ou autres personnes et organismes tenues de les accepter.

Depuis la réforme de 2025, **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.

L'article L. 124-2 dispose que **le montant de l'aide varie en fonction des revenus du foyer fiscal** du titulaire du contrat de fourniture d'électricité **et du nombre de personnes qui le composent** selon des modalités prévues par arrêté. Ainsi le tableau de l'article 2 d'un arrêté du 31 juillet 2025[1], reproduit ci-après, détermine le montant alloué aux foyers éligibles selon leur revenu fiscal de référence et leur composition familiale exprimée en unités de consommation (UC).

Barème actuel du chèque énergie

(en euros)

	RFR/UC<5 700 €	**5 700 €<RFR/UC<6 800 €**	**6 800 €<RFR/UC<7 850 €**	**7 850 €<RFR/UC<11 000 €**
1 UC	194 €	146 €	98 €	48 €
1 <UC<2	240 €	176 €	113 €	63 €
2 UC ou +	277 €	202 €	126 €	76 €

Source : article 2 de l'arrêté du 31 juillet 2025 fixant les critères d'éligibilité au chèque énergie et le plafond aux frais de gestion pouvant être déduits de l'aide spécifique

2. À partir d'informations qui lui sont notamment transmises par l'administration fiscale, les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité et les fournisseurs d'électricité, l'ASP effectue des croisements de données afin d'établir, en amont de chaque campagne, une liste des foyers éligibles au chèque énergie

En vertu des dispositions de **l'article L 124-1-1 du code de l'énergie**, en amont de chaque campagne, **une liste de bénéficiaires** du chèque énergie est **établie par l'ASP** grâce à **plusieurs sources d'informations** :

[1] *Arrêté du 31 juillet 2025 fixant les critères d'éligibilité au chèque énergie et le plafond aux frais de gestion pouvant être déduits de l'aide spécifique.*

-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**.

En effet, de façon à établir la liste des bénéficiaires du dispositif en amont d'une campagne, **l'ASP doit collecter les numéros de points de livraison des logements** potentiellement concernés **et les associer au foyer fiscal du titulaire du contrat de fourniture d'électricité.**

Le deuxième alinéa du A du I de l'article L 124-1-1 prévoit notamment que **les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité transmettent à l'ASP,** « ***pour tous les points de livraison des logements résidentiels qu'ils desservent, le numéro du point de livraison et les nom, prénom et adresse du titulaire du contrat de fourniture d'électricité*** »**.**

Le troisième alinéa de ce même A prévoit quant à lui que **les fournisseurs d'électricité transmettent à l'ASP** « ***la liste de leurs clients précédemment bénéficiaires du chèque énergie, notamment le numéro du point de livraison et les nom, prénom et adresse du titulaire du contrat de fourniture d'électricité*** »**.**

Données actuellement transmises à l'ASP pour lui permettre d'identifier les bénéficiaires du dispositif en amont du lancement de chaque campagne

Les données actuellement transmises par l'administration fiscale pour l'ensemble des foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence et le nombre d'unités de consommation et qui permettent de rentrer dans le barème d'éligibilité au chèque énergie sont :

- le nom et le prénom de la ou des personnes composant le foyer fiscal : donnée nécessaire pour l'envoi du chèque énergie et l'identification du bénéficiaire ;

- l'adresse postale de chaque foyer fiscal ainsi que son adresse de taxation : donnée nécessaire pour l'envoi du chèque énergie et l'identification du bénéficiaire ;

- le nombre d'unités de consommation de chaque foyer fiscal : donnée nécessaire en cas de réclamation (utilisée pour le calcul du montant du chèque énergie) ;

- l'indicateur permettant de classer chaque foyer fiscal par tranche de revenu et par unité de consommation : donnée nécessaire pour déterminer le montant du chèque énergie ;

- le nombre de personnes rattachées au foyer fiscal : donnée nécessaire en cas de réclamation (utilisée pour le calcul du montant du chèque énergie) ;

- l'adresse électronique des personnes composant le foyer fiscal : donnée utilisée pour communiquer avec le bénéficiaire (relances pour l'utilisation de son chèque énergie) ou le bénéficiaire potentiel (information sur l'existence d'une plateforme de demande pour vérifier son éligibilité potentielle) ;

- le numéro de portable des personnes composant le foyer fiscal : donnée utilisée pour communiquer avec le bénéficiaire (relances pour l'utilisation de son chèque énergie) ou le bénéficiaire potentiel (information sur l'existence d'une plateforme de demande pour vérifier son éligibilité potentielle).

Les données actuellement transmises pour chaque campagne par les gestionnaires de réseaux de distribution pour l'ensemble des points de livraison des logements qu'ils desservent sont :

- le numéro de point de livraison du compteur d'électricité du logement ;

- l'adresse du logement associé au point de livraison ;

- le nom et le prénom du titulaire du contrat de fourniture d'électricité.

Ces données sont recoupées avec celles transmises par l'administration fiscale (sur nom, prénom du titulaire du contrat et adresse du logement, avec nom, prénom et adresse du foyer fiscal identifié par l'administration fiscale comme potentiellement éligible) pour s'assurer de l'envoi d'un unique chèque par logement et par foyer fiscal.

Les données actuellement transmises pour chaque campagne par les fournisseurs d'électricité pour leurs clients actifs bénéficiaires du chèque énergie a minima l'année précédente sont :

- le nom et le prénom du titulaire du contrat de fourniture d'électricité ;

- le numéro de point de livraison ;

- l'adresse du logement associé au point de livraison ;

- les deux identifiants par lesquels le fournisseur référencie les clients bénéficiaires du chèque énergie auprès de l'ASP ;

- lorsqu'il est connu, le numéro du dernier chèque énergie attribué au bénéficiaire.

Source : évaluation préalable de l'article 81

De façon à éviter qu'un même logement soit destinataire de deux chèques, des croisements de données sont effectués par l'ASP entre le numéro de compteur et le numéro fiscal du titulaire du contrat de fourniture d'électricité **puis des recoupements sont réalisés** avec les données transmises par l'administration fiscale.

Cependant, comme le signale l'évaluation préalable du présent article, « *l'ASP a constaté, lors des campagnes de 2025 et 2026, que les croisements sur la base de l'adresse postale pouvaient être à l'origine d'une mauvaise détection des bénéficiaires, les adresses postales connues de la direction générale des finances publiques (DGFiP) pouvant être libellées différemment des adresses postales connues des gestionnaires de réseaux de distribution* ».

Afin d'améliorer le taux de détection des foyers éligibles en amont des campagnes et, par voie de conséquence, l'envoi automatisé des chèques, **l'ASP pourrait mettre en œuvre de nouveaux croisements de données à partir des adresses électroniques et des numéros de téléphone** des personnes concernées. L'évaluation préalable du présent article note à ce titre que *« ces champs sont considérés comme particulièrement robustes et fiables pour améliorer les succès des croisements de données »*.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DE NOUVELLES TRANSMISSIONS D'INFORMATION À L'ASP DE FAÇON À AMÉLIORER LE TAUX D'AUTOMATISATION DE L'ENVOI DU CHÈQUE ÉNERGIE À SES BÉNÉFICIAIRES

Afin d'améliorer le taux d'identification, en amont de chaque campagne, **des foyers éligibles** au dispositif, de façon à pouvoir leur envoyer leur chèque de manière automatisée, le présent article prévoit que **les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité et les fournisseurs d'électricité devront transmettre de nouvelles informations à l'ASP**.

À cette fin, **le 2° du I** du présent article prévoit de compléter le deuxième alinéa du A du I de l'article L. 124-1-1 du code de l'énergie pour ajouter que **les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité transmettent** à l'ASP, lorsqu'ils en ont connaissance, et à la demande de l'agence, **le numéro de téléphone et l'adresse électronique du titulaire du contrat de fourniture d'électricité** des points de livraison des logements résidentiels qu'ils desservent.

Le II de ce même article prévoit quant à lui de réécrire le troisième alinéa du A du I de l'article L. 124-1-1 du code de l'énergie pour qu'à la demande de l'ASP et lorsqu'ils disposent de ces informations, **les fournisseurs d'électricité transmettent** à l'opérateur **le numéro de téléphone et l'adresse électronique du titulaire du contrat de fourniture d'électricité pour leurs clients qui ont été précédemment bénéficiaires du chèque énergie**.

Le 1° du I ne prévoit quant à lui qu'une simple **précision rédactionnelle**.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi de finances, **elle n'a pas adopté cet article**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : TENDRE À NOUVEAU VERS UN CHÈQUE ÉNERGIE VERSÉ À TOUS LES FOYERS ÉLIGIBLES

Alors que nous sommes exposés à une nouvelle **crise des prix de l'énergie, il est impératif, comme le Gouvernement s'y était engagé** dès la mise en œuvre sous contrainte de la réforme de 2025, **de tendre à nouveau, et le plus rapidement possible, vers un envoi automatique du chèque énergie à l'ensemble des ménages qui y ont droit**. **La diminution drastique des bénéficiaires** effectifs du dispositif résulte de la réforme de 2025 qui a été mise en œuvre sous la contrainte d'une évolution technique qui n'avait pas été anticipée et **est très injuste** pour les foyers concernés.

Les nouvelles transmissions d'informations prévues par les dispositions du présent article **doivent permettre à l'ASP de pré-identifier davantage de foyers éligibles** de façon à ce qu'ils soient automatiquement destinataires de leur chèque et qu'ils puissent en percevoir effectivement le bénéfice. Il s'agit d'un véritable **enjeu de justice sociale et de pouvoir d'achat** pour des ménages modestes, souvent plus exposés que la moyenne aux phénomènes inflationnistes et à la hausse du prix des énergies.

L'évaluation préalable du présent article signale que l'ASP a pu effectuer un premier test de l'effet attendu des nouveaux croisements de données permis par les dispositions du présent article sur le taux de détection des bénéficiaires du dispositif. À la lumière de ce test, d'après l'ASP, ces dispositions pourraient permettre d'identifier 5,9 % de foyers éligibles au chèque énergie supplémentaires en amont de chaque campagne. En extrapolant cette conclusion, **100 000 foyers supplémentaires** éligibles au dispositif pourraient ainsi recevoir le chèque auquel ils ont droit de manière automatisée, sans qu'ils aient à se signaler sur la plateforme en ligne dédiée. Cette évolution devrait ainsi conduire à **une baisse du taux de non recours** du dispositif de laquelle pourrait résulter un coût supplémentaire pour l'État d'environ **12 millions d'euros** par rapport à la situation actuelle dégradée.

Notamment à la faveur des dispositions prévues par le présent article, et d'après les informations communiquées au rapporteur par la direction générale de l'énergie et du climat, **le nombre de bénéficiaires effectifs** du chèque énergie **pourrait s'élever 5,1 millions** au titre de la campagne 2027. Cette même direction a également indiqué au rapporteur viser une détection automatique de plus de 95 % des bénéficiaires du chèque énergie d'ici à 2028 contre 80 % aujourd'hui.

Proposition de la commission des finances : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 82

Adaptation des dispositifs de soutien à la production d'énergie renouvelable et maîtrise des charges de service public de l'énergie

Le présent article prévoit plusieurs mesures visant à réviser des dispositifs de soutien public à la production d'électricité renouvelable et divers mécanismes relatifs aux charges de service public de l'énergie (CSPE). À ce titre, il propose :

- le remplacement de la procédure de révision à la baisse des tarifs de soutien de contrats photovoltaïques conclus entre 2006 et 2010 dits « S6-S10 » ;

- la révision à la baisse du niveau d'aide accordé aux installations photovoltaïques de plus de 300 kilowatts crête (kWc) soutenues par des contrats d'obligation d'achat conclus avant 2025 dans le cadre de l'arrêté tarifaire du 6 octobre 2021[1] « dit S21 » ;

- de donner un effet rétroactif au relèvement du taux de réversion à l'État de la valorisation économique de certains contrats de garanties d'origine de biogaz prévu par un arrêté du 4 octobre 2026[2] ;

- d'étendre aux installations de production d'électricité renouvelable d'une puissance comprise entre 0,1 et 1 mégawatt, soutenues par des contrats d'obligation d'achat, le dispositif d'arrêt ou de limitation de leur production d'électricité lors des épisodes de prix négatifs sur les marchés de l'électricité ;

- de réduire les compensations et primes versées par l'État aux producteurs d'électricité renouvelables soutenus appelés à interrompre ou réduire leur production pendant les épisodes de prix négatifs ;

- de supprimer les indemnités de résiliation anticipée pour les demandes effectuées par les producteurs à condition que les contrats concernés soient onéreux pour l'État ;

- de confier à EDF une nouvelle mission de couverture sur les marchés à terme des volumes d'électricité produits par des producteurs d'électricité renouvelables soutenus par des contrats de complément de rémunération.

---

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

[2] *Arrêté du 4 octobre 2026 modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant la part du montant des valorisations financières des garanties d'origine venant en réduction des charges de service public portant sur l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel donnant droit à compensation.*

Plusieurs dispositions de cet article posent de graves difficultés, tant d'un point de vue juridique que s'agissant de leur degré d'impréparation confondant.

Le rapporteur spécial s'étonne notamment que le Gouvernement ait introduit dans cet article des dispositions manifestement inconstitutionnelles dans la mesure où leur dimension rétroactive, puisqu'elles remettent en cause des éléments essentiels de contrat en cours, n'apparaissent pas justifiées par des motifs d'intérêt général suffisants.

Il s'agit :

- d'une part de la disposition visant à augmenter le taux de réversion à l'État de la valorisation économique de certains contrats de garanties d'origine de biogaz ;

- d'autre part de la mesure prévoyant de réduire les compensations et les primes versées par l'État aux producteurs d'électricité renouvelables soutenus appelés à interrompre ou réduire leur production pendant les épisodes de prix négatifs.

Les économies attendues par le Gouvernement au titre de ces deux dispositions, estimées par l'évaluation préalable de l'article à 100 millions d'euros, sont dès lors insincères. Le rapporteur propose donc de supprimer ces dispositions par ses amendements FINC.10 (taux de réversions des contrats de garanties d'origines de biogaz) et FINC.11 (compensations et primes aux producteurs lors des épisodes de prix négatifs).

La mesure visant à réviser à la baisse les tarifs de soutien de certains contrats photovoltaïques « S21 » est quant à elle très loin d'être aboutie, à tel point que sa mise en œuvre est conditionnée à une évaluation préalable de la CRE destinée à évaluer l'opportunité de la mettre en œuvre, elle-même prévue par une disposition de l'article. Il apparaît incongru d'introduire dans un article de projet de loi de finances un dispositif dont l'opportunité n'a même pas encore pu être évaluée.

Le rapporteur spécial entend faire les choses dans l'ordre, c'est à dire laisser à la CRE le temps de réaliser cet audit avant qu'il ne soit éventuellement envisagé d'introduire dans la loi le dispositif en question. Bien évidemment, une disposition législative n'est pas nécessaire pour que le Gouvernement demande à la CRE de réaliser cette évaluation préalable. À tout le moins, une telle disposition n'aurait pas sa place en loi de finances.

Aussi, par son amendement FINC.9, le rapporteur spécial propose de supprimer les dispositions relatives au projet de révision tarifaire des contrats photovoltaïques « S21 ».

Il présente également douze amendements rédactionnels.

La commission des finances propose d'adopter l'article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LES PRODUCTEURS D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE ET DE BIOGAZ SONT SOUTENUS PAR DES DISPOSITIFS FINANCÉS PAR LE BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT À TRAVERS LE MÉCANISME DES COMPENSATIONS DE CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE

A. LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN PUBLIC À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE ET LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE

1. Des dispositifs financés par des crédits du budget général de l'État

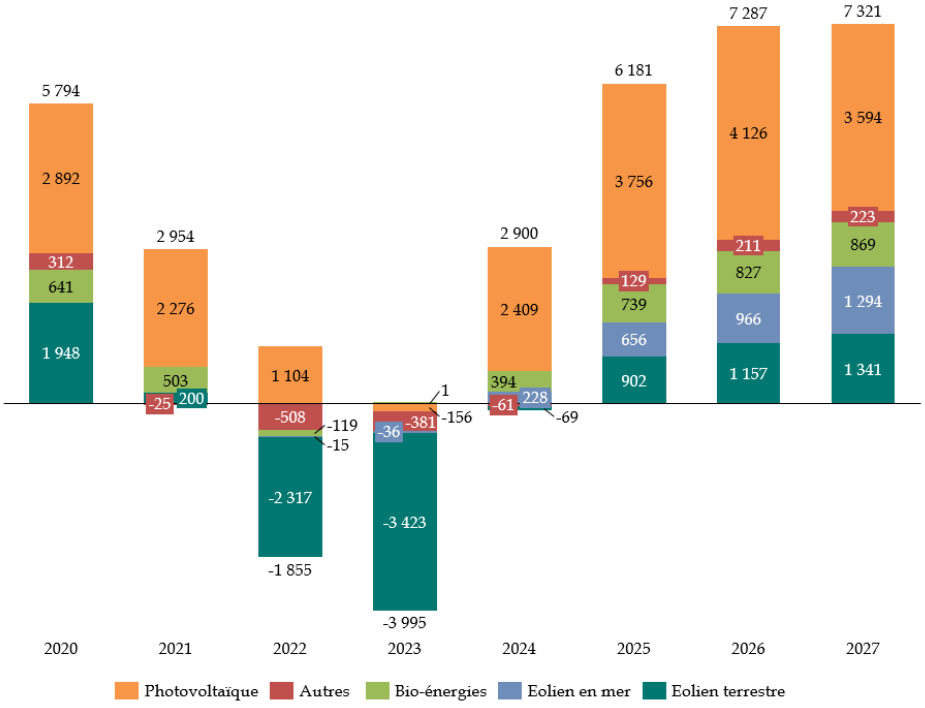
Les charges de service public de l'énergie (CSPE) correspondent aux compensations financières dues par l'État des obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz par le code de l'énergie. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a pour mission d'évaluer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

Comme précisé supra, en 2027, les crédits prévus sur le programme 345 pour financer ces compensations de CSPE s'élèvent à 9,5 milliards d'euros.

L'essentiel des CSPE financées par le budget général de l'État relèvent des dispositifs de soutien aux installations de production d'électricité d'origine renouvelable. En 2027, le présent projet de loi de finances prévoit que la charge pour l'État de ces dispositifs pourrait représenter 7,3 milliards 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

Ces dispositifs de soutien public peuvent être attribués aux producteurs selon deux modalités : le guichet ouvert ou la mise en concurrence *via* des appels d'offres. Ces mécanismes de soutien à la rémunération des producteurs peuvent eux-mêmes prendre **deux formes : l'obligation d'achat ou le complément de rémunération**. Ces dispositifs visent à **garantir au producteur, sur le long terme, une rémunération supérieure à la valeur de marché de l'énergie produite** de façon à lui donner la visibilité nécessaire pour déclencher sa décision d'investissement.

Le dispositif de complément de rémunération[1] est encadré par les articles L314-18 à L314-27 du code de l'énergie. Les producteurs qui ont conclu des contrats de complément de rémunération vendent leur énergie directement sur les marchés. **Une prime**, financée par le budget général de l'État, leur est allouée de façon à **compenser l'écart entre les revenus qu'ils tirent de cette vente** sur les marchés **et un niveau de rémunération de référence**, fixé selon le type d'installations par la puissance publique dans le

[1] *Institué par la loi n° 2015 992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.*

cadre d'un arrêté tarifaire ou par le producteur dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence par le biais d'un appel d'offres.

Cette prime, variable, constatée *ex post*, compense donc la différence entre la rémunération de référence et un revenu de marché de référence. Cette rémunération des actifs du producteur doit lui permettre de couvrir les coûts de son installation et de lui garantir un niveau de rentabilité raisonnable.

L'entreprise Électricité de France (EDF), en assurant les missions de service public d'achat de l'énergie, est le seul opérateur à pouvoir conclure ce type de contrats avec les producteurs d'électricité renouvelable. C'est ainsi cette société, *via* son service **EDF obligation d'achat** (EDF OA), qui verse les primes dues aux producteurs. Le coût de ces primes est ensuite compensé à EDF OA, dans le cadre du mécanisme des CSPE, par des versements financés par les crédits budgétaires suivis sur le programme 345 précité.

Le dispositif **d'obligation d'achat**, encadré par les articles L. 314-1 à L. 314-13 du code de l'énergie, permet à un producteur de conclure des **contrats avec un acheteur obligé**, dont le principal est EDF OA, généralement **pour une durée de vingt ans**, en application desquels **tout kilowattheure injecté sur le réseau public est acheté à un tarif d'achat déterminé à l'avance** dans la cadre d'arrêtés tarifaires. Ce dispositif a été progressivement ciblé sur les installations de petites tailles.

2. Si les volumes d'électricité produits par des installations soutenues par les dispositifs d'obligation d'achat sont couverts sur les marchés à terme de l'électricité par EDF, ce n'est pas le cas de l'électricité produite par les centrales qui sont sous le régime du complément de rémunération, ce qui expose les CSPE aux fluctuations à court terme du marché de l'électricité

La référence de prix utilisée pour le calcul des primes versées aux producteurs soutenus par des contrats de complément de rémunération est basée sur le marché de court terme de l'électricité, c'est-à-dire **le marché dit « spot »**. Du fait de la **forte volatilité** des prix sur ce marché de court terme, ces primes, et par voie de conséquence le coût qu'elles représentent chaque année pour le budget de l'État, s'en trouvent être particulièrement fluctuantes et difficilement prévisibles. Comme l'illustre notamment le graphique ci-après, **les marchés à terme** de l'électricité présentent quant à eux **une volatilité plus modérée et davantage de prévisibilité**.

Variation en 2026 des prix de l'électricité sur le marché « spot » et sur les marchés à terme pour une livraison en 2027 et en 2028

(en euros par mégawatheure)



Source : direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

Les marchés de gros de l'électricité : marché « spot » de court terme et marchés à terme

Les marchés de gros de l'électricité se composent de deux ensembles principaux, le marché de court terme dit « spot » et les marchés à terme.

Sur le marché « spot » des volumes d'électricité s'achètent et se vendent pour une livraison immédiate ou à très court terme, le jour même[1] ou pour le lendemain[2].

Sur les marchés à terme de l'électricité, des volumes d'électricité sont vendus pour des livraisons à des échéances allant de plusieurs semaines jusqu'à plusieurs années à un prix négocié à la date de la conclusion du contrat. S'ils constituent des anticipations des prix du marché « spot », les prix sur les marchés à terme sont moins volatiles que ceux du marché de court terme.

Source : commission des finances du Sénat

EDF OA réalise d'ores et déjà des opérations visant à couvrir sur les marchés à terme une part des volumes d'électricité qu'elle acquiert au titre des contrats de soutien de type obligation d'achat. **Plus de la moitié des volumes** d'électricité gérés par EDF OA est aujourd'hui valorisée sur les marchés à terme *via* des produits calendaires, trimestriels et mensuels. Dans la mesure où **la valorisation de ces opérations est prise en compte dans le système des compensations de CSPE**, ce système de couverture **contribue à réduire la sensibilité des dépenses de l'État** relatives à ces charges **aux fluctuations erratiques des marchés de court terme** de l'électricité.

[1] *Des produits 15 min, 30 min, 60 min et blocs de plusieurs heures peuvent être échangés sur un marché continu.*

[2] *Échangés lors d'une enchère unique, une fois par jour, portant sur toute la journée du lendemain.*

Toutefois, cette pratique n'est pas explicitement encadrée par le code de l'énergie. L'article L. 121-7 de ce code qui définit les CSPE ne mentionne pas ces opérations de valorisation à terme réalisées par EDF OA. Ainsi, aujourd'hui, **les modalités de la valorisation à terme des volumes sous obligation d'achat et leur prise en compte dans le calcul des compensations de CSPE dues par l'État ne sont fixées que par des délibérations de la CRE**.

Au contraire de l'électricité produite par des installations soutenues par le régime de l'obligation d'achat, **les volumes produits par des centrales sous complément de rémunération**, qui sont directement vendus par les producteurs sur les marchés de gros, **ne sont pas couverts sur les marchés à terme**. Leur commercialisation est opérée par des agrégateurs, principalement sur le marché de court terme. **Il en résulte une exposition forte à la volatilité des marchés de court terme** de ces volumes d'électricité soutenus **et, par voie de conséquence, des compensations de CSPE correspondantes** financées par les crédits du programme 345 du budget de l'État.

Compte-tenu de l'ampleur des volumes d'électricité soutenus produits chaque année, **cette sensibilité du budget de l'État aux fluctuations des marchés de court terme de l'électricité peut se traduire par des évolutions difficilement anticipables de plusieurs centaines de millions d'euros voire de plusieurs milliards d'euros par an**.

Or, le régime du complément de rémunération occupe une place de plus en plus importante dans les volumes d'électricité soutenus, la part des volumes soutenus par le mécanisme de l'obligation d'achat étant quant à elle en régression régulière. Dans un rapport de juin 2025 sur le complément de rémunération[1], la CRE soulignait à ce titre que le régime du complément de rémunération était devenu le vecteur privilégié en termes de soutien public aux producteurs d'électricité renouvelable. Dans la mesure où aucune valorisation sur les marchés à terme de ces volumes d'électricité soutenue n'est intégrée dans le calcul des compensations de CSPE dues par l'État, **il en résulte une sensibilité toujours plus forte des dépenses du programme 345 à la volatilité des marchés de court terme**.

En 2028, les volumes d'électricité produits chaque année par des installations couvertes par des contrats de complément de rémunération devraient représenter environ 50 térawattheures (TWh). Dans ces conditions, **un écart d'environ 10 euros** par mégawatheure (MWh) **entre le prix spot de référence anticipé** lors d'une prévision des CSPE **et le prix réellement observé entraînerait une variation de ces charges de l'ordre de 500 millions d'euros**.

---

[1] *Bilan de la CRE sur la mise en place du complément de rémunération en France et recommandations pour l'avenir, CRE, juin 2025.*

3. Le traitement des épisodes de prix négatifs sur les marchés de l'électricité par les dispositifs de soutien public aux producteurs d'électricité renouvelable

a) Plus fréquents et plus intenses en raison du développement des capacités de production d'électricité renouvelable intermittente, les épisodes de prix négatifs sont devenus « une composante structurelle du fonctionnement des marchés de gros de l'électricité en Europe »[1]

Les épisodes de prix négatifs sur les marchés de court terme de l'électricité sont de plus en plus fréquents et de plus en plus intenses en Europe comme en France. Cette évolution **résulte principalement du développement des capacités de production d'électricité renouvelable intermittente**, principalement éolienne et photovoltaïque.

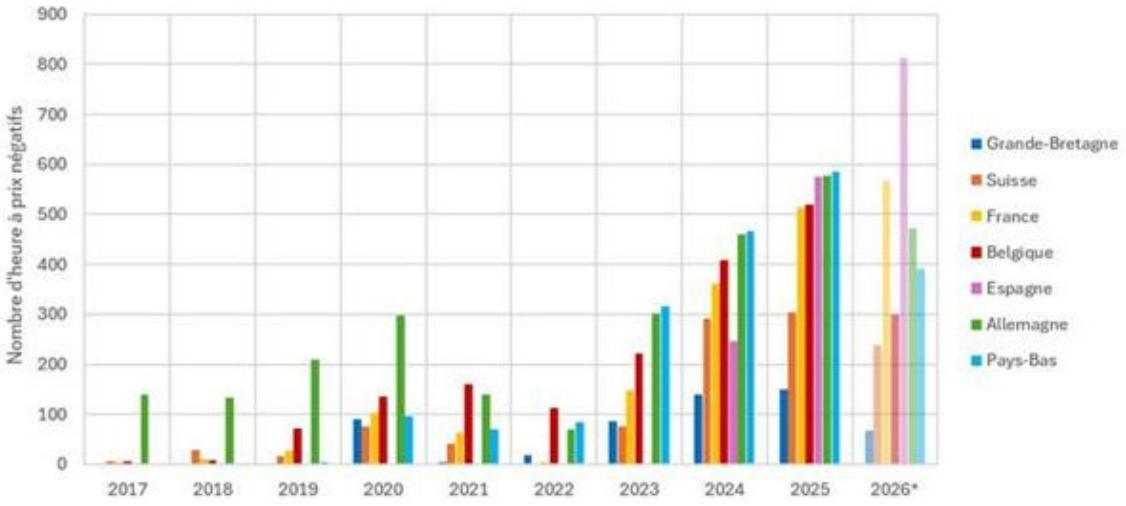
En effet, ces épisodes surviennent principalement lors de **périodes de production abondante d'électricité éolienne et photovoltaïque**, cette production conduisant l'offre d'électricité à dépasser la demande.

D'après la CRE, « *la hausse de la fréquence et de l'amplitude des prix négatifs est observée à l'échelle européenne, avec une intensité généralement plus forte dans les pays disposant des plus importantes capacités solaires. À date en 2026, l'Allemagne a enregistré 472 heures à prix négatif, les Pays-Bas 389 heures et l'Espagne 812 heures, contre respectivement 576, 584 et 574 heures sur l'ensemble de l'année 2025* »[2].

La CRE a indiqué au rapporteur spécial que ces épisodes de prix négatifs sont désormais devenus « ***une composante structurelle du fonctionnement des marchés*** *de gros de l'électricité en Europe. Leur généralisation entre 2024 et 2026 traduit* ***une transformation profonde du système électrique*** *européen* »[3].

[1] *Réponses de la CRE au questionnaire du rapporteur spécial.*
[2] *Réponses de la CRE au questionnaire du rapporteur spécial.*
[3] *Réponses de la CRE au questionnaire du rapporteur spécial.*

Nombres d'heures à prix négatifs par an dans différents pays européens



Source : réponses de la CRE au questionnaire du rapporteur spécial

Dans le cadre de leur contrat de soutien, **les installations sous le régime du complément de rémunération sont incitées à limiter ou arrêter leur production** au cours de ces épisodes de prix négatifs. **En contrepartie, elles perçoivent des primes de façon à compenser leur manque à gagner** résultant de l'électricité qu'elles n'ont pas été en mesure de produire.

En revanche, **jusqu'en 2025, il n'existait pas de mécanisme visant à inciter les installations soutenues par le régime de l'obligation d'achat à limiter ou arrêter leur production** lors des épisodes de prix négatifs. Outre le fait qu'elle contribuait à alimenter et aggraver ces épisodes, cette situation **conduisait** également **à renchérir le coût pour l'État des compensations de CSPE** dans la mesure où, en plus des dépenses liées au prix garanti de l'électricité produite, **l'acheteur obligé était contraint de vendre sur les marchés à prix négatif ces volumes d'électricité**. Ces ventes à prix négatifs lui sont compensées par l'État dans le cadre du système des CSPE.

b) Un dispositif d'arrêt ou de limitation de la production d'électricité des installations sous obligation d'achat assorti d'une compensation financière a été instauré en 2025

L'article 175 de la loi de finances initiale pour 2025 a instauré un dispositif permettant à l'acheteur obligé, lors d'épisodes de prix négatifs, de demander l'arrêt ou la limitation de la production de certaines installations soutenues par un contrat d'obligation d'achat[1]. **Les installations initialement concernées étaient celles dont la puissance était**

[1] *La mise en œuvre concrète des dispositions de cet article a été précisé par l'arrêté d'application du 22 décembre 2025 relatif à l'application des II et IV C de l'article 175 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025, modifié par l'arrêté du 19 mars 2026 modifiant l'arrêté du 22 décembre 2025 relatif à l'application des II et IV C de l'article 175 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.*

supérieure à 10 mégawatts (MW). **L'article 185 de la loi de finances initiale pour 2026 a abaissé ce seuil à 1 MW**.

L'arrêt ou la limitation de la production de ces installations permet notamment de réduire les compensations de CSPE liées à ces contrats en évitant à l'acheteur obligé de vendre ces volumes d'électricité a prix négatif sur les marchés. **En contrepartie, les producteurs reçoivent une compensation de l'intégralité du manque à gagner** résultant des volumes d'électricité qu'ils n'ont pas été en mesure de produire.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) comme la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) dressent un bilan positif de cette réforme. Suite à cette réforme, la CRE a ainsi signalé au rapporteur spécial que désormais, « *la majorité du parc éolien et photovoltaïque, qui représente la plus grande partie des volumes renouvelables installés, est incitée à la flexibilité (c'est-à-dire à s'arrêter lorsque les prix de marché sont négatifs) : 85 % de l'éolien à terre, 99 % de l'éolien en mer et 42 % du photovoltaïque. Les capacités futures sont, elles, quasiment toutes incitées à la flexibilité. À date, les retours d'expérience indiquent une bonne efficacité des mécanismes d'incitation à l'arrêt au cours des épisodes de prix négatifs : près de 90 % des volumes incités s'arrêtent lorsque cela est nécessaire* »[1].

L'évaluation préalable du présent article confirme aussi le bilan positif tiré de la réforme : « *la mise en place des premiers arrêts des installations sous obligation d'achat au printemps 2026 a été très concluante avec un bon suivi des consignes et une économie estimée à au moins plusieurs millions d'euros entre le 15 avril et le 31 mai 2026* ».

Les arrêts ou limitation de production des installations couvertes par des dispositifs de soutien public **permettent à l'État de réaliser des économies au titre des compensations de CSPE par deux vecteurs :**

- d'une part ils **réduisent les volumes d'électricité soutenus vendus à prix négatifs** ;

- d'autre part ils **réduisent** mécaniquement **le déséquilibre entre offre et demande d'électricité à l'origine des épisodes de prix négatifs**, réduisant ainsi l'occurrence et l'intensité de ces phénomènes.

S'agissant des compensations (pour les installations sous obligation d'achat) **et des primes** (pour les installations sous complément de rémunération) prises en charge par l'État pour couvrir le manque à gagner des producteurs résultant des épisodes de prix négatifs, **l'évaluation préalable** du présent article **estime qu'à régime inchangé leur coût annuel pourrait atteindre environ 800 millions d'euros**.

[1] *Réponses de la CRE au questionnaire du rapporteur spécial.*

4. Le régime relatif aux indemnités dues par les producteurs en cas de résiliation des contrats de soutien

Aujourd'hui, de façon générale, **les producteurs d'électricité renouvelable qui souhaitent résilier de manière anticiper leur contrat de soutien**, qu'il s'agisse du régime d'obligation d'achat ou de complément de rémunération, **sont tenus de s'acquitter d'une indemnité équivalente au remboursement de l'ensemble des sommes perçues** de l'État auxquelles sont retranchées les éventuelles primes négatives qu'ils auraient eu à s'acquitter. **Ce régime rend extrêmement dissuasif ces résiliations anticipées**, **y compris pour des contrats coûteux pour les finances publiques**.

S'agissant des **petites installations de production photovoltaïques de particuliers**, d'une puissance inférieure à 36 kilowatt-crête (kWc), **le calcul des indemnités dues en cas de résiliation anticipée** réalisée à la demande du titulaire du contrat d'obligation d'achat **est extrêmement complexe et génère des coûts de gestion élevés** pour EDF OA en raison notamment de nombreuses réclamations et de contentieux. Ainsi, d'après l'évaluation préalable, les frais de gestion de résiliation pour EDF OA d'un contrat de ce type représentent en moyenne 250 euros. Dans la mesure où ces frais de gestion sont reconnus comme des charges de service public de l'énergie, elles sont compensées et constituent donc **un coût pour le budget général de l'État**.

B. LES SOUTIENS PUBLICS À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ D'ORIGINE PHOTOVOLTAÏQUE

1. La révision à la baisse des tarifs de soutien de certains contrats d'obligation d'achat conclus entre 2006 et 2010 : « un feuilleton » aux multiples rebondissements

a) Une procédure de révision des tarifs garantis des contrats de soutien à la production d'électricité photovoltaïque conclus entre 2006 et 2010 est prévue par l'article 225 de la loi de finances initiale pour 2021

Les dispositifs de soutiens à la production photovoltaïque par obligation d'achat ont été instaurés au début des années 2000. Comme indiqué *supra*, *via* ce système, les acheteurs obligés acquièrent l'électricité produite par les installations soutenues à **un tarif garanti fixé par des arrêtés** que l'on appelle communément « arrêtés tarifaires ».

En 2006, un de ces arrêtés, dit « S06 », valable jusqu'en 2010, **avait relevé les niveaux de soutien** accordé aux installations photovoltaïques concernées. **Dans le même temps, les coûts d'installation des centrales avaient quant-à-eux été divisés par quatre**. **Les tarifs garantis se sont ainsi révélés trop élevés**, générant un effet d'aubaine pour des contrats d'une

durée de vingt ans. Deux nouveaux arrêtés avaient alors été pris en 2010 (S10 et S10B) mais les tarifs restaient encore trop attractifs. **Un moratoire** avait alors dû être mis en œuvre **avant que le dispositif ne soit réformé en 2011**. **Entre 2006 et 2010, 235 000 contrats** ont ainsi été signés **pour un soutien public moyen de 480 euros par mégawatheure** (MWh).

L'article 225 de la loi de finances initiale pour 2021[1] avait prévu un mécanisme visant à **réviser à la baisse les tarifs** d'achat de contrats de soutien à la production d'électricité photovoltaïque signés en application des arrêtés tarifaires publiés entre 2006 et 2011. Cette révision devait concerner les installations d'une puissance crête supérieure à 250 kilowatts (kW), soit 1 071 centrales au total.

Les textes règlementaires d'application prévus par les dispositions de cet article 225 (un décret et un arrêté) avaient été publiés le 27 octobre 2021 ainsi que, dans la foulée, la délibération de la CRE déterminant les lignes directrices relatives à la mise en œuvre d'une procédure « d'appel » prévue par l'article 225 et destinée à préserver la viabilité économique des producteurs dite « clause de sauvegarde ».

Les tarifs révisés avaient ainsi été notifiés aux installations concernées en fin d'année 2021. À partir de là, celles-ci pouvaient, dans un délai de trois mois, recourir au dispositif d'appel suspensif dit de la « clause de sauvegarde ». 359 des 436 installations (sur les 1 071 potentiellement concernées) qui s'étaient vues notifiées des baisses de tarif moyennes de 47 % avaient choisi de recourir à cette « clause de sauvegarde ».

En raison de cette proportion significative d'installations contestant la révision de tarif qui leur avait été notifiée et de l'instruction complexe de certains dossiers pour des contrats qui avaient parfois changé plusieurs fois de titulaires au gré des rachats et recompositions de la filière, les gains espérés par l'État à l'origine, soit 4 milliards d'euros en dix ans, étaient devenus illusoires.

b) En janvier 2023, pour un motif qui n'était pas directement lié au dispositif, le Conseil d'État a annulé l'arrêté pris en application de l'article 225, conduisant le Gouvernement de l'époque à geler sine die la mise en œuvre de la procédure

Dans une décision rendue le 27 janvier 2023[2]**, le Conseil d'État a annulé l'arrêté pris en application des dispositions de l'article 225** de la loi de finances initiale pour 2021 **au motif que les tarifs garantis des arrêtés pris en 2006 et 2010 n'avaient pas été notifiés à la Commission européenne**, *« une illégalité de nature à entraîner l'annulation de l'arrêté »*. Ce motif était donc étranger au contenu de l'arrêté en question dont les stipulations n'ont ainsi

[1] *Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.*
[2] *CE, 27 janvier 2023, n° 458991.*

pas été examinées sur le fond par le juge administratif à l'occasion de ce contentieux.

À la suite de la décision du Conseil d'État, **le Gouvernement avait décidé de suspendre la disposition prévue par l'article 225** de la loi de finances initiale pour 2021. **Alors que l'ensemble des dispositifs de soutien à la production d'électricité à base d'énergies renouvelables en vigueur dans les années 2010 n'avaient pas été notifiés à la Commission européenne, le Gouvernement de l'époque n'avait pas souhaité prendre le risque qu'en les notifiant ceux-ci soient invalidés** dans leur ensemble.

Les services de la Commission européenne avaient en effet clairement signifié qu'en cas de notification du dispositif concerné, ils seraient nécessairement amenés à examiner la conformité au droit de l'Union européenne de l'ensemble des dispositifs de soutien à la production d'électricité à base d'énergies renouvelable mis en place en France depuis le début des années 2000. **225 000 contrats seraient potentiellement concernés. En cas d'annulation de ces dispositifs**, dans la mesure où la Commission européenne considérerait qu'ils relèvent d'aides d'État non conformes au droit de l'Union européenne, ce qui semble une probabilité forte, **l'État serait amené à réclamer aux bénéficiaires concernés des dizaines de milliards d'euros** au titre des compensations versées depuis l'entrée en vigueur des contrats de soutien.

c) L'article 183 de la loi de finances initiale pour 2026 avait prévu de relancer la mise en œuvre de la révision à la baisse des tarifs de soutien aux contrats photovoltaïques pré-moratoire

En 2025, dans le cadre de nouvelles négociations avec l'exécutif européen, le Gouvernement espérait obtenir de celui-ci la garantie qu'il ne remettrait pas en cause l'ensemble des dispositifs français de soutien public à la production d'électricité renouvelable.

C'est dans cette perspective que **l'article 183 de la loi de finances initiale pour 2026 avait prévu de relancer la procédure prévue par l'article 225** de la loi de finances initiale pour 2021 en disposant que la révision à la baisse des tarifs des contrats photovoltaïques visés s'appliquerait à compter du 1er janvier 2025.

2. Les contrats d'obligation d'achat photovoltaïques « S21 »

Un arrêté tarifaire daté du 6 octobre 2021[1], dit « S21 », avait fixé les conditions d'achat et **le tarif de soutien des petites installations photovoltaïques**, c'est-à-dire de l'électricité produite par les installations

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

implantées sur bâtiment, hangar ou ombrière utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, **d'une puissance inférieure ou égale à 500 kilowatts** (kW).

D'après l'évaluation préalable de l'article, « *plus de 50 000 contrats bénéficieront du soutien lié à cet arrêté tarifaire sur le segment 100-500 kilowatt-crête (kWc) lorsqu'ils se seront tous mis en service. Les contrats déjà mis en service en 2025 représentaient une puissance de 7,7 gigawatt-crête (GWc)* ».

Toujours selon cette même évaluation préalable, les installations soutenues en vertu de cet arrêté représentent d'ores et déjà **une charge budgétaire moyenne annuelle d'environ 100 millions d'euros pour l'État**.

Le niveau de soutien accordé aux installations de plus de 100 kWc était supérieur à 100 euros par mégawattheure (MWh) jusqu'en 2024 avant d'être abaissé à **95 euros en mars 2025** puis à **88 euros** au cours de l'été de cette même année.

À l'automne 2025, le système de guichet en vigueur pour les installations de plus de 100 kWc avec un tarif garanti prévu par arrêté **a été remplacé par un dispositif d'appels d'offres**. **Le niveau de soutien moyen** résultant des premiers appels d'offres se situerait également autour de **88 euros par MWh**.

C. LES GARANTIES D'ORIGINE DE BIOGAZ

Un dispositif d'obligation d'achat a vocation, depuis 2011, à **soutenir la production de biométhane**. Ce mécanisme permet à tout producteur, en vertu d'un dispositif de guichet ouvert, de conclure avec un fournisseur de gaz un contrat d'achat lui garantissant un tarif sur une durée de quinze ans. À travers le dispositif des compensations de CSPE, l'État verse des compensations à ce fournisseur.

En parallèle de ce dispositif de soutien aux producteurs, un système de garanties d'origine de biogaz a été institué. Ces garanties d'origine constituent des « *certificats électroniques émis lors de l'injection de biogaz dans le réseau de gaz naturel pour attester à un consommateur raccordé audit réseau la part ou la quantité de biogaz que contient l'offre commerciale contractée auprès de son fournisseur de gaz naturel* »[1].

[1] *Évaluation préalable de l'article 82.*

La décorrélation entre les contrats de garanties d'origine de biogaz et le dispositif de soutien public aux producteurs de biométhane

Les contrats des garanties d'origine de biogaz passés entre les fournisseurs de gaz naturel et un acheteur sont décorrélés des contrats d'achat de production de biométhane liant le producteur de biométhane au fournisseur de gaz naturel, ce dernier étant remboursé de son surcoût par l'État. Les temporalités sont par ailleurs différentes : pour un contrat d'achat d'une durée de quinze ans, le fournisseur peut contractualiser plusieurs contrats de ventes de garanties d'origine avec différents acheteurs, obtenant chacun une partie des volumes, conserver certaines garanties d'origine pour son propre usage, et faire évoluer ces différentes conditions selon son souhait pendant toute la durée de son contrat avec l'installation de production qui lui fournit le biométhane auquel sont adossés les garanties d'origine. Il est estimé que les durées des contrats de ventes des garanties d'origine, contrats de droit privé, sont de deux à cinq ans en général.

Source : évaluation préalable de l'article 82

Le régime de ces garanties d'origine a été **révisé le 9 novembre 2020**. **Les garanties d'origine qui ont été émises en exécution de contrats d'obligation d'achat conclus avant cette date sont la propriété du fournisseur de gaz** qui a conclu un contrat d'obligation d'achat avec le producteur de biométhane qui les valorise.

En revanche, **les garanties d'origine qui ont été émises en exécution de contrats d'obligation d'achat conclus après le 9 novembre 2020 sont la propriété de l'État qui les met aux enchères et perçoit le produit de leur valorisation**. Ces enchères sont organisées une fois par trimestre par *European Energie Exchange* (EEX), gestionnaire du registre national des garanties d'origine de biogaz.

S'agissant des garanties de biogaz émises en exécution de contrats d'obligation d'achat conclus avant le 9 novembre 2020 qui sont ainsi la propriété des fournisseurs de gaz, **une partie de la valorisation financière** qui en résulte **fait l'objet d'une réversion au budget général de l'État** sous forme d'une déduction appliquée aux compensations de CSPE dues par l'État à ces mêmes fournisseurs.

Un arrêté du 23 novembre 2011[1] a ainsi fixé un taux de réversion à 75 % de la valorisation des garanties d'origine, **tout en prévoyant une exemption complète de réversion pour les garanties d'origine relatives à des volumes de biogaz utilisés dans le secteur de la mobilité**, sous forme de bioGNV. Au moyen de ce dispositif de réversion, l'État récupère ainsi une part de la valeur économique de la production de biométhane qu'il soutient par ailleurs *via* le guichet ouvert d'obligation d'achat destiné aux producteurs.

[1] *Arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.*

Un arrêté du 4 octobre 2026[1] a prévu d'augmenter à 90 % le taux de réversion des garanties de biogaz émises en exécution de contrats d'obligation d'achat conclus avant le 9 novembre 2020 **et de supprimer l'exemption relative aux garanties d'origine concernant du biogaz utilisé dans le secteur de la mobilité pour les contrats de vente de garanties d'origine conclus ou ayant fait l'objet d'un avenant** modifiant le prix de vente de la garantie d'origine, le volume ou la durée de **contractualisation à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté, soit le 4 octobre 2026**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : PLUSIEURS DISPOSITIONS AYANT POUR FINALITÉ DE RÉDUIRE LE COÛT POUR L'ÉTAT DES COMPENSATIONS DE CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE

A. LE REMPLACEMENT DE LA PROCÉDURE DE RÉVISION À LA BAISSE DES TARIFS DE SOUTIEN DE CERTAINS CONTRATS PHOTOVOLTAÏQUES PRÉ MORATOIRE PAR UNE PROCÉDURE DE RÉSILIATION ANTICIPÉE

Le I du présent article prévoit de **remplacer les dispositions de l'article 225 de la loi de finances initiale pour 2021 prévoyant une procédure de révision à la baisse des tarifs des contrats photovoltaïques pré-moratoire** d'une puissance crête supérieure à 250 kW **par une procédure de résiliation** pure et simple **des contrats pour lesquels la rémunération totale des capitaux immobilisés aurait déjà atteint un niveau raisonnable**.

Ainsi, **le 1° du A du I** modifie la première phrase du premier alinéa de cet article 225 de façon à remplacer les mentions relatives à la procédure de révision des tarifs des contrats visés par un dispositif de résiliation. **Les contrats visés seraient ainsi résiliés** « ***à compter des dates déterminées selon des modalités fixées par arrêté*** *des ministres chargés de l'énergie et du budget* ***de telle sorte que la rémunération totale des capitaux immobilisés****, résultant du cumul de toutes les recettes de l'installation et des aides financières ou fiscales octroyées au titre de celle-ci,* ***n'excède pas une rémunération raisonnable*** *des capitaux, compte tenu des risques inhérents à son exploitation* ».

Le b) du 2° du même I étend les caractéristiques des installations prises en compte lors de l'instruction et la décision de résiliation. Ces caractéristiques relèvent « *de sa localisation, de son potentiel de production, de sa date de mise en service, de ses conditions de fonctionnement et de ses caractéristiques techniques, en particulier de sa puissance crête, de son implantation au sol ou sur bâtiment et, le cas échéant, de son intégration ou non au bâti* ».

---

[1] *Arrêté du 4 octobre 2026 modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant la part du montant des valorisations financières des garanties d'origine venant en réduction des charges de service public portant sur l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel donnant droit à compensation.*

La clause de sauvegarde qui prévalait pour le dispositif de révision à la baisse des tarifs de soutien **est maintenue** dans ce nouveau dispositif de résiliation. Ainsi, en vertu de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 225 modifiée par **le 1° du B** du I du présent article, *« sur demande motivée d'un producteur, les ministres chargés de l'énergie et du budget peuvent, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie, fixer par arrêté conjoint une date différente de celle résultant de l'application »* du dispositif de résiliation prévu au premier alinéa de ce même article.

Les autres dispositions du I du présent article sont des ajustements rédactionnels visant à supprimer des mentions faisant référence à la procédure de révision à la baisse des tarifs de soutien des installations concernées.

B. LA RÉVISION À LA BAISSE DU TARIF DE SOUTIEN DES CONTRATS PHOTOVOLTAÏQUES « S21 » POUR LES INSTALLATIONS DE PLUS DE 300 KILOWATTS-CRÊTE

Le II du présent article propose d'introduire **un dispositif de révision à la baisse des tarifs de soutien des contrats photovoltaïques « S21 » d'une puissance installée supérieure à 300 kWc** conclus avant la diminution des tarifs de soutien instaurée par l'arrêté du 26 mars 2025.

Pour ce faire, **le A** de ce II prévoit que les clauses des contrats conclus en application de l'arrêté du 6 octobre 2021 sont modifiées.

Le premier alinéa du B précise que **les tarifs d'achat des installations dont la puissance installée est supérieure à 300 kWc** *« **sont réduits à des niveaux et à compter de dates fixés par arrêté** des ministres chargés de l'énergie et du budget **de telle sorte que la rémunération totale des capitaux immobilisés**, résultant du cumul de toutes les recettes de l'installation et des aides financières ou fiscales octroyées au titre de celle-ci, **n'excède pas une rémunération raisonnable** des capitaux, compte tenu des risques inhérents à son exploitation »*.

Le deuxième alinéa du B prévoit que cet arrêté ministériel stipulant la baisse des tarifs et la date d'application de celle-ci est soumis à **un avis de la CRE** rendu public.

À l'instar des dispositions prévues pour la résiliation des contrats pré-moratoire (voir *supra*), **le troisième alinéa du B précise les caractéristiques des installations à prendre en considération** lors de l'instruction visant à réviser à la baisse les tarifs de soutien. Devront ainsi être pris en compte la localisation de l'installation, son potentiel de production, sa date de mise en service, ses conditions de fonctionnement et ses caractéristiques techniques, en particulier sa puissance installée et son intégration ou non au bâti. Ce même alinéa ajoute que **la révision des tarifs devra aussi prendre en compte les conclusions d'un audit sectoriel de la**

CRE « *permettant d'éclairer les coûts et niveaux de rémunération des capitaux immobilisés des installations concernées* ».

Le C du II du présent article prévoit quant à lui, pour que le dispositif ne conduise pas à compromettre la viabilité économique des producteurs concernés, la mise en œuvre d'**une clause de sauvegarde** similaire à celle que prévoyait l'article 225 de la loi de finances initiale pour 2021 dans le cadre de la procédure de révision des tarifs de soutien des contrats pré-moratoire.

Le D prévoit qu'**un décret en Conseil d'État** pris après avis de la CRE, précise les conditions d'application de la procédure.

C. L'AUGMENTATION DU TAUX DE RÉVERSION À L'ÉTAT DU MONTANT DES GARANTIES D'ORIGINE DE BIOGAZ

Les dispositions du III du présent article visent à **rendre rétroactives les mesures de relèvement des taux de réversion à l'État de la valorisation des garanties d'origine de biogaz** émises en exécution de contrats d'obligation d'achat conclus avant le 9 novembre 2020 telles que **prévues par l'arrêté du 4 octobre 2026** précité. Alors que les stipulations de l'arrêté doivent s'appliquer aux contrats de vente de garanties d'origine conclus ou ayant fait l'objet d'un avenant modifiant le prix de vente de la garantie d'origine, le volume ou la durée de contractualisation à compter de l'entrée en vigueur de cet arrêté, soit le 4 octobre 2026, les dispositions du III entendent les rendre **applicables en date du 25 juin 2026**, soit après l'annonce qui a été faite au secteur par le Gouvernement de la mesure envisagée.

Le III du présent article prévoit ainsi de fixer à **90 % le taux de réversion à l'État de l'ensemble des garanties d'origine de biogaz émises en exécution des contrats d'obligations d'achat conclus avant le 9 novembre 2020.**

- d'une part **en relevant de 75 % à 90 % le taux de réversion** à l'État **applicable aux montants de valorisation des garanties d'origine de biogaz déclarés par les fournisseurs de gaz naturel ;**

- d'autre part **en supprimant l'exemption de réversion en vigueur pour les garanties d'origine de biogaz valorisées dans la mobilité** et de leur appliquer ce même taux de droit commun de 90 %.

Ces dispositions ne doivent s'appliquer qu'aux seuls contrats ou avenants conclus après le 25 juin 2026, la date à laquelle le Gouvernement a annoncé à la filière son intention en la matière[1].

[1] *Dans le cadre du groupe national biogaz.*

Pour se faire, **le A du III** prévoit que pour **tous les actes de valorisation de garanties d'origine de biogaz réalisés entre le 25 juin 2026 et le 1er janvier 2027**, notamment les contrats de vente conclus ou ayant fait l'objet d'un avenant, **le taux de réversion** à l'État applicable aux montants de valorisation des garanties d'origine de biogaz **est fixé à 90 %.**

Le B précise quant à lui que **cette disposition s'applique aux garanties d'origine émises en exécution des contrats d'obligations d'achat conclus avant le 9 novembre 2020**.

D. L'EXTENSION DU DISPOSITIF D'ARRÊT OU DE LIMITATION DE LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ DES INSTALLATIONS SOUTENUES PAR DES CONTRATS D'OBLIGATION D'ACHAT LORS DES ÉPISODES DE PRIX NÉGATIFS ET LA RÉDUCTION DES COMPENSATIONS ET PRIMES VERSÉES AUX PRODUCTEURS AU TITRE DE CES MÊMES ÉPISODES

Le IV du présent article propose de **modifier l'article 175 de la loi de finances initiale pour 2025** afin :

- d'une part d'**étendre le dispositif** d'arrêt ou de limitation de la production des installations soutenues par des contrats d'obligation d'achat **aux centrales dont la puissance est comprise entre 0,1 et 1 MW/MWc** ;

- d'autre part, **une baisse de la compensation[1] ou de la prime[2] versée en période de prix négatifs** aux installations soutenues.

1. L'extension du dispositif d'arrêt des installations soutenues par des contrats d'obligation d'achat aux centrales dont la puissance est comprise entre 0,1 et 1 MW

Afin d'abaisser le seuil de puissance des installations soutenues par des contrats d'obligation d'achat concernées par le dispositif d'arrêt ou de limitation de leur production d'électricité en cas d'épisode de prix négatif, **le ii) du b) du 1° du A** du IV propose de **remplacer les deux dernières phrases du deuxième alinéa de l'article 175** par quatre nouveaux alinéas.

Le premier de ces alinéas précise qu'**un arrêté** pris après avis de la CRE **doit déterminer les caractéristiques des installations** concernées par le dispositif d'arrêt ou de limitation de production en prenant notamment en considération les caractéristiques de leur filière, leur puissance installée, les répercussions de leur arrêt sur le système électrique ou encore les enjeux opérationnels et économiques liés à l'adaptation des installations nécessaire pour répondre à cette obligation. Ce même alinéa précise que **la puissance des installations concernées ne peut être inférieure à 0,1 MW**. Cette

[1] *Pour les installations sous obligation d'achat.*
[2] *Pour les installations couvertes par le régime de complément de rémunération.*

dernière précision emporte l'extension du dispositif actuellement en vigueur aux installations dont la puissance se situe entre 0,1 et 1 MW. Les deuxième et troisième alinéa précise, selon les types de contrats, comment la puissance installée d'une installation est déterminée.

À l'instar d'une disposition déjà existante dans le dispositif actuel, le quatrième alinéa précise quant à lui que ce même arrêté doit déterminer les conditions et les modalités par lesquelles les acheteurs obligés peuvent demander l'arrêt ou les limitations de production ainsi que les conditions et les délais dans lesquels ces arrêts ou ces limitations sont effectués puis interrompus.

Le a) du 1° du A du IV se borne à prévoir une simple précision en indiquant que les installations couvertes par des contrats d'obligation d'achat concernées par le dispositif d'arrêt ou de limitation de production prévu par le II de l'article 175 sont celles qui utilisent *« l'énergie solaire photovoltaïque, implantées au sol ou sur bâtiment, hangar ou ombrière et aux installations utilisant l'énergie mécanique du vent implantées à terre et en mer »*, c'est-à-dire les installations éoliennes et photovoltaïques.

Le d) du 1° du A du IV prévoit que les nouvelles dispositions relatives au mécanisme d'arrêt ou de limitation des installations de production d'électricité renouvelable sous obligation d'achat telles que modifiées par le présent article s'appliquent à compter d'une date fixée par arrêté au cours de l'année 2027. Il prévoit aussi que ce même arrêté peut prévoir des dates d'application différenciées selon les types d'installations, notamment pour tenir compte des délais d'adaptation requis.

Le i) du b) du 1° du A prévoit une simple coordination légistique.

2. La baisse de la compensation ou de la prime versée en période de prix négatifs aux installations de production d'électricité renouvelable couvertes par des dispositifs de soutien public

a) La baisse du niveau des compensations allouées aux installations sous obligation d'achat qui ont été tenues d'arrêter ou de réduire leur production en période de prix négatifs

De façon à réduire le montant des compensations versées aux installations sous obligation d'achat lorsque leur a été demandé un arrêt ou une limitation de leur production, le c) du 1° du A du IV substitue au troisième alinéa du II de l'article 175 (qui détermine aujourd'hui les modalités de fixation de cette compensation) **un nouvel alinéa** prévoyant que les modalités de la compensation financière sont définies par arrêté et que leur montant également fixé par arrêté prend en compte *« l'électricité qui n'a pas été produit de fait de l'arrêt ou de la limitation »*. Cet alinéa précise enfin que **la compensation allouée** ***« ne peut excéder le montant que le producteur aurait perçu en l'absence de consigne de l'acheteur obligé et ne peut être***

inférieur à 90 % de ce même montant », **alors que dans le système actuel**, et quand bien même cette garantie n'est pas explicitement prévue par la loi, **la compensation représente 100 % du montant** qui aurait été perçu par le producteur en l'absence d'arrêt ou de limitation de sa production.

b) La baisse des primes versées aux installations soutenues par des contrats de complément de rémunération pour tenir compte des épisodes de prix négatifs

Outre divers ajustements techniques, **le 2° du A du IV** du présent article, en modifiant le A du IV de l'article 175 de la loi de finances initiale pour 2025, prévoit **une minoration des primes** versées aux installations soutenues par des contrats de complément de rémunération au titre de l'électricité non produite pendant les épisodes de prix négatifs. Le pourcentage de minoration doit être fixé par arrêté ministériel pris après avis de la CRE **dans une limite de 10 %**.

Le B du 2° du A prévoit que ce dispositif de minoration entre en vigueur à compter d'une date fixée par arrêté comprise entre l'entrée en vigueur du présent projet de loi de finances et le 31 décembre 2027.

E. L'EXTENSION DES OPÉRATIONS DE COUVERTURE À TERME DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE PAR EDF

En modifiant l'article L. 121-7 du code de l'énergie, le V du présent article prévoit :

- d'une part d'**intégrer explicitement au mécanisme des charges de service public de l'énergie les opérations de valorisation à terme des volumes d'électricité produits par les installations sous obligation d'achat** réalisées par EDF OA ;

- d'autre part de **confier à EDF OA la mission de couvrir à terme les volumes d'électricité produits par les installations soutenues par des contrats de complément de rémunération et d'intégrer la valorisation résultant de cette couverture ainsi que les coûts résultant de cette mission au mécanisme des charges de service public de l'énergie**.

Ces mesures visent à ce qu'une part **plus importante de l'électricité produite par les installations soutenues soit valorisée sur les marchés à terme de façon à ce que les évolutions des charges de service public de l'énergie soient moins dépendantes de la volatilité des marchés de court terme de l'électricité et ainsi de réduire l'exposition du budget de l'État à ces fluctuations**.

En modifiant le 1° de l'article L. 121-7, **le 1° de ce V** prévoit d'**intégrer explicitement au dispositif des charges de service public de l'énergie, la valorisation des opérations de couverture à terme par EDF OA des volumes d'électricité produits par les installations soutenues par des**

contrats d'obligation d'achat ainsi que les coûts qui résultent de ces opérations pour l'opérateur.

En complétant l'article L. 121-7 du code de l'énergie par quatre nouveaux alinéas, **le 3° du V prévoit :**

- d'une part **de confier à EDF OA une mission de couverture sur les marchés à terme des volumes d'électricité** produits par les installations couvertes par **des contrats de complément de rémunération** ;

- d'autre part, de façon plus générale, de préciser explicitement dans la loi **les conditions dans lesquelles cette société opère la couverture** des volumes d'électricité produits par les installations soutenues aussi bien par des contrats d'obligation d'achat que de complément de rémunération.

Ces dispositions prévoient ainsi que la CRE définit les modalités selon lesquelles il est procédé à la valorisation sur les marchés à terme de l'électricité produite par les installations soutenues.

Ces mêmes dispositions définissent les coûts qui résultent pour EDF OA de cette valorisation en prévoyant qu'ils doivent s'entendre « *des dépenses d'investissement et de fonctionnement correspondantes dans la limite des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée des moyens nécessaires, aurait encourus* ». Elles précisent aussi que le résultat de ces opérations de couverture à terme est pris en compte dans le calcul des charges de service public de l'énergie.

S'agissant de la mise en œuvre technique du dispositif, un arrêté ministériel, pris après avis de la CRE, doit définir les caractéristiques et la puissance minimale des produits qu'EDF OA met en vente sur les marchés à terme pour les volumes d'électricité concernés lorsque leur durée ou l'échéance de livraison excède trois ans ou dont la livraison ne porte que sur certaines heures de la journée.

Ces dispositions précisent enfin que ces produits sont vendus par EDF OA dans le cadre d'enchères concurrentielles selon des modalités définies par la CRE.

En modifiant le 4° de ce même article L. 121-7, et à l'instar de ce qui est prévu pour les coûts de la couverture à terme des volumes d'électricité sous obligation d'achat, **le 2° du V** prévoit d'**intégrer aux charges de service public de l'énergie les coûts résultants pour EDF OA de la valorisation sur les marchés à terme des volumes d'électricité produits par les installations soutenues par des contrats de complément de rémunération**.

F. LA RÉVISION DU RÉGIME RELATIF AUX INDEMNITÉS DUES PAR LES PRODUCTEURS EN CAS DE RÉSILIATION DES CONTRATS DE SOUTIEN

Le VI du présent article vise à **faciliter la résiliation anticipée de contrats de soutien** public aux installations de production d'électricité renouvelable, de façon à **permettre une diminution structurelle des charges de service public de l'énergie** dues par l'État, **tout en prévoyant des garde-fou** destinés à éviter que ces résiliations n'interviennent au contraire, au détriment des finances publiques, lors de périodes au cours desquelles les prix de marché de l'électricité se situent à un niveau tel que les producteurs soutenus se trouvent être redevables de primes négatives à l'État.

1. La suppression des indemnités de résiliation anticipée pour les contrats de soutien considérés comme coûteux pour les finances publiques

Le A de ce VI prévoit ainsi que les clauses prévoyant le versement d'indemnités de résiliation anticipée pour les contrats de soutien (obligation d'achat et complément de rémunération) sont modifiées par les dispositions prévues par ce même VI.

Le 1° du B de ce VI prévoit qu'**une demande de résiliation** d'un contrat de soutien **durant une période au cours de laquelle ce contrat est considéré comme « onéreux pour l'État » ne donne lieu à aucune indemnité** pour le producteur concerné. **Le caractère onéreux** des contrats de soutien est lui-même **précisé par les dispositions du C** de ce même VI.

Le premier alinéa de ce C prévoit ainsi qu'un arrêté ministériel, pris après avis de la CRE, définit pour une période donnée les contrats considérés comme onéreux pour l'État en **s'appuyant sur certaines caractéristiques des contrats** (le tarif de soutien prévu par le contrat et son évolution, la filière technologique de production concernée, la puissance de l'installation ou encore la date de demande du contrat ou de publication de l'avis d'appel d'offres) et, pour la période considérée, **les prix de marché**, **les coûts** directement **induits par la conclusion et la gestion des contrats d'obligation d'achat** ou encore **la valorisation à terme de la production** pour le compte de l'État réalisée en amont de la résiliation anticipée.

2. Une procédure spécifique visant à faciliter la résiliation anticipée des contrats de soutien portant sur de petites installations photovoltaïques de particuliers

Le 2° du B du VI prévoit quant à lui de simplifier les modalités de détermination des indemnités de résiliation anticipée pour les installations photovoltaïques d'une puissance inférieure ou égale à 36 kilowatts-crête.

Le a) de ce 2° précise ainsi qu'**aucune indemnité** n'est due **lorsqu'une demande de résiliation anticipée est déposée au cours d'une période durant laquelle la référence de prix de marché de l'électricité[1] est inférieure à un seuil** défini par arrêté et qui lui-même ne peut être inférieur à 100 euros par mégawattheure.

A contrario, si la demande de résiliation est effectuée durant une période où la référence de prix excède ce même seuil, l'indemnité due par le producteur correspond à **une valeur forfaitaire de 100 euros multipliée par la puissance** inscrite au contrat de soutien exprimée en kilowatts-crête.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi de finances, **elle n'a pas adopté cet article**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PLUSIEURS DISPOSITIONS, MANIFESTEMENT INCONSTITUTIONNELLES OU INABOUTIES DOIVENT ÊTRE ÉCARTÉES

A. LE REMPLACEMENT DE LA PROCÉDURE DE RÉVISION À LA BAISSE DES TARIFS DE SOUTIEN DE CERTAINS CONTRATS PHOTOVOLTAÏQUES PRÉ MORATOIRE PAR UNE PROCÉDURE DE RÉSILIATION ANTICIPÉE : UN PARI RISQUÉ DONT L'AVENIR DÉPENDRA DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Comme l'on démontré les développements *supra*, la nouvelle procédure prévue par le présent article pour corriger les rentabilités excessives des contrats photovoltaïques « S6-S10 », constitue **l'énième épisode d'un feuilleton dont on peine de plus en plus à apercevoir la fin**.

Le Gouvernement fait le pari que la résiliation anticipée des contrats qui auraient atteint un seuil de rentabilité suffisant, plutôt que la révision à la baisse des tarifs de soutien de ces contrats, **pourrait ne pas impliquer de notification du dispositif à la Commission européenne**. Cependant, d'après les informations recueillies par le rapporteur spécial et aux dires même de l'administration, **cette interprétation est incertaine**. **Si**

[1] *Cette référence doit être déterminée dans des conditions définies par un arrêté ministériel pris après avis de la CRE.*

une notification était nécessaire, le Gouvernement se retrouverait exactement dans la même situation de blocage qui avait conduit à la suspension de la mise en œuvre du dispositif de révision des niveaux de soutien prévu par l'article 225 de la loi de finances initiale pour 2021.

Néanmoins, le principe et l'intention de corriger les rentabilités excessives de ces contrats photovoltaïques anciens ayant été confirmés à plusieurs reprises par le Parlement, accepté par les filières elles-mêmes et le dispositif validé par le Conseil constitutionnel, **le rapporteur entend « laisser sa chance » au Gouvernement.** Il observe cependant que **l'avenir de cette disposition sera désormais entre les mains de l'exécutif européen**.

En toute hypothèse, **les économies budgétaires attendues qui avaient pu être annoncées par le Gouvernement en 2021, environ 4 milliards d'euros, largement fantaisistes comme le rapporteur spécial de l'époque Christine Lavarde avait pu le signaler dans un rapport d'information[1], seront très loin d'être atteintes.**

L'évaluation préalable du présent article chiffre désormais le total des économies attendues par l'État dans une fourchette située **entre 1 et 1,5 milliard d'euros**. Cette évaluation prévoit même une économie de 17 millions d'euros dès 2027. **Compte-tenu des réserves indiquées *supra*** et de l'ensemble des incertitudes qui pèsent encore sur le dispositif, **ces estimations sont sujettes à caution.**

B. LA RÉVISION À LA BAISSE DU TARIF DE SOUTIEN DES CONTRATS PHOTOVOLTAÏQUES « S21 » POUR LES INSTALLATIONS DE PLUS DE 300 KILOWATTS-CRÊTE : UNE MESURE PRÉMATURÉE, DE L'AVEU MÊME DU GOUVERNEMENT

Les dispositions du présent article visant à prévoir un dispositif de révision à la baisse des tarifs de soutien de certains contrats photovoltaïques « S21 » posent une série de difficultés.

La première est que le dispositif n'a fait l'objet d'**aucune évaluation préalable** sérieuse, **à tel point que l'article lui-même prévoit une disposition visant à missionner la CRE pour réaliser cette évaluation préalable ayant vocation à déterminer si un tel dispositif pourrait être opportun**, le nombre et le type d'installations concernées ou encore le gain attendu pour les finances publiques.

Le rapporteur spécial est sidéré par cette façon de procéder. **Il se demande comment le Gouvernement a pu envisager d'introduire dans un projet de loi de finances un dispositif dont l'opportunité et la mise en œuvre effective se trouvent conditionnées à un audit préalable prévu par**

---

[1] *Rapport d'information n° 864 (2020-2021) de Mme Christine Lavarde, fait au nom de la commission des finances sur la révision des tarifs d'achats des contrats photovoltaïques signés entre 2006 et 2011, 29 septembre 2021.*

ce même projet de loi. **Cette façon de faire n'est pas sérieuse. Elle dévalorise la loi et le travail du Parlement.**

La deuxième difficulté est que **la remise en cause de la parole de l'État** induite par ces dispositions porterait cette fois **sur des contrats conclus très récemment**, parfois en 2024. **Le signal donné aux investisseurs en serait dès lors extrêmement négatif**, des engagements pris par l'État dans le cadre de contrats peuvent être rompus quelques mois seulement après leur confirmation.

La troisième difficulté, liée à la première, résulte dans le fait que, faute d'étude d'impact sérieuse, **les incidences de la mesure sont extrêmement incertaines**. **Le nombre d'installations concernées pourrait être extrêmement important, jusqu'à une dizaine de milliers, et les conséquences sur les détenteurs des contrats, notamment dans le secteur agricole, pourraient être sensibles sans qu'il soit possible à ce jour de les estimer**. Enfin **les économies prévisionnelles** attendues pour l'État **sont impossibles à chiffrer** dans l'attente de l'audit que le Gouvernement entend confier à la CRE.

In fine, il ressort des auditions menées par le rapporteur spécial qu'à ce stade, **ni l'administration, ni la CRE, ni peut-être le Gouvernement lui-même ne sont convaincus** de l'opportunité de la mesure. Aussi, semble-t-il **urgent d'attendre la réalisation de l'étude d'impact du régulateur avant de prévoir dans la loi un dispositif qui ne verra peut-être jamais le jour**.

Dans la mesure où le dispositif prévu par le présent article est très loin d'être abouti, le rapporteur spécial propose, par son amendement FINC.9, de le supprimer. **Il n'apparaît pas nécessaire de prévoir une disposition législative pour demander à la CRE de réaliser une évaluation préalable** visant à examiner la faisabilité de la mesure envisagée. **Une telle disposition ne relèverait en tout état de cause pas du domaine des lois de finances** et serait vraisemblablement considérée comme un cavalier budgétaire par le Conseil constitutionnel.

C. L'AUGMENTATION DU TAUX DE RÉVERSION À L'ÉTAT DU MONTANT DES GARANTIES D'ORIGINE DE BIOGAZ : UNE DISPOSITION MANIFESTEMENT INCONSTITUTIONNELLE

La mesure législative proposée par le présent article visant à augmenter le taux de réversion à l'État de certains contrats de garantie d'origine de biogaz a en réalité vocation à prévoir **une rétroactivité de trois mois de la mesure déjà prévue, pour une entrée en vigueur au début du mois d'octobre 2026, par un arrêté** du 4 octobre précité.

Toutefois, **l'effet d'aubaine qu'aurait suscité l'annonce de l'intention du gouvernement à la fin du mois de juin dernier** qui se serait manifesté par la conclusion anticipée de nombreux contrats de garanties

d'origine de biogaz entre cette date et l'entrée en vigueur **n'est ni prouvée ni estimée de façon précise par le Gouvernement**.

En outre, **il est très douteux que le Conseil constitutionnel estime qu'il existe un motif impérieux d'intérêt général permettant de réviser de façon rétroactive les contrats concernés**.

Le rapporteur spécial s'étonne que le Gouvernement entende introduire dans ce projet de loi de finances une mesure qui sera très vraisemblablement censurée par le Conseil constitutionnel.

Les doutes pesant sur l'inconstitutionnalité de la mesure rend insincère son rendement estimé par l'évaluation préalable à 18 millions d'euros en 2027.

Pour ces raisons, **le rapporteur spécial propose, par l'amendement FINC.10, de supprimer cette disposition.**

D. L'EXTENSION DU DISPOSITIF D'ARRÊT OU DE LIMITATION DE LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ DES INSTALLATIONS SOUTENUES PAR DES CONTRATS D'OBLIGATION D'ACHAT LORS DES ÉPISODES DE PRIX NÉGATIFS ET LA RÉDUCTION DES COMPENSATIONS ET PRIMES VERSÉES AUX PRODUCTEURS AU TITRE DE CES MÊMES ÉPISODES

1. L'extension aux installations dont la puissance est comprise entre 0,1 et 1 MW du dispositif d'arrêt ou de limitation de leur production d'électricité lors des épisodes de prix négatifs apparaît comme une disposition opportune au regard notamment du succès de la mise en œuvre progressive de cette nouvelle mesure depuis 2025

Le premier bilan des dispositions introduites par l'article 175 de la loi de finances initiale pour 2025 étendues par l'article 185 de la loi de finances initiale pour 2026 est positif. Comme indiqué *supra*, ces mesures permettent de demander l'arrêt ou la limitation de la production des installations soutenues par un régime d'obligation d'achat lors des épisodes de prix négatifs sur les marchés de gros de l'électricité.

Comme souligné *supra*, d'après les éléments communiqués au rapporteur spécial, **l'élargissement progressif du dispositif, par paliers successifs, aux installations d'une puissance comprise entre 1 et 10 MW se déroule bien.**

Alors que les phénomènes de prix négatifs sont de plus en plus fréquents et intenses, qu'ils tendent à mettre en tension le système électrique et à peser sur les finances publiques, **le rapporteur spécial voit d'un bon œil la poursuite progressive de l'élargissement du périmètre de la mesure** aux installations dont la puissance est comprise entre 0,1 et 1 MW.

D'après l'évaluation préalable du présent article, cette extension conduirait à augmenter de 17 MW la puissance des installations comprises dans le mécanisme. Elle pourrait ainsi permettre à l'État de réaliser **des économies** de compensations de charges de service public de l'énergie **estimées à 18 millions d'euros dès 2027**.

2. La baisse des primes et compensations versées aux producteurs durant les phases de prix négatifs : une disposition rétroactive manifestement inconstitutionnelle

À l'instar de la mesure relative à l'augmentation du taux de réversion à l'État de contrats de garanties d'origine de biogaz, **le rapporteur spécial s'étonne que le Gouvernement ait introduit dans le présent article une autre disposition rétroactive qui a toutes les chances d'être censurée par le Conseil constitutionnel**.

En effet, **il semble extrêmement improbable que le Conseil constitutionnel considère qu'un motif d'intérêt général suffisant puisse justifier la baisse rétroactive**, pour des contrats en cours, **des primes et des compensations versées aux producteurs d'électricité renouvelables pour couvrir le manque à gagner résultant des arrêts ou limitations de production qui leur sont demandés au cours d'épisodes de prix négatifs**.

L'inconstitutionnalité de la mesure permet de douter de son rendement estimé par l'évaluation préalable à 82 millions d'euros en 2027.

Pour ces raisons, **le rapporteur spécial propose l'amendement FINC.11 qui vise à supprimer cette disposition.**

E. LE RENFORCEMENT DE LA COUVERTURE À TERME DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE PAR EDF ET LA RÉVISION DU RÉGIME DES INDEMNITÉS DE RÉSILIATION ANTICIPÉE

1. L'extension et la consolidation des opérations de couverture à terme de l'électricité produite par des installations soutenues rendra le budget général de l'État moins dépendant des évolutions intempestives des marchés de court terme de l'électricité

Les mesures visant à consolider les opérations de couverture à terme des volumes d'électricité soutenus par le régime d'obligation d'achat **et l'extension de ce dispositif** aux volumes produits par des installations sous contrats de complément de rémunération **sont pertinentes dans la mesure où elles donneront davantage de visibilité aux compensations de CSPE** financées par les crédits du programme 345. Les évolutions contraintes de ces crédits se trouveront ainsi **moins exposées aux fluctuations erratiques des prix de l'électricité sur les marchés de court terme**.

2. La révision du régime des indemnités de résiliation anticipée des contrats de soutien coûteux pour l'État permettra d'encourager des situations dont les producteurs comme le budget général de l'État sortent gagnants

Outre la **lisibilité** pour les particuliers concernés et la **baisse des coûts de gestion** pour EDF OA **qui résultera de la simplification du calcul des indemnités de résiliation pour les petites installations photovoltaïques, la révision du régime des indemnités de résiliation anticipée pour les contrats de soutien** plus importants onéreux pour les finances publiques, **devrait permettre à l'État de réaliser des économies** structurelles.

En ne visant que les contrats coûteux pour l'État, **le dispositif permet d'éviter les effets d'aubaine**, comme ils ont pu se produire en 2022, au pic de la crise des prix de l'électricité, par lesquels des producteurs seraient incités à résilier de façon anticipée leur contrat de soutien pour éviter de verser des primes négatives à l'État en cas de prix de marchés très élevés.

Cette révision du régime des indemnités de résiliation doit au contraire **permettre de ne plus dissuader la réalisation d'opérations que l'on peut qualifier de « gagnant-gagnant »** par laquelle **un producteur a trouvé une modalité intéressante de valoriser sa production sans soutien public**, notamment *via* des contrats d'achat d'électricité de long terme, parfois appelés « PPA » (pour *power purchase agreement*). Dans le même temps, **ces opérations permettent à l'État de réaliser des économies** de compensations de CSPE sur des contrats de soutien coûteux pour lesquels il s'engage sur de longues durées, de quinze à vingt ans.

Pour 2027, l'évaluation préalable de l'article estime à 0,3 million d'euros les économies que pourraient générer ces mesures.

Enfin, le rapporteur présente également douze amendements rédactionnels.

Proposition de la commission des finances : la commission des finances propose d'adopter l'article ainsi modifié.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 novembre 2026, sous la présidence de M. Raphaël Daubet, vice-président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. François Husson, rapporteur spécial, sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Énergie, climat et après-mines », « Prévention des risques », « Sûreté nucléaire et radioprotection », « Service public de l'énergie », « Écologie - mise en extinction du plan de relance », « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » et « Forêt »de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

M. Raphaël Daubet, président. – Je vous propose, pour plus de clarté, d'examiner successivement les trois rapports de la mission.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Énergie, climat et après-mines », « Prévention des risques », « Sûreté nucléaire et radioprotection », « Service public de l'énergie », « Écologie – mise en extinction du plan de relance », « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » et « Forêt », et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». – Pour 2027, les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » affichent une stabilité relative, avec une légère diminution de 1,75 % en autorisations d'engagement (AE) par rapport à 2026, à hauteur de 25 milliards d'euros, et une augmentation modérée de 2,86 % en crédits de paiement (CP), soit 23,4 milliards d'euros.

Cependant, la mission connaît une modification de périmètre, avec l'intégration d'un nouveau programme, le 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 24,6 milliards d'euros en AE, soit une diminution de 3,39 % par rapport à 2026, et à 23 milliards d'euros en CP, soit une augmentation de 1,08 % par rapport à 2026.

En euros constants, après déduction de l'inflation, l'évolution des crédits présente ainsi une diminution de 5,19 % en AE et de 0,72 % en CP.

Les programmes portés par la mission comprennent à la fois le financement des politiques environnementales et celui des politiques de l'énergie. J'aborderai dans un premier temps les moyens alloués aux politiques environnementales avant d'examiner dans un second temps les crédits de politique de l'énergie.

Les politiques environnementales portées par la mission incluent notamment la politique de biodiversité, la politique de prévention des risques et les différents fonds destinés à favoriser la transition écologique et l'adaptation au changement climatique.

S'agissant de la politique de biodiversité, le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » apparaît à la croisée des chemins, alors que la mise en œuvre de la nouvelle réglementation européenne en matière de restauration de la nature pourrait prochainement nécessiter des moyens accrus. Hors mesures de transferts, la dotation du programme s'élève à 375,7 millions d'euros en AE et 394,1 millions d'euros en CP, soit une quasi-stabilité.

Les financements du programme 113 sont concentrés sur deux priorités : premièrement, la stratégie nationale biodiversité 2030 (SNB), initiée en 2023 et désormais articulée avec le plan national pour la restauration de la nature (PNRN) ; deuxièmement, le plan Eau, également lancé en 2023.

Si, pour le moment, les financements mis en œuvre pour la politique de biodiversité demeurent relativement contenus, les besoins financiers pour le PNRN ont été estimés entre 4,6 milliards et 5,2 milliards d'euros par an. Alors que les moyens existants ont été évalués à 3,1 milliards d'euros, il ressort un besoin de financement net d'environ 1,5 milliard à 2 milliards d'euros par an. Au regard de ces masses financières, il conviendra de suivre la mise en œuvre du plan national avec la plus grande attention dans les prochaines années.

Concernant les financements en matière de transition écologique gérés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), les crédits prévus pour 2027 présentent une diminution significative, avec, notamment, une baisse du budget d'intervention, appelé « budget incitatif », de 325 millions d'euros, ainsi ramenés à 700 millions d'euros, soit une diminution substantielle de 32 %.

La réduction des crédits de l'Ademe porte plus particulièrement sur deux dispositifs : d'une part, le fonds Chaleur, crédité de 517 millions d'euros, contre 800 millions d'euros en 2026, soit une diminution d'environ 35 % ; d'autre part, le fonds Économie circulaire et déchets, crédité de 50 millions d'euros, contre 94,7 millions d'euros en 2026, soit une baisse d'environ 47 %.

Alors que le guichet du fonds Chaleur est suspendu depuis le début du mois de novembre 2026, il m'est apparu nécessaire d'étudier l'opportunité de recourir à des financements alternatifs aux subventions. Les instruments mobilisables dans le cadre du fonds Chaleur pourraient, à mon sens, être priorisés selon les critères suivants : pour les projets proches de la rentabilité et risqués, les avances remboursables – sous la forme de prêts à taux zéro, avec un remboursement éventuellement conditionné à la réussite du projet – seraient plus appropriées ; pour les projets proches de la rentabilité et peu risqués, les prêts bonifiés, correspondant à des prêts à taux réduits, seraient

plus indiqués ; pour les projets éloignés de la rentabilité, mais présentant un intérêt pour l'aménagement du territoire, les subventions resteraient pertinentes.

Dans cet esprit, je présenterai deux amendements visant à favoriser le financement des réseaux de chaleur : d'une part, un amendement, commun avec la commission des affaires économiques, majorant les crédits du fonds Chaleur de 200 millions d'euros, incluant 150 millions d'euros pour des subventions et 50 millions d'euros pour des financements alternatifs ; d'autre part, un amendement tendant à instituer un fonds de garantie de 50 millions d'euros pour les projets de valorisation de la chaleur fatale. Il s'agit d'ailleurs d'un amendement que Mme le rapporteur général avait proposé l'année dernière.

J'en arrive aux crédits de politique de l'énergie portés par la mission. Le programme 345 « Service public de l'énergie » finance les compensations de charges de service public de l'énergie (CSPE), c'est-à-dire, pour l'essentiel, le coût des dispositifs de soutien aux producteurs d'électricité renouvelable. Ces charges sont très dépendantes de l'évolution des prix sur les marchés de l'électricité.

À ce stade, le Gouvernement prévoit que ces dispositifs occasionneront des dépenses d'environ 7,3 milliards d'euros en 2027. Ce montant intègre déjà une réduction de 0,7 milliard d'euros de façon à tenir compte de la hausse des prix de marché postérieure à l'évaluation réalisée par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en juillet dernier. Il semble cependant que la poursuite de l'augmentation des cours entraînera une diminution supplémentaire du coût des CSPE. Je vous proposerai ainsi une baisse complémentaire de 300 millions d'euros des crédits du programme 345 ; 200 millions d'euros seront utilisés pour couvrir le relèvement du fonds Chaleur.

J'en profite pour vous parler des dispositions prévues à l'article 82 qui concernent tout particulièrement les CSPE. Plusieurs dispositions de cet article me semblent particulièrement problématiques et je m'étonne que le Gouvernement ait choisi de les intégrer dans son texte. Deux d'entre elles sont vraisemblablement inconstitutionnelles dans la mesure où leur remise en cause d'éléments substantiels de contrats existants n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. Aussi, je vous propose de les supprimer.

Il s'agit, d'une part, de la hausse rétroactive du taux de réversion à l'État de certains contrats de garanties d'origine de biogaz et, d'autre part, de la baisse, pour des contrats déjà conclus, des primes et des compensations versées aux installations contraintes d'arrêter leur production lors d'épisodes de prix négatifs sur les marchés de l'électricité.

Je vous avoue par ailleurs avoir été sidéré par la disposition qui prévoit un mécanisme de révision à la baisse de tarifs de soutien de contrats photovoltaïques très récents, parfois conclus en 2024. Aucune étude d'impact

sérieuse n'a été menée pour juger de l'opportunité d'une telle disposition et en mesurer les conséquences. Le texte lui-même prévoit de missionner la CRE pour réaliser cette étude préalable. Ce n'est pas sérieux. Je vous propose de faire les choses dans l'ordre. Avant d'introduire dans la loi un dispositif dont la pertinence reste à démontrer, laissons la CRE mener son audit. Vous conviendrez d'ailleurs qu'une disposition législative n'est pas nécessaire pour que le Gouvernement demande au régulateur de réaliser cette étude. À tout le moins, une telle disposition n'aurait bien évidemment pas sa place dans une loi de finances. Je vous propose donc également de supprimer cette mesure.

Je dirai un mot enfin sur le chèque énergie. À la suite de la suppression de la taxe d'habitation, le nombre de bénéficiaires effectifs du dispositif s'est effondré, car une difficulté d'ordre technique ne permet plus d'identifier en amont des campagnes l'ensemble des ménages éligibles pour leur envoyer leur chèque de façon automatisée. Depuis, *via* divers croisements de données, respectant évidemment les préconisations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), l'administration fait en sorte d'augmenter progressivement le taux de détection des ménages éligibles et, en conséquence, le nombre de bénéficiaires effectifs du dispositif. L'article 81 prévoit une nouvelle étape dans ce processus. J'y suis favorable et vous propose de l'adopter sans modification.

Je suis également favorable, en dépit des réserves énoncées, à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Je vous propose d'adopter l'article 81 sans modification et d'adopter l'article 82 tel que modifié par les trois amendements de fond que je vous ai présentés ainsi que par douze autres amendements purement rédactionnels.

M. Laurent Somon, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits relatifs à la transition énergétique et au climat. – Je vous remercie de m'avoir invité au sein de cette commission, dont j'ai fait partie durant trois ans, pour m'exprimer sur le volet climat et énergie.

Les auditions que j'ai menées rejoignent plusieurs de vos constats, sinon l'ensemble. Je partage d'abord votre appréciation sur la grande efficacité du fonds Chaleur. Il permet de financer des projets qui réduisent durablement notre consommation d'énergies fossiles, notamment en développant les réseaux de chaleur. Préserver sa capacité d'intervention me paraît essentiel, et vos amendements vont dans ce sens.

Je partage aussi vos réserves sur le fonds vert. En 2027, 200 millions d'euros seront consacrés à la rénovation des bâtiments de l'État et non plus à un programme budgétaire bien spécifique. Cela réduit d'autant la part de l'enveloppe qui bénéficie aux collectivités. Dans le même temps, le fonds vert est tenu de financer toujours plus de priorités, du recyclage des friches à la

prévention des inondations et des feux de forêt. À vouloir tout faire tenir dans la même enveloppe, nous risquons le saupoudrage.

Trois points ressortent par ailleurs de nos auditions.

Tout d'abord, la filière bois énergie mérite d'être mieux valorisée, en particulier en milieu rural, lorsqu'elle s'appuie sur des ressources locales et des installations performantes. Le bois énergie permet de chauffer des bâtiments publics tout en faisant travailler les entreprises du territoire.

Ensuite, s'agissant du soutien aux énergies renouvelables porté par le programme 345, l'État doit honorer sa parole. Il peut faire évoluer les règles pour les futurs projets, mais les porteurs de projets doivent pouvoir compter sur les engagements déjà pris.

Enfin, les recettes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer) doivent être réparties équitablement entre les collectivités et les communes accueillant les installations, y compris lors de leur renouvellement, appelé « reboring », doivent en bénéficier.

Je souhaite que nos deux commissions défendent cette même exigence dans le débat budgétaire. Préservons les aides qui ont fait leurs preuves, tenons les engagements de l'État et veillons à ce que les territoires qui portent la transition énergétique perçoivent une juste part de ses retombées.

Mme Jocelyne Antoine, rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le programme « Prévention des risques ». – La prévention des risques bénéficie de moyens consolidés pour 2027, alors que la dotation de l'Ademe présente une diminution significative, notamment en ce qui concerne les fonds Chaleur et Économie circulaire et déchets.

Concernant le fonds Chaleur, je me joins à l'avis du rapporteur spécial sur la nécessité de trouver des financements alternatifs.

D'une manière générale, je souscris à ses conclusions, tout comme notre commission.

M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur le programme « Forêt ». – Comme la majorité de la filière, la commission des affaires économiques regrette le transfert des crédits du programme « Forêt » du ministère de l'agriculture à celui de la transition écologique, transfert dont elle estime qu'il n'est pas neutre. Certains des acteurs entendus m'ont ainsi fait part de dérives au détriment de la dimension économique de l'exploitation du bois.

Si je souhaite par conséquent le rapatriement du programme au sein de la mission « Agriculture » dès le projet de loi de finances (PLF) pour 2028, je proposerai toutefois aujourd'hui à la commission des affaires économiques d'émettre un avis favorable à son adoption. Le volume global des crédits de 417 millions d'euros, en hausse par rapport à 2026 à périmètre constant, témoigne en effet de la priorité donnée à la forêt. Des moyens supplémentaires

sont ainsi accordés à la défense contre les incendies ou à la cartographie afin de mieux orienter les peuplements forestiers.

Mme Christine Lavarde, rapporteur général. – Je reviendrai, monsieur le rapporteur spécial, sur les milliards d'euros qui font défaut pour financer le PNRN. Je suis très étonnée que, plusieurs mois après les travaux de contrôle de la commission des finances, le ministère en soit encore à mettre au point un outil de collecte pour disposer des données nécessaires dès 2028. Le dossier n'est pourtant pas nouveau. Le projet de plan devait être transmis à la Commission européenne en septembre 2026. On aurait pu concevoir cet outil dès l'élaboration du plan. Nous avions d'ailleurs formulé des observations sur le calendrier dans notre rapport de contrôle.

Vous présentez par ailleurs une ventilation des crédits du fonds vert. Nous aurions donc, pour la première fois cette année, une visibilité sur leur répartition. Les années précédentes, on m'expliquait que, puisque ces crédits étaient à la main des collectivités territoriales, leur répartition dépendait des projets qu'elles déposeraient et ne pouvait être connue à l'avance.

Je souscris à vos observations sur la révision des contrats photovoltaïques. Le Gouvernement avait déjà tenté une révision de ce type et s'était obstiné dans cette voie. Ses décisions ayant été annulées, l'État a tout de même supporté le coût des recrutements engagés et des moyens mis en œuvre, sans en tirer la moindre économie.

Je souhaiterais enfin évoquer le fonds Barnier. Le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2026 prévoit des annulations de crédits sur le programme 181 « Prévention des risques ». Ces annulations concernent-elles le fonds Barnier ? Le cas échéant, comment l'État les justifie-t-il ? Des crédits ont-ils été ouverts au titre de l'action « Retrait-gonflement des argiles », compte tenu des nouvelles modalités de mise en œuvre de ce dispositif jusqu'ici expérimental ? Au vu des conditions climatiques de l'été dernier, il est probable que nous devions y recourir dans les prochains mois.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – S'agissant du PNRN, je partage, madame le rapporteur général, votre constat et vos regrets sur le retard pris dans l'évaluation. Le Gouvernement doit rapidement nous fournir plus de données afin que nous puissions au moins dresser un état des lieux.

Ne pas disposer d'un point clair sur la situation est de nature à entretenir des polémiques inutiles sur un sujet qui divise nos concitoyens, entre ses défenseurs les plus passionnés et ceux qui le jugent secondaire. Pour ma part, je le crois important. Je relaierai donc rapidement votre demande, avec votre soutien, madame le rapporteur général, auprès des ministres concernés.

Sur le fonds vert, nous n'y voyons guère plus clair. Les auditions ont fait apparaître que le Gouvernement entendait affecter un peu plus de 200 millions d'euros à la rénovation des bâtiments de l'État. Nous allons mettre fin à ce subterfuge. Il est déjà assez difficile d'obtenir les moyens

nécessaires et de contraindre l'État à respecter ses engagements. Pour le reste, nous avons peu de visibilité sur la répartition des crédits, mais il était au moins entendu dès l'origine que ce fonds était destiné aux collectivités territoriales.

Concernant la révision des contrats photovoltaïques, l'État a déjà, vous l'avez rappelé, essuyé de lourdes pertes en la matière. Les ministres nous assurent que le dispositif est juridiquement solide, et pourtant les contentieux se soldent en sa défaveur. Non seulement les pertes continuent de s'accumuler pendant l'exécution des contrats, mais des intérêts moratoires viennent alourdir la facture. L'État gagnerait donc à faire preuve de prudence.

J'en viens au fonds Barnier. Lorsqu'il relevait d'un compte d'affectation spéciale (CAS), j'avais plaidé, en vain, pour son maintien. Ces dernières années, vous avez suivi, madame le rapporteur général, à la fois le produit des prélèvements sur les contrats d'assurance et les dépenses du fonds. La commission des finances restera très vigilante à cet égard. À en croire les premières annonces de certaines compagnies d'assurance, la garantie de l'État pourrait être sollicitée dès cette année à hauteur de plus de 4 milliards d'euros, en raison des effets des épisodes de sécheresse prolongée. À l'échelle nationale, les montants en jeu pourraient être très élevés.

Le suivi du fonds Barnier est donc d'autant plus nécessaire. Le budget pour 2027 comporte, en complément de ce fonds, plusieurs dotations finançant la prévention des risques naturels. En 2026, l'ensemble des moyens consacrés à cette politique a été évalué à un peu moins de 600 millions d'euros, tandis que le produit du prélèvement sur la surprime est estimé à quelque 550 millions d'euros. Notre vigilance devra se poursuivre.

Vous m'avez également interrogé sur l'expérimentation relative au RGA menée dans onze départements. L'État a beaucoup tardé avant de confier aux collectivités le soin d'informer le public. Que l'information soit donnée à l'échelle locale, soit, mais le processus doit reposer sur une action de l'État et de ses services.

Le rôle des départements n'est pas d'accompagner les assureurs. Toutefois les intercommunalités doivent se saisir du risque de retrait-gonflement des argiles (RGA), notamment dans leurs plans locaux d'urbanisme (PLU) et leurs schémas de cohérence territoriale (Scot). Il faut en tenir compte dans les constructions à venir, mais surtout définir une stratégie nationale pour les bâtiments existants.

Dans cette optique, l'État mène pendant cinq ans un travail d'observation sur certains territoires. Cette expérimentation doit permettre, avec le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) et les autres acteurs concernés, de dégager une ligne de conduite pour les collectivités et les assurés.

M. Michel Canévet. – L'importance des besoins de financement identifiés pour la SNB 2030 et le PNRN m'inquiète. Par le passé, des crédits importants ont été consacrés à la suppression de seuils sur les rivières aux

abords des moulins, qui génèrent aujourd'hui des inondations en aval. En matière de biodiversité, l'efficacité des interventions ne se mesure pas au montant des crédits engagés.

Je déplore par ailleurs que le programme « Forêt » soit rattaché à cette mission. Il m'aurait paru préférable qu'il reste dans le périmètre du ministère de l'agriculture plutôt que d'être transféré au ministère de la transition écologique.

Concernant le chèque énergie, cherchons-nous à le distribuer le plus largement possible ou à mieux atteindre ceux qui en ont besoin ? Au vu des difficultés récurrentes de distribution, ne serait-il pas plus efficace d'en confier l'attribution aux départements, qui sont chargés de l'action sociale et connaissent les situations individuelles, notamment les plus difficiles ?

Enfin, les crédits du CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé) permettront-ils de soutenir les syndicats départementaux d'énergie à la hauteur des besoins, notamment pour fiabiliser les réseaux électriques en zone rurale ?

M. Simon Uzenat. – Mes remarques ne vous surprendront pas.

Tout d'abord, à périmètre et en euros constants, les crédits diminuent. La baisse est certes modeste en CP, mais elle envoie un mauvais signal au regard des priorités que ce programme est censé défendre.

Ensuite, la baisse des financements de l'Ademe, à hauteur de 300 millions d'euros, est conforme à la politique que vous prônez. Nous considérons, pour notre part – et c'est une divergence de fond – que l'agence est indispensable et a fait la preuve de son efficacité.

Nous saluons les amendements que vous proposez pour atténuer la brutale diminution du fonds Chaleur, mais ils nous paraissent insuffisants. La mobilisation de 50 millions d'euros pour la récupération de la chaleur fatale, notamment dans les centres de données, répond à un objectif qui fait consensus. Elle ne doit toutefois pas affaiblir le fonds Chaleur.

Nous pouvons souscrire à l'objectif de sincérisation sous-tendu par votre amendement sur le fonds vert. Les élus locaux nous rappellent toutefois depuis plusieurs années que ce fonds est sous-doté.

Concernant les agences de l'eau, nous regrettons que leurs moyens ne soient pas revus à la hausse et que le « plafond mordant » soit maintenu. Sa suppression définitive est pour nous une priorité.

S'agissant du PNRN, vous estimez les besoins entre 4,6 milliards et 5,2 milliards d'euros, alors que les moyens s'établissent à 3,1 milliards d'euros. Des financements complémentaires pourront éventuellement être mobilisés, mais l'écart reste très préoccupant.

Enfin, nous soutiendrons dans l'ensemble la même position que vous sur le chèque énergie. Alors que les coûts de l'énergie s'envolent, le nombre

de bénéficiaires, qui était de 5,5 millions avant la réforme, atteindrait au mieux 5,1 millions. On pouvait s'attendre au moins à ce qu'il se stabilise. Nous défendons donc les mesures qui permettront d'augmenter le nombre de bénéficiaires pour mieux répondre aux besoins, mais il aurait fallu aller plus loin.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – La loi de finances pour 2025 a réformé le financement du CAS Facé, essentiel à l'électrification rurale. Nous avons indexé – c'est une avancée – ses recettes, qui étaient gelées depuis sa création, sur l'inflation. Les CP restent toutefois historiquement inférieurs aux recettes afin de résorber une dette initiale liée à des reprises.

La hausse des recettes s'accompagnera-t-elle d'une hausse des CP qui permette de financer davantage de travaux d'électrification dans nos territoires ?

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – J'ai déjà répondu en partie aux observations de Michel Canévet à la suite des questions du rapporteur général.

Concernant la forêt, le rattachement du programme me paraît relever de querelles entre ministères. L'essentiel est de prendre en compte les enjeux d'aménagement du territoire, de répercussions sur le climat et de gestion de la ressource, dans un pays où la surface forestière augmente.

Plusieurs commissions du Sénat pourraient mener conjointement un travail prospectif sur les enjeux environnementaux et climatiques de la forêt, mais aussi sur ses enjeux économiques, sa capacité à produire de la richesse. Ce sujet parlerait peut-être davantage à nos concitoyens que le nucléaire, qui a longtemps eu mauvaise presse avant que la crise de l'énergie ne rappelle le rôle qu'il joue dans la décarbonation de notre électricité et l'atout qu'il constitue de ce fait pour la France.

S'agissant du chèque énergie, la suppression de la taxe d'habitation a fait disparaître la base de données nécessaire à sa distribution automatique à l'ensemble des ménages éligibles ; elle ne pourra être remplacée du jour au lendemain. Depuis, l'administration progresse, grâce à différents recoupements d'informations, dans le respect des libertés individuelles et de la protection des données, dans l'identification, en amont des campagnes, des ménages éligibles de façon à leur envoyer de façon automatisée leur aide. Il me paraît pertinent de poursuivre ce travail pour disposer de données fiables sur le public éligible et permettre une utilisation optimale du dispositif. Si une décentralisation devait être envisagée, il faudrait d'abord disposer de fichiers solides. Je reste à ce stade peu convaincu de son intérêt, mais nous pouvons poursuivre cette réflexion.

Monsieur Uzenat, il ne faut pas confondre les problématiques de l'Ademe et de l'énergie. Nous avons longtemps plaidé collectivement pour le maintien du soutien aux réseaux de chaleur, dans les centres urbains comme

dans les territoires moins denses, là où les projets sont pertinents et le risque économique maîtrisé.

Que l'Ademe ou un autre partenaire intervienne, ce qui importe, c'est l'efficacité et le ciblage des aides. L'État en ayant tari le flot dès novembre, j'ai proposé d'autres formes de financement pour relancer l'appétit du secteur économique. Lorsque le niveau de l'aide est connu d'avance, les opérateurs peuvent ajuster leur offre de production de chaleur renouvelable en fonction de la marge espérée, comme dans les marchés publics. Des avances remboursables ou des prêts bonifiés pourraient remobiliser les organismes chargés d'accompagner et de financer les collectivités et les territoires.

En ce qui concerne la sous-dotation chronique du fonds vert, j'en conviens. Mais, dans l'état de délabrement de nos comptes publics, accroître ses moyens supposerait de réduire la voilure dans d'autres domaines. Les gouvernements successifs ont parfois manqué de cohérence, mais nous sommes nous-mêmes confrontés à des choix dans nos territoires.

S'agissant des agences de l'eau, il faut être attentif au plan Eau, à la préservation de cette ressource et à la sécurisation de sa distribution. Le diagnostic des points noirs a déjà été établi et doit maintenant être diffusé rapidement à tous les niveaux. Soyons clairs, il est parfois difficile de faire entendre dans certains territoires que les taux de fuite sont élevés.

Sur le PNRN, nous partageons vos inquiétudes.

Je vous remercie par ailleurs de soutenir ma position sur le chèque énergie.

Concernant le CAS Facé, M. Lemoyne a raison. Les crédits stagnent cette année. Nous avons rencontré la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et suivrons la situation de près. Cette stagnation ne devrait pas porter préjudice aux collectivités. Selon la FNCCR, si l'intégralité des crédits est consommée, cela pourrait inciter le Gouvernement à accroître les moyens de ce dispositif, notamment en faveur des territoires – deux tiers des départements en bénéficient. Un compromis sur cette réforme a été difficile à obtenir et Christine Lavarde y a contribué. Nous resterons vigilants sur sa mise en œuvre.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Mer, pêche et aquaculture » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». – Je vous présente les programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Mer, pêche et aquaculture », ainsi que le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Les dépenses de l'État pour les transports terrestres, fluviaux et maritimes se répartissent entre le programme 203 et le budget de l'Agence de

financement des infrastructures de transport de France (Afit France). En 2027, elles pourraient représenter environ 17 milliards d'euros.

Jeudi dernier, notre commission a proposé de supprimer l'affectation à l'Afit France du produit de la contribution exceptionnelle sur le fret maritime. Il existe en effet un hiatus entre le caractère exceptionnel de cette contribution et les investissements de long terme que finance l'agence. En accord avec notre rapporteur général, je prendrai, pour ma part, l'initiative de flécher 100 millions d'euros du produit de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (Teild) vers un fonds destiné à financer les lignes de desserte fine du territoire, c'est-à-dire les petites lignes ferroviaires, si essentielles pour l'aménagement et la desserte équilibrée de nos territoires et dont le financement n'est à ce jour pas assuré, dans un contexte où les régions et l'État rencontrent eux-mêmes des difficultés. Ce fonds transitera par l'Afit France. Grâce à ces amendements, le budget 2027 de l'Afit France sera supérieur d'environ 150 millions d'euros aux dépenses prévues en 2026.

Dans la période contrainte que nous connaissons, il semble pertinent, comme le fait ce budget, de donner la priorité à l'entretien et à la régénération des infrastructures existantes avant d'envisager d'en développer de nouvelles. Ce choix se traduira en 2027 par des augmentations supérieures à l'inflation des dépenses d'investissement relatives au réseau routier national non concédé ainsi qu'au réseau ferroviaire, deux domaines dans lesquels les dépenses ont longtemps été manifestement insuffisantes au risque de remettre en question l'intégrité et la sécurité de ces infrastructures.

Fraîchement signé jeudi dernier, le nouveau contrat de performance de SNCF Réseau traduit pour la première fois l'engagement pris par le Gouvernement en 2023 de porter à 4,5 milliards d'euros par an les investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferré, contre un peu moins de 3 milliards auparavant. Cependant, et alors que la montée en puissance progressive de ces investissements depuis 2023 a été autofinancée par la SNCF, il restera à identifier de nouveaux financements à hauteur de 1 milliard d'euros par an pour concrétiser cette ambition en 2028.

De façon très contestable, tant sur la forme que sur le fond, le Gouvernement prévoit de supprimer des contributions qu'il s'était engagé à verser à trois régions qui avaient choisi de prendre en charge des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET). Cette remise en cause de la parole de l'État est d'autant plus choquante que les régions concernées n'ont été averties qu'en septembre dernier. Ce manque à gagner pour les régions concernées sera pris en compte dans l'équation globale de la révision à la baisse par le Sénat de l'effort demandé aux régions.

En 2027, le Gouvernement prévoit d'augmenter de 1 million d'euros la subvention de l'Autorité de régulation des transports (ART), dont les besoins de fonctionnement sont importants, pour la porter à 17 millions

d'euros. Depuis 2020, la subvention de cette autorité est systématiquement fixée à un niveau inférieur à ses dépenses de façon à réduire un niveau de trésorerie qui avait été jugé trop élevé à l'époque. Nous sommes arrivés au bout de cette logique puisque le fonds de roulement de l'ART est désormais quasiment épuisé. Avec 17 millions d'euros, les projections montrent que l'autorité devra licencier quand bien même le PLF prévoit une stabilité de ses effectifs. Pour résoudre cette incohérence, je vous propose un amendement visant à majorer de 1 million d'euros supplémentaires la subvention versée à l'ART.

En 2027, les moyens des Voies navigables de France (VNF) seront stabilisés. Les 300 millions d'euros d'investissements prévus dans la régénération et la modernisation des infrastructures sont conformes à la cible du contrat d'objectifs et de performance de l'établissement. Cependant, à compter de 2028, la concrétisation des investissements nécessaires au maintien de l'état du réseau supposerait de trouver de nouveaux financements à hauteur de 50 millions d'euros par an. De façon générale, à terme, notamment pour mieux prendre en considération le rôle joué par VNF et son réseau en matière de gestion de l'eau, une réforme de son modèle de financement devra être envisagée.

Quant au programme 205, ses crédits pour 2027 prévoient une hausse des dépenses de formation des marins ou encore de reconduire, bien qu'avec une ambition plus limitée qu'en 2026, le nouveau dispositif d'appels à projets pour la décarbonation du secteur maritime. En revanche, aucun crédit n'est prévu pour prolonger en 2027 les aides aux pêcheurs confrontés à la flambée des prix du carburant. Si une telle reconduction suppose que la France obtienne l'autorisation de l'Union européenne, ce point n'en demeure pas moins préoccupant.

J'en viens au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (Bacea) et à la situation du secteur aérien.

Vous le savez, la loi de finances pour 2025 s'était traduite par une augmentation sans précédent de la fiscalité sur le transport aérien. Comme je l'avais prédit à l'époque, le secteur aérien et la desserte de nos territoires souffrent grandement, et de plus en plus, de cette mauvaise décision. Depuis 2025, la croissance du trafic en France est nettement moins dynamique qu'ailleurs en Europe. Désormais, le plus grave est que l'on observe un phénomène d'atrophie structurelle de l'offre de transport aérien en France qui affecte au premier chef les dessertes intérieures et les petits aéroports de province dont l'attractivité et la situation financière ont été très dégradées par les hausses de fiscalité.

Les difficultés de ces aéroports sont renforcées par l'impossibilité pour certains de payer leurs dépenses de sûreté et de sécurité et de rembourser les avances que l'État leur avait accordées pendant la crise sanitaire. Il est

urgent de trouver des solutions pour sauver ces aéroports. J'ai interpellé le Gouvernement à ce sujet.

La flambée des prix du kérosène a porté un nouveau coup très dur à un secteur déjà fragilisé. Alors que la situation ne semble pas près de s'améliorer, il convient de soutenir la trésorerie des compagnies les plus en difficultés. Le Gouvernement n'en a pas pris la mesure.

En juin dernier, en vous présentant mon rapport de contrôle sur la performance de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), je vous avais signalé des projections extrêmement préoccupantes d'Eurocontrol. Faute notamment de moyens humains suffisants, le contrôle aérien français était voué à devenir un point de blocage majeur du ciel européen dans les années à venir, une vague de départs à la retraite n'ayant pas été anticipée, alors que cinq ans sont nécessaires pour former un contrôleur. Pour éviter ce scénario, j'avais recommandé de recruter davantage de contrôleurs dès 2027 et pour les années à venir. Je me félicite que ma recommandation soit effectivement mise en œuvre dans ce PLF qui prévoit que 200 nouveaux contrôleurs soient formés à l'École nationale de l'aviation civile (Énac).

Le dernier accord social pluriannuel de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) prévoit des mesures de flexibilité de l'organisation du travail des contrôleurs permettant de déplacer la capacité de contrôle sur les périodes où elle est la plus nécessaire. En contrepartie, les contrôleurs perçoivent des primes. Le coût pérenne annuel de cet accord avait été évalué à 100 millions d'euros en 2024. Cependant, ce montant est vite apparu sous-évalué compte tenu des besoins. Il a été réévalué en 2025, puis en 2026. Le PLF pour 2027 prévoit une nouvelle augmentation de 15 millions d'euros de cette enveloppe, soit un coût annuel réactualisé d'environ 140 millions d'euros. Je regrette cependant de ne toujours pas avoir pu obtenir de la DGAC une évaluation précise et détaillée des différentes mesures prévues par ce protocole social, notamment de leur efficacité et de la productivité dégagée.

Je suis favorable aux crédits des programmes 203 et 205 modifiés par mon amendement. J'appelle par conséquent à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ainsi modifiés.

Je souhaite également que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits relatifs aux transports routiers. – Je souhaiterais aborder brièvement six points relatifs à mon avis budgétaire sur les transports routiers.

Premièrement, comme vous, je constate que les transports sont de plus en plus financés en dehors du budget de l'État en recourant aux certificats d'économies d'énergie (CEE). Cela doit nous alerter, même si l'on peut saluer l'habileté avec laquelle cette forme de taxe carbone a été instaurée, sans manifestation ni contrôle démocratique. L'enveloppe consacrée au transport

routier *via* les CEE serait de l'ordre de 1,7 milliard d'euros et devrait augmenter avec la mise en œuvre du plan d'électrification du Gouvernement : il s'agit là d'un véritable dévoiement des CEE, utilisés pour financer des politiques publiques dans un contexte budgétaire contraint en dehors de tout débat parlementaire. L'opacité du mécanisme rappelle celle des recettes constituées par le produit de l'ETS (*Emissions Trading System* ou système d'échange de quotas d'émission) inscrites au budget de l'État, qui constituent une autre boîte noire. Les évolutions des fiches CEE font par ailleurs l'objet d'une concertation insuffisante avec les acteurs concernés.

Deuxièmement, l'absence de loi-cadre à l'Assemblée nationale pèse sur les perspectives budgétaires de la mission consacrée aux transports.

Troisièmement, alors que la hausse du prix des carburants provoque une crise sans précédent, le PLF pour 2027 ne consacre que quelques dizaines de millions d'euros aux mobilités actives. Là où les grandes infrastructures se chiffrent en milliards, quelques centaines de millions d'euros suffiraient pourtant à poursuivre l'audacieuse politique en faveur du vélo initiée il y a quelques années, aujourd'hui en déclin. Le vélo et la marche offrent, contrairement à la voiture, pour un investissement public limité, une solution durable, économique et écologique pour les trajets du quotidien, avec des bénéfices pour la santé. Je défendrai des amendements en ce sens.

Quatrièmement, le financement des mobilités reste difficile dans les zones peu denses, en raison notamment de conditions trop restrictives pour lever le versement mobilité, à savoir l'organisation d'un service de transport régulier. Je proposerai par amendement que les autorités organisatrices puissent percevoir le versement mobilité à taux réduit lorsqu'elles mettent en place des services non réguliers, particulièrement adaptés à ces territoires.

Cinquièmement, il faut diversifier le financement des autorités organisatrices des mobilités urbaines pour le consolider. Outre l'accès à la taxe de séjour, je propose d'instaurer une taxe additionnelle à la taxe foncière au profit de la société chargée du projet, sur le modèle du grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO). En effet, les investissements dans les transports renforcent l'attractivité des territoires et accroissent la valeur des biens situés à proximité des infrastructures. Il serait juste qu'une part de cette plus-value revienne aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

Le président de la région Grand Est, Franck Leroy, me donnait en exemple le service express régional métropolitain (Serm) de Strasbourg. Dans certaines villes moyennes situées à 30 kilomètres de Strasbourg et desservies quatre fois par heure, la valeur des propriétés bâties a sensiblement augmenté. Cette piste me paraît donc d'autant plus pertinente dans la perspective du déploiement des Serm.

Sixième et dernier point, les résultats du leasing social sont très décevants. Faute d'un dispositif à la mesure des besoins, il n'a permis ni d'atteindre les ménages les plus modestes ni d'élargir suffisamment l'accès

aux véhicules électriques. Je soutiendrai donc la proposition de l'ONG Transport & environnement, reprise dans une proposition de loi récemment déposée au Sénat par Daniel Salmon, qui prévoit un parc public d'un million de véhicules électriques, financés et détenus par la Caisse des dépôts et consignations, dont le loyer serait réduit et la durée de location portée à onze ans.

Mme Christine Lavarde, rapporteur général. – Je ne comprends pas la demande formulée par le rapporteur pour avis sur le versement mobilité qui pourrait être levé en l'absence d'organisation de service de transport régulier. Je vois mal comment articuler ce dispositif avec le système actuel du versement mobilité adossé à la masse salariale. La commission des finances, sur l'initiative du précédent rapporteur général, avait adopté un mécanisme, que nous avons reconduit ce matin dans le cadre du projet de loi de fin de gestion pour 2026, ainsi que la semaine dernière dans le projet de budget pour 2027, prévoyant l'affectation des quotas carbone aux petites autorités organisatrices de la mobilité en milieu rural. À la lumière de ces éléments, la commission des finances aura du mal à suivre cette proposition, dont la mise en œuvre apparaît beaucoup plus compliquée.

Monsieur le rapporteur spécial, au-delà de la soutenabilité des petites lignes, que vous avez évoquée, se posent aussi des questions de soutenabilité et de rentabilité des projets d'intermodalité. Le Gouvernement ou du moins les acteurs concernés poursuivent-ils leur réflexion pour renforcer ce mode de transport plus vertueux, dont l'accès est jusqu'à présent très difficile, avec des péages ferroviaires très élevés et des sillons très mal positionnés, et qui ne répond pas aux attentes des clients quant au délai d'acheminement des marchandises depuis leur lieu d'origine ?

Enfin, *quid* du canal Seine-Nord Europe, qui a longtemps été au cœur des préoccupations relatives au programme 203 ?

M. Michel Canévet. – Le rapporteur spécial propose d'octroyer des crédits supplémentaires à l'AFIT France ; je propose, pour ma part, régulièrement de la supprimer, ne voyant pas la plus-value apportée par cet organisme, qui constitue un démembrement du ministère des transports.

Mes préoccupations portent surtout sur le secteur maritime. D'abord, la réforme du contrôle aux frontières dans les ports, avec le système européen d'entrée-sortie (EES), nécessitera des moyens et inquiète l'ensemble des opérateurs de transport. Des dispositions sont-elles prises en ce sens en vue de la mettre en œuvre ?

Ces transporteurs sont aussi préoccupés par la question des ressources humaines. Les effectifs de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) ont doublé, mais il importe de la doter des crédits correspondants pour accompagner les besoins en recrutement des compagnies maritimes, qui sont confrontées à la concurrence internationale, ce qui justifie de compenser

certains surcoûts propres à la France au moyen notamment d'exonérations de cotisations sociales.

Enfin, s'agissant du renouvellement de la flottille, nous sommes inquiets au sujet du système d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre, auquel le secteur contribue de façon assez significative. Un fléchage financier vers ces opérateurs pour accompagner leur transition énergétique me semble absolument indispensable ; à défaut, nous aurons du mal à faire face à la concurrence internationale et à atteindre des objectifs ambitieux en matière de décarbonation.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Je salue l'initiative du rapporteur spécial de flécher 100 millions d'euros vers les lignes de desserte fine du territoire. Les besoins sont de l'ordre de plus de 7 milliards d'euros selon le rapport Philizot, dont 500 millions d'euros pour la seule région Bourgogne-Franche-Comté. Ce premier pas en appelle bien d'autres : il faudrait inscrire cette dynamique de façon pluriannuelle avec, éventuellement, une montée en charge.

La même question se pose pour VNF. Si les chantiers des grandes voies d'eau sont relativement bien pris en compte, il n'en est pas de même pour les canaux, qui jouent pourtant un rôle important en termes d'attractivité touristique pour les territoires ruraux et dont les besoins sont eux aussi considérables. Quelles pistes sont envisagées pour la refonte du financement de VNF ?

M. Simon Uzenat. – Je formulerai quelques observations sur les deux programmes.

Sur le programme 203, la régénération et la modernisation des infrastructures existantes sont une priorité, chacun en convient. Or, avec une hausse de 1,3 % par rapport à 2026, force est de constater que ces crédits restent en deçà de l'inflation. On n'est donc pas au rendez-vous.

Concernant le ferroviaire, il manque aujourd'hui 1 milliard d'euros, comme vous le soulignez dans votre rapport : ce n'est tout de même pas l'épaisseur du trait. Les investissements nouveaux progressent un peu plus nettement, à hauteur de 2,9 %, mais, inflation déduite, l'effort reste très modeste.

Comme l'a dit le rapporteur pour avis Olivier Jacquin, les mobilités actives sont le parent pauvre de ce programme – vous le reconnaissez d'ailleurs dans votre rapport.

Par ailleurs, la suppression des contributions de l'État aux trains d'équilibre du territoire est un mauvais coup porté certes à trois régions seulement, mais qui s'ajoute aux très mauvaises nouvelles du moment, à hauteur de 52,5 millions d'euros.

Je ne reviendrai pas sur la débudgétisation de l'électrification de notre parc automobile, qu'il s'agisse du leasing social ou du soutien à l'achat de véhicules électriques.

Madame le rapporteur général, concernant le versement mobilité, si j'ai bien compris notre collègue, son instauration est subordonnée à l'existence de lignes régulières de transport, ce qui pénalise de fait les territoires sous-denses. De très nombreux territoires ruraux veulent le mettre en place sans cette condition, afin de proposer des solutions adaptées à leur territoire. Il n'est pas question d'un dispositif temporaire. Nous déposerons des amendements en ce sens lors du débat en séance.

S'agissant enfin du programme 205, l'effort en faveur de la décarbonation du secteur maritime est là encore extrêmement modeste : 70 millions d'euros, dont 10 millions d'euros ont été retranchés – certes pour une cause tout à fait noble, les aides pour la pêche. Mais le projet de loi de finances pour 2027 prévoit des crédits à hauteur de 41 millions d'euros, alors que l'urgence commanderait d'amplifier l'effort.

S'agissant des aides aux pêcheurs, vous avez souligné, monsieur le rapporteur spécial, l'absence d'éléments tangibles. Si une décision de la Commission européenne est attendue, encore faut-il que le Gouvernement entreprenne les démarches nécessaires, et il y a urgence. Les prix ne baisseront pas, et nos pêcheurs ont besoin de cette aide.

Enfin, les crédits dédiés à l'action civile de l'État en mer subissent une baisse très inquiétante de 56 %, alors même que ses acteurs jouent un rôle clé – nous le savons bien en Bretagne –, notamment pour faire respecter les prescriptions sociales et environnementales. Il s'agit donc d'un point de désaccord supplémentaire sur ces programmes.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Nombre de vos interrogations portent sur des questions de financement et de fiscalité.

Monsieur le rapporteur pour avis, vous en convenez, me semble-t-il, le recours aux CEE, même si le dispositif est critiquable, permet d'apporter des financements. À y regarder de plus près, on découvre un véritable maquis de financements – vous parlez d'une boîte noire –, le dispositif est effectivement assez complexe et, avouons-le, nous nous y perdons. Toutefois, l'essentiel, c'est que l'investissement soit réalisé et soit correctement financé. Cette complexité induit parfois, lorsque les administrations modifient tel ou tel paramètre, des effets de bord pénalisants. Nous nous efforcerons de clarifier le mécanisme, mais pour l'heure, nous devons composer avec l'existant.

Je vous rejoins totalement sur la nécessité d'une loi-cadre ; le Sénat l'a amendée, et nous attendons son inscription à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale.

J'ai omis de préciser que le dispositif des CEE doit permettre d'affecter à la régénération du réseau ferroviaire 240 millions d'euros dès 2026, puis 200 millions d'euros par an à compter de 2027.

Face à la hausse des prix des carburants, vous avez évoqué le soutien aux mobilités actives, et Mme le rapporteur général l'intermodalité. Lorsque l'on l'interroge sur ce dernier point, le secteur des transports donne l'impression de fonctionner en tuyaux d'orgue, chacun menant sa propre politique, et les réponses obtenues jusqu'à présent ne m'ont pas convaincu. Il y a là un angle mort. Un certain nombre de projets d'infrastructures ferroviaires, destinés notamment à favoriser l'intermodalité, sont aujourd'hui bloqués faute de financements.

Madame le rapporteur général, vous me poussez presque à déposer un amendement. Outre les lignes de desserte fine du territoire, qui constituent une véritable priorité, je proposerais volontiers d'abonder les crédits consacrés à l'intermodalité. Nous allons y travailler en amont.

Nous reparlerons du vélo.

Le versement mobilité donnera immanquablement lieu à un débat nourri lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances. Nous verrons si nous pouvons faire évoluer la situation pour les AOM afin de parvenir à un équilibre satisfaisant entre les zones peu denses, les agglomérations, etc. La question est très complexe. Quant au leasing social, il ne relève pas du périmètre de ce rapport.

S'agissant de l'intermodalité dans le fret, il existe une « aide à la pince », dont le coût est stabilisé à 47 millions d'euros. Plusieurs questions devront être approfondies assez rapidement.

S'agissant du système EES dans les ports, évoqué par Michel Canévet, les alertes se multiplient dans les aéroports, surtout pour la période postérieure au 1er janvier. Si l'on parvient à en suspendre l'application quand la situation devient trop tendue, je n'ai reçu aucune alerte concernant les ports. Je suis à votre disposition pour examiner cette question.

S'agissant du secteur maritime, une hausse des crédits est prévue en 2027 au titre des exonérations. En outre, si le soutien à la décarbonation diminue en 2027, les crédits sont tout de même reconduits, et je me félicite du fléchage des quotas ETS. Cette baisse s'explique aussi par le retrait des ports du dispositif. Le directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture m'a indiqué en audition qu'ils seraient financés par des dispositifs alternatifs, qui restent encore à préciser, sans doute par le biais des CEE.

M. Lemoyne m'a interrogé sur le modèle de financement des lignes de desserte fine du territoire, évoquant le rapport de M. Philizot qui y est consacré. Le préfet Philizot, grand spécialiste du sujet, poursuit ses travaux, dont j'espère entendre prochainement les conclusions. La classification des

lignes de desserte fine en trois catégories et les financements afférents font aussi l'objet d'importants débats. Il y a là un vrai sujet.

Avec une enveloppe de 100 millions d'euros, nous faisons un effort et marquons une priorité là où les financements étaient, de très loin, insuffisants. Il nous faudra toutefois rester vigilants pour la préserver jusqu'au terme de l'adoption de ce PLF, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur son devenir. Nous verrons s'il est possible de trouver une solution juridiquement recevable, sans tomber sous le coup de l'article 40 de la Constitution, pour inscrire cette priorité dans la durée afin qu'il ne s'agisse pas d'un fusil à un coup.

Vous insistez, à juste titre, sur la refonte du financement de VNF, un sujet à aborder avec prudence, mais avec méthode. Si l'exercice 2027 passera, des difficultés se poseront en 2028 si nous voulons maintenir le niveau d'investissement attendu par l'ensemble des acteurs pour répondre à un impératif de régénération des canaux et de l'ensemble du réseau fluvial.

J'ajoute que VNF participe aussi à la gestion de l'eau et à la prévention des risques, en jouant un rôle central dans la lutte contre les inondations. Aujourd'hui, son modèle de financement ne prend pas suffisamment en compte ces missions ; il convient donc d'examiner cette question avec prudence. La redevance hydraulique doit également dégager des ressources, mais des recours semblent engagés à son sujet – la question est à suivre de très près.

S'agissant de la régénération, évoquée par M. Uzenat, son ampleur peut toujours être discutée, j'en conviens, mais cette orientation est claire et revendiquée. Les moyens sont-ils suffisants ? Si le contexte rend l'exercice particulièrement difficile, ce budget traduit néanmoins un effort ; nous en débattrons en séance.

Concernant les mobilités actives, je l'ai dit, il faut poursuivre dans cette voie.

Concernant les TET, nous partageons le constat que l'État ne tient pas parole, ce qui est incompréhensible pour l'ensemble des régions, car c'est une question de principe : l'État leur propose, par voie contractuelle, de reprendre la gestion de lignes qu'il sait déficitaires en s'engageant à en financer une part, avant de manquer à sa parole, ce qui est totalement scandaleux. Nous réfléchissons à une réponse globale, dont nous ferons part en séance.

M. Christopher Szczurek, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Expertise, information géographique et météorologie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ». – En 2027, les dépenses relatives aux missions supports et aux effectifs de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », proposées sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de

l'écologie, du développement et de la mobilité durables », à hauteur de 3,2 milliards d'euros, sont comparables à celles qui étaient prévues pour 2026.

L'essentiel des crédits de ce programme est constitué des dépenses de personnel pour 2,9 milliards d'euros en 2027. Vous avez pu le constater dans mes précédents rapports, je suis attaché à identifier et à recommander des mesures de réorganisation et de mutualisation entre administrations de façon à rendre plus efficaces les services publics et plus efficient l'usage des deniers publics. De ce point de vue, la création en 2023 d'un centre ministériel de gestion des personnels, couvrant le pôle ministériel du secrétariat général des ministères environnementaux et de l'aménagement du territoire, est un bon exemple. Il aurait permis de dégager des gains de productivité équivalents à trente postes de fonctionnaires. Je considère que ce type d'initiatives doit être mis en avant et encouragé.

Comme presque chaque année depuis plus de dix ans maintenant, à périmètre constant, les effectifs de cette mission doivent diminuer en 2027. La baisse de 126 équivalents temps plein (ETP) est cependant moins prononcée que les réductions d'emplois appliquées en 2025 (319 ETP) et en 2026 (216 ETP). Il est néanmoins incontestable que la mission apporte depuis plusieurs années sa contribution aux efforts visant à maîtriser l'emploi public.

Hors charges de personnel, les crédits du programme 217 sont principalement consacrés aux dépenses immobilières des services centraux. J'ai appris qu'un nouveau projet de densification du site de la Défense avait été engagé. À terme, il vise à libérer plus d'un tiers des trente-deux étages de la tour Séquoia de façon à pouvoir y accueillir d'autres administrations.

Les dotations versées aux trois autorités administratives indépendantes (AAI) rattachées au programme doivent rester stables en 2027. Cependant, j'ai constaté que la principale de ces AAI, à savoir la Commission de régulation de l'énergie, disposait d'une marge de manœuvre permettant de réaliser des économies sur l'un de ses postes de dépenses. En effet, pour seulement 160 agents, elle s'acquitte, pour son siège, d'un loyer annuel de 4,5 millions d'euros – c'est beaucoup trop. J'ai appris que cette autorité cherchait à déménager rapidement. Les premiers sites identifiés permettraient de réduire structurellement ses dépenses d'au moins 2 millions d'euros.

J'en viens désormais au programme 159.

Les missions de Météo-France sont plus que jamais essentielles et de haute valeur pour l'économie. L'été dernier, avec ses canicules et ses incendies dramatiques, l'a une fois encore démontré. Je rappelle que, en 2018, un rapport avait évalué les gains socioéconomiques générés par les activités de l'opérateur entre 1,1 milliard et 2,5 milliards d'euros par an.

Je n'observe pas d'alertes particulières pour Météo-France en 2027. Ses moyens sont stables, s'agissant de sa subvention comme de ses effectifs.

J'ai été informé cependant que l'inflation importante des coûts de la puissance de calcul, résultant notamment de l'accélération du développement de l'intelligence artificielle, pourrait conduire à revoir à la baisse l'ambition du projet de renouvellement des supercalculateurs de Météo-France. Je rappelle que la puissance de calcul est essentielle pour les services météorologiques nationaux. Elle détermine grandement l'exactitude de leurs prévisions. Le projet initial, que l'État s'était engagé à financer pour une enveloppe d'un peu plus de 400 millions d'euros, devait permettre de multiplier la puissance de calcul de Météo-France par un facteur de 6. Pour rester dans l'enveloppe budgétaire prévue, l'ambition pourrait être revue à la baisse avec un facteur de 3,5 ou de 4. Les améliorations de la précision et de l'anticipation des prévisions qui devaient résulter du projet en seront nécessairement amoindries.

Préoccupante jusqu'en 2024, la situation financière de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) s'est améliorée depuis 2025 à la suite de la réévaluation, sur l'initiative du Sénat, de sa subvention annuelle ainsi qu'à la faveur de la mise en œuvre d'un plan d'économies interne.

Grâce à ces actions, le déficit structurel de 15 millions d'euros révélé en 2023 a pu être réduit à 5 millions d'euros. Si les perspectives financières de cet établissement ne suscitent plus une préoccupation imminente, ce déficit devra néanmoins être résorbé par des économies nouvelles, une augmentation de sa dotation ou un réaménagement de ses missions.

Le modèle économique de l'IGN repose désormais principalement sur la contribution de l'opérateur à des programmes de mises en œuvre de politiques publiques pour laquelle il perçoit des financements de la part de leurs commanditaires. Tout particulièrement dans la période budgétaire contrainte que nous connaissons, ces ressources sont incertaines et la dépendance de l'IGN à celles-ci tend à fragiliser sa situation financière. En 2026 par exemple, les ressources propres de cette nature devraient être inférieures de plus de 10 millions d'euros à la prévision initiale.

En décembre dernier, une circulaire du Premier ministre, dite « réflexe IGN », demandait aux administrations de recourir en priorité à l'IGN pour leurs projets relatifs à des données géolocalisées. Cette initiative partait du constat que de nombreuses administrations ont encore tendance, peut-être par méconnaissance de l'expertise et des compétences de l'IGN, à faire appel à des prestataires privés, souvent étrangers et parfois plus chers. Y compris pour des raisons des souveraineté numérique, il semble en effet préférable, qu'en première intention, les administrations publiques se tournent plus naturellement vers l'opérateur public national que vers des multinationales étrangères du numérique.

Quant au Cerema, il a subi, depuis sa création, d'importantes et de constantes réductions de ses moyens financiers et humains. Ces évolutions ont

notamment impliqué une profonde réorganisation de l'opérateur et un rétrécissement de son champ d'action. En 2027, si sa subvention doit rester stable, ses effectifs doivent à nouveau baisser de 60 ETP.

L'année dernière encore, les perspectives financières du Cerema étaient très inquiétantes, à tel point que les projections laissaient à penser qu'il pourrait être à court de trésorerie d'ici à la fin de l'année 2027. Néanmoins, un plan de retour à l'équilibre ambitieux, comportant 13 millions d'euros d'économies annuelles structurelles, a été de nature à redresser les comptes. Malgré cela, la situation du Cerema demeure fragile et méritera à l'avenir toute notre attention.

En l'état, je ne proposerai pas d'amendement budgétaire. La situation de certains opérateurs comme l'IGN ou le Cerema pourrait conduire à proposer des amendements visant à augmenter leurs crédits, mais la situation budgétaire dramatique du pays invite à faire des efforts partout où cela est possible. Il conviendra dans les années à venir d'engager une réflexion plus approfondie sur le rôle de ce ministère et sur les actions des opérateurs. Nous ne pouvons pas avoir, d'un côté, une politique de guichet et, de l'autre, contraindre systématiquement nos ingénieurs et nos scientifiques. Je suis, pour ma part, favorable à une plus grande diversification des ressources des opérateurs. Ces organismes publics ont un savoir-faire, des données, des produits et une expertise présentant une réelle valeur, ce qui leur permettrait de retrouver des marges de manœuvre.

Faciliter cette diversification pourrait être le moyen d'allier l'efficience des deniers publics que nous attendons tous et l'efficacité de ces organismes, dont la trésorerie ne saurait être menacée d'année en année. Pour le reste, je suis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Mme Christine Lavarde, rapporteur général. – S'agissant des questions immobilières, j'avais cru comprendre que la CRE pourrait s'installer dans les étages libérés de la tour Séquoia. Ce projet est-il toujours d'actualité, ou s'agit-il d'une autre opération ?

Permettez-moi de formuler une remarque sur le modèle économique de l'IGN et de Météo-France. Ces opérateurs publics produisent des données désormais ouvertes à tous. Alors qu'ils en tiraient auparavant des ressources propres – l'IGN commercialisait notamment des cartes ou des produits dérivés –, ce sont des acteurs privés, dotés de moyens bien supérieurs qui valorisent ces données et en tirent des recettes grâce à la vente de divers logiciels notamment.

Nous devrons donc, à un moment donné, nous interroger sur la soutenabilité de ces modèles, dans la mesure où les fonds publics génèrent des recettes au profit du secteur privé.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Je ferai moi aussi une remarque. Le Cérema subit régulièrement des contraintes budgétaires, alors même qu'il doit

continuer à bien fonctionner. Je rappelle que le Sénat a adopté dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2026, sur son initiative, un amendement de 50 millions d'euros en faveur du programme national Ponts, qui arrivait à échéance. Ce programme est essentiel. Avec le changement climatique, les collectivités territoriales rencontrent d'immenses difficultés pour financer la réfection de bon nombre d'ouvrages d'art. Or, faute de remise en état en temps et en heure, les ponts devront être fermés à la circulation.

Le Cérema doit donc être en mesure de disposer des moyens d'exercer ses missions.

M. Simon Uzenat. – Nous émettons quelques réserves quant à la diminution des effectifs, même si elle est moins marquée que prévu. Même si ce secteur peut s'appuyer sur des technologies de plus en plus perfectionnées, il exige un accompagnement humain. De vraies interrogations se posent donc.

Comme Jean-Baptiste Lemoyne, je m'interroge sur la situation du Cérema, partenaire apprécié et de confiance de nos collectivités pour les accompagner dans l'ingénierie de leurs projets du quotidien, comme nous le constatons tous dans nos territoires. Les nouveaux élus s'en félicitent, je puis en témoigner, encore faut-il qu'il ait les moyens de répondre présent.

Je rejoins les interrogations de Mme le rapporteur général sur le modèle de financement de l'IGN. Peut-être divergerons-nous sur les solutions, mais la question mérite que nous y consacrions le temps nécessaire. Avec les évolutions technologiques actuelles, l'IGN a les ressorts nécessaires pour développer de nouvelles ressources, car, même si son déficit s'est atténué, sa situation budgétaire reste préoccupante.

Monsieur le rapporteur spécial, vous soulignez l'inflation des coûts de la puissance de calcul, qui a conduit à revoir à la baisse la montée en puissance et le renouvellement des supercalculateurs de Météo-France, ainsi que le développement accéléré de l'intelligence artificielle. Dans quelle mesure celui-ci pèse-t-il sur ses capacités de calcul, absolument indispensables au regard des services rendus par Météo-France, que votre rapport évalue avec précision ?

M. Christopher Szczurek, rapporteur spécial. – Madame le rapporteur général, il est bien question que la CRE s'installe dans la tour Séquoia. Plus généralement, nos AAI et nos opérateurs sont souvent installés dans des bâtiments d'une vétusté catastrophique. C'est pourquoi les propositions de mutualisation des espaces ne doivent pas être systématiquement considérées comme des mesures d'austérité.

À cet égard, je formulerai peut-être des propositions pour engager un débat sur cette question. J'estime qu'il est possible de mutualiser de nombreux moyens entre ces trois opérateurs, dont les missions s'articulent de manière naturelle : la cartographie, la prévision météorologique et, avec le Cérema, la gestion des conséquences climatiques. Il conviendra de les inviter à travailler davantage de concert, car ils opèrent toujours en silo. Des espaces communs

permettraient de répondre assez rapidement à la vétusté immobilière, mais surtout de réduire le coût global du parc immobilier de ces opérateurs. Je m'emploierai l'année prochaine à examiner cette question, car il est difficile de faire une étude d'impact en quatre semaines.

S'agissant de la question des ressources de l'IGN et de Météo-France au regard de l'*open data*, évoquée par Mme le rapporteur général et par M. Uzenat, ces opérateurs ne peuvent plus, par définition, vendre leurs données ; ils peuvent en revanche commercialiser leur expertise scientifique et technique sur celles qu'ils produisent. En tant qu'établissements publics administratifs, et non à caractère industriel et commercial, ils restent toutefois limités dans la commercialisation de leurs prestations. Là encore, l'année prochaine, nous pourrons nous attacher à mesurer plus précisément les ressources propres qu'ils peuvent espérer dégager, pour éviter qu'ils ne soient davantage affectés par la baisse des dotations budgétaires de l'État.

Monsieur Lemoyne, les 50 millions d'euros destinés au programme national Ponts, sont sanctuarisés et seront donc reconduits sans aucune difficulté.

Enfin, concernant l'impact de la puissance de calcul sur Météo-France, je n'ai pas davantage de précisions. Cet établissement invoque l'inflation et l'augmentation mécanique des coûts, mais sans nous éclairer davantage. C'est en tout état de cause l'argument opposé par l'État pour lui demander d'acquérir des supercalculateurs moins puissants. Je pense que nous pourrons obtenir d'autres informations à ce sujet.

Article 58 (état B)

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.1 vise à supprimer les crédits de 200 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP prévus pour le fonds vert au titre d'une nouvelle enveloppe consacrée aux immobilisations corporelles de l'État.

L'amendement FINC.1 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.2 vise à réduire de 100 millions d'euros le programme « Service public de l'énergie ».

L'amendement FINC.2 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.3 tend à augmenter de 200 millions d'euros les crédits du fonds Chaleur, porté par l'action relative à l'Ademe, prélevés sur le programme « Service public de l'énergie ».

L'amendement FINC.3 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.4 vise à rétablir le fonds territorial Climat, pour un montant de 100 millions d'euros.

L'amendement FINC.4 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.5 vise à instituer un fonds de garantie Chaleur fatale sur le programme « Énergie, climat et après-mines », à hauteur de 50 millions d'euros prélevés sur les crédits du fonds Chaleur.

L'amendement FINC.5 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.6 vise à réduire de 10 millions d'euros les crédits du programme « Paysages, eau et biodiversité » en conséquence de l'intégration des parcs nationaux dans l'Office français de la biodiversité (OFB).

L'amendement FINC.6 est adopté.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.7 vise à relever de 1 million d'euros le programme « Infrastructures et services de transports ». Je rappelle que l'ART a subi une coupe de 21 millions d'euros.

L'amendement FINC.7 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 81

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 81.

Article 82

L'amendement de précision rédactionnelle FINC.8 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.9 vise à supprimer le dispositif de révision à la baisse des tarifs de soutien de certains contrats photovoltaïques. Les amendements FINC.10 et FINC. 11 tendent également à supprimer des dispositions en vertu desquelles l'État revient sur les engagements qu'il a pris.

Les amendements FINC.9, FINC.10 et FINC.11 sont adoptés.

Les amendements rédactionnels FINC.12, FINC.13, FINC.14, FINC.15, FINC.16, FINC.17, FINC.18, FINC.19, FINC.20 et FINC.21 sont adoptés, de même que l'amendement de coordination légistique FINC.22.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 82, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

La commission décide de proposer au Sénat 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 ».

*

* *

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.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

- Mme Sylvie ESCANDE-VILBOIS, responsable de la mission performance ;

- M. Alexandre LÉONARDI, sous-directeur de la coordination, de l'appui, de la stratégie et du pilotage des politiques de protection et de restauration des écosystèmes ;

- Mme Fanny CUSIN-MASSET, sous-directrice adjointe de la coordination, de l'appui, de la stratégie et du pilotage des politiques de protection et de restauration des écosystèmes.

Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

- Mme Régine ENGSTRÖM, directrice générale de la prévention des risques par intérim ;

- Mme Laure DEXCIDIEUX, adjointe à la sous-directrice des ressources et de la synthèse ;

- Mme Stéphanie CROGUENNEC, adjointe au chef du service des risques naturels.

Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

- M. Hervé VANLAER, Directeur Général adjoint ;

- Mme Bérengère DEZES, Sous-directrice des affaires générales et de la synthèse ;

- Mme Léa BOUDINET, Cheffe du bureau des marchés de l'électricité à la sous-direction des marchés de l'énergie ;

- M. Jérémie Robin Thibault BENHAMOU, chef de bureau des marchés du gaz à la sous-direction des marchés de l'énergie.

Commission de régulation de l'énergie (CRE)

- Mme Emmanuelle WARGON, présidente.

Agence de la transition écologique (Ademe)

- M. Sylvain WASERMAN, président-directeur général ;
- Mme Victor WORMS, conseiller du président-directeur général ;
- M. Laurent PICHARD, secrétaire général.

Office français de la biodiversité (OFB)

- M. Olivier THIBAULT, directeur général ;
- M. Raphaël BELLO, directeur général délégué aux ressources.

Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)

- M. Pierre-Marie ABADIE, président ;
- M. Olivier GUPTA, directeur général ;
- M. Jean-Patrick GOUDALLE, directeur général adjoint ;
- Mme Emmanuelle MUR, responsable des affaires publiques.

Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)

- M. Charles-Antoine GAUTIER, directeur général ;
- M. David BEAUVISAGE, directeur général adjoint.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du sénat à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2027.html