

N° 3278

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

En application de l'article 145 du Règlement

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*sur le **projet de loi de finances pour 2027**
et le **financement de la transition écologique***

ET PRÉSENTÉ PAR

MME ANNE-CÉCILE VIOLLAND

Rapporteure,
Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
TABLEAU DE SYNTHÈSE DES MESURES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2027 SUR L'ATTÉNUATION ET L'ADAPTATION .	11
SYNTHÈSE DES 20 PROPOSITIONS DE LA RAPPORTEURE	17
I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2027 S'INSÈRE DANS UN CADRE STRATÉGIQUE ACHEVÉ DONT DÉCOULE UN BESOIN D'INTENSIFICATION DES MOYENS EN FAVEUR DE L'ATTÉNUATION ET DE L'ADAPTATION	21
A. LA FRANCE S'EST DOTÉE D'OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX AMBITIEUX DONT LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2027 DOIT TRADUIRE LA PREMIÈRE MISE EN ŒUVRE COMPLÈTE	21
1. Un cadre d'objectifs stabilisé par l'actualisation en 2026 de la stratégie nationale bas-carbone, de la programmation pluriannuelle de l'énergie et du plan national d'adaptation au changement climatique	21
2. Une gouvernance interministérielle resserrée autour du secrétariat général à la planification écologique, garante de la cohérence entre stratégies nationales et déclinaisons locales	24
a. L'élaboration et la coordination à l'échelle nationale du plan France nation verte ..	25
b. L'organisation à l'échelle locale de la planification de la transition écologique à travers les conférences des parties régionales	26
B. LE RALENTISSEMENT DU RYTHME DE BAISSSE DES ÉMISSIONS ET LES BESOINS CROISSANTS EN MATIÈRE D'ADAPTATION RENDENT NÉCESSAIRE UNE INTENSIFICATION DES INVESTISSEMENTS.....	29
1. Le rythme de baisse des émissions est tombé à environ - 2,1 % en 2025 quand la trajectoire 2030 exige désormais près de - 4,5 %, ce qui implique une nette accélération des politiques actuelles	29
2. Les inondations de l'hiver 2025-2026 puis les vagues de chaleur et la sécheresse de l'été 2026 ont fait basculer le financement de l'adaptation d'un enjeu prospectif à une urgence budgétaire immédiate.....	36

II. LE PLF POUR 2027 DOIT TRANSFORMER L'URGENCE CLIMATIQUE EN UNE PRIORITÉ ASSUMÉE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE FORTEMENT CONTRAINT	39
A. LES BESOINS DE FINANCEMENT CROISSANTS EN FAVEUR DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE IMPOSENT À L'ÉTAT DE CONCENTRER SON SOUTIEN SUR LES INSTRUMENTS LES PLUS EFFICIENTS	39
1. La stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique évaluée à près de 82 milliards d'euros par an en 2030 le besoin d'investissements supplémentaires pour la transition écologique	39
2. L'État a mobilisé 46 milliards d'euros favorables à la transition écologique en 2025 et engagé une doctrine de ciblage de la dépense publique	45
3. Le budget vert gagnerait à rendre visibles les bénéfices sanitaires des dépenses de transition écologique dans une approche « Une seule santé »	51
B. LE PLF POUR 2027 POURSUIT LES EFFORTS ENGAGÉS EN FAVEUR DE L'ATTÉNUATION DANS TOUS LES DOMAINES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT	52
1. Le renforcement des incitations fiscales environnementales dans le secteur des transports et de la contribution des infrastructures de transport de longue distance	53
a. Le passage de la TIRUERT à un dispositif d'incitation à la réduction de l'intensité carbone des carburants	54
b. La création d'un mécanisme de soutien à la production de carburants de synthèse pour l'aviation financé par une contribution assise sur le kérosène fossile	56
c. L'électrification du transport routier de marchandises est encouragée par un tarif réduit d'accise sur l'électricité et par le recentrage du suramortissement sur le surcoût des véhicules	57
d. Les autres mesures relatives à la fiscalité des véhicules, du transport aérien et des travaux aéronautiques et navals ont une portée environnementale plus limitée...	60
e. Le relèvement de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance accroît la contribution des exploitants sans bénéficier au financement des infrastructures de transport	62
2. La poursuite du soutien aux ménages modestes en matière de rénovation énergétique des logements et le renforcement des dispositifs de protection face au prix de l'énergie	64
a. Le recentrage de MaPrimeRénov' sur les ménages modestes et les rénovations d'ampleur se poursuit, sans enrayer le retard pris dans l'installation de pompes à chaleur	64
b. Les crédits du chèque énergie sont portés à 700 millions d'euros et l'article 81 améliore la détection des bénéficiaires, sans retrouver le niveau de couverture de 2024	66
3. L'électrification des usages constitue une priorité assumée qui passe également par un soutien croissant à l'industrie verte et à la production d'énergie décarbonée	67
a. Les aides fiscales à l'industrie verte sont étendues et conditionnées à la résilience des chaînes d'approvisionnement européennes	67

b. Le soutien aux énergies renouvelables est stabilisé et limite l'exposition du budget de l'État à la volatilité des prix	70
c. La mise en place du cadre budgétaire et financier du programme de nouveau nucléaire	72
4. Le principe pollueur-payeur demeure insuffisamment mobilisé au service de l'économie circulaire.....	73
a. La fiscalité des déchets pèse sur les collectivités plutôt que sur les metteurs sur le marché.....	74
b. Le rétablissement de la taxe sur les emballages en plastique non recyclés constituerait une première étape vers une fiscalité amont.....	75
c. Le financement de l'économie circulaire repose encore largement sur le contribuable	76
C. LE PLF POUR 2027 DÉFINIT UNE ÉBAUCHE DE FINANCEMENT DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE À LA SUITE DES ÉPISODES DE SÉCHERESSE ET D'INCENDIES DE L'ÉTÉ 2026	77
1. Le verdissement du FCTVA et la remobilisation du fonds vert dessinent une nouvelle architecture du financement de l'investissement local en faveur de l'adaptation.....	77
a. La hausse du fonds vert, recentré sur l'adaptation, et la hausse de la DSIL renforcent le soutien ciblé aux projets des collectivités.....	77
b. Le verdissement du FCTVA, défini par la nature comptable des dépenses, poursuit un objectif budgétaire et ne protège pas les investissements de résilience des territoires	79
2. L'eau, la forêt, l'agriculture et la gestion des risques sont au cœur des réponses budgétaires à la sécheresse et aux incendies de 2026	82
a. Le maintien du plafond des redevances sur l'eau conduit à reverser au budget général celles acquittées par les usagers alors que les missions des agences s'étendent sous l'effet du changement climatique.....	82
b. La prévention des risques est stabilisée et l'effort se concentre sur la lutte contre les incendies	84
c. La forêt bénéficie d'un programme dédié et d'une consolidation du financement de l'Office national des forêts	84
d. Le soutien à l'agriculture combine renforcement de la gestion des risques et incitations à l'investissement.....	85
EXAMEN EN COMMISSION	87
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	89

INTRODUCTION

La hausse de la température moyenne mondiale de l'air à la surface des terres et de l'eau à la surface des océans est très nette. Selon l'Organisation météorologique mondiale (OMM), 2025 a été la deuxième ou troisième année la plus chaude jamais enregistrée et 2026 pourrait devenir la plus chaude jamais enregistrée à l'échelle planétaire, à environ 1,65 °C au-dessus de l'ère préindustrielle (1850-1900). La période 2023-2026 compterait les quatre années les plus chaudes de toutes les séries de données et les douze dernières années (2015-2026) sont les douze plus chaudes jamais observées. La France a par ailleurs enregistré un nombre record de 53 jours de vagues de chaleur (canicules) au cours de l'été 2026, surpassant largement le précédent record de 33 jours établi à l'été 2022. Selon le Bilan climatique de l'été 2026 de Météo-France, cet été a été le plus chaud jamais mesuré en France, caractérisé par une sécheresse marquée et un cumul de précipitations déficitaire de 40 %. L'été 2026 se classe ainsi au 2^e rang des étés les moins pluvieux sur la période 1959-2026, derrière l'été 1962, plus sec avec 50 % de déficit mais devant l'été 1976, légèrement plus arrosé avec 35 % de déficit ⁽¹⁾. Le bilan humain de cet été est tout aussi lourd : selon les données provisoires de Santé publique France, non consolidées à la date du 15 septembre 2026, les vagues de chaleur ont entraîné au moins 7 800 décès en excès.

Cette situation historique a une nouvelle fois remis au-devant de l'actualité l'ampleur et l'urgence des changements environnementaux en cours et auxquels nous ne sommes pas aujourd'hui suffisamment préparés. D'ici la fin du siècle, des pics supérieurs à 50 °C sont probables tandis que les vagues de chaleur pourraient s'étaler sur des périodes supérieures à deux mois en été, avec des sévérités bien supérieures à celles connues aujourd'hui : des nuits tropicales pourraient survenir 40 à 50 nuits par an dans la moitié Nord (autant que le maximum du littoral méditerranéen aujourd'hui), et plus d'une centaine de nuits par an sur les zones les plus exposées, pourtour méditerranéen notamment, d'ici 2100. Sans mesure d'adaptation, les bâtiments (logements, bureaux, établissements scolaires et de santé), les services et infrastructures de transport, les réseaux d'énergie, d'eau et de télécommunications seront fragilisés et risquent d'être en incapacité de fonctionner lors des longs épisodes de fortes chaleurs tandis que la distribution spatiale des espèces sera modifiée, avec même une disparition des plus vulnérables.

La transition écologique fait ainsi partie des politiques publiques dont la nécessité est désormais établie et la dégradation continue de notre environnement appelle à une action urgente pour en limiter les impacts. L'accélération du changement climatique, la hausse du niveau des océans, l'intensification des phénomènes météorologiques extrêmes, les perturbations du cycle de l'eau, l'effondrement de la biodiversité, les pollutions des sols, de l'air et de l'eau sont autant de conséquences des pressions humaines sur notre environnement et la

(1) Météo France, Bilan climatique de l'été 2026, septembre 2026.

biodiversité qui, en retour, dégradent les conditions de vie et la santé des populations ainsi que les activités économiques, en particulier agricoles.

Ces atteintes à l'environnement constituent également un enjeu de santé publique de premier ordre, au même titre que l'approche « Une seule santé » qui repose sur la reconnaissance de l'interdépendance entre la santé humaine, la santé animale et la santé des écosystèmes. Les données rassemblées par le secrétariat général à la planification écologique en mesurent la portée : plus de 40 000 décès par an sont imputés à la pollution atmosphérique, 28,5 % des Français sont exposés à une eau contaminée par des pesticides à des niveaux non conformes et 36 % des enfants de moins de trois ans dépassent la dose journalière tolérable de cadmium, en lien avec l'imprégnation des sols agricoles. Les moyens consacrés à la politique de santé-environnement demeurent pourtant modestes et mal identifiés. Pourtant, nombre de dépenses de transition écologique, de la rénovation des écoles à l'amélioration de la qualité de l'air et à la sécurisation de l'eau potable, sont aussi des dépenses de prévention sanitaire, dont le bénéfice n'apparaît dans aucun document budgétaire.

Dans ce contexte, le projet de loi de finances pour 2027 est le premier budget de l'État examiné par le Parlement dans un cadre stratégique pour l'énergie et le climat désormais complet — la stratégie nationale bas-carbone, la programmation pluriannuelle de l'énergie et le plan national d'adaptation au changement climatique se trouvant pour la première fois simultanément stabilisés et actualisés. Ce projet de loi de finances revêt, de ce fait, une portée singulière : il constitue tout à la fois le budget de bilan d'un engagement décennal en faveur de la transition écologique et celui à partir duquel devra se construire, dans un contexte de finances publiques durablement dégradées et de trajectoire de redressement des comptes publics engagée, la prochaine programmation budgétaire de la transition écologique. Se pose ainsi, avec une acuité renouvelée par l'actualité climatique de l'été 2026, la question de savoir si l'État est en mesure de concilier deux impératifs en tension : la consolidation des finances publiques, à laquelle aucune politique publique ne saurait se soustraire, et l'intensification des investissements que commande, comme le souligne la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique, la trajectoire de décarbonation et d'adaptation du pays.

Cette tension ne saurait toutefois être résolue par un choix binaire entre rigueur budgétaire et ambition environnementale. La transition écologique ne constitue pas une dépense de confort dont le calendrier pourrait être discrétionnairement ajusté au gré des contraintes conjoncturelles : elle représente un investissement d'avenir dont la rentabilité, de plus en plus documentée, doit désormais peser dans l'arbitrage budgétaire au même titre que les autres priorités de l'action publique. Selon le rapport sur la stabilité financière de juin 2025 de la Banque de France, cité par la Cour des comptes dans son rapport public thématique sur la transition écologique de septembre 2025 ⁽¹⁾, un scénario de statu quo des politiques menées face au dérèglement climatique entraînerait, en France, une perte

(1) Cour des comptes, *La transition écologique, rapport public thématique, septembre 2025*.

de 11,4 points de produit intérieur brut à l’horizon 2050, résultant tant des dommages directs du changement climatique que du coût, nécessairement plus élevé, des mesures d’adaptation qu’il faudrait alors engager dans l’urgence plutôt que de façon anticipée et planifiée. Différer les investissements de la transition écologique ne revient donc pas à les économiser, mais à en reporter la charge sur les générations futures, en l’alourdissant. C’est au regard de cette double exigence – sincérité de la trajectoire budgétaire et refus de sacrifier l’avenir au présent – que le présent rapport s’attache, dans une première partie, à apprécier si le cadre stratégique désormais achevé de la transition écologique traduit une intensification réelle des besoins d’atténuation et d’adaptation, avant d’examiner, dans une seconde partie, si le projet de loi de finances pour 2027 parvient à transformer cette urgence en une priorité assumée en matière de fiscalité et de dépenses publiques, dans un contexte budgétaire pourtant fortement contraint.

TABLEAU DE SYNTHÈSE DES MESURES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2027 SUR L'ATTÉNUATION ET L'ADAPTATION

Article du PLF	Mesure	Description	Impact budgétaire ou financier
1. ATTÉNUATION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE			
Art. 9	Extension du crédit d'impôt au titre des investissements dans l'industrie verte (C3IV)	Ouvre le C3IV (art. 244 <i>quater</i> I du CGI) à une nouvelle filière « réseaux électriques » (sous-stations, câbles, transformateurs, compteurs intelligents) et l'étend aux capteurs solaires thermiques, à l'assemblage de batteries sur les sites de montage de véhicules électriques et aux aimants permanents.	Coût de 114 M€ sur 2027-2032 ; aucun décaissement en 2027.
Art. 15 (et art. 42)	Contribution exceptionnelle des grandes entreprises de transport maritime affectée à l'AFIT France	Rétablit pour un exercice, au taux de 8 % (contre 12 % initialement), la contribution sur le résultat d'exploitation des grandes entreprises de transport maritime, dont le produit est affecté à l'AFIT France.	Rendement de 300 M€ en 2027.
Art. 19	Prorogation sans limitation de durée du tarif nul d'accise pour les travaux et essais aéronautiques et navals	Supprime l'extinction au 1 ^{er} janvier 2027 du tarif nul d'accise sur les carburants applicable à la construction, aux essais et à l'entretien des avions et des navires.	Coût de 31 M€ par an à compter de 2027.
Art. 19 (19° à 24° du I)	Sécurisation de l'assiette des taxes sur les déchets mis en décharge et incinérés	Rétablit la fixation des tarifs selon la nature de l'installation (stockage ou traitement thermique, déchets dangereux ou non dangereux) et non selon la dangerosité des déchets.	Sans incidence budgétaire.
Art. 20	Tarif réduit des taxes sur les installations nucléaires de base (INB) pendant leur construction	Répute « en construction » l'INB entre l'autorisation de création et la mise en service et lui applique les tarifs des installations à l'arrêt, rétroactivement au 1 ^{er} janvier 2026 (EPR2, Cigéo, installations d'Orano).	Coût de 37 M€ au plus en 2026 et de 39,5 M€ en 2027 ; environ 1,38 Md€ sur l'ensemble des chantiers.
Art. 21	Recentrage du tarif réduit de solidarité de la TTAP sur les liaisons sous obligation de service public	Limite le tarif réduit de 2,63 € aux liaisons sous OSP exploitées en délégation de service public (27 liaisons, dont 12 avec la Corse), seul périmètre validé par la Commission européenne.	Non chiffré.
Art. 21	Tarif réduit de solidarité de la TTAP pour les résidents ultramarins	Crée un tarif réduit de 2,63 € au bénéfice des résidents des outre-mer.	Coût de 12,7 M€ par an.
Art. 21	Exonération du tarif de solidarité au départ de Strasbourg-Entzheim	Exonère les vols vers l'Europe au départ de Strasbourg-Entzheim.	Coût de 3,8 M€ par an.

Article du PLF	Mesure	Description	Impact budgétaire ou financier
Art. 22	Modulation du taux de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEITLD) selon la rentabilité	Maintient le taux de 4,6 % jusqu'à 20 % de rentabilité, le fait croître linéairement entre 20 % et 30 % et le porte à 12,2 % au-delà ; supplément acquitté à 87 % par les concessionnaires d'autoroutes et à 13 % par les aéroports.	Rendement supplémentaire de 800 M€, portant le produit à 1 443 M€ ; le surplus au-delà du plafond d'affectation (près de 900 M€) revient au budget général en 2027.
Art. 24	Tarif réduit d'accise sur l'électricité des poids lourds électriques	Crée un tarif de 0,50 €/MWh, contre 26,35 €/MWh, pour l'électricité des véhicules de transport de marchandises de plus de 7,5 t, soit un avantage d'environ 2 200 € par an et par véhicule.	Coût de 16 M€ en 2027, 40 M€ en 2029 et 130 M€ en 2032.
Art. 24	Renouvellement du tarif réduit d'accise sur l'électricité fournie aux navires à quai	Reconduit pour 2027-2032 le tarif réduit, dont l'autorisation européenne expire le 31 décembre 2026 (environ 300 bornes).	Coût de 0,3 M€ par an.
Art. 24	Contribution pour le développement des carburants de synthèse pour l'aviation	Crée une contribution due par les redevables de l'accise sur les carburéacteurs, proportionnelle au kérosène fossile mis à la consommation en métropole et calibrée pour couvrir la charge résiduelle du dispositif e-CAD.	Aucun rendement en 2027.
Art. 24	Dispositif de soutien aux carburants de synthèse pour l'aviation (e-CAD)	Crée un mécanisme d'achat (contrats de quinze ans au plus) et de vente (trois à cinq ans), plafonné à 160 000 t par an, pour couvrir les obligations ReFuelEU Aviation. Le coût du dispositif est compensé par la contribution pour le développement des carburants de synthèse.	Sans incidence en 2027.
Art. 24	Prorogation de la TIRUERT et relèvement des cibles d'incorporation pour 2027	Reporte la bascule vers l'IRICC à une date fixée par décret, au plus tard le 1 ^{er} janvier 2028, et relève les cibles 2027 de 10,5 % à 10,7 % (essences) et de 9,4 % à 10,2 % (gazoles).	Non chiffré.
Art. 24	Création du dispositif d'incitation à la réduction de l'intensité carbone des carburants (IRICC)	Substitue à la TIRUERT une obligation assortie de certificats et de sanctions (950 € par tonne de CO ₂ e non évitée), avec une trajectoire de réduction de l'intensité carbone de 7,3 % en 2027 à 18,1 % en 2035 (transposition de RED III).	Sans incidence en 2027.
Art. 25	Recentrage du suramortissement des véhicules lourds au gaz et aux biocarburants sur le surcoût d'acquisition	Met fin au 31 décembre 2026 au régime assis sur la valeur d'acquisition totale des véhicules au gaz naturel, au biométhane, au dual fuel, à l'ED95 ou au B100 (art. 39 <i>decies</i> A du CGI) et lui substitue, pour 2027-2030, les mêmes taux appliqués aux seuls coûts supplémentaires.	Non chiffré.

Article du PLF	Mesure	Description	Impact budgétaire ou financier
Art. 25	Modification de l'abattement de malus masse réservé aux hybrides émettant moins de 125 g CO ₂ /km	Remplace le critère de puissance électrique (moins de 30 kW), inapplicable, par un seuil d'émissions pour exclure les micro-hybrides de l'abattement ; 41 % des hybrides non rechargeables exclus, contre 50 % prévus initialement.	Coût de 22 M€ par an.
Art. 25	Limitation du dispositif anti-abus de malus aux véhicules immatriculés à compter de 2027	Restreint la taxation à la revente des véhicules exonérés de malus en raison de la qualité de leur premier acquéreur aux véhicules immatriculés à compter du 1 ^{er} janvier 2027.	Non chiffré.
Art. 25	Ajustements préparant l'écotaxe poids lourds d'Alsace et du Grand Est	Clarifications rédactionnelles et règle d'arrondi propre à la taxe kilométrique, en vue de son entrée en vigueur en 2027 dans la Collectivité européenne d'Alsace et la région Grand Est.	Non chiffré.
Art. 28	Mise en conformité avec le règlement NZIA du score environnemental (taxe incitative à l'acquisition de véhicules à faibles émissions)	Transforme la catégorie des véhicules « à faible empreinte carbone » en véhicules « durables et résilients », dont le score combine empreinte carbone et contribution à la résilience des approvisionnements.	Non chiffré.
Art. 28	Mise en conformité avec le règlement NZIA du suramortissement « navires verts »	Subordonne la déduction de 20 % à 115 % (art. 39 <i>decies</i> C du CGI) à la contribution à la durabilité et à la résilience lorsque l'équipement relève d'une technologie « zéro net », en pratique sur les batteries.	Non chiffré.
Art. 28	Mise en conformité avec le règlement NZIA du taux réduit de TVA sur le photovoltaïque résidentiel	Ajoute une condition de contribution à la durabilité et à la résilience, précisée par arrêté, au taux de 5,5 % applicable aux installations d'au plus 9 kWc.	Non chiffré.
Art. 42	Plafonds des ressources affectées à l'AFIT France	Maintient à 550 M€ le plafond de TEITLD affecté à l'agence malgré la hausse du produit, abaisse de 185,4 M€ la fraction d'accise affectée et intègre la contribution maritime de 300 M€.	Ressources affectées portées à 2 971,7 M€ (+ 114,6 M€) ; affectation du surplus de TEITLD à un fonds « Ambition France Transports » annoncée pour 2028 et 2029.
Art. 48 et programme 3 87	Compte de commerce « Soutien financier à la mise en œuvre du nouveau nucléaire français »	Retrace la bonification des intérêts pendant la construction et la stabilisation à 3 % du taux du prêt du fonds d'épargne finançant les six EPR2 ; alimenté par le nouveau programme 387 de la mission « Engagements financiers de l'État ».	137,8 M€ en AE et en CP en 2027.
Art. 69	Garantie de l'État aux emprunts du programme « Nouveau nucléaire français »	Autorise la garantie gratuite de l'État aux emprunts de la société de projet auprès du fonds d'épargne, jusqu'au 31 décembre 2090, pour des contrats conclus avant le 31 décembre 2028.	Engagement hors bilan de 60 Md€ en principal, augmentés des intérêts et accessoires.

Article du PLF	Mesure	Description	Impact budgétaire ou financier
Art. 81	Amélioration de la détection des bénéficiaires du chèque énergie	Prévoit la transmission à l'ASP, par les gestionnaires de réseaux, de l'adresse du logement et, à sa demande, des coordonnées du titulaire du contrat d'électricité.	Coût de 12,2 M€ par an pour environ 100 000 bénéficiaires supplémentaires.
Art. 82 (I)	Résiliation anticipée des contrats photovoltaïques « S06-S10 » de plus de 250 kWc	Résilie les contrats d'obligation d'achat issus des arrêtés de 2006 et 2010 (270 à 600 €/MWh) dès que la rémunération des capitaux excède un niveau raisonnable (environ un millier de contrats).	Économie de 13 M€ en 2027 et de 500 M€ en 2030 ; 1 à 1,5 Md€ en cumulé.
Art. 82 (II)	Révision à la baisse des tarifs des contrats photovoltaïques « S21 »	Révise les tarifs (98 à 130 €/MWh) des contrats issus de l'arrêté du 6 octobre 2021 pour les installations sur bâtiment de 300 à 500 kWc, supérieurs au prix de 88 €/MWh révélé par l'appel d'offres de l'automne 2025.	Économie de 4 à 7 M€ en 2027.
Art. 82 (III)	Hausse de la part des garanties d'origine de biogaz reversée à l'État	Porte de 75 % à 90 % la part de la valorisation des garanties d'origine venant en réduction des charges de service public pour les contrats antérieurs au 9 novembre 2020 et supprime l'exemption du bioGNV.	Économie de 18 M€ en 2027 (au titre de 2026 et 2027), 9 M€ en 2028 et 7 M€ en 2029.
Art. 82 (IV)	Arrêt des installations et minoration du soutien en période de prix négatifs	Abaisse de 1 à 0,1 MW le seuil au-delà duquel l'acheteur obligé peut demander l'arrêt des installations sous obligation d'achat et permet de minorer de 10 % au plus la compensation et la prime versées pendant ces épisodes.	Économie de 100 M€ en 2027, 127 M€ en 2028 et 138 M€ en 2029.
Art. 82 (V)	Couverture à terme des volumes soutenus par EDF Obligation d'achat	Confie à EDF OA la couverture à terme des volumes soutenus, y compris sous complément de rémunération, afin de réduire l'exposition du programme 345 à la volatilité des prix.	Coût de gestion de 3 à 7 M€ par an.
Art. 82 (VI)	Suppression de l'indemnité de résiliation anticipée des contrats onéreux pour l'État	Supprime l'indemnité lorsque le contrat est onéreux pour l'État et la remplace par un forfait simplifié pour le photovoltaïque d'au plus 36 kWc, afin de faciliter la sortie vers des offres privées.	Économie d'environ 0,3 M€ par an.
2. ADAPTATION FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE			
Art. 13	Rétablissement de la contribution des collectivités aux frais de garderie et d'administration de l'ONF	Redonne une base légale à la contribution des collectivités propriétaires de forêts relevant du régime forestier.	Rendement de 33 M€ en 2027 au profit de l'ONF.
Art. 13	Suramortissement de 40 % des investissements des « projets d'avenir agricole »	Crée (art. 39 <i>decies</i> I du CGI) une déduction de 40 % pour les investissements réalisés entre 2027 et 2030, notamment pour l'adaptation aux canicules.	Coût nul en 2027, de 4,7 M€ en 2028 et de 11 M€ en 2029, jusqu'à 26,6 M€ par an.

Article du PLF	Mesure	Description	Impact budgétaire ou financier
Art. 13	Prorogation du crédit d'impôt « haute valeur environnementale » (HVE)	Proroge le crédit d'impôt de 2 500 € des exploitations certifiées HVE (34 990 exploitations, pour un objectif de 50 000 en 2030).	Coût de 13 M€ en 2028.
Art. 14	Hausse du taux de la taxe sur les conventions d'assurance applicable aux assurances facultatives des véhicules	Porte le taux de 18 % à 18,9 % ; recette destinée aux investissements capacitaires des SDIS.	Rendement de 200 M€ par an.
Art. 14	Dégrèvements de fiscalité locale pour les entreprises touchées par les incendies de l'été 2026	Accorde des dégrèvements aux entreprises des communes évacuées ou confinées en Gironde, dans les Landes et dans le Var.	Coût d'environ 21 M€ au titre de la CFE ; taxe foncière non chiffrable.
Art. 18	Assouplissement du régime fiscal des provisions pour égalisation des assureurs	Permet de compenser les pertes d'une catégorie de risques, notamment les catastrophes naturelles, par les provisions constituées pour une autre.	Non chiffrable.
Art. 35	Verdissement du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)	Abaisse de 16,404 % à 11,404 % le taux de compensation des dépenses éligibles pour les attributions versées à compter de 2027, à l'exception des dépenses imputées sur des comptes « verts » et de voirie.	Prélèvement sur recettes réduit de 2 000 M€ (de 7 866,7 à 5 866,8 M€).
Art. 42	Plafond des redevances affectées aux agences de l'eau	Reconduit le plafond à 2 482,6 M€ pour un rendement prévisionnel de 2 535,2 M€.	Environ 53 M€ de redevances reversés au budget général.
Art. 42	Plafond de la contribution additionnelle affectée au FNGRA	Relève le plafond de 120 à 170 M€, l'alignant sur le rendement et mettant fin à l'écèlement, face à un déficit cumulé du fonds de 106,5 M€.	50 M€ de ressources pour le FNGRA.
État B – mission « Relations avec les collectivités territoriales »	Hausse de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)	Dotation sélective dont les projets sont priorités au regard des feuilles de route des COP régionales.	+ 200 M€ en AE (de 220 à 420 M€).
État B – mission « Relations avec les collectivités territoriales »	Maintien de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	Maintien à un niveau historiquement haut.	1 000 M€ en AE (stable).
État B – mission « Agriculture et alimentation »	Hausse de la subvention de l'État au FNGRA	Renforce le fonds face au risque de rupture de trésorerie au premier semestre 2027, en complément du relèvement de plafond prévu à l'art. 42.	+ 52 M€ (environ + 100 M€ avec l'art. 42).
État B – programme 1 61	Moyens nationaux de la sécurité civile	Renforcement de la détection des feux de forêts et du soutien aux services départementaux d'incendie et de secours.	+ 219 M€ (+ 25 %), portés à 1 Md€.

Article du PLF	Mesure	Description	Impact budgétaire ou financier
État B – programme 1 81	Fonds de prévention des risques naturels majeurs (fonds Barnier)	Stabilisation du fonds au sein du programme « Prévention des risques ».	300 M€ en AE.
État B – programme 3 80	Hausse du fonds vert, recentré sur l'adaptation	Priorité à l'adaptation des collectivités les plus vulnérables (inondations, incendies, confort d'été des bâtiments publics, notamment scolaires), dont 100 M€ d'engagements pour la forêt.	AE portées de 837 à 984,6 M€ (+ 147,1 M€, + 17,6 %) ; CP en baisse de 1 069,9 à 981,4 M€ (– 8,3 %).
État B – programme 3 86 (nouveau)	Création d'un programme « Forêt »	Regroupe et renforce les moyens de la gestion durable et de l'adaptation des forêts : renouvellement forestier (près de 70 M€), données LiDAR (25 M€), subvention à l'ONF (236 M€).	417 M€ en AE, soit + 36 M€ à périmètre constant.
Art. 71	Prorogation pour 2027 de la garantie de l'État aux prêts de restructuration des exploitations agricoles en difficulté (GRETEA)	Reconduit le dispositif de garantie, avec un plafond de prêts maintenu à 500 M€.	Prise en charge des commissions de garantie de 20 à 30 M€ par an ; aucune dotation complémentaire du fonds de garantie.
Art. 87	Fonds de soutien exceptionnel aux communes contributrices à l'effort budgétaire	Soutient les communes acquittant la contribution progressive à l'effort budgétaire dont la situation financière s'est dégradée, notamment à la suite d'intempéries.	50 M€ en 2027.

SYNTHÈSE DES 20 PROPOSITIONS DE LA RAPPORTEURE

Articuler planification écologique et programmation budgétaire

Proposition n° 1. Associer à la SNBC 3 une feuille de route opérationnelle actualisée chaque année et transmise au Parlement avant le dépôt du projet de loi de finances. Pour chaque levier sectoriel, elle préciserait les mesures, leur porteur, leur calendrier et les financements budgétaires et extrabudgétaires mobilisés.

Proposition n° 2. Garantir la place du secrétariat général à la planification écologique dans la préparation du budget et son association aux réunions interministérielles d'arbitrage budgétaire. Lui confier le rôle de remettre un avis sur la cohérence des plafonds de dépenses ministériels avec la SFEC, dont la synthèse serait rendue publique avec la SPAFTE. Adresser en outre à chaque ministre une lettre de mission « transition écologique » élaborée par le Premier ministre après avis du SGPE.

Proposition n° 4. Intégrer dans la SPAFTE un plan de financement pluriannuel du PNACC 3. Pour chaque mesure, il préciserait les besoins, la répartition de la charge entre l'État, les collectivités, les assureurs et les acteurs privés, les crédits ouverts et exécutés et les leviers réglementaires mobilisés.

Proposition n° 6. Faire de la SPAFTE une véritable stratégie de financement. Pour chaque secteur, elle présenterait l'articulation retenue entre réglementation, signal-prix et soutien public. Elle en déduirait la trajectoire pluriannuelle de financement public. Elle préciserait la répartition de la charge entre l'État, les collectivités, les entreprises et les ménages, par niveau de revenu.

Proposition n° 7. Inscrire dans la prochaine loi de programmation des finances publiques une trajectoire pluriannuelle des crédits de la transition écologique, cohérente avec la SPAFTE et les budgets carbone, et fixer un nouvel objectif de verdissement du budget de l'État plus exigeant que celui atteint dès le PLF pour 2026.

Renforcer l'information et le contrôle du Parlement

Proposition n° 5. Réformer le calendrier des documents budgétaires « verts ». La SPAFTE serait transmise au Parlement au printemps, accompagnée d'un avis du Haut conseil pour le climat et suivie d'un débat en séance publique. Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État serait joint au projet de loi de finances dès son dépôt.

Proposition n° 9. Mettre en place, dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, un suivi spécifique des dépenses fiscales défavorables à l'environnement qui retracerait les économies attendues et réalisées de leur suppression et les redéploiements correspondants. Il comporterait, lorsque les données le permettent, une estimation des coûts futurs évités.

Proposition n° 10. Doter le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État d'un volet santé-environnement. Il identifierait, parmi les dépenses favorables, celles qui réduisent l'exposition de la population à la pollution de l'air et de l'eau, à la chaleur et aux substances chimiques, et présenterait les moyens consacrés à la stratégie nationale « Une seule santé ».

Donner de la visibilité aux acteurs économiques et aux territoires

Proposition n° 3. Consolider au niveau national le recensement des financements mobilisés pour les feuilles de route des COP, prévu par la circulaire du 25 juin 2026. Le transmettre chaque année au Parlement en annexe au projet de loi de finances, en distinguant les crédits de l'État, ceux de ses opérateurs, ceux des collectivités et les fonds européens.

Proposition n° 8. Présenter dans la SPAFTE une trajectoire de réduction progressive des dépenses fiscales défavorables et l'assortir de mesures d'accompagnement des secteurs et des ménages concernés.

Proposition n° 17. Donner une visibilité pluriannuelle au fonds vert et aux dotations d'investissement avec une programmation indicative sur trois ans et une ventilation des engagements par axe, en distinguant l'adaptation. Les CRTE deviendraient des contrats de mandature 2026-2032 assortis d'un engagement financier pluriannuel de l'État.

Proposition n° 18. Mettre en place un FCTVA pour l'investissement et la résilience des territoires et sanctuariser le taux de 16,404 % pour les dépenses concourant à la transition écologique et à l'adaptation au changement climatique. Définir les projets éligibles par des critères objectifs fixés par la loi et précisés par décret : réduction de l'exposition ou de la vulnérabilité aux risques climatiques, sécurisation de la ressource en eau, réduction des coûts futurs, inscription dans un document de planification ou de prévention des risques. Évaluer le dispositif avant d'envisager un taux supérieur de remboursement pour les investissements définis comme prioritaires. Appliquer les nouveaux taux du FCTVA aux seules dépenses nouvelles réalisées à compter du 1^{er} janvier 2027.

Renforcer l'ambition environnementale du PLF pour 2027

Proposition n° 11. Inscrire une trajectoire de réduction progressive du remboursement partiel d'accise sur le gazole des poids lourds conduisant à l'alignement sur le tarif normal et redéployer intégralement le produit vers la transformation des flottes.

Proposition n° 12. Limiter au 31 décembre 2029 la prorogation du tarif nul d'accise applicable aux carburants consommés pour la construction, le développement, les essais et l'entretien des aéronefs et des navires, conformément à la règle de durée des dépenses fiscales fixée par la loi de programmation des finances publiques.

Proposition n° 13. Affecter intégralement aux infrastructures de transport le produit de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance et relever dès 2027 le plafond de son affectation à l'AFIT France, le cas échéant de façon progressive. Consacrer ce produit en priorité à la régénération et à la modernisation du réseau ferroviaire et à l'adaptation des infrastructures au changement climatique.

Proposition n° 14. Engager le transfert progressif d'une partie de la fiscalité des déchets de l'aval vers l'amont en application du principe pollueur-payeur. Étudier la mise en place d'une contribution assise sur la mise sur le marché de produits non recyclables, en priorité ceux qui ne relèvent d'aucune filière à responsabilité élargie du producteur.

Proposition n° 15. Rétablir, dès la loi de finances pour 2027, la taxe sur les emballages en plastique non recyclés proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2026, acquittée par les éco-organismes de la filière à responsabilité élargie du producteur des emballages.

Proposition n° 16. Appliquer le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée aux prestations de réparation que la directive (UE) 2022/542 autorise (appareils ménagers, chaussures et articles en cuir, vêtements et linge de maison, bicyclettes).

Proposition n° 19. Doubler le tarif de la redevance pour pollution de l'eau par les substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS) pour le porter à 200 euros par tranche de 100 grammes rejetés, afin de mieux appliquer le principe pollueur-payeur aux coûts de dépollution de l'eau.

Proposition n° 20. Supprimer le plafonnement des redevances affectées aux agences de l'eau, afin que les sommes acquittées par les usagers financent intégralement la politique de l'eau. À défaut, relever le plafond pour respecter les engagements pris pour le financement du plan eau, puis l'indexer chaque année sur l'inflation, comme le sont les tarifs des redevances.

I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2027 S'INSÈRE DANS UN CADRE STRATÉGIQUE ACHÉVÉ DONT DÉCOULE UN BESOIN D'INTENSIFICATION DES MOYENS EN FAVEUR DE L'ATTÉNUATION ET DE L'ADAPTATION

A. LA FRANCE S'EST DOTÉE D'OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX AMBITIEUX DONT LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2027 DOIT TRADUIRE LA PREMIÈRE MISE EN ŒUVRE COMPLÈTE

1. Un cadre d'objectifs stabilisé par l'actualisation en 2026 de la stratégie nationale bas-carbone, de la programmation pluriannuelle de l'énergie et du plan national d'adaptation au changement climatique

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2027 est le premier à être soumis à l'examen du Parlement alors que l'ensemble des documents constituant la stratégie française énergie climat (SFEC) – expression désignant la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) – se trouve, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (dite LTECV), intégralement stabilisé et actualisé afin de tenir compte des engagements européens et internationaux de la France.

Ce triptyque s'inscrit dans un cadre qui dépasse en effet le seul niveau national. Il traduit, en premier lieu, l'engagement pris par la France au titre de l'article 2 de l'accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015, de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action pour limiter cette élévation à 1,5 °C. Pour parvenir à cet objectif, le GIEC estime que les émissions de gaz à effet de serre devaient toutefois culminer avant 2025 au plus tard et diminuer de 43 % d'ici 2030. Il décline, en second lieu, les objectifs du pacte vert pour l'Europe, formalisés par le règlement (UE) 2021/1119 du 30 juin 2021 (« loi européenne sur le climat »), qui fixe à l'Union européenne un objectif de réduction nette d'au moins 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990 (paquet « Ajustement à l'objectif 55 ») et de neutralité carbone en 2050. Le règlement sur la répartition de l'effort fixe à la France un objectif national de réduction des émissions des secteurs, hors prise en compte du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQUE), de - 47,5 % en 2030 par rapport à 2005 ⁽¹⁾. La France transmet à ce titre à la Commission européenne un plan national intégré énergie-climat (PNIEC) dont la SNBC et la PPE constituent la traduction interne.

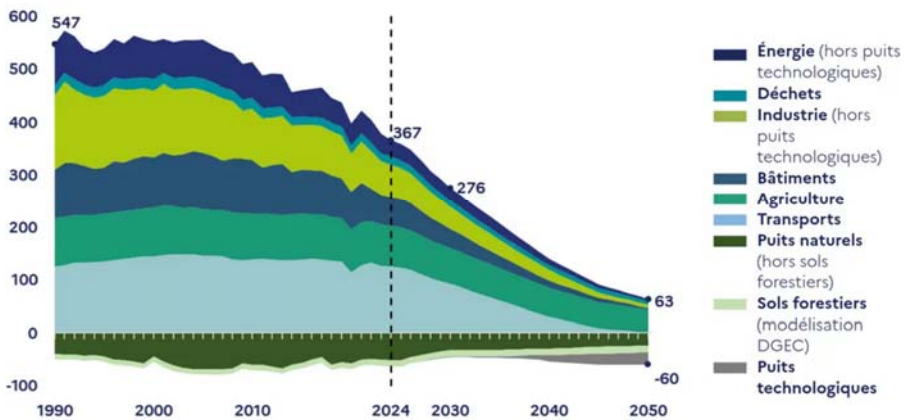
C'est dans ce contexte que s'inscrit, en matière d'atténuation, la troisième stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3), adoptée par le décret n° 2026-636 du 16 juillet 2026 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, pris sur le fondement de l'article L. 222-1 B du code de

(1) Règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 et modifié par le règlement (UE) 2023/857.

l'environnement. Succédant à la SNBC 2, elle fixe les budgets carbone pour les périodes 2024-2028, 2029-2033 et 2034-2038 et porte sept objectifs stratégiques : réduire de 50 % les émissions nationales brutes d'ici 2030 par rapport à 1990 ; sortir des énergies fossiles (charbon 2030, pétrole 2045, gaz fossile 2050) ; atteindre la neutralité carbone en 2050 ; réduire l'empreinte carbone nationale ; consolider le puits de carbone naturel ; garantir une transition juste et compétitive ; réduire la consommation d'énergie finale.

ÉMISSIONS TOTALES PAR SECTEUR OBSERVÉES (1990-2024) ET PROJÉTÉES (2025-2050)

(en millions de tonnes d'équivalent CO₂)



Source : SNBC 3.

PRINCIPAUX OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE NATIONALE BAS-CARBONE 3



Source : SNBC 3.

La SNBC 3 innove en fixant, pour la première fois, un objectif chiffré de réduction de l’empreinte carbone (de l’ordre de - 40 % d’ici 2030 et de - 75 % d’ici 2050 par rapport à 2010), faisant de la France l’un des premiers pays à fixer un objectif en empreinte carbone. Cette métrique, qui comptabilise les émissions liées à la fabrication et au transport des biens importés et exclut celles des biens exportés, complète utilement la mesure des émissions territoriales : l’empreinte carbone de la France s’établit à 563 Mt CO_{2e} en 2024, soit 8,2 tonnes CO_{2e} par habitant, dont la moitié est émise à l’étranger (avec par exemple 13 % émis dans l’UE hors France et 11 % en Chine). Elle permet de mesurer l’impact réel de la consommation française et d’éviter qu’une baisse des émissions sur le territoire ne résulte en partie d’un simple report vers l’étranger (« fuites de carbone »).

En matière énergétique, la troisième programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE 3) a été fixée par le décret n° 2026-76 du 12 février 2026, en application de l’article L. 141-1 du code de l’énergie, pour la période 2026-2035. Elle vise 585 TWh de production électrique décarbonée en 2030 (800 TWh et 100 % décarboné en 2050), une relance de l’énergie nucléaire (de 320 à 380 – 420 TWh en 2030-2035 avec la prolongation des réacteurs existants au-delà de 60 ans et la construction de six EPR de nouvelle génération), une progression des énergies renouvelables (éolien en mer 15 GW en 2035, solaire 48 GW en 2030 puis 55-80 GW en 2035), et une réduction de la part des énergies fossiles dans la consommation finale (de 60 % à 40 % en 2030 et 29 % en 2035).

En matière d’adaptation, le troisième plan national d’adaptation (PNACC 3) a été présenté le 10 mars 2025, au terme d’une consultation publique ayant recueilli près de 6 000 contributions. Il comprend 52 mesures et plus de 200 actions, organisées en cinq axes, et repose pour la première fois sur la trajectoire de réchauffement de référence pour la France (TRACC) : + 2 °C en 2030, + 2,7 °C en 2050 et + 4 °C en 2100 par rapport à l’ère préindustrielle. Cette trajectoire a fait l’objet d’un décret n° 2026-23 du 23 janvier 2026 relatif à la trajectoire de réchauffement de référence pour l’adaptation au changement climatique.

LA TRAJECTOIRE DE RÉCHAUFFEMENT DE RÉFÉRENCE POUR L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE



Source : PNACC 3.

Ces trois piliers convergent dans leurs objectifs mais nécessitent une déclinaison opérationnelle en matière de chantiers et de financements qui doit trouver sa traduction dans la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (SPAFTE) puis dans les projets de loi de finances successifs. Cette déclinaison fait aujourd'hui défaut. Aussi, la rapporteure recommande d'associer à la SNBC 3 une feuille de route de mise en œuvre annuelle étroitement coordonnée avec la planification budgétaire. Sans elle, la traduction budgétaire des objectifs reste implicite et le Parlement ne peut l'apprécier qu'a posteriori.

Proposition n° 1. Associer à la SNBC 3 une feuille de route opérationnelle actualisée chaque année et transmise au Parlement avant le dépôt du projet de loi de finances. Pour chaque levier sectoriel, elle préciserait les mesures, leur porteur, leur calendrier et les financements budgétaires et extrabudgétaires mobilisés.

2. Une gouvernance interministérielle resserrée autour du secrétariat général à la planification écologique, garante de la cohérence entre stratégies nationales et déclinaisons locales

La cohérence entre le cadre stratégique et sa mise en œuvre incombe non seulement au ministère chargé de la transition écologique mais également, depuis 2022, à une structure placée auprès du Premier ministre : le secrétariat général à la planification écologique (SGPE). Ce dernier a été institué par le décret n° 2022-990 du 7 juillet 2022 relatif au secrétariat général à la planification écologique. Il est chargé de coordonner l'élaboration des stratégies nationales en matière de climat, d'énergie, de biodiversité et d'économie circulaire et de veiller à la bonne exécution des engagements pris par tous les ministères. Il appuie à ce titre le conseil de

planification écologique, présidé par le Président de la République, qui a pris à compter de 2022 la suite du conseil de défense écologique et dont la cinquième réunion s’est tenue le 19 mai 2026.

a. L’élaboration et la coordination à l’échelle nationale du plan France nation verte

La création du SGPE répond à un besoin jusqu’alors insuffisamment couvert. Ainsi que le relève la Cour des comptes dans son rapport public thématique de septembre 2025 ⁽¹⁾, il ne s’agit plus seulement de fournir des études ponctuelles ou d’animer des réseaux au sein des ministères, mais de construire des outils d’aide à la décision politique et d’assurer la prise en compte de la transition écologique dans l’ensemble des politiques publiques, après le comité interministériel pour le développement durable (2003), le commissariat général au développement durable (2008) et le conseil de défense écologique (2019). Le SGPE a ainsi coordonné l’élaboration du plan « France nation verte », publié en septembre 2023, qui décline en vingt-deux chantiers opérationnels et sept chantiers transversaux les six thématiques issues de la convention citoyenne pour le climat. Il contribue à ce titre à la préparation de la SNBC, de la PPE et du PNACC ; il tient le baromètre de la planification écologique et a conduit quatorze revues sectorielles ; il présente au conseil de planification écologique des bilans réguliers. Il participe, enfin, avec la direction générale du trésor et la direction du budget, à l’élaboration de la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (SPAFTE).

Cette capacité d’influence dépend étroitement du positionnement du SGPE auprès de l’exécutif. De mai 2022 à septembre 2024, le secrétaire général à la planification écologique était également chef du pôle « écologie, agriculture, énergie, logement et transport » du cabinet du Premier ministre, position qui lui donnait, selon la Cour des comptes, une place privilégiée dans les négociations interministérielles. La séparation de ces fonctions, intervenue en septembre 2024, a fragilisé son positionnement, la Cour recommandant, à défaut de rétablir ce lien organique, de lui assurer des liens fonctionnels étroits avec le cabinet ⁽²⁾. La mission d’information de la commission du développement durable sur la territorialisation et le portage des politiques publiques d’aménagement du territoire et de transition énergétique et écologique, conduite par Mme Constance de Pélichy et M. Vincent Thiébaut, a dressé un constat convergent : le SGPE a démontré son utilité comme structure légère et experte, mais son efficacité demeure conditionnée au niveau d’engagement politique du Gouvernement et il se trouve marginalisé dans les circuits décisionnels lorsqu’il est privé d’interface avec le cabinet du Premier ministre ⁽³⁾. La mission a en conséquence proposé, en sa proposition n° 6, de mutualiser le poste de secrétaire général à la planification écologique avec celui de

(1) Cour des comptes, *La transition écologique, rapport public thématique, septembre 2025*.

(2) Cour des comptes, *La transition écologique, rapport public thématique, septembre 2025*.

(3) Mme Constance de Pélichy et M. Vincent Thiébaut, *rapport d’information de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire, mission d’information sur la territorialisation et le portage des politiques publiques en termes d’aménagement du territoire et de transition énergétique et écologique, n° 2506, 18 février 2026*.

chef du pôle « vert » du cabinet du Premier ministre et, en sa proposition n° 5, de consolider le rôle du SGPE en lui confiant la coordination de l'ensemble des schémas nationaux élaborés par les administrations centrales.

Ce constat a trouvé une réponse récente : le Conseil des ministres du 10 septembre 2026 a nommé comme secrétaire général à la planification écologique l'actuel chef du pôle « environnement, énergie, transport et logement » du cabinet du Premier ministre. Cette nomination permet de réunir de nouveau dans une même personne la direction du SGPE et la responsabilité du pôle de Matignon. La rapporteure prend acte de ce rétablissement, dont l'effet utile sur la préparation des arbitrages devra être apprécié au regard du calendrier budgétaire qui s'ouvre. Elle relève néanmoins que cette articulation dépend des choix de nomination du Premier ministre plutôt que d'une garantie institutionnelle, ainsi que l'a montré sa remise en cause en septembre 2024, et que le SGPE a connu trois titulaires successifs en un peu plus de quatre ans, ce qui invite à rechercher les moyens d'en assurer la stabilité. Par ailleurs, la rapporteure fait sienne la proposition du HCC que chaque ministre reçoive du Premier ministre, après avis du SGPE, une lettre de mission « transition écologique » lui détaillant un plan de mise en œuvre précis sur son périmètre.

Proposition n° 2. Garantir la place du secrétariat général à la planification écologique dans la préparation du budget et son association aux réunions interministérielles d'arbitrage budgétaire. Lui confier le rôle de remettre un avis sur la cohérence des plafonds de dépenses ministériels avec la SFEC, dont la synthèse serait rendue publique avec la SPAFTE. Adresser en outre à chaque ministre une lettre de mission « transition écologique » élaborée par le Premier ministre après avis du SGPE.

b. L'organisation à l'échelle locale de la planification de la transition écologique à travers les conférences des parties régionales

À l'échelon local, le SGPE assure par ailleurs la territorialisation de la planification écologique à travers l'animation des conférences des parties (COP) régionales, instituées par la circulaire de la Première ministre du 29 septembre 2023 relative à la territorialisation de la planification écologique. Le dispositif repose sur le co-portage du préfet de région et du président du conseil régional et sur un outillage fourni par le SGPE : répartition régionale des objectifs d'émissions et guide des leviers identifiables, puis jeux de données cartographiques déclinant, à l'échelle départementale et infradépartementale, la SNBC et la TRACC. Chaque COP aboutit à un diagnostic partagé puis à une feuille de route régionale, actualisée chaque année, dont la mise en œuvre a vocation à passer par la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales représentent en effet les échelons politiques et administratifs les plus appropriés pour concevoir et mettre en œuvre les actions en faveur de l'adaptation au changement climatique, de la gestion de l'eau ou de la préservation des sols et de la biodiversité. Les COP s'insèrent dans un cadre de planification locale préexistant : les régions, cheffes de file pour la plupart des volets de la transition écologique, élaborent les schémas régionaux d'aménagement,

de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) prévus à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, et les intercommunalités de plus de 20 000 habitants, les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) prévus à l'article L. 229-26 du code de l'environnement. Les plans pluriannuels d'investissement (PPI) des collectivités ont ainsi vocation à devenir les instruments permettant la mise en œuvre des objectifs déclinés dans les feuilles de route issues des COP, dans les Sraddet et dans les PCAET.

Le bilan de ces deux premières années est, à plusieurs égards, substantiel. En 2025, 17 des 18 régions avaient publié une feuille de route d'atténuation, de biodiversité et de ressources, totalisant près de 1 300 actions. Selon l'analyse du SGPE, ces feuilles de route permettaient de déployer un effort sur deux tiers des baisses d'émissions nécessaires à horizon 2030 ciblées par des actions opérationnelles. La démarche a par ailleurs été étendue à l'adaptation, en application de la circulaire du Premier ministre du 31 mars 2025 et du PNACC 3, avec près de 12 000 participants, la mobilisation de la totalité des départements hexagonaux et l'ajout de plus de 500 actions régionales et de 1 500 actions départementales. S'agissant de la mise en œuvre, 53 % des 1 237 actions des feuilles de route d'atténuation, de biodiversité et de ressources de 14 régions étaient autoévaluées en avancement satisfaisant ou significatif à la fin de 2025 ⁽¹⁾.

Ce bilan doit toutefois être lu à l'aune de limites que le SGPE reconnaît en partie lui-même et que la Cour des comptes et la mission parlementaire précitée ont mises en évidence. La première tient à la portée juridique des COP : instituées par voie de circulaire, elles ne produisent ni obligation ni opposabilité à l'égard des collectivités territoriales, dont la libre administration est garantie par l'article 72 de la Constitution, et leurs feuilles de route coexistent avec des documents de planification qui, eux, reposent sur un fondement législatif. La Cour relève d'ailleurs que certaines régions ont perçu la feuille de route comme une simple programmation d'actions plutôt que comme une véritable planification régionale, cette notion étant réservée à leurs documents stratégiques.

La deuxième limite, la plus déterminante au regard du PLF, est financière. La mise en œuvre des feuilles de route devait s'appuyer sur les contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE), qui devaient être assortis de cibles indicatives et d'une maquette financière. Le SGPE souligne lui-même, s'agissant de l'adaptation, l'unanimité des remontées territoriales sur le besoin de moyens financiers et techniques et de visibilité pluriannuelle, ainsi que l'inquiétude largement partagée quant à la pérennité des financements nationaux, au premier rang desquels le fonds vert : ses autorisations d'engagement, portées à 2,5 milliards d'euros à leur niveau le plus élevé, ont été ramenées à 1,15 milliard d'euros en 2025, la loi de finances pour 2026 les fixant à 837 millions d'euros.

Pour tenter de résoudre les difficultés de financement des projets et d'ingénierie, le Gouvernement a profité du renouvellement des exécutifs

(1) SGPE, *Conférences des parties régionales, Bilan de la 2^{ème} année des COP, 2025*.

municipaux et intercommunaux de mars 2026 pour ouvrir une troisième saison des COP. La circulaire n° 6541/SG du Premier ministre du 25 juin 2026 relative à la territorialisation de la planification écologique, adressée aux préfets de région et de département, organise cette nouvelle étape des COP autour de deux axes. Le premier est l'accompagnement des nouvelles équipes du bloc communal. Le second est la pérennisation des COP régionales, avec un ancrage départemental renforcé et une nouvelle mission de mise en cohérence des financements.

Au titre du premier axe, les préfets de département doivent organiser, avant la fin de l'année 2026, des « sessions d'appropriation des enjeux des politiques publiques prioritaires de transition écologique » pour les élus municipaux et intercommunaux volontaires. Ces sessions doivent transmettre des connaissances concrètes et présenter les stratégies nationales : SNBC, stratégie nationale biodiversité et PNACC. Elles doivent aussi présenter les leviers qui relèvent de la compétence des maires et des présidents d'intercommunalité, et garantir que l'État et ses opérateurs « parlent d'une même voix ». Pour chaque priorité, les supports préparés par le SGPE doivent proposer au moins une solution adossée à un financement et à un opérateur identifiés. Les services déconcentrés de l'État présentent ces sessions au plus près du terrain, notamment les sous-préfets et les directions départementales des territoires. Ils s'appuient sur les opérateurs, dont l'Agence de la transition écologique (Ademe), le Cerema, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'Office français de la biodiversité (OFB), les agences de l'eau, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

Au titre du second axe, les COP régionales restent co-portées par le préfet de région et le président du conseil régional et sont reconduites en 2026. Elles reçoivent un objectif explicite : mettre en cohérence les moyens financiers et d'ingénierie de l'État, de ses opérateurs, des collectivités et de l'Union européenne avec les priorités définies collectivement. Pour cela, les préfets de région doivent réunir d'ici la fin de 2026 une ou plusieurs conférences des financeurs, le cas échéant thématiques, en s'appuyant sur les instances régionales ou départementales existantes. Ces conférences doivent rendre plus lisible l'accompagnement de l'État et des régions en matière d'ingénierie. Un canevas national servira à recenser les financements mobilisés pour les feuilles de route, en particulier au titre du fonds vert, de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). La circulaire demande aussi de poursuivre la déclinaison départementale des COP. Les feuilles de route doivent servir à prioriser les projets financés par les dotations d'investissement et le fonds vert. Elles doivent également alimenter les contrats entre l'État et les collectivités : contrats de plan État-région, CRTE et, outre-mer, contrats de convergence et de transformation. Elles doivent enfin être prises en compte lors de la révision des documents de planification (Sraddet, SCoT, PCAET, PLU(i)).

La rapporteure estime que ce canevas constitue une avancée. Pour servir au contrôle parlementaire, il doit toutefois être consolidé au niveau national et publié,

par exemple, dans l'annexe générale relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

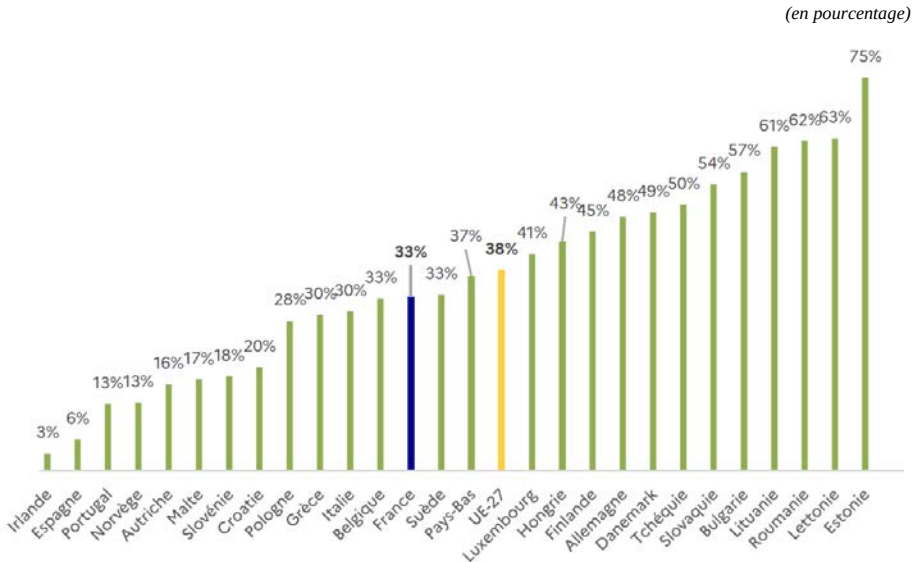
Proposition n° 3. Consolider au niveau national le recensement des financements mobilisés pour les feuilles de route des COP, prévu par la circulaire du 25 juin 2026. Le transmettre chaque année au Parlement en annexe au projet de loi de finances, en distinguant les crédits de l'État, ceux de ses opérateurs, ceux des collectivités et les fonds européens.

B. LE RALENTISSEMENT DU RYTHME DE BAISSSE DES ÉMISSIONS ET LES BESOINS CROISSANTS EN MATIÈRE D'ADAPTATION RENDENT NÉCESSAIRE UNE INTENSIFICATION DES INVESTISSEMENTS

- 1. Le rythme de baisse des émissions est tombé à environ - 2,1 % en 2025 quand la trajectoire 2030 exige désormais près de - 4,5 %, ce qui implique une nette accélération des politiques actuelles**

Sur longue période, la trajectoire française de baisse des émissions de gaz à effet de serre est proche de celle de l'ensemble de l'Union européenne, sans lui être supérieure. L'agence européenne de l'environnement (AEE) fait état d'une baisse d'environ 33 % entre 1990 et 2024 pour la France tandis que les émissions de l'Union européenne avaient diminué d'environ 38 % sur la même période. La France se situe en deçà de la moyenne européenne.

BAISSE DES ÉMISSIONS PAR PAYS ENTRE 1990 ET 2024

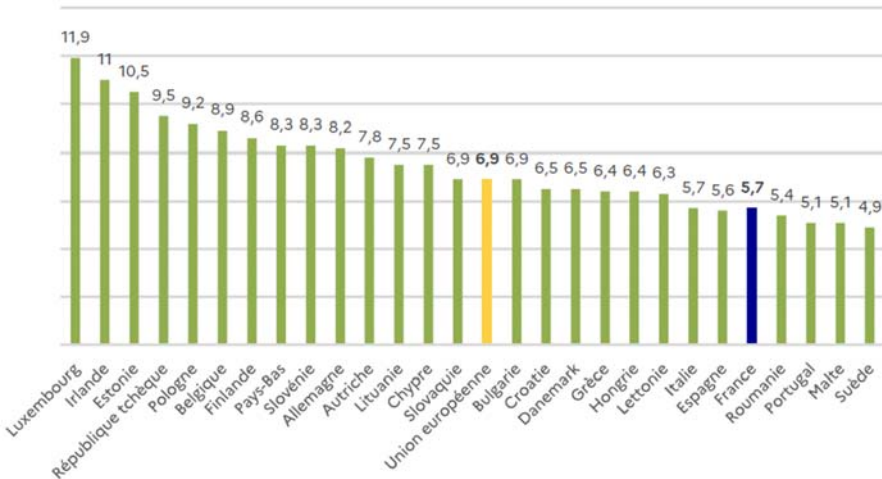


Source : SGPE, Conseil de planification écologique, Bilan de la planification écologique, 19 mai 2026.

En niveau, la position de la France est plus favorable. Rapportées à la population (environ 68,6 millions d’habitants), les émissions par habitant de 2024 s’établissent aux alentours de 5,7 tCO₂e par habitant, soit un ordre de grandeur sensiblement inférieur à la moyenne de l’Union de 6,9 tCO₂e par habitant selon l’AEE. Cette situation tient pour une large part à la structure du système énergétique national, l’électricité produite en France étant très majoritairement décarbonée du fait de l’énergie nucléaire. Elle est donc en partie structurelle, et non le seul produit des politiques récentes. Toutefois, il doit être rappelé que l’empreinte carbone s’élevait à environ 8,2 tCO₂e par habitant en 2024 (SNBC 3). Les émissions importées représentent une partie significative de cette empreinte, ce qui relativise la performance mesurée sur le seul périmètre national.

ÉMISSIONS PAR HABITANT PAR PAYS EN 2024

(en tonnes d'équivalent CO₂ par habitant)



Source : SGPE, Conseil de planification écologique, Bilan de la planification écologique, 19 mai 2026.

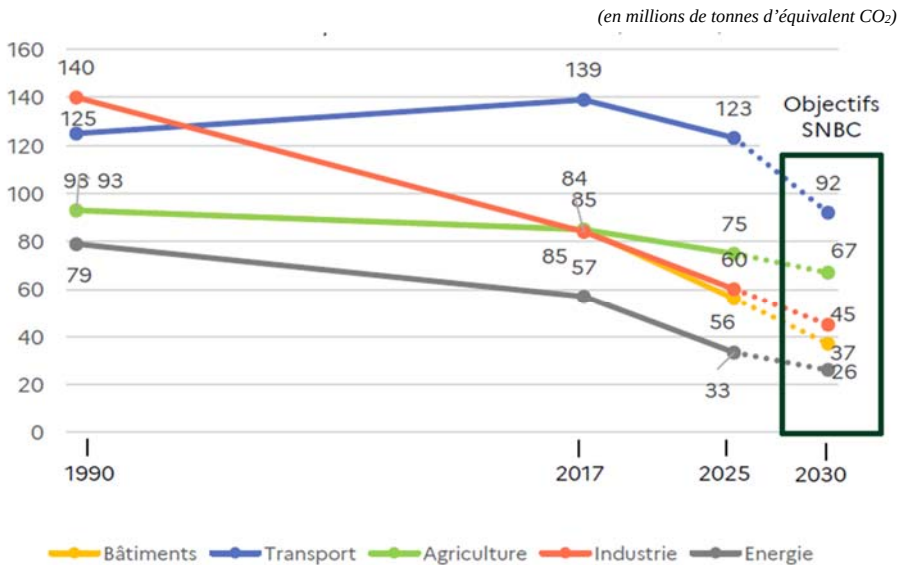
En matière de résultat, la France a réalisé une baisse d'environ 100 MtCO₂e depuis 2017, soit un montant supérieur à celui obtenu entre 1990 et 2017. Selon le SGPE, les émissions sont passées de 547 MtCO₂e en 1990 à 465 MtCO₂e en 2017, soit une baisse de 82 MtCO₂e en vingt-sept ans, à un rythme moyen de l'ordre de – 0,6 % par an. Elles ont ensuite reculé selon le SGPE à 364 MtCO₂e en 2025, soit une baisse de 101 MtCO₂e en huit ans, à un rythme moyen d'environ – 3,2 % par an. La réduction obtenue depuis 2017 est donc supérieure à celle cumulée durant les vingt-sept années précédentes ⁽¹⁾.

Les baisses observées ont été plus fortes dans l'industrie, les bâtiments et l'énergie que dans les transports et l'agriculture. Selon le SGPE, les émissions de l'énergie seraient passées de 57 MtCO₂e en 2017 à 33 MtCO₂e en 2025, soit environ – 42 %. Celles des bâtiments seraient passées de 85 à 56 MtCO₂e (environ – 34 %) et celles de l'industrie de 84 à 60 MtCO₂e (environ – 29 %). Les transports (de 139 à 123 MtCO₂e) et l'agriculture (de 85 à 75 MtCO₂e) n'auraient reculé que d'environ 12 % chacun. Ces écarts traduisent des logiques différentes. Dans l'énergie et l'industrie, la baisse résulte de la sortie du charbon, de la décarbonation de sites industriels et de la contraction de certaines activités, la part respective des gains structurels et des effets de baisse de l'activité demeurant à documenter. Dans les bâtiments, la baisse tient à la moindre consommation d'énergies fossiles du fait de la hausse des prix de l'énergie, notamment de gaz naturel, sans que le rythme de rénovation soit à lui seul explicatif. Dans les transports, le renouvellement du parc et la diffusion des véhicules électriques restent en deçà de ce que requiert la trajectoire. Ce secteur demeure le premier émetteur national (34 % des émissions

(1) SGPE, Bilan de la planification écologique, Conseil de planification écologique, 19 mai 2026.

en 2025) et se situe, selon la série du SGPE, à un niveau proche de celui de 1990 (125 MtCO_{2e} à l'époque, contre environ 123 MtCO_{2e} en 2025)⁽¹⁾. Dans l'agriculture, la baisse est plus lente, la diminution des cheptels étant en partie compensée par les émissions liées aux engrais azotés.

**ÉMISSIONS ANNUELLES DOMESTIQUES DE GAZ À EFFET DE SERRE RÉALISÉES
PAR SECTEUR ET CIBLE 2030**

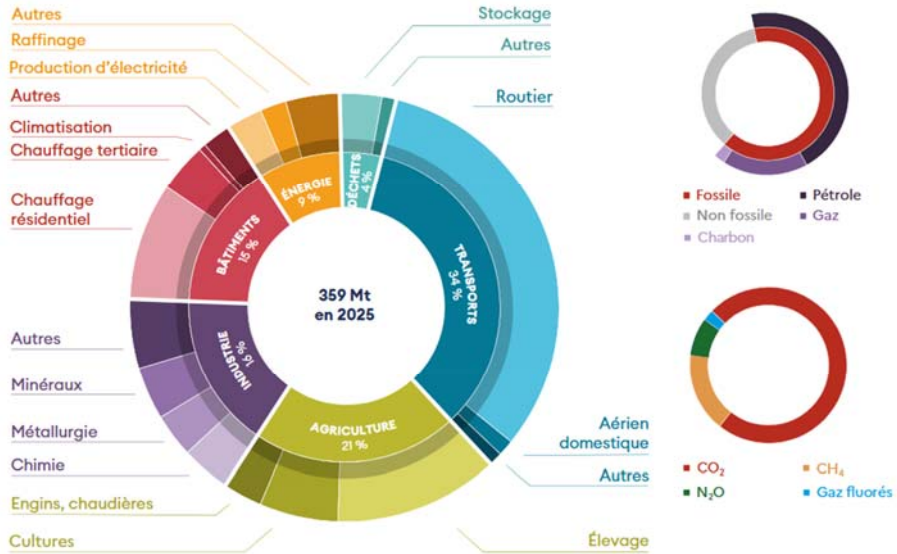


Source : SGPE, Conseil de planification écologique, Bilan de la planification écologique, 19 mai 2026.

Ainsi, en 2025, le secteur des transports est le premier contributeur aux émissions territoriales de GES. La France a émis, en 2025, 359 Mt eqCO₂ d'après le Haut conseil pour le climat (HCC). Les transports représentent 34 % de ces émissions totales brutes, suivis par l'agriculture qui représente 21 %. Par ailleurs, les émissions de méthane (CH₄) représentaient 16 % des émissions territoriales brutes (60 Mt eqCO₂) en 2024. Ces émissions proviennent essentiellement de l'agriculture (43 Mt eqCO₂) et des déchets (12 Mt eqCO₂). La majorité des émissions de GES en France sont dues à l'usage des combustibles fossiles, en premier lieu le pétrole (70 % des émissions fossiles), suivi par le gaz fossile (26 %) et, enfin, le charbon (4 %). Pour rappel, la SNBC 3 vise la sortie des fossiles, avec une sortie du charbon en 2030, une sortie du pétrole à horizon 2040-2045 et une sortie du gaz fossile à horizon 2050.

(1) SGPE, Bilan de la planification écologique, Conseil de planification écologique, 19 mai 2026.

VUE D'ENSEMBLE DES ÉMISSIONS BRUTES DE GAZ À EFFET DE SERRE EN 2025 EN FRANCE

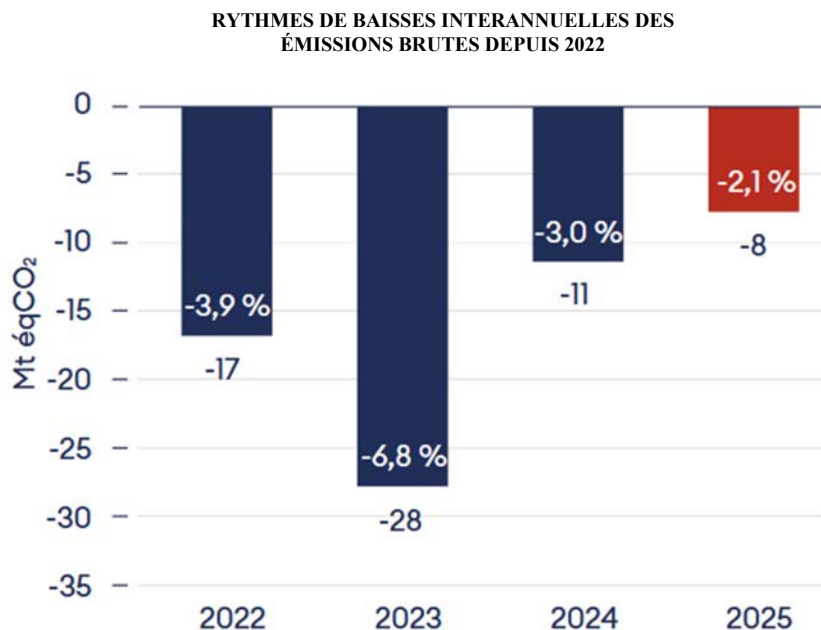


Source : Haut conseil pour le climat (HCC).

Pour autant, la baisse des émissions de GES semble ralentir depuis 2024 alors qu'elle nécessite au contraire une accélération nette afin d'atteindre les objectifs de 2030. Le Haut conseil pour le climat (HCC) relève une baisse ramenée à environ - 2,1 % en 2025 et - 3 % en 2024, après des variations annuelles comprises entre - 3,9 % et - 6,8 % au cours des années précédant 2024. Le HCC, dans son huitième rapport annuel du 9 juillet 2026, retient la même lecture et note que « le rythme de baisse d'émissions a encore ralenti en France ». Pour rappel, la SNBC 3 fixe pour 2030 une réduction de 50 % des émissions brutes par rapport à 1990. Le SGPE en tire une cible d'environ 279 MtCO₂e, soit une baisse de 85 MtCO₂e à réaliser entre 2025 et 2030 ⁽¹⁾.

Le SGPE en déduit un rythme requis d'environ - 4,5 % par an, à comparer aux objectifs implicites des trois stratégies successives (- 2,2 % par an pour la SNBC 1, - 2,7 % pour la SNBC 2). De même, le HCC souligne que, pour respecter le troisième budget carbone, le rythme de baisse doit « au moins, doubler, pour atteindre en moyenne plus de 4 % par an en 2026, 2027 et 2028 », l'effort étant « en grande partie reporté sur la fin de période ». Il relève aussi que la baisse de 2025 est portée « à moitié par une baisse d'activité tendancielle dans l'industrie et l'élevage », ce qui en limite le caractère reproductible. La rapporteure estime que ces constats plaident pour que le Parlement puisse rapprocher la couleur des dépenses retracée par le budget vert et les résultats physiques de chaque secteur.

(1) SGPE, Bilan de la planification écologique, Conseil de planification écologique, 19 mai 2026.



Source : Haut conseil pour le climat (HCC).

Les efforts sectoriels attendus sont ainsi considérables mais demeurent atteignables à condition selon le SGPE de « redoubler d’efforts », notamment par l’électrification des usages (transports, chauffage, procédés industriels), dont le retard constitue l’un des principaux points de fragilité identifiés ⁽¹⁾. Le HCC formule en 2026 un diagnostic comparable et préconise de « doubler les investissements bas-carbone, publics comme privés » ⁽²⁾.

(1) SGPE, Bilan de la planification écologique, Conseil de planification écologique, 19 mai 2026.

(2) Haut conseil pour le climat, Dangers climatiques : la France face à ses responsabilités, Rapport annuel 2026, juillet 2026.

2. Les inondations de l'hiver 2025-2026 puis les vagues de chaleur et la sécheresse de l'été 2026 ont fait basculer le financement de l'adaptation d'un enjeu prospectif à une urgence budgétaire immédiate

La séquence climatique de l'hiver 2025-2026 puis de l'été 2026 a donné aux scénarios du PNACC 3 une traduction concrète et a placé la question des moyens de financement de ce plan au centre du débat public et gouvernemental.

L'année 2026 a d'abord été marquée, en février, par les tempêtes Nils (12 février) et Pedro (19 février) et par les crues du bassin de la Garonne et de l'Ouest du pays. France Assureurs et la Caisse centrale de réassurance (CCR) en ont estimé le coût à 1,2 milliard d'euros, dont 900 millions d'euros au titre des tempêtes et environ 290 millions d'euros au titre des inondations relevant du régime des catastrophes naturelles. L'été a ensuite constitué un événement sans précédent dans les séries de Météo-France : trois vagues de chaleur successives totalisant 53 jours, un déficit pluviométrique de l'ordre de 40 %, une sécheresse des sols qualifiée de « sans précédent en moyenne à l'échelle du pays » et une année 2026 appelée à devenir celle de la surface brûlée la plus importante jamais enregistrée. Selon les données provisoires de Santé publique France, non consolidées à la date du 15 septembre 2026, ces épisodes ont entraîné au moins 7 800 décès en excès. Sur le plan économique, le ministre de l'économie a évalué le coût des canicules à « au moins » 0,1 point de croissance, avec une production agricole en recul de 8 % en moyenne et de plus de 30 % pour le maïs. Ces chocs, rapprochés dans le temps, ont fait de l'adaptation une question immédiate, dont les modalités de financement doivent désormais être arbitrées.

Les mesures mises en place à ce stade sont réelles mais restent en effet encore limitées face aux enjeux : le fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit « fonds Barnier ») a été porté à 300 millions d'euros en 2025 et en 2026, soit + 75 millions d'euros ; une expérimentation de 30 millions d'euros a été mise en place depuis 2025 sur la prévention du retrait-gonflement des argiles dans onze départements ; la liste des communes exposées au recul du trait de côte a été élargie à 371 communes ; Bpifrance a accompagné, au moyen de garanties vertes, près de 3 000 entreprises pour 1,1 milliard d'euros de crédits. Les études de vulnérabilité des gestionnaires de transport et d'énergie progressent, RTE annonçant 24 milliards d'euros d'investissements pour adapter 80 % du réseau d'ici 2040.

Il convient toutefois de reconnaître que le dimensionnement et le financement des actions restent un enjeu structurant de la mise en œuvre du PNACC, l'année 2026 devant permettre de transformer les études de vulnérabilité en plans d'actions opérationnels, dimensionnés et financés. Cette situation s'inscrit dans un contexte où les autorisations d'engagement du fonds vert, principal vecteur de financement des collectivités, sont passées de 2,5 milliards d'euros à 1,15 milliard d'euros en 2025, puis à 837 millions en 2026. Enfin, ainsi que le relève la Cour des comptes, la SPAFTE ne comporte pas, à ce jour, de trajectoire relative

à l'axe d'adaptation ⁽¹⁾. L'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) évaluait en septembre 2025 à environ 1,7 milliard d'euros les moyens spécifiquement dédiés à l'adaptation en 2025, dont 939 millions d'euros pour les agences de l'eau. Il concluait qu'« il n'existe pas, à ce jour, de vision globale par les pouvoirs publics de l'enjeu du financement de l'adaptation à l'échelle nationale » ⁽²⁾.

La rapporteure estime ainsi nécessaire d'intégrer à la SPAFTE un plan de financement pluriannuel du PNACC 3. Elle recommande aussi d'élaborer des principes de répartition des pertes et dommages entre l'État, les collectivités, les assurances, les entreprises et les ménages.

Proposition n° 4. Intégrer dans la SPAFTE un plan de financement pluriannuel du PNACC 3. Pour chaque mesure, il préciserait les besoins, la répartition de la charge entre l'État, les collectivités, les assureurs et les acteurs privés, les crédits ouverts et exécutés et les leviers réglementaires mobilisés.

Dans ce contexte, par une lettre du 29 juillet 2026, le Premier ministre a chargé la ministre de la transition écologique de présenter des mesures concrètes d'accélération de la mise en œuvre du PNACC 3. Ces mesures doivent porter sur la gestion des bâtiments, l'agriculture, les transports, la gestion de l'eau et l'éducation, notamment l'adaptation de l'organisation scolaire et universitaire aux nouveaux rythmes climatiques et le calendrier des examens en cas de canicule. La lettre demande qu'elles soient rapidement opérationnelles et n'exclut pas le redéploiement de financements existants. Les conclusions doivent être remises au Premier ministre à la fin du mois de septembre en vue d'une présentation début octobre 2026.

Sur le volet financier, la ministre chargée de la transition écologique a évoqué la piste d'un plan de financement quinquennal reposant sur la mobilisation d'environ 10 milliards d'euros par an de prêts de long terme, distribués par la Caisse des dépôts et consignations sur les ressources du fonds d'épargne, au bénéfice de projets portés notamment par les établissements de santé, les propriétaires et gestionnaires de bâtiments publics et les collectivités territoriales. Elle a évoqué à cet effet un relèvement du plafond réglementaire du livret A de 22 950 euros à 30 000 euros, en précisant qu'il ne s'agirait pas d'un prélèvement supplémentaire sur les ménages.

Parallèlement, le 11 septembre 2026, à l'occasion d'un événement réunissant M. Roland Lescure, ministre chargé de l'économie et des finances, et M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué chargé de la transition écologique, la direction générale du trésor a publié une étude sur l'impact du changement climatique sur les finances publiques et les effets macroéconomiques de l'adaptation. Selon cette étude, en l'absence de mesures d'adaptation

(1) *Cour des comptes, La transition écologique, rapport public thématique, septembre 2025.*

(2) *Institut de l'économie pour le climat, Adapter la France à + 4 C : moyens, besoins, financements, septembre 2025.*

supplémentaires, le changement climatique pourrait réduire le PIB de 3,6 % en 2050 et dégrader le solde public de 1,8 point de PIB. Les stratégies d'adaptation déjà mises en œuvre auraient permis d'éviter jusqu'à 50 % des pertes d'activité ⁽¹⁾. Deux groupes de travail ont été lancés à cette occasion. Le premier, consacré aux entreprises, est présidé par M. Benoît Leguet, directeur général d'I4CE : il doit améliorer la connaissance des risques, identifier les besoins d'adaptation et développer des filières industrielles françaises et européennes, notamment pour les équipements de climatisation et de pompes à chaleur. Le second, consacré au financement, est présidé par Mme Cécilia Berthaud, de l'Inspection générale des finances : il doit clarifier la répartition des investissements entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs privés, ainsi que le rôle des banques et des assureurs.

Il ressort de cet ensemble que l'architecture de financement de l'adaptation doit être l'un des axes du PLF pour 2027. Ses paramètres essentiels sont encore ouverts : montant des besoins, répartition entre État, collectivités et secteur privé, place des instruments extrabudgétaires comme les prêts de la Caisse des dépôts, et rôle de l'assurance. La rapporteure prend acte de la mobilisation gouvernementale, tout en relevant que la lettre du 29 juillet 2026 ne garantit pas, par elle-même, des moyens nouveaux.

(1) Direction générale du trésor, *Enjeux économiques de l'adaptation au changement climatique, Coût de la non-adaptation et effets économiques de l'adaptation*, septembre 2026.

II. LE PLF POUR 2027 DOIT TRANSFORMER L'URGENCE CLIMATIQUE EN UNE PRIORITÉ ASSUMÉE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE FORTEMENT CONTRAINT

Face à l'intensification des besoins de financement de la transition écologique, il revient au PLF pour 2027 de traduire, dans un contexte budgétaire pourtant contraint, la priorité affichée par le Gouvernement en faveur de la transition écologique. Cette traduction budgétaire suppose, en premier lieu, que l'État concentre son soutien sur les instruments les plus efficaces, au regard de l'ampleur des besoins de financement. Elle implique, en second lieu, d'apprécier si les arbitrages retenus dans le présent PLF permettent effectivement de préserver, voire de renforcer, les crédits consacrés à la transition écologique, avec une attention particulière portée au financement de l'adaptation au changement climatique, dont l'actualité récente a rappelé l'urgence.

A. LES BESOINS DE FINANCEMENT CROISSANTS EN FAVEUR DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE IMPOSENT À L'ÉTAT DE CONCENTRER SON SOUTIEN SUR LES INSTRUMENTS LES PLUS EFFICIENTS

1. La stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique évalue à près de 82 milliards d'euros par an en 2030 le besoin d'investissements supplémentaires pour la transition écologique

La réussite de la transition écologique, tant en matière d'atténuation que d'adaptation, suppose la mobilisation d'investissements publics et privés considérables, dont l'ampleur et la répartition entre acteurs demeurent, à ce jour, insuffisamment articulées avec l'examen du PLF. Pour tenter de remédier à ce défaut d'articulation, la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFTE) dresse, depuis octobre 2024, un panorama des financements de l'ensemble des acteurs de l'économie en faveur de la transition écologique et présente une trajectoire des financements de l'État pour la transition écologique, en s'appuyant sur les données du budget vert, les données budgétaires et fiscales issues de la planification écologique, ainsi que sur la SNBC et la PPE.

Il reste, en tout état de cause, difficile d'apprécier l'écart entre la trajectoire dessinée par la SPAFTE et la réalité des investissements prévus dans chaque PLF, et d'articuler pleinement les programmations climatiques (SNBC, PPE, PNACC), dont les horizons s'échelonnent jusqu'à 2050, voire 2100 pour le PNACC et la TRACC, avec celle des finances publiques et du PLF, dont l'horizon demeure annuel. En particulier, la présentation tardive de la SPAFTE, remise au Parlement au moment même du débat budgétaire annuel, ne lui permet pas de se prononcer utilement, en amont, sur l'articulation entre les programmations climatiques et les finances publiques. Aussi la rapporteure estime-t-elle, comme la Cour des comptes dans son rapport public thématique de septembre 2025 sur la transition

écologique ⁽¹⁾, que la SPAFTE gagnerait à être transmise au Parlement au printemps de chaque année, en amont de la procédure budgétaire, par exemple à l'occasion du « printemps de l'évaluation », afin d'orienter plus efficacement les choix d'investissements publics et privés de moyen et long termes, et de permettre à la représentation nationale de disposer d'un rendez-vous annuel dédié à ces orientations pluriannuelles. La remise tardive affecte aussi le budget vert. Pour le PLF pour 2026, il a été publié le 24 octobre 2025, dix jours après le dépôt du texte et le jour de l'ouverture de la séance publique, et la SPAFTE le 27 octobre. À la date du présent rapport, l'édition annexée au PLF pour 2027 n'est pas disponible.

Proposition n° 5. Réformer le calendrier des documents budgétaires « verts ». La SPAFTE serait transmise au Parlement au printemps, accompagnée d'un avis du Haut conseil pour le climat et suivie d'un débat en séance publique. Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État serait joint au projet de loi de finances dès son dépôt.

L'évaluation chiffrée de ces besoins de financement, si elle varie selon les méthodologies retenues, converge sur un ordre de grandeur commun. Selon la Cour des comptes, qui compare les estimations disponibles sur un même périmètre, les investissements bas-carbone supplémentaires bruts nécessaires en 2030 par rapport à 2023 s'établissent, selon les sources, entre + 82 milliards d'euros (SPAFTE), + 87 milliards d'euros (I4CE), + 101 milliards d'euros (rapport Pisani-Ferry-Mahfouz sur les incidences économiques de l'action pour le climat) et + 106,9 milliards d'euros (France Stratégie), soit un montant total d'investissements bas-carbone bruts de l'ordre de 200 milliards d'euros par an en 2030. Le Haut conseil pour le climat, sans produire d'évaluation propre, a repris le chiffrage de la SPAFTE et rappelé, dans son rapport annuel de juillet 2026, la nécessité d'un doublement des investissements bas-carbone d'ici 2030, en soulignant que « l'assurance de la stabilité des trajectoires financières à long terme est indispensable et manque aujourd'hui ». Ces travaux sont, en toute rigueur, difficilement comparables, dans la mesure où leurs années de référence diffèrent et où ils ne retiennent ni les mêmes secteurs impliqués ni la même définition des investissements en faveur de la transition écologique.

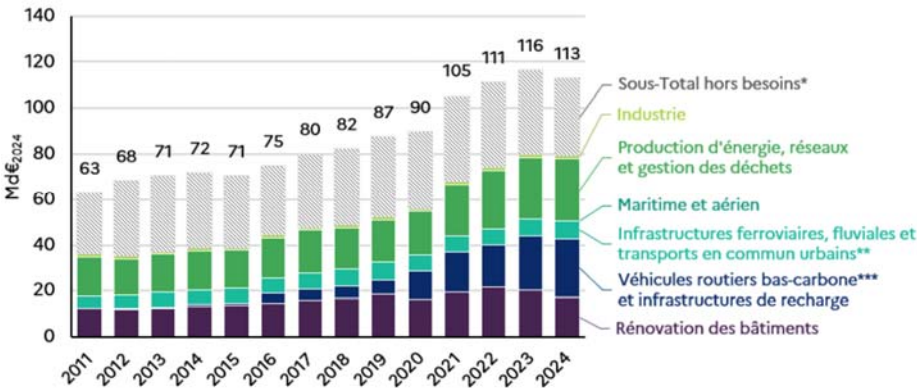
Or, le niveau des investissements réalisés en 2024 confirme l'urgence de doubler les investissements bas-carbone d'ici 2030. Après une dynamique de croissance continue entre 2021 et 2023 de 90 à 116 milliards d'euros selon la SPAFTE 2025, les investissements en faveur de la transition écologique en France ont reculé en 2024, pour s'établir à 113 milliards d'euros, avec une stagnation attendue en 2025. Ce recul touche d'abord le secteur du bâtiment : les dépenses de performance énergétique des bâtiments neufs diminuent sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt, qui a freiné la construction, tandis que les investissements dans la rénovation énergétique des logements reculent également, en dépit d'une réforme des aides favorable aux rénovations d'ampleur. À l'inverse, plusieurs postes progressent : les dépenses du parc nucléaire, avec l'achèvement du chantier de

(1) Cour des comptes, *La transition écologique, rapport public thématique*, septembre 2025.

Flamanville, les investissements dans les réseaux électriques et la régénération des infrastructures de transport.

INVESTISSEMENTS BAS-CARBONE EN FRANCE
PAR SECTEUR POUR LA SPAFTE

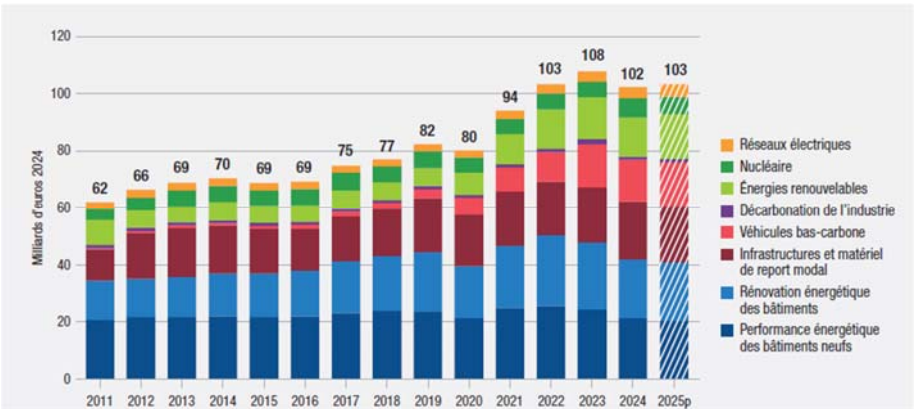
(en milliards d'euros)



Source : SPAFTE 2025.

INVESTISSEMENTS BAS-CARBONE EN FRANCE
PAR SECTEUR POUR I4CE

(en milliards d'euros)

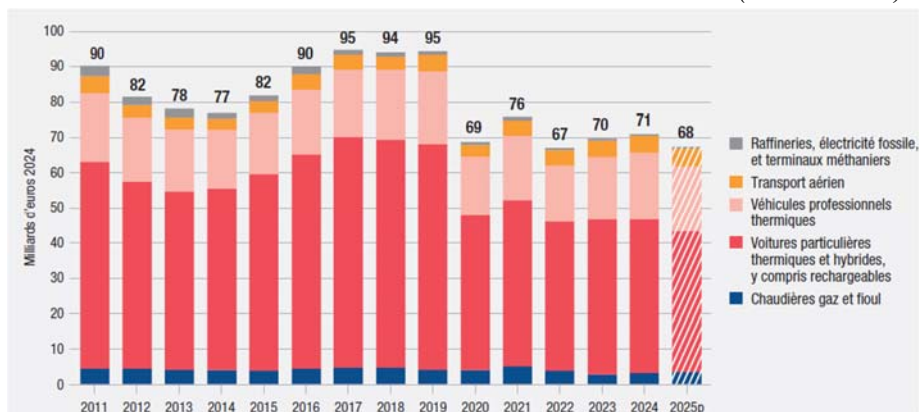


Source : I4CE, Panorama des financements climat, édition 2025.

Inversement, les investissements fossiles, qui se concentrent dans les véhicules thermiques, sont en légère augmentation depuis 2022 pour atteindre 71,1 milliards d'euros en 2024. En l'absence de nouvelles réglementations, et malgré une légère baisse anticipée pour 2025, leur niveau se maintient dans la plupart des secteurs. En particulier, les ventes de véhicules utilitaires légers et de poids lourds restent dominées par des modèles thermiques, et les investissements correspondants ont progressé de 2,9 milliards d'euros entre 2022 et 2024.

INVESTISSEMENTS FOSSILES EN FRANCE PAR SECTEUR

(en milliards d'euros)

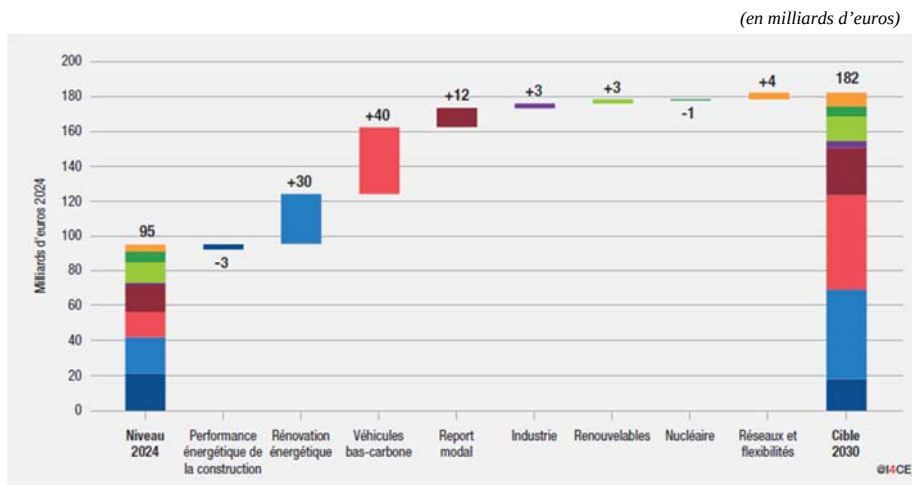


Source : I4CE, Panorama des financements climat, édition 2025.

Par ailleurs, la répartition sectorielle des 82 milliards d'euros d'investissements supplémentaires d'ici à 2030 identifiés fait apparaître des priorités contrastées. Selon I4CE, la rénovation énergétique des bâtiments doit croître plus fortement, de l'ordre de + 30 milliards d'euros, afin de porter à 700 000 par an le nombre de rénovations performantes et d'atteindre 577 000 pompes à chaleur installées par an. Les véhicules bas-carbone constituent un poste d'effort significatif avec un besoin de l'ordre de + 40 milliards d'euros, porté par l'objectif de la SNBC 3 de faire passer la part des véhicules électriques à 15 % en 2030 dans le parc total contre environ 3 % en 2025 ⁽¹⁾. La décarbonation de l'industrie nécessitera un effort de 3 milliards d'euros permettant principalement l'électrification des procédés de production ainsi que la capture et le stockage du carbone tandis que le développement de la production d'énergies bas-carbone nécessitera près de 3 milliards d'euros, avec la construction progressive d'au moins six EPR de seconde génération.

(1) I4CE, Panorama des financements climat, édition 2025.

LES BESOINS D'INVESTISSEMENT CLIMAT EN 2030 PAR SECTEUR



Source : I4CE, *Panorama des financements climat*, édition 2025.

S'agissant des porteurs de projets du secteur privé, trois catégories concentrent l'essentiel de l'effort. Dans le logement, les ménages et les bailleurs sociaux demeurent les principaux porteurs de projets de rénovation énergétique (15,1 milliards d'euros investis en 2024, devant atteindre 30,8 milliards d'euros en 2030 selon I4CE ⁽¹⁾), financés par un ensemble d'instruments budgétaires et extrabudgétaires – dispositif MaPrimeRénov' opéré par l'Agence nationale de l'habitat, éco-prêt à taux zéro, certificats d'économies d'énergie, taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée – dont l'articulation doit désormais privilégier les rénovations globales sur les rénovations par geste unique ainsi que le remplacement pour le chauffage des chaudières au fioul ou au gaz. Pour l'électrification des véhicules, les investissements des ménages et des entreprises sont passés de 2,6 milliards d'euros en 2019 à 17 milliards d'euros en 2023 selon I4CE (et devront progresser de + 38,6 milliards d'euros d'ici 2030). Pour la production d'énergie bas-carbone, la relance du programme électronucléaire (prolongation du parc existant au-delà de 60 ans, lancement de six réacteurs EPR de seconde génération) suppose, selon l'analyse du think tank The Shift Project, « un effort massif d'investissement, de recrutement et de formation » ainsi qu'une convergence sur un schéma de financement stable, tandis que le développement des énergies renouvelables électriques (éolien en mer, photovoltaïque) continue de reposer sur des financements majoritairement privés ⁽²⁾.

S'agissant des porteurs de projets du secteur public, deux catégories principales de besoins se dégagent. Le parc de bâtiments publics représente plus de la moitié des dépenses climatiques des collectivités territoriales, dont les

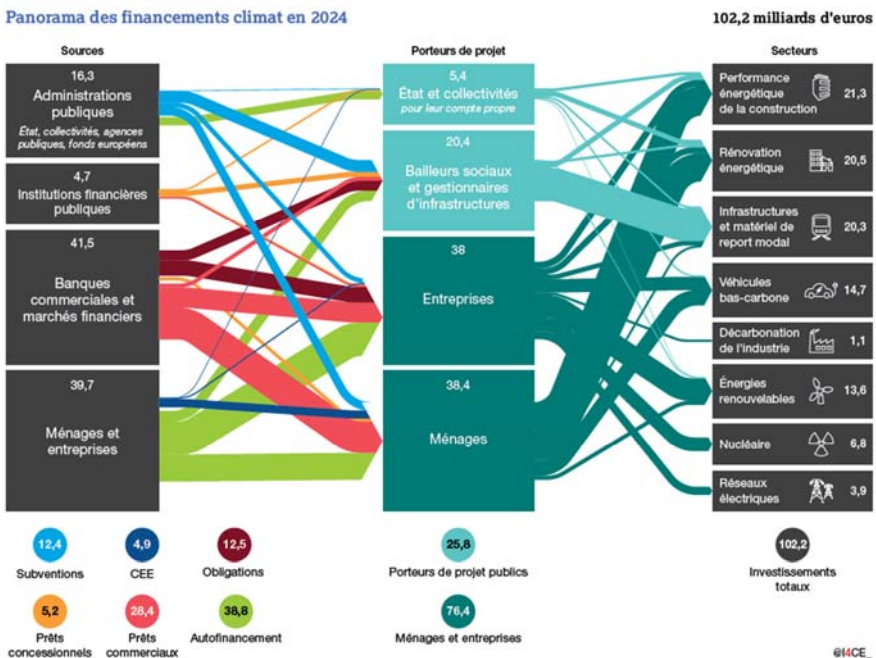
(1) I4CE, *Panorama des financements climat*, édition 2025.

(2) The Shift Project, *Réussir la transition dans l'incertitude : la méthode Shift en 20 projets*, avril 2026.

investissements en la matière (construction performante et rénovation des bâtiments publics, modernisation de l'éclairage public) sont passés de 6 milliards d'euros en 2017 à 8 milliards d'euros en 2024 selon I4CE ; à cela s'ajoutent les besoins propres du parc immobilier de l'État, également concerné par les objectifs de rénovation énergétique. Les infrastructures de transport, portées par les gestionnaires publics d'infrastructures (SNCF Réseau, RATP, Société des Grands Projets, autorités organisatrices de la mobilité), nécessitent des efforts substantiels : le transport ferroviaire, qui a mobilisé 7,7 milliards d'euros d'investissements en 2024, doit voir ceux-ci croître encore de 6 milliards d'euros d'ici 2030, ce qui appelle, selon I4CE, un financement public supplémentaire compris entre 1,6 et 3,4 milliards d'euros selon les leviers mobilisés (efficacité industrielle du réseau, trajectoire des péages ferroviaires, maîtrise des coûts de financement).

Il ressort de l'ensemble de ces travaux que l'atteinte des objectifs climatiques impose, pour chaque catégorie d'acteurs, une forte hausse de la part des investissements bas-carbone, sans que la répartition entre secteurs public et privé de la charge de financement ne soit déterminée. Selon les travaux réalisés par I4CE, les pouvoirs publics portent en 2024 près de 16 % du financement des investissements par des instruments budgétaires, pour un montant évalué à 16,3 milliards d'euros en 2024

LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE EN 2024



Cette répartition finale dépend, en réalité, très largement des politiques publiques déployées, ainsi que l'illustrent les deux scénarios explorés par I4CE pour 2030 : dans une configuration où les pouvoirs publics maintiennent leur cadre fiscal et réglementaire de 2024, la dépense publique supplémentaire atteint le haut de la fourchette à 52 milliards d'euros, ce qui réduit mécaniquement la part relative des financements privés dans le total des investissements climat ; à l'inverse, dans une configuration combinant renforcement de la réglementation, suppression de certaines dépenses fiscales défavorables, recentrage des aides sur les ménages modestes et relèvement de la tarification carbone, la dépense publique supplémentaire peut être ramenée à 18 milliards d'euros, mais au prix d'une contribution accrue des ménages et des entreprises, qui peut se heurter à leurs capacités financières limitées ou accentuer les inégalités sociales devant le coût de la transition. Dans un contexte de finances publiques contraintes, marqué par l'objectif de reprise en main de la trajectoire des comptes publics dès 2026, le choix entre ces deux logiques – soutien budgétaire direct ou transfert de charge vers les acteurs économiques par la réglementation et la fiscalité – constitue précisément l'arbitrage central que le PLF pour 2027 devra trancher.

Or, la rapporteure souligne que ni la SPAFTE ni le présent projet ne documentent ce choix. Ce choix relève de l'arbitrage politique, mais il appartient au Gouvernement de rendre explicite la position retenue.

Proposition n° 6. Faire de la SPAFTE une véritable stratégie de financement. Pour chaque secteur, elle présenterait l'articulation retenue entre réglementation, signal-prix et soutien public. Elle en déduirait la trajectoire pluriannuelle de financement public. Elle préciserait la répartition de la charge entre l'État, les collectivités, les entreprises et les ménages, par niveau de revenu.

2. L'État a mobilisé 46 milliards d'euros favorables à la transition écologique en 2025 et engagé une doctrine de ciblage de la dépense publique

Les 16,3 milliards d'euros recensés par I4CE pour 2024 ne mesurent que la part des investissements bas-carbone financée, au moment de leur réalisation, par l'ensemble des pouvoirs publics – État, collectivités territoriales, agences publiques et fonds européens –, qu'il s'agisse de leurs investissements propres ou des subventions qu'ils accordent aux ménages, aux entreprises, aux bailleurs sociaux et aux gestionnaires d'infrastructures. Ce chiffre ne renseigne donc ni sur l'ensemble des dépenses de l'État qui concourent à la transition écologique, ni sur le caractère favorable ou défavorable à l'environnement de ses autres dépenses.

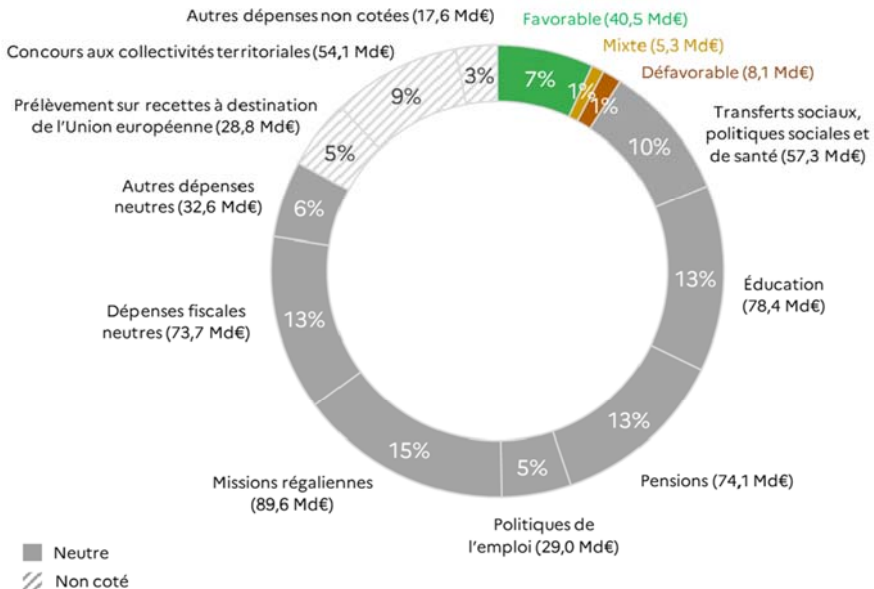
Depuis 2020, le budget de l'État est examiné au prisme de son impact sur l'environnement, en application du 6° du I de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, qui fonde le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, dit « budget vert », annexé chaque année au PLF. Cet exercice de cotation des dépenses budgétaires et fiscales, utile et progressivement affiné depuis sa création, ne permet cependant ni de dessiner la

trajectoire financière pluriannuelle nécessaire à la mise en œuvre de la transition écologique ni d’apprécier l’écart entre cette trajectoire et la réalité des investissements réalisés : il photographie, année après année, la couleur environnementale de la dépense de l’État, sans en projeter les besoins futurs.

Selon les analyses du budget vert annexé au PLF pour 2026 (octobre 2025), dernière édition disponible à la date du présent rapport, sur un périmètre total de 589,2 milliards d’euros de dépenses budgétaires et fiscales de l’État, les dépenses ayant un impact sur l’environnement, qu’il soit favorable, défavorable ou mixte, s’élèvent à 53,9 milliards d’euros dans le PLF pour 2026, dont 33,1 milliards d’euros de crédits budgétaires, 7,2 milliards d’euros de taxes affectées plafonnées et 13,6 milliards d’euros de dépenses fiscales. Le solde, très majoritairement composé de dépenses neutres ou non cotées, c’est-à-dire sans impact significatif sur l’environnement, représente 535 milliards d’euros, dont 435 milliards d’euros de dépenses neutres (74 % du périmètre étudié). Cette proportion, si elle illustre le caractère encore marginal de la politique environnementale dans la masse de la dépense publique, ne doit pas conduire à en minorer la portée : ces montants demeurent essentiels à la réalisation des investissements favorables à la transition écologique.

PÉRIMÈTRE DU BUDGET VERT DANS LE CADRE DU PLF POUR 2026

(en milliards d’euros)



Source : rapport sur l’impact environnemental du budget de l’État, octobre 2025.

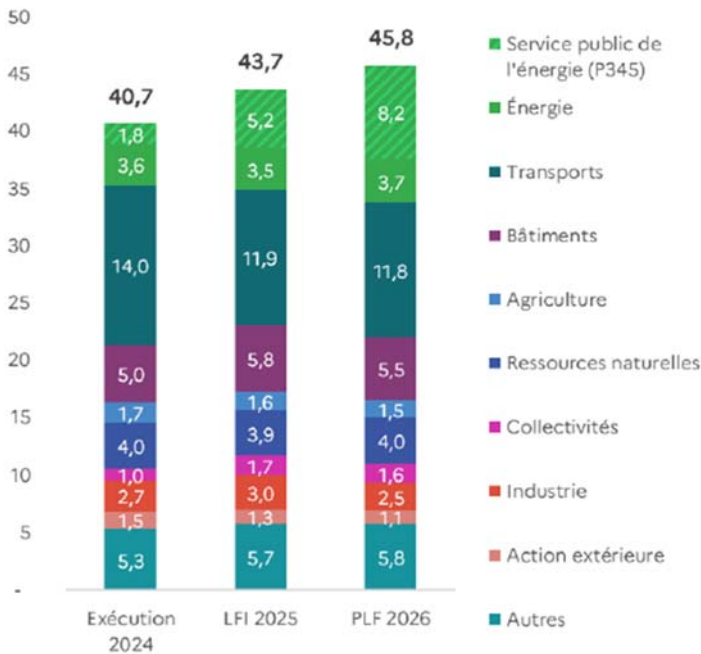
Au sein de ce périmètre, les dépenses favorables à l’environnement – celles qui ne sont défavorables sur aucun des six axes environnementaux cotés – et les

dépenses mixtes – favorables sur un axe mais défavorables sur un autre – s’élèvent ensemble à 45,8 milliards d’euros dans le PLF pour 2026, contre 43,7 milliards d’euros en LFI pour 2025 et 40,7 milliards d’euros exécutés en 2024, soit une progression de 2,1 milliards d’euros par rapport à la LFI pour 2025 et de 5,1 milliards d’euros par rapport à l’exécution 2024.

Cette tendance haussière des dépenses vertes de l’État se confirme depuis plusieurs années : sur la base des données plus récentes, publiées en mai 2026 par le SGPE, les dépenses de l’État favorables à au moins un axe environnemental sont passées de 37 milliards d’euros en exécution 2021 à 46 milliards d’euros en exécution 2025, soit une hausse de près de 25 % sur la période ⁽¹⁾.

COMPOSITION DES DÉPENSES DE L’ÉTAT FAVORABLES À AU MOINS UN AXE ENVIRONNEMENTAL

(en milliards d’euros)

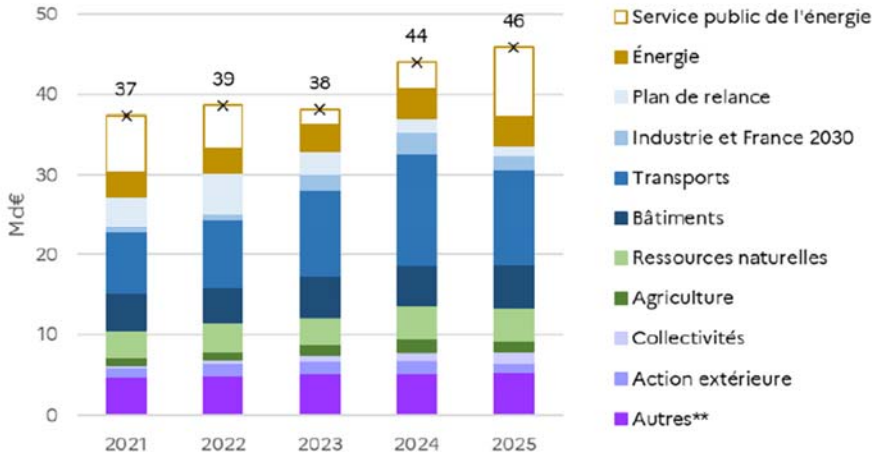


Source : rapport sur l’impact environnemental du budget de l’État, octobre 2025.

(1) SGPE, Bilan de la planification écologique, Conseil de planification écologique, 19 mai 2026.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT FAVORABLES À AU MOINS UN AXE ENVIRONNEMENTAL

(en milliards d'euros)



Montants exécutés chaque année au périmètre des dépenses de l'État et des dépenses fiscales.

Source : SGPE, Bilan de la planification écologique, Conseil de planification écologique, 19 mai 2026.

La cotation environnementale des dépenses de l'État dans le budget vert

L'impact environnemental de chaque dépense de l'État – action budgétaire, taxe affectée plafonnée ou dépense fiscale – est apprécié de manière multidimensionnelle, sur **six axes** environnementaux, en cohérence avec la taxonomie européenne. Le premier axe, dit « **atténuation climat** », correspond aux objectifs des politiques de lutte contre le changement climatique, au premier rang desquels la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la séquestration du carbone par les écosystèmes. Le deuxième axe, l'« **adaptation climat** », recouvre les mesures renforçant la résilience face aux impacts du changement climatique, telles que les transformations structurelles des infrastructures ou le soutien à la prévention des risques naturels. Le troisième axe, l'« **eau** », concerne les objectifs quantitatifs d'utilisation et de gestion durable des ressources en eaux terrestres et maritimes. Le quatrième axe, les « **déchets** », caractérise la transition vers l'économie circulaire ainsi que la prévention des risques technologiques. Le cinquième axe, les « **pollutions** », a trait à la prévention, au contrôle et à la résorption de la pollution de l'eau, de l'air et des sols. Le sixième axe, la « **biodiversité** », renvoie à la préservation, à la protection et à la restauration de la biodiversité et des écosystèmes ainsi qu'à la gestion durable des espaces naturels, agricoles et forestiers.

La cotation s'opère en deux temps. Dans un premier temps, chaque dépense reçoit, sur chacun des six axes, une note comprise entre - 1 et 3, appréciée par comparaison à un scénario d'absence de dépense. Une note de 3 signale une dépense ayant un objectif environnemental principal ou participant directement à une écoactivité ; une note de 2, une dépense sans objectif environnemental affiché mais dont l'impact indirect favorable est avéré ; une note de 1, une dépense favorable mais à l'impact controversé, notamment lorsque des effets positifs de court terme s'accompagnent d'un risque de verrouillage technologique à long terme. Une note de 0 correspond à une dépense neutre, sans effet significatif sur l'environnement, tandis qu'une note de -1 signale une dépense constituant une atteinte directe à l'environnement ou incitant à des comportements défavorables.

Dans un second temps, ces notes par axe sont agrégées en une cotation globale. Une dépense est dite favorable lorsqu'elle est cotée favorablement sur un ou plusieurs axes et n'est cotée, sur tous les autres, que neutre ou non cotée. Elle est dite défavorable selon la même logique inversée : dépense défavorable sur un ou plusieurs axes, neutre ou non cotée sur tous les autres. Elle est dite mixte lorsqu'elle cumule, sur des axes différents, une cotation favorable et une cotation défavorable. Elle est dite neutre lorsque tous les axes sont cotés neutres, et non cotée lorsqu'aucun axe n'est coté.

Pour compléter l'intérêt du budget vert, la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 fixe, en son article 15, un objectif de verdissement des dépenses de l'État : hors plan de relance, le ratio entre, d'une part, les dépenses défavorables à l'environnement et, d'autre part, les dépenses favorables et mixtes doit s'améliorer d'au moins 30 % entre la loi de finances initiale pour 2022 et le PLF pour 2027. Établi à 0,30 en loi de finances initiale pour 2022, ce ratio devra ainsi être ramené à 0,21 au plus tard au PLF pour 2027. Or, dès le PLF pour 2026, cet objectif est atteint : le ratio s'établit à 0,178, soit une diminution de 41 % par rapport à la base 2022, résultant conjointement de la progression de 35 % des dépenses favorables hors relance et du recul de 16 % des dépenses défavorables. La rapporteure prend acte de cette trajectoire favorable, tout en appelant à la vigilance sur sa poursuite au-delà de 2027, alors qu'aucun objectif de verdissement n'est à ce jour fixé pour la période postérieure à l'actuelle loi de programmation. La rapporteure propose ainsi d'inscrire dans la prochaine loi de programmation des finances publiques une véritable trajectoire pluriannuelle des crédits de la transition écologique, cohérente avec la SPAFTE et les budgets carbone.

Proposition n° 7. Inscrire dans la prochaine loi de programmation des finances publiques une trajectoire pluriannuelle des crédits de la transition écologique, cohérente avec la SPAFTE et les budgets carbone, et fixer un nouvel objectif de verdissement du budget de l'État plus exigeant que celui atteint dès le PLF pour 2026.

Selon le HCC, la LFI pour 2025 comportait 8,5 milliards d'euros de dépenses défavorables à l'atténuation, et la SPAFTE en projette la stabilisation jusqu'en 2028. Plusieurs dispositifs n'y sont pas comptés comme défavorables : l'absence de taxation du kérosène, l'écart de taxation entre gazole et essence, la TVA réduite sur les billets d'avion et l'accise réduite du transport maritime. Ils

représentaient 7,77 milliards d’euros de moindre recette en 2023, selon l’IGF. Le Réseau Action Climat évalue à plus de 15 milliards d’euros par an les dépenses publiques néfastes au climat et à la biodiversité. Toute réduction soulève des enjeux de compétitivité, de cohésion territoriale et de compatibilité avec le droit de l’Union et les engagements internationaux ; elle ne peut être que progressive et accompagnée.

Entendue par la rapporteure, la direction de la législation fiscale a indiqué que le PLF pour 2027 ne comporte pas de nouvelle réduction significative des dépenses fiscales défavorables. La trajectoire de hausse du tarif d’accise sur le gazole non routier est maintenue jusqu’à son alignement sur le tarif de droit commun en 2030. Aucune nouvelle réduction des tarifs réduits dont bénéficient certaines activités industrielles n’est en revanche envisagée, dans un contexte défavorable de forte hausse des prix des carburants. La trajectoire prévue en 2024 pour le gazole non routier agricole, révisée après la crise agricole, n’est pas reprise, et les tarifs réduits applicables aux carburants B100 et E85 sont maintenus en raison des enjeux économiques de ces filières. Le remboursement partiel d’accise sur le gazole des poids lourds, dont l’article 130 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a pourtant fixé l’alignement sur le tarif normal à l’horizon 2030, n’est pas davantage concerné.

Proposition n° 8. Présenter dans la SPAFTE une trajectoire de réduction progressive des dépenses fiscales défavorables et l’assortir de mesures d’accompagnement des secteurs et des ménages concernés.

Cette amélioration du ratio de verdissement ne procède pas d’une progression indifférenciée de la dépense publique en faveur de l’environnement, mais d’un recentrage assumé de l’intervention de l’État. Il s’agit en effet d’identifier les situations dans lesquelles la dépense publique demeure nécessaire, en particulier pour l’accompagnement des ménages aux revenus modestes, dont les ressources ne permettent pas de financer seuls les investissements bas-carbone, et celles où d’autres instruments, moins coûteux pour les finances publiques, peuvent être mobilisés : normes réglementaires, fiscalité incitative, garanties ou avances remboursables. Il revient ainsi au PLF pour 2027 de confirmer cette double trajectoire – poursuite du recentrage de la dépense publique sur les instruments les plus efficaces et progression continue des crédits en faveur de la transition écologique.

Cette double trajectoire gagnerait à être complétée par un troisième principe : chaque fois que l’État réduit une dépense fiscale qui accroît la vulnérabilité environnementale du pays, une partie du produit ainsi dégagé devrait contribuer à réduire cette vulnérabilité. Les réductions de dépenses fiscales défavorables sont aujourd’hui présentées comme des mesures de rendement, dont le produit se fond dans le budget général. Ainsi, la dépense fiscale attachée au tarif réduit du gazole non routier, hors usages agricoles, est passée de 713 à 466 millions

d'euros entre 2024 et 2026 selon le budget vert, sans que l'emploi de cette économie soit retracé. L'acceptabilité de ces réformes en pâtit. La rapporteure propose de donner à ce redéploiement une priorité claire : les investissements qui réduisent simultanément la vulnérabilité climatique et la vulnérabilité sanitaire. Il s'agit notamment de l'amélioration de la qualité de l'air, de la rénovation et de l'adaptation des écoles, de la lutte contre les îlots de chaleur, de l'adaptation des établissements de santé aux fortes chaleurs, de la sécurisation de l'eau potable et de la réduction des pollutions chimiques.

Ce principe suppose d'abord un instrument de traçabilité. Les résultats de ce travail de suivi pourraient être publiés dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, prévu au 6° du I de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Pour chaque dépense fiscale défavorable faisant l'objet d'une réduction ou d'une suppression, le rapport retracerait les économies attendues et réalisées ainsi que les redéploiements correspondants. Il distinguerait les investissements qui contribuent à la fois à l'adaptation, à la réduction des pollutions et à la prévention des risques sanitaires. Il présenterait enfin, lorsque les données le permettent, une estimation des coûts futurs évités. La trajectoire de taxation du gazole non routier, la réduction progressive du remboursement partiel d'accise sur le gazole des poids lourds et, le cas échéant, l'extinction programmée du tarif nul applicable aux essais aéronautiques et navals en constitueraient les premières lignes.

Proposition n° 9. Mettre en place, dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, un suivi spécifique des dépenses fiscales défavorables à l'environnement qui retracerait les économies attendues et réalisées du fait de leur suppression et les redéploiements correspondants. Il comporterait, lorsque les données le permettent, une estimation des coûts futurs évités.

3. Le budget vert gagnerait à rendre visibles les bénéfices sanitaires des dépenses de transition écologique dans une approche « Une seule santé »

Le budget vert apprécie l'impact des dépenses de l'État sur le climat et l'environnement, mais ne dit rien de leurs effets sur la santé humaine. Cette lacune prive le Parlement d'une information utile à l'arbitrage budgétaire, alors que de nombreuses dépenses de transition écologique réduisent aussi l'exposition de la population à des risques sanitaires. Elle est d'autant plus notable que le Gouvernement a annoncé, le 7 avril 2026, une nouvelle stratégie interministérielle fondée sur l'approche « Une seule santé ». Cette stratégie doit succéder au quatrième plan national santé-environnement et être publiée avant la fin de l'année 2026, sans que ses moyens financiers aient été précisés.

En effet, les enjeux sanitaires liés à l'environnement sont considérables. Selon le SGPE, plus de 40 000 décès par an sont imputés à la pollution atmosphérique, et plus de 5 700 décès ont été liés à l'exposition à la chaleur en 2025. Toujours selon le SGPE, 28,5 % des Français sont exposés à une eau contaminée

par des pesticides à des niveaux non conformes, et 36 % des enfants de moins de trois ans dépassent la dose journalière tolérable de cadmium⁽¹⁾. Les vagues de chaleur de l'été 2026 ont entraîné au moins 7 800 décès en excès, selon les données provisoires de Santé publique France.

De nombreuses dépenses de transition écologique réduisent simultanément ces risques. La rénovation d'une école diminue sa consommation d'énergie, mais aussi la chaleur excessive en été, la mauvaise qualité de l'air intérieur et l'exposition des enfants aux polluants ; la végétalisation de sa cour lutte contre l'îlot de chaleur et le ruissellement tout en améliorant le confort des élèves. La rénovation d'un réseau d'eau réduit les fuites et sécurise face à la sécheresse une ressource essentielle à la santé, ainsi mieux protégée. La réduction des émissions du transport routier, que favoriserait l'électrification des poids lourds, abaisse à la fois les émissions de gaz à effet de serre et les concentrations de particules fines et de dioxyde d'azote. Or, ces polluants sont à l'origine de maladies cardiovasculaires et respiratoires, donc de dépenses de santé. La réduction des pollutions chimiques protège enfin les écosystèmes et limite l'exposition humaine à des risques sanitaires de long terme.

La rapporteure propose de compléter la lecture environnementale du budget par une lecture santé-environnement, sans créer de document nouveau. Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État pourrait identifier, parmi les dépenses favorables, celles qui réduisent l'exposition de la population à la pollution de l'air et de l'eau, à la chaleur et aux substances chimiques. Il présenterait aussi les moyens consacrés à la future stratégie « Une seule santé ».

Proposition n° 10. Doter le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État d'un volet santé-environnement. Il identifierait, parmi les dépenses favorables, celles qui réduisent l'exposition de la population à la pollution de l'air et de l'eau, à la chaleur et aux substances chimiques, et présenterait les moyens consacrés à la stratégie nationale « Une seule santé ».

B. LE PLF POUR 2027 POURSUIT LES EFFORTS ENGAGÉS EN FAVEUR DE L'ATTÉNUATION DANS TOUS LES DOMAINES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

Le PLF pour 2027 s'inscrit dans un cadre budgétaire particulièrement contraint. Le Gouvernement s'est fixé pour 2027 un objectif de déficit public de 5,0 % du produit intérieur brut, contre 5,4 % en 2026. L'ajustement repose prioritairement sur la dépense : les crédits de la plupart des ministères sont gelés en euros courants et les hausses accordées à certaines priorités sont compensées par des baisses équivalentes sur d'autres champs. Le Gouvernement fait par ailleurs de la stabilité fiscale un principe : aucune hausse générale des principaux impôts n'est proposée. Dans ce contexte, la transition écologique figure parmi les politiques dont les moyens progressent. Elle reste parmi les budgets en hausse qui traduisent, selon

(1) SGPE, Bilan de la planification écologique, Conseil de planification écologique, 19 mai 2026.

le Gouvernement, « un choix marqué en faveur des dépenses d'avenir ». Les crédits du budget général de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » passent de 22,14 à 22,47 milliards d'euros. Les taxes affectées plafonnées à ses opérateurs passent de 6,59 à 6,71 milliards d'euros, et le fonds vert est porté à près de 1 milliard d'euros d'engagements nouveaux. Les moyens de la mission, crédits du budget général et taxes affectées plafonnées confondus, atteignent ainsi 29,2 milliards d'euros, en hausse de 1,6 % en valeur par rapport à la LFI pour 2026. Le schéma d'emplois des opérateurs de la mission prévoit par ailleurs la suppression de 208 équivalents temps plein.

Cette priorité s'exprime également à travers des ajustements fiscaux ciblés et des recentrages de dispositifs existants, en particulier : dans les transports, premier secteur émetteur, où le projet de loi renforce les incitations fiscales à la décarbonation et la contribution des infrastructures de longue distance ; dans le logement, où il poursuit le soutien aux ménages modestes pour la rénovation énergétique et face au prix de l'énergie ; dans l'industrie et la production d'énergie renouvelable et décarbonée, au service de l'électrification des usages ; en matière d'économie circulaire enfin, où il se borne à sécuriser l'assiette des taxes sur les déchets sans mobiliser davantage le principe pollueur-payeur.

1. Le renforcement des incitations fiscales environnementales dans le secteur des transports et de la contribution des infrastructures de transport de longue distance

Le secteur des transports reste le premier émetteur national de gaz à effet de serre. Il représente 34 % des émissions en 2025, à un niveau proche de celui de 1990 ; et il concentre aussi une part importante des dépenses de l'État défavorables à l'environnement. Selon le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF pour 2026, ces dépenses atteignent 3,7 milliards d'euros dans les transports, dont 2,9 milliards d'euros de dépenses fiscales. Le remboursement partiel d'accise sur le gazole des poids lourds en représente à lui seul 1,18 milliard d'euros.

Afin de respecter le principe de stabilité fiscale souhaité par le Gouvernement, le PLF pour 2027 ne propose pas de réforme d'ensemble de la fiscalité des transports. Il procède par ajustements ciblés, concentrés pour l'essentiel dans l'article 24, principale disposition fiscale à visée environnementale du projet de loi, et dans l'article 25 relatif à la fiscalité des véhicules. S'y ajoute, à l'article 22, le relèvement, à des fins de rendement, de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance. Les évaluations préalables permettent d'en mesurer l'incidence budgétaire.

**INCIDENCE BUDGÉTAIRE DES MESURES FISCALES DU PLF POUR 2027
RELATIVES AUX TRANSPORTS**

(en millions d'euros)

Article	Mesure	Incidence
19	Prorogation sans limitation de durée du tarif nul d'accise pour les travaux et les essais aéronautiques et navals	- 31
21	Tarif réduit de solidarité de la TTAP pour les résidents ultramarins	- 12,7
21	Exonération de tarif de solidarité au départ de Strasbourg-Entzheim	- 3,8
22	Modulation du taux de la TEITLD selon la rentabilité	+ 800
24	Tarif réduit d'accise sur l'électricité des poids lourds électriques	- 16
24	Renouvellement du tarif réduit sur l'électricité fournie aux navires à quai	- 0,3
24	Prorogation de la TIRUERT et création de l'IRICC	non chiffré
24	Soutien aux carburants de synthèse pour l'aviation	sans incidence en 2027
25	Recentrage du suramortissement des véhicules lourds	non chiffré
25	Abattement de malus masse réservé aux hybrides émettant moins de 125 gCO ₂ /km	- 22
15 et 42	Contribution exceptionnelle des grandes entreprises de transport maritime affectée à l'AFIT France	+ 300

Source : évaluations préalables des articles du PLF pour 2027.

a. Le passage de la TIRUERT à un dispositif d'incitation à la réduction de l'intensité carbone des carburants

En premier lieu, l'article 24 du PLF pour 2027 organise le passage de la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (**TIRUERT**) au dispositif d'incitation à la réduction de l'intensité carbone des carburants (**IRICC**). La TIRUERT est prévue à l'article 300 *bis* du code général des impôts. Elle fixe un pourcentage cible d'énergie renouvelable dans les carburants mis à la consommation, distinct pour les essences et pour les gazoles. Chaque opérateur est taxé à hauteur de l'écart entre cette cible et la part d'énergie renouvelable effectivement incorporée. Son caractère fortement comportemental rend en réalité son rendement budgétaire marginal.

Ce dispositif doit être remplacé pour transposer la directive (UE) 2023/2413 du 18 octobre 2023, dite « RED III », dont le délai de transposition a expiré le 21 mai 2025. Celle-ci fixe pour 2030 deux objectifs dans les transports : une réduction de 14,5 % de l'intensité en gaz à effet de serre de l'énergie utilisée et une part combinée d'au moins 5,5 % de biocarburants avancés et de carburants renouvelables d'origine non biologique, dont au moins 1 % pour ces derniers.

Pour y parvenir, le Gouvernement souhaite mettre en place un mécanisme d'incitation à la réduction de l'intensité carbone des carburants (IRICC) dont

l'entrée en vigueur, d'abord envisagée pour 2026, a été reportée au 1^{er} janvier 2027. L'article 24 diffère une seconde fois cette échéance. La date de bascule, que l'ordonnance n° 2026-671 du 27 juillet 2026 portant divers ajustements du code des impositions sur les biens et services fixait au 1^{er} janvier 2027, est remplacée par une date fixée par décret, au plus tard le 1^{er} janvier 2028 (VII de l'article 24). D'ici là, la TIRUERT est maintenue et ses cibles d'incorporation pour 2027 sont relevées de 10,5 % à 10,7 % pour les essences et de 9,4 % à 10,2 % pour les gazoles (II). Si la bascule intervient en cours d'année 2027, un mécanisme transitoire (VIII) permettra de comptabiliser au titre de l'IRICC les volumes incorporés depuis le 1^{er} janvier 2027, sans double compte avec la TIRUERT.

Par ailleurs, l'article 24 définit aux articles L. 287-1 à L. 287-25 du code de l'énergie le nouveau dispositif de l'IRICC, sous la forme non plus d'une taxe mais d'une obligation assortie d'un marché de certificats et d'un régime de sanctions administratives (b du III de l'article 24). Il impose aux obligés quatre obligations cumulatives : une réduction minimale de l'intensité carbone des carburants fournis, selon une trajectoire fixée par la loi jusqu'en 2035 ; une part minimale de biocarburants ou de biogaz, fixée par arrêté pour chaque catégorie de carburant ; des parts minimales de biocarburants avancés, de carburants renouvelables d'origine non biologique ou bas-carbone ; et un volume minimal de biocarburants d'origine viticole.

TRAJECTOIRE MINIMALE DE RÉDUCTION DE L'INTENSITÉ CARBONE DES CARBURANTS.

(en pourcentage)

2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
7,3	8,5	9,6	10,7	12,2	13,7	15,2	16,6	18,1

Note : En 2027, les fournisseurs de carburants doivent ainsi réduire de 7,3 % la quantité de gaz à effet de serre émise pour chaque unité d'énergie qu'ils vendent, par rapport à une valeur de référence. Pour faire baisser cette moyenne, ils doivent incorporer des énergies bas-carbone dans leur offre globale, soit en augmentant la part de biocarburants durables (comme le bioéthanol ou le biodiesel) directement dans l'essence et le gazole classiques, soit en fournissant davantage d'énergies propres comme le bioGNV (biogaz pour camions), l'hydrogène renouvelable ou de l'électricité bas-carbone sur les bornes de recharge rapide.

Source : PLF pour 2027.

L'atteinte des objectifs devra être justifiée par des certificats dématérialisés, inscrits dans une base nationale reliée à la base de l'Union européenne (nouvel article L. 287-11 du code de l'énergie). Les manquements sont sanctionnés dans la limite de 950 euros par tonne de CO₂ équivalent non évitée pour l'objectif de réduction de l'intensité carbone (nouvel article L. 287-15).

La rapporteure salue l'inscription dans la loi d'une trajectoire pluriannuelle jusqu'en 2035, qui donne aux distributeurs et aux producteurs la visibilité qui manquait à la TIRUERT, révisée chaque année. Elle formule toutefois deux observations. En premier lieu, le niveau d'obligation fixé pour 2030 (10,7 %) est inférieur à l'objectif de 14,5 % de la directive. Selon la direction générale de l'énergie et du climat, l'écart restant serait porté par le transport ferroviaire, la recharge privée et d'autres contributions non couvertes par l'obligation. La

rapporteuse souhaite que la décomposition de l'écart soit étayée chaque année, par exemple dans la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (SPAFTE). En deuxième lieu, l'IRICC est par nature extrabudgétaire. Son coût est supporté par les consommateurs dans le prix des carburants. Il n'est ni retracé par le budget vert ni soumis à l'autorisation annuelle du Parlement, à l'instar des certificats d'économies d'énergie. La disponibilité de la biomasse pour produire ces carburants verts en est par ailleurs une limite : la SNBC 3 anticipe qu'en 2030 la demande de biocarburants dépassera l'offre nationale et nécessitera temporairement des importations. La rapporteure estime en conséquence que la montée en charge du dispositif devrait faire l'objet d'un suivi public annuel des certificats et de l'origine des matières premières pour la réalisation de ces carburants verts.

b. La création d'un mécanisme de soutien à la production de carburants de synthèse pour l'aviation financé par une contribution assise sur le kérosène fossile

Le règlement (UE) 2023/2405 du 18 octobre 2023, dit « ReFuelEU Aviation », impose aux fournisseurs de carburant d'aviation de l'Union européenne des parts minimales de carburants d'aviation durables depuis 2025. À partir de 2030, il leur impose en outre une part minimale de carburants de synthèse, selon une trajectoire croissante : 1,2 % en moyenne sur 2030-2031, 2 % en 2032, 5 % en 2035 et 10 % en 2040. Ces carburants, produits à partir d'hydrogène et de carbone capturé directement dans l'atmosphère ou issu de sources industrielles, se heurtent à des risques technologiques élevés et à un coût de production très supérieur à celui des énergies fossiles. Selon l'évaluation préalable, les premiers projets produiraient à un coût compris entre 4 000 et 7 000 euros par tonne. Ce coût se compare à 600 à 1 000 euros par tonne pour le kérosène et à environ 2 000 euros par tonne pour les biocarburants d'aviation. L'absence de marché de référence prive en outre les producteurs de visibilité sur leurs prix de vente.

Le III de l'article 24 du PLF pour 2027 crée en conséquence un dispositif de soutien aux carburants de synthèse pour l'aviation (e-CAD) aux articles L. 286-1 à L. 286-8 du code de l'énergie. Il repose sur une double mise en concurrence conduite par un organisme chargé par l'État d'une mission de service public :

- l'organisme achète les carburants de synthèse aux producteurs, dans le cadre de contrats d'une durée maximale de quinze ans dont le prix peut être indexé sur celui de l'électricité ;

- il les revend aux fournisseurs de carburant d'aviation, dans le cadre de contrats de courte durée, de trois à cinq ans.

Les volumes sous contrat sont plafonnés à 160 000 tonnes par an. Selon le Gouvernement, ce volume permettrait de couvrir la totalité des obligations de la France au titre de ReFuelEU Aviation jusqu'en 2034. L'écart éventuel entre les coûts d'achat et les recettes de revente constitue une charge de service public qui est compensée à l'organisme en mobilisant le produit des sanctions de ReFuelEU

Aviation et, à défaut, une contribution pour le développement des carburants de synthèse pour l'aviation instituée au **4° du I de l'article 24**, qui crée les articles L. 322-83 à L. 322-91 du code des impositions sur les biens et services. Cette contribution sera due par les redevables de l'accise sur les carburéacteurs, à proportion des volumes de kérosène fossile mis à la consommation sur le territoire métropolitain au cours de l'année précédente, et son montant sera fixé afin de permettre de couvrir le montant résiduel de la charge de service public.

Le Gouvernement présente ce mécanisme comme neutre pour les finances de l'État. L'évaluation préalable en précise toutefois le profil financier : le système dégagerait d'abord des recettes d'environ 200 millions d'euros sur 2030-2033. Il deviendrait ensuite déficitaire de 0,5 milliard d'euros (scénario de prix hauts) à 1,2 milliard d'euros (scénario de prix bas) sur 2034-2040. Il ferait ainsi peser « un coût pour les finances publiques d'environ 650 millions d'euros sur dix ans ». Ce coût serait couvert par les sanctions et par la contribution, donc supporté en dernier ressort par le secteur aérien. La contribution ne serait vraisemblablement appelée qu'à compter du milieu de la prochaine décennie.

c. L'électrification du transport routier de marchandises est encouragée par un tarif réduit d'accise sur l'électricité et par le recentrage du suramortissement sur le surcoût des véhicules

● Le transport routier de marchandises demeure, comme le rappelle l'évaluation préalable, le seul grand secteur économique dont les émissions n'ont pas connu de baisse structurelle depuis 1990. Au 1^{er} janvier 2025, seuls 1 203 des 563 460 poids lourds du parc étaient électriques. Leur part de marché dans les immatriculations neuves était de 2 % en 2025, contre un objectif de 50 % en 2030. Selon le SGPE, environ 900 poids lourds électriques ont été immatriculés en 2025, contre une cible de 3 500 ⁽¹⁾. Le coût d'acquisition des véhicules électriques, environ deux fois supérieur à celui d'un modèle diesel, pèse sur un secteur dont plus de 80 % des entreprises comptent moins de dix salariés.

Les **1° et 2° du I de l'article 24** créent, à l'article L. 312-53 du code des impositions sur les biens et services, un tarif réduit d'accise de 0,50 euro par mégawattheure pour l'électricité consommée par les véhicules de transport routier de marchandises de plus de 7,5 tonnes dont elle est la source d'énergie exclusive. Le tarif normal de ce droit est de 26,35 euros par mégawattheure. Sur la base des hypothèses de l'évaluation préalable (70 000 kilomètres par an et 120 kWh aux 100 kilomètres, soit 84 MWh), l'avantage atteint près de 2 200 euros par an et par véhicule. Il s'ajoute à la possibilité de valoriser cette électricité sous forme de certificats au titre de l'IRICC.

Le coût de la mesure croît avec l'électrification du parc : 16 millions d'euros en 2027, 40 millions d'euros en 2029 et 130 millions d'euros en 2032. Le tarif proposé correspond au minimum de taxation prévu pour un usage professionnel par

(1) SGPE, Bilan de la planification écologique, Conseil de planification écologique, 19 mai 2026.

la directive 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Il est toutefois subordonné à une décision d'exécution du Conseil. Le Gouvernement indique que la demande sera présentée au début de l'automne 2026 et fait déjà l'objet d'échanges préliminaires avec la Commission.

- Dans le même esprit, le **3° du I de l'article 24** renouvelle le tarif réduit applicable à l'électricité fournie aux navires à quai (article L. 312-56 du même code). La décision d'exécution (UE) 2020/1629 du Conseil du 29 octobre 2020 qui l'autorise expire le 31 décembre 2026, et son renouvellement est demandé pour 2027-2032. Le tarif concerne environ 300 bornes, auxquelles s'ajoutent 30 en cours de déploiement, et une consommation de 12 000 MWh par an, pour un coût de 0,3 million d'euros par an.

- **L'article 25** du PLF pour 2027 réforme par ailleurs la déduction exceptionnelle, dite « suramortissement », prévue à l'article 39 *decies A* du code général des impôts, qui permet aux entreprises de pratiquer une déduction exceptionnelle au titre des véhicules acquis neufs dont le poids total autorisé en charge est supérieur ou égal à 2,6 tonnes et qui utilisent exclusivement une ou plusieurs énergies propres. Depuis l'article 77 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025, deux régimes coexistent au sein de ce dispositif :

- les véhicules à émission nulle, acquis neufs ou ayant fait l'objet d'une transformation en motorisation électrique à batterie ou à pile à combustible à hydrogène (« retrofit ») bénéficient d'un taux de la déduction qui varie entre 40 % et 115 % selon leur poids, appliqué au seul surcoût d'acquisition par rapport à un véhicule thermique ;

- les autres véhicules au gaz naturel ou au biométhane, au dual fuel, à l'ED95 ou au B100 bénéficient d'un taux de la déduction qui varie entre 20 % et 60 % selon leur poids, appliqué à la totalité de leur valeur d'acquisition.

Le coût d'acquisition des véhicules au gaz étant proche de celui des véhicules diesel, cette assiette crée selon le Gouvernement un effet d'aubaine. Le **1° du I de l'article 25** met fin à ce second régime au 31 décembre 2026. Le **2° du I de l'article 25** lui substitue, pour 2027-2030, des taux inchangés mais appliqués aux seuls coûts supplémentaires. La suppression pure et simple de l'avantage a été écartée pour laisser aux entreprises le temps d'adapter leurs plans d'investissement. Le budget vert évaluait la dépense correspondante à 17 millions d'euros dans le PLF pour 2026.

- La rapporteure estime que ces mesures forment un ensemble cohérent, conforme aux recommandations du SGPE et du Haut conseil pour le climat. Elle observe toutefois que l'électrification est encouragée par le seul abaissement de la fiscalité de l'électricité, et non par un rééquilibrage du côté du gazole. Le remboursement partiel d'accise sur le gazole des poids lourds ramène le tarif

applicable de 60,75 à 45,19 euros par hectolitre. Évalué à 1,18 milliard d'euros par an et coté comme défavorable par le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, il demeure la première dépense fiscale défavorable à la transition écologique du secteur des transports. L'asymétrie entre les deux motorisations est manifeste. En 2027, le coût du tarif réduit d'électricité créé par l'article 24 du PLF pour 2027, soit 16 millions d'euros, serait plus de soixante-dix fois inférieur à celui du remboursement consenti au gazole. Rapporté à un véhicule, avec le kilométrage retenu par l'évaluation préalable (70 000 kilomètres par an) et une consommation de l'ordre de 30 litres aux 100 kilomètres, le remboursement procure à un poids lourd diesel un avantage d'environ 3 300 euros par an. C'est davantage que les 2 200 euros dont bénéficiera un poids lourd électrique au titre du nouveau tarif. En l'état, la fiscalité soutient donc davantage, véhicule par véhicule, la motorisation dont la SNBC 3 organise la sortie que celle qu'elle entend généraliser.

Ce soutien s'inscrit pourtant dans une trajectoire de sortie que le législateur a lui-même fixée. L'article 130 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite Climat et résilience, prévoit en effet une évolution de la fiscalité du gazole des poids lourds « dans l'objectif d'atteindre un niveau équivalent au tarif normal d'accise sur le gazole d'ici le 1^{er} janvier 2030 ». La rapporteure ne propose pas de supprimer ce remboursement. Une suppression immédiate fragiliserait un secteur dont plus de 80 % des entreprises comptent moins de dix salariés, dans un contexte de forte hausse des prix du gazole. Elle considère en revanche que l'État ne peut subventionner durablement le carburant d'une technologie dont il organise précisément la sortie. Pour rappel, la SNBC 3 vise une part de 50 % de poids lourds électriques dans les immatriculations neuves dès 2030.

Pour être soutenable, la trajectoire de réduction devrait être progressive, inscrite dans la loi et annoncée plusieurs années à l'avance, afin que les entreprises puissent l'intégrer à leurs plans de renouvellement de flotte. Compte tenu du contexte de prix, la première étape pourrait n'intervenir qu'à partir de 2028. Elle devrait alors être articulée avec le nouveau système d'échange de quotas d'émission couvrant notamment les carburants routiers (SEQUE 2), dont le démarrage a été reporté à 2028, afin que le cumul des deux signaux-prix demeure supportable. Une clause de sauvegarde pourrait suspendre l'étape annuelle lorsque le prix moyen du gazole dépasse un seuil fixé par la loi.

Par ailleurs, la rapporteure considère que chaque euro progressivement économisé doit financer la transformation des flottes. Ce soutien repose aujourd'hui principalement sur les certificats d'économies d'énergie. Le programme « E-Trans » a ainsi soutenu des projets portant sur 2 162 poids lourds électriques, pour 130 millions d'euros d'aides, soit environ 60 000 euros par véhicule. Redéployer le produit de la trajectoire vers des aides budgétaires permettrait de financer environ 2 500 poids lourds électriques supplémentaires dès la première année, soit près de trois fois les immatriculations de 2025. Ces aides devraient cibler les petites entreprises, pour lesquelles le suramortissement est peu opérant puisqu'il suppose

un résultat imposable suffisant. Elles devraient aussi couvrir l'équipement des dépôts en bornes de recharge.

Proposition n° 11. Inscrire une trajectoire de réduction progressive du remboursement partiel d'accise sur le gazole des poids lourds conduisant à l'alignement sur le tarif normal et redéployer intégralement le produit vers la transformation des flottes.

d. Les autres mesures relatives à la fiscalité des véhicules, du transport aérien et des travaux aéronautiques et navals ont une portée environnementale plus limitée

- En matière de fiscalité des véhicules, l'article 25 rend opérationnelle l'exclusion des véhicules « micro-hybrides » de l'abattement du « malus masse ». Le « malus masse » s'applique ainsi à tous les véhicules de tourisme au moment de leur première immatriculation, à l'exception des véhicules électriques et à hydrogène qui en sont exonérés. Son seuil de déclenchement est fixé à 1 500 kilogrammes, seuil au-dessus duquel s'applique un tarif progressif qui commence à 10 €/kg pour la fraction comprise entre 1 500 et 1 699 kg, jusqu'à 30 €/kg pour la fraction à partir de 2 000 kg. Toutefois, les véhicules hybrides non rechargeables bénéficient d'un abattement de 100 kg et les hybrides rechargeables d'un abattement de 200 kg. La loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 (article 27) a prévu que les véhicules dits « micro-hybrides », c'est-à-dire ceux qui sont les moins performants sur le plan environnemental, soient exclus du bénéfice de cet abattement à compter de 2027, sur la base d'une puissance électrique inférieure à 30 kW. Ce critère s'est révélé selon le Gouvernement inapplicable, faute de figurer sur le certificat d'immatriculation.

Le **2° du II de l'article 25** lui substitue un seuil d'émissions de 125 grammes de CO₂ par kilomètre (modification de l'article L. 421-78 du code des impositions sur les biens et services). Ce seuil exclurait 41 % des hybrides non rechargeables, contre 50 % avec le critère initial. Il en résulte un coût de 22 millions d'euros par an par rapport au droit en vigueur, sur une dépense fiscale de 247 millions d'euros. Le Gouvernement a écarté la suppression totale de l'abattement, qui aurait rapporté 89 millions d'euros. Elle aurait renchéri en moyenne de 850 euros environ 52 000 véhicules produits en France, notamment à Sochaux et à Rennes.

L'article 25 comporte en outre deux autres mesures environnementales : la limitation du dispositif anti-abus de malus aux véhicules immatriculés à compter de 2027 et des ajustements préparant l'entrée en vigueur en 2027 de l'écotaxe poids lourds de la Collectivité européenne d'Alsace et de la région Grand Est.

- **L'article 21** allège le tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers (TTAP) au nom de la continuité territoriale. La loi de finances pour 2025 a fortement relevé ce tarif, porté à 7,40 euros pour un billet en classe économique vers la France ou l'Europe. Elle prévoyait en outre un tarif réduit pour trois catégories de vols : les vols entre la métropole et les outre-mer, les vols entre

la Corse et le continent, et les vols sous obligation de service public. La Commission européenne n'a validé ce tarif que pour les vols sous obligation de service public exploités dans le cadre d'une délégation de service public. Elle a jugé que le reste du dispositif ne ciblait pas les surcoûts des compagnies et n'était pas conçu comme une aide sociale. Seul ce tarif réduit est ainsi entré en vigueur le 1^{er} juin 2026. Dans ce contexte, l'article 21 comporte trois volets :

– le **2° du I** recentre le tarif réduit prévu à l'article L. 422-25-1 du code des impositions sur les biens et services sur les liaisons soumises à obligations de service public et exploitées sous délégation de service public, au tarif réduit de 2,63 euros. Parmi les 27 liaisons éligibles à ce tarif réduit, 12 d'entre elles concernent des liaisons avec la Corse ;

– le **3° du I** crée, à l'article L. 422-25-2, un tarif réduit de 2,63 euros au bénéfice des résidents ultramarins, conçu comme une aide sociale selon les indications de la Commission, pour un coût de 12,7 millions d'euros par an ;

– le **4° du I** exonère les vols au départ de Strasbourg-Entzheim vers l'Europe, sous réserve de l'accord de la Commission, pour un coût de 3,8 millions d'euros par an.

L'évaluation préalable juge l'incidence environnementale des allègements « sans objet ». La rapporteure observe pourtant qu'ils atténuent le signal-prix sur une partie du trafic, même si leur périmètre reste limité et justifié par un objectif de continuité territoriale consacré par l'article L. 1803-1 du code des transports.

• Enfin, l'**article 19** proroge sans limitation de durée le tarif nul d'accise sur les carburants consommés pour la construction, le développement, les essais et l'entretien des aéronefs et des navires (articles L. 312-64 et L. 312-69 du code des impositions sur les biens et services). Ce tarif est permis par le j du 1 de l'article 15 de la directive 2003/96/CE. L'article 94 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 prévoyait son extinction au 1^{er} janvier 2027. Le Gouvernement invoque à l'appui de la prorogation trois motifs : la concurrence des sites allemands, espagnols et italiens, qui ne taxent pas ces consommations ; les plus de 2 000 emplois liés aux essais en vol ; et l'incorporation déjà engagée de 30 % à 100 % de carburants d'aviation durables lors de ces essais.

Le Gouvernement reconnaît toutefois que la mesure proroge une dépense fiscale « classée comme défavorable à l'environnement ». Elle coûte 31 millions d'euros par an à compter de 2027. La rapporteure relève que cette prorogation revient sur la trajectoire d'extinction des soutiens aux énergies fossiles et qu'elle est accordée sans limitation de durée. Ce choix s'écarte de la règle posée par la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 qui impose que les dépenses fiscales « ne peuvent être prorogées que pour une période maximale de trois ans ».

La prorogation est en outre subordonnée à une évaluation de leurs bénéficiaires, de leur efficacité et de leur coût. La rapporteure ne conteste pas

l'enjeu de compétitivité. Les essais en vol représentent plus de 2 000 emplois, dont près de la moitié en sous-traitance, et les sites allemands, espagnols et italiens ne taxent pas ces consommations. Une suppression immédiate au 1^{er} janvier 2027 pourrait conduire les industriels à délocaliser une partie de leurs campagnes d'essais. Elle considère en revanche que ce soutien public doit être assorti de contreparties. La rapporteure propose en conséquence de proroger le tarif nul pour une durée limitée, jusqu'au 31 décembre 2029.

Proposition n° 12. Limiter au 31 décembre 2029 la prorogation du tarif nul d'accise applicable aux carburants consommés pour la construction, le développement, les essais et l'entretien des aéronefs et des navires, conformément à la règle de durée des dépenses fiscales fixée par la loi de programmation des finances publiques.

e. Le relèvement de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance accroît la contribution des exploitants sans bénéficier au financement des infrastructures de transport

La taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEITLD) a été créée par l'article 100 de la loi de finances pour 2024 (articles L. 425-1 à L. 425-20 du code des impositions sur les biens et services). Elle frappe, au taux de 4,6 %, la fraction des revenus d'exploitation excédant 120 millions d'euros. Ne sont concernés que les exploitants dont la rentabilité moyenne dépasse 10 % sur les sept derniers exercices, hors les deux meilleurs et les deux moins bons, la rentabilité s'entendant du rapport entre le résultat net et le chiffre d'affaires. Elle n'est pas déductible de l'impôt sur les sociétés. Son rendement est de l'ordre de 600 millions d'euros par an. Depuis 2025, une fraction de 50 millions d'euros de son produit est spécifiquement consacrée au programme de cofinancement des études et travaux relatifs aux ponts et autres ouvrages d'art des communes et de leurs groupements.

L'article 22 propose désormais de moduler le taux selon la rentabilité de l'année précédant le fait générateur : le taux reste de 4,6 % en dessous d'une rentabilité de 20 % ; il croît de manière linéaire entre 20 % et 30 % de rentabilité ; il atteint 12,2 % au-delà de 30 %. Le Gouvernement évalue le produit de cette modulation à 800 millions d'euros supplémentaires, portant le produit de la taxe à 1 443 millions d'euros. Ce supplément serait acquitté à 87 % par les concessionnaires d'autoroutes, à 13 % par les exploitants d'aéroports et pour moins de 0,5 % par les ports.

En dépit de ce financement supplémentaire, le plafond d'affectation de la taxe à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France) est maintenu à 550 millions d'euros par l'article 42. Le produit excédant ce plafond, soit 893 millions d'euros en 2027, reviendra donc au budget général de l'État. Ce montant comprend les 800 millions d'euros issus de la modulation et environ 93 millions d'euros qui excédaient déjà le plafond. L'évaluation préalable de l'article 42 indique toutefois que « ce surplus de 800 millions d'euros sera affecté en 2028 et en 2029 à un fonds Ambition France Transports au sein de l'AFITF ».

Par ailleurs, la fraction d'accise affectée à l'agence baisse de 185 millions d'euros. En contrepartie, l'article 15 du PLF pour 2027 dispose que l'agence recevra pour 2027 une fraction de 300 millions d'euros au titre de la contribution exceptionnelle des grandes entreprises de transport maritime, rétablie pour un exercice au taux de 8 %, contre 12 % initialement.

RESSOURCES FISCALES AFFECTÉES À L'AFIT FRANCE

(plafonds d'affectation, en millions d'euros)

Ressource	LFI 2026	PLF 2027	Écart
Accise sur les énergies (fraction perçue en métropole)	1 469,5	1 284,0	- 185,4
Taxe sur la distance parcourue sur le réseau autoroutier concédé	566,7	566,7	—
Taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance	550,0	550,0	—
Taxe sur le transport aérien de passagers – tarif de solidarité	271,0	271,0	—
Contribution exceptionnelle des grandes entreprises de transport maritime	—	300,0	+ 300,0
Total	2 857,1	2 971,7	+ 114,6

Source : article 42 du PLF pour 2027 et son évaluation préalable.

La rapporteure prend acte de l'intention du Gouvernement d'affecter aux infrastructures de transport le produit supplémentaire de la TEITLD. Elle relève cependant trois limites. D'abord, ce produit abondera le budget général en 2027. Ensuite, l'affectation annoncée pour 2028 et 2029 au fonds « Ambition France Transports » ne figure que dans une évaluation préalable et ne lie pas les lois de finances suivantes. Enfin, elle est limitée à deux exercices, alors que les recettes issues de la fin des concessions autoroutières ne seront mobilisables qu'à partir de 2032. La hausse des ressources de l'AFIT France en 2027 repose, quant à elle, sur une contribution maritime non pérenne par nature, qui compense pour partie la baisse de la fraction d'accise.

La rapporteure considère que les prélèvements opérés sur les infrastructures de transport doivent financer les infrastructures de transport. Ce principe est conforme à la raison d'être de la taxe. La TEITLD a été créée par la loi de finances pour 2024, dans le cadre du plan d'avenir pour les transports qui prévoyait 100 milliards d'euros d'investissements ferroviaires d'ici 2040. Le besoin est par ailleurs avéré et immédiat. La conférence Ambition France Transports évalue à 1,5 milliard d'euros par an l'effort supplémentaire nécessaire à la seule régénération du réseau ferré, dont un milliard d'euros dès 2028. Or les recettes issues de l'échéance des concessions autoroutières ne seront disponibles qu'à partir de 2032. Le produit supplémentaire de la TEITLD, de l'ordre de 800 à 900 millions d'euros par an, correspond précisément à l'ordre de grandeur de cette période de soudure. Son emploi devrait également couvrir l'adaptation des infrastructures au changement climatique, dont les inondations de l'hiver 2025-2026 et les vagues de chaleur de l'été 2026 ont rappelé la vulnérabilité.

Dans ce contexte, la rapporteure propose de relever le plafond d'affectation dès 2027, le cas échéant de façon progressive. Elle mesure le coût de cette orientation pour le budget général, dans un contexte de redressement des comptes publics. L'affectation intégrale du surplus dès 2027 représenterait 893 millions d'euros, soit environ 0,03 point de produit intérieur brut. Elle estime toutefois que la situation ne justifie pas de reverser au budget général une recette prélevée sur les infrastructures, au moment même où leur régénération accuse un retard significatif et où l'absence d'investissement immédiat sera beaucoup plus préjudiciable à terme pour les finances publiques. L'emploi de la section « Ambition France Transports » devrait toutefois être retracé chaque année en annexe au projet de loi de finances, par catégorie d'infrastructure, en distinguant les dépenses d'adaptation.

Proposition n° 13. Affecter intégralement aux infrastructures de transport le produit de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance et relever dès 2027 le plafond de son affectation à l'AFIT France, le cas échéant de façon progressive. Consacrer ce produit en priorité à la régénération et à la modernisation du réseau ferroviaire et à l'adaptation des infrastructures au changement climatique.

2. La poursuite du soutien aux ménages modestes en matière de rénovation énergétique des logements et le renforcement des dispositifs de protection face au prix de l'énergie

Le PLF pour 2027 consolide dans la durée l'un des principaux leviers de la transition écologique dans le secteur résidentiel : la rénovation énergétique des logements, dont le soutien public est désormais recentré sur les ménages aux revenus modestes. Dans l'attente de la rénovation de leur logement, certains de ces ménages peinent néanmoins à faire face à leurs dépenses d'énergie, dans un contexte marqué par la hausse des prix de l'énergie depuis le début de l'année 2026. C'est pourquoi le Gouvernement maintient et renforce, dans le présent projet de loi de finances, le chèque énergie prévu à l'article L. 124-1 du code de l'énergie : ses crédits sont portés à 700 millions d'euros et ses conditions de délivrance sont améliorées par l'article 81 du PLF pour 2027.

a. Le recentrage de MaPrimeRénov' sur les ménages modestes et les rénovations d'ampleur se poursuit, sans enrayer le retard pris dans l'installation de pompes à chaleur

Le dispositif MaPrimeRénov', institué par le décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique et opéré par l'Anah, demeure le principal outil de soutien aux ménages. Sa réorientation, engagée depuis 2024, a consisté à recentrer les aides sur les rénovations d'ampleur, combinant au moins deux gestes d'isolation et un gain d'au moins deux classes énergétiques, au détriment des rénovations par geste isolé, ainsi que sur le remplacement des systèmes de chauffage les plus émetteurs, notamment les chaudières au fioul et au gaz. Selon l'Observatoire des conditions d'accès à la transition écologique pour les ménages, établi par l'4CE et cité par le SGPE dans son bilan de la planification écologique du 19 mai 2026, 71 % des aides à la rénovation versées par l'Anah ont

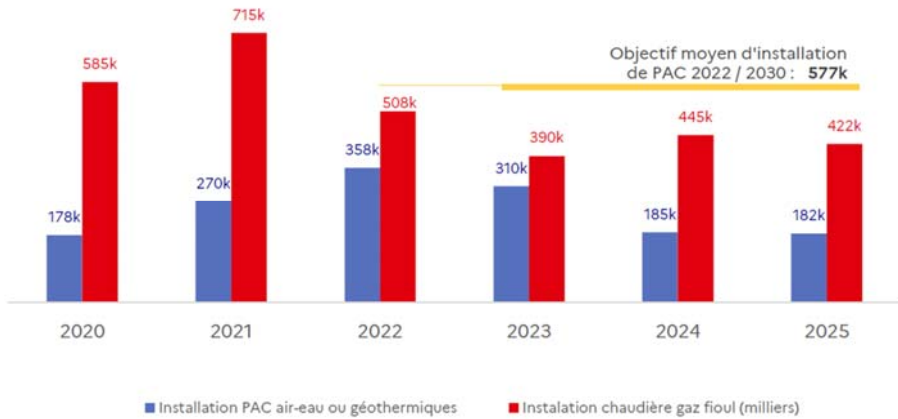
bénéficié à des ménages aux revenus modestes ou très modestes, ce qui atteste du caractère déjà substantiellement ciblé de ce soutien. Le reste à charge d'une rénovation performante s'en trouve significativement réduit : pour un ménage type chauffé au fioul en zone rurale, il a été pratiquement divisé par deux entre 2015 et 2025, pour s'établir désormais à moins de six mois de revenu, les économies d'énergie réalisées permettant de couvrir les mensualités de l'emprunt contracté et générant même une économie nette de l'ordre de 130 euros par mois.

Dans le cadre du PLF pour 2027, comme en 2026, le financement de MaPrimeRénov' repose sur trois sources. La première est la subvention de l'État à l'Anah, portée par le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». Ses crédits de paiement diminuent de 1 945,4 à 1 793,9 millions d'euros, soit une baisse de 151,5 millions d'euros (– 7,8 %). La deuxième est la fraction des recettes de mise aux enchères des quotas carbone affectée à l'Anah. **L'article 42** du PLF pour 2027 en reconduit le plafond à 600 millions d'euros, pour un rendement évalué à 1 879 millions d'euros. La troisième, désormais structurante, est constituée des certificats d'économies d'énergie (CEE). Ils devaient apporter plus d'un milliard d'euros à l'Anah en 2026 pour compenser la baisse des crédits de l'État. Selon le Gouvernement, ces moyens seront orientés en 2027 comme en 2026 en priorité vers les rénovations globales et les copropriétés. L'éligibilité aux aides à la rénovation d'ampleur est par ailleurs conditionnée à la décarbonation du mode de chauffage.

Ce ciblage renforcé ne saurait toutefois occulter un retard significatif sur l'un des objectifs structurants de la SNBC 3 : celui de l'installation de pompes à chaleur. Le SGPE relève, dans son bilan de la planification écologique, qu'après avoir atteint 358 000 installations en 2022, le rythme annuel d'installation de pompes à chaleur air-eau ou géothermiques s'est nettement infléchi – 310 000 en 2023, puis 185 000 et 182 000 respectivement en 2024 et 2025, alors que l'objectif moyen fixé pour la période 2022-2030 s'élève à 577 000 installations par an, tandis que les ventes de chaudières au gaz ou au fioul, en recul mais toujours significatives, se sont maintenues à 422 000 unités en 2025. Le SGPE en tire la conclusion qu'il convient de généraliser l'installation de pompes à chaleur individuelles à l'occasion de tout changement de système de chauffage dans les maisons individuelles, et de développer, en complément des réseaux de chaleur, les pompes à chaleur collectives pour les logements collectifs ⁽¹⁾. La rapporteure partage cette analyse : elle relève que la rentabilité de cet équipement, y compris sans aide publique, est déjà avérée pour le remplacement d'une chaudière au fioul et acquise dans la moitié des cas de remplacement d'une chaudière au gaz.

(1) SGPE, *Bilan de la planification écologique*, Conseil de planification écologique, 19 mai 2026.

INSTALLATION DE CHAUDIÈRES GAZ OU FIOUL ET DE POMPES À CHALEUR AIR-EAU OU GÉOTHERMIQUES



Source : SGPE, Bilan de la planification écologique, Conseil de planification écologique, 19 mai 2026.

b. Les crédits du chèque énergie sont portés à 700 millions d'euros et l'article 81 améliore la détection des bénéficiaires, sans retrouver le niveau de couverture de 2024

Le chèque énergie est devenu le principal instrument d'aide des ménages modestes au paiement de leurs factures d'énergie, en lieu et place des tarifs sociaux de l'énergie. Son montant varie de 48 à 277 euros selon le revenu fiscal de référence et la composition du ménage, dans la limite d'un plafond de 11 000 euros par unité de consommation. Il peut servir à régler toute dépense d'énergie du logement. Le dispositif est étroitement ciblé : selon le commissariat général au développement durable, 98 % des ménages du premier dixième de niveau de vie en bénéficient, et il réduit leur facture énergétique de 175 euros en moyenne, soit 1,2 % de leur revenu.

Dans un contexte de forte hausse des prix de l'énergie depuis le début de l'année 2026, le PLF pour 2027 porte les crédits du chèque énergie, inscrits au programme 174 « Énergie, climat et après-mines », à 700 millions d'euros, soit une hausse de 7 %. Ce montant doit permettre de servir 5,1 millions de ménages. Les montants unitaires n'ont pas été revalorisés depuis 2019, seuls les plafonds de revenus ayant été relevés en 2021 et en 2023. Cette progression traduit donc la hausse attendue du nombre de bénéficiaires.

En effet, l'article 173 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 a refondé la procédure d'éligibilité du dispositif pour le faire reposer sur le croisement des données fiscales du foyer avec le numéro du point de livraison d'électricité de son logement. L'Agence de services et de paiement (ASP) rapproche à cette fin les données de l'administration fiscale de celles transmises par les gestionnaires de réseaux de distribution et par les fournisseurs d'électricité, afin

qu'un seul chèque soit automatiquement attribué par logement. Les ménages non détectés doivent s'adresser à un guichet en ligne ou par courrier. Toutefois, la dégradation de la détection automatique qui en est résultée a fait passer le nombre de bénéficiaires de 5,7 millions en 2024 à 4,2 millions en 2025, soit 1,5 million de ménages de moins (- 26 %). Une révision de la méthode de croisement a permis à l'ASP d'identifier 650 000 bénéficiaires supplémentaires en 2026. Le nombre de bénéficiaires est ainsi porté à environ 4,8 millions.

L'article 81 du PLF pour 2027 vise à poursuivre ce redressement. Selon l'évaluation préalable, une partie des échecs de détection tient au libellé des adresses postales, différent entre l'administration fiscale et les gestionnaires de réseaux. L'article modifie donc le A du I de l'article L. 124-1-1 du code de l'énergie : les gestionnaires de réseaux transmettront à l'ASP l'adresse du logement et, à sa demande et lorsqu'ils les connaissent, le numéro de téléphone et l'adresse électronique du titulaire du contrat d'électricité. Un test conduit par l'ASP sur un échantillon de clients d'EDF montre que ces nouveaux croisements permettent de détecter 5,9 % de bénéficiaires supplémentaires. Le Gouvernement en attend environ 100 000 bénéficiaires de plus, pour un coût de 12,2 millions d'euros par an.

La rapporteure estime que cette proposition permet de répondre à une rupture d'accès aux droits subie par les ménages les plus modestes au moment même où les prix de l'énergie augmentaient. Elle relève toutefois que, même avec 5,1 millions de bénéficiaires, environ 600 000 ménages de moins qu'en 2024 seraient couverts. L'apport de l'article 81 n'explique en outre qu'un tiers environ de la progression attendue entre 2026 et 2027.

3. L'électrification des usages constitue une priorité assumée qui passe également par un soutien croissant à l'industrie verte et à la production d'énergie décarbonée

L'électrification des usages ne produira ses effets que si l'offre suit la demande. L'appareil productif national doit être en mesure de fournir les équipements qu'elle requiert : réseaux, batteries, pompes à chaleur, capteurs solaires. La production d'électricité décarbonée doit par ailleurs croître au rythme de la consommation, la PPE 3 visant 585 térawattheures de production décarbonée en 2030. Le PLF pour 2027 intervient sur ces deux versants par trois séries de dispositions. La première cible les aides fiscales à l'industrie verte au regard de l'objectif de souveraineté industrielle (articles 9 et 28). La deuxième maîtrise le coût du soutien aux énergies renouvelables (article 82). La troisième met en place le financement du programme de nouveau nucléaire (articles 20, 48 et 69 et programme 387).

a. Les aides fiscales à l'industrie verte sont étendues et conditionnées à la résilience des chaînes d'approvisionnement européennes

• **L'article 9 du PLF pour 2027** étend le champ du crédit d'impôt au titre des investissements dans l'industrie verte (C3IV), prévu à l'article 244 *quater* I du

code général des impôts. Ce crédit d'impôt soutient l'implantation ou l'extension en France de capacités de production de batteries, de panneaux photovoltaïques, d'éoliennes et de pompes à chaleur, ainsi que de leurs composants essentiels et des matières premières critiques correspondantes. Son bénéfice est subordonné à un agrément de la direction générale des finances publiques, délivré après avis de l'Ademe et sur avis conforme de la direction générale des entreprises.

L'article 39 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026 l'a prorogé jusqu'au 31 décembre 2028. Il l'a adossé au nouvel encadrement des aides d'État visant à soutenir le pacte pour une industrie propre (CISAF), adopté par la Commission européenne le 25 juin 2025. Cette prorogation s'est faite au prix de trois aménagements : un abaissement de cinq points des taux, un plafonnement par projet et non plus par entreprise, et une exigence de financement propre du porteur à hauteur d'au moins 25 %. Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 27 mai 2026.

Les intensités d'aide s'échelonnent désormais de 15 % à 35 % hors zones d'aide à finalité régionale (ZAFR), de 20 % à 40 % dans les ZAFR hexagonales et de 35 % à 55 % dans les ZAFR ultrapériphériques. Elles s'appliquent dans la limite de 150, 200 et 350 millions d'euros par projet. Le Gouvernement dresse un bilan favorable du dispositif : il devrait permettre de soutenir d'ici la fin de 2028 une quarantaine de projets supplémentaires, pour un coût de 1,1 milliard d'euros, un investissement total de 8 milliards d'euros et environ 20 000 emplois directs. Le budget vert le cote favorablement, pour une dépense fiscale de l'ordre de 140 millions d'euros en 2025 comme en 2026.

L'article 9 ouvre le C3IV à quatre activités. La plus structurante est la création d'une filière à part entière consacrée aux réseaux électriques, au nouveau 5° du A du II de l'article 244 *quater* I **(b) du B du I de l'article 9)**. Elle couvre la fabrication de sous-stations à terre ou en mer et de câbles, lignes et accessoires de transport et de distribution d'électricité, y compris les câbles de raccordement éoliens et inter-éoliens jusqu'ici rattachés à la filière éolienne. Elle couvre aussi la fabrication de transformateurs, d'équipements et composants électroniques haute et moyenne tension et de compteurs intelligents, ainsi que de leurs composants essentiels et des matières premières critiques nécessaires. L'évaluation préalable justifie cette priorité par la tension sur l'offre d'équipements de réseaux. La demande progresse fortement sous l'effet de l'électrification, alors que le nombre de fournisseurs est limité ; il en résulte des hausses de prix et une concurrence entre gestionnaires de réseaux pour l'accès aux capacités de production.

Les trois autres extensions sont des ajustements de périmètre de filières déjà éligibles. La première vise les capteurs et absorbeurs solaires thermiques, en cohérence avec le plan d'action national « solaire thermique » prévu par la PPE 3. La deuxième vise l'assemblage de groupes de batteries pour véhicules électriques. Il est strictement circonscrit aux sites de montage de véhicules électriques qui en étaient dépourvus, dans la limite de leur capacité de production automobile. La troisième vise la fabrication d'aimants permanents de moteurs électriques pour le

transport et la valorisation des matières premières critiques correspondantes, segment dont la production mondiale est très majoritairement assurée par la Chine.

Le coût de l'extension est évalué à 114 millions d'euros entre 2027 et 2032, pour plus de 530 millions d'euros d'investissements associés. Il se répartit entre 68 millions d'euros pour les groupes de batteries, 30 millions d'euros pour les aimants permanents, 14 millions d'euros pour les réseaux électriques et 2 millions d'euros pour le solaire thermique. Les décaissements seraient nuls en 2027 et limités à 6 millions d'euros en 2028.

Le **A du I de l'article 9** crée par ailleurs, au nouvel article 39 *decies* H du code général des impôts, un suramortissement « industrie 4.0 » au bénéfice des PME et des ETI industrielles. Il porte sur les équipements robotiques, la fabrication additive, les logiciels industriels et les capteurs, à un taux de 40 % à 120 % selon la taille et la localisation de l'entreprise, pour un coût de 161 millions d'euros entre 2028 et 2035. Dépourvu de conditionnalité environnementale, ce dispositif relève de la modernisation de l'outil productif plus que de la transition écologique.

• **L'article 28 du PLF** pour 2027 met par ailleurs en conformité trois dispositifs fiscaux avec l'article 28 du règlement (UE) 2024/1735 du 13 juin 2024 relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net », dit règlement NZIA, qui s'applique aux équipements propres indispensables à cette transition climatique. Cette disposition impose que ces régimes intègrent une contribution à la durabilité et à la résilience. Le critère de résilience vise à réduire la dépendance de l'Union à l'égard d'un pays tiers qui assure plus de la moitié de son approvisionnement pour une technologie donnée ; c'est le cas de la Chine pour les technologies photovoltaïques et les batteries. Trois dispositifs sont concernés par cette mise en conformité.

Le premier dispositif est le score environnemental, défini aux articles L. 224-6-5 à L. 224-6-8 du code de l'environnement. Il ouvre droit à une majoration favorable dans le calcul de la taxe annuelle incitative relative à l'acquisition de véhicules légers à faibles émissions, dite « taxe verdissement ». Cette taxe a été instituée par l'article 98 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025. Elle est due depuis le 1^{er} mars 2025 par les entreprises disposant d'une flotte d'au moins cent véhicules légers (articles L. 421-93 à L. 421-167 du code des impositions sur les biens et services). La catégorie des véhicules « à faible empreinte carbone » devient celle des véhicules « durables et résilients ». Leur score combine désormais la durabilité environnementale, notamment l'empreinte carbone au sens de l'article L. 224-6-6 du code de l'environnement, et la contribution à la résilience.

Le deuxième dispositif est le suramortissement « navires verts » de l'article 39 *decies* C du code général des impôts. Il a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2027 par l'article 51 de la loi de finances pour 2025 et majoré pour les PME par l'article 67 de la loi de finances pour 2026. Il ouvre une déduction de 20 %

à 115 % selon la source d'énergie et son degré d'intervention dans la propulsion. Lorsque l'équipement relève d'une technologie couverte par le règlement NZIA, en pratique les batteries, la déduction est désormais subordonnée à la contribution à la durabilité et à la résilience.

Le troisième dispositif est le taux réduit de TVA de 5,5 % applicable à la livraison et à l'installation, dans les logements, d'équipements photovoltaïques d'une puissance inférieure ou égale à 9 kilowatts-crête. Il est prévu à l'article L. 213-249 du code des impositions sur les biens et services. Une troisième condition d'éligibilité, tenant à la même contribution, y est ajoutée.

La rapporteure note la cohérence de cette mesure avec l'extension du C3IV. L'État soutient l'offre européenne d'équipements tout en cessant de subventionner, par la dépense fiscale, une demande satisfaite par des importations concentrées sur un seul fournisseur. L'évaluation préalable reconnaît cependant que la mesure « réduit le soutien à l'acquisition et à l'installation de panneaux photovoltaïques », alors que la chaîne de valeur européenne des cellules et modules photovoltaïques demeure très étroite. Selon le paramétrage retenu par l'arrêté, le taux réduit pourrait devenir inaccessible pour une large part des installations résidentielles, au détriment de l'autoconsommation et des objectifs de la PPE 3. De même, la refonte du score environnemental pourrait restreindre l'éligibilité de certains modèles de véhicules électriques, dès lors que ce score sert également de référence à d'autres aides à leur acquisition. Une telle restriction serait en tension avec l'objectif du plan d'électrification de deux voitures neuves sur trois électriques en 2030.

La rapporteure recommande en conséquence que les arrêtés d'application prévoient une montée en charge progressive des critères de résilience, proportionnée à l'offre européenne effectivement disponible. Elle souhaite également que le Gouvernement présente, à l'issue d'une première année d'application, l'impact de la mesure sur le rythme des installations photovoltaïques résidentielles et sur les ventes de véhicules électriques.

b. Le soutien aux énergies renouvelables est stabilisé et limite l'exposition du budget de l'État à la volatilité des prix

Le soutien public aux énergies renouvelables électriques et au biométhane est porté par le programme 345 « Service public de l'énergie ». Il représente 9,5 milliards d'euros de crédits de paiement dans le PLF pour 2027, soit un niveau quasi stable qui tient compte de l'évolution des prix de l'électricité. Selon le Gouvernement, ce soutien a permis d'accroître en cinq ans de 60 % la puissance photovoltaïque soutenue, de 76 % celle de l'éolien en mer et de 23 % celle du biométhane. Son cadre a toutefois été défini lorsque les filières étaient naissantes. Leur maturité et la volatilité des marchés de l'électricité exposent désormais le budget de l'État à des épisodes de prix négatifs de plus en plus fréquents.

Tel est l'objet de l'**article 82**, présenté comme cohérent avec les conclusions de la mission Tuot-Lévy sur l'optimisation du soutien public aux

énergies renouvelables, rendues en avril 2026 ⁽¹⁾. Le Gouvernement en attend environ 120 millions d’euros d’économies en 2027 à travers six mesures distinctes.

En premier lieu, trois mesures visent à mettre fin à des rémunérations excessives. Le **I de l’article 82** organise la résiliation anticipée des contrats photovoltaïques dits « S06-S10 », conclus en application des arrêtés tarifaires de 2006 et de 2010. Ces contrats garantissent pendant vingt ans des tarifs de 270 à 600 euros par mégawattheure, alors que les coûts d’installation ont été divisés par quatre. Ils représentent environ 2 milliards d’euros par an sur le programme 345, mais seul le millier de contrats relatifs aux installations de plus de 250 kilowatts-crête est visé. L’économie, de 13 millions d’euros en 2027, atteindrait 500 millions d’euros en 2030 et 1 à 1,5 milliard d’euros en cumulé. Le **II de l’article 82** prévoit la révision à la baisse des tarifs des contrats « S21 », conclus en application de l’arrêté du 6 octobre 2021. Elle concerne une dizaine de milliers d’installations photovoltaïques sur bâtiment de 300 à 500 kilowatts-crête. Leurs tarifs, de 98 à 130 euros par mégawattheure, excèdent le prix de 88 euros révélé par l’appel d’offres de l’automne 2025. Le **III de l’article 82** porte de 75 % à 90 % la part de la valorisation des garanties d’origine de biogaz venant en réduction des charges de service public, pour les contrats antérieurs au 9 novembre 2020. Il supprime en outre l’exemption dont bénéficiait le bioGNV. La mesure est sans effet sur les tarifs et les volumes des producteurs.

En deuxième lieu, deux mesures visent à limiter l’exposition du budget de l’État à la volatilité des prix de l’électricité. Les épisodes de prix négatifs, qui n’avaient jamais dépassé 102 heures par an jusqu’en 2022, ont atteint 513 heures en 2025. Le **IV de l’article 82** abaisse de 1 à 0,1 mégawatt le seuil au-delà duquel l’acheteur obligé peut demander l’arrêt des installations sous obligation d’achat. Il permet aussi de minorer de 10 % au plus la compensation et la prime versées pendant ces épisodes. Avec 100 millions d’euros, il représente l’essentiel des économies de 2027. Le **V de l’article 82** confie à EDF Obligation d’achat, à l’article L. 121-7 du code de l’énergie, la couverture à terme des volumes soutenus, y compris ceux relevant du complément de rémunération.

En troisième lieu, le **VI de l’article 82** supprime l’indemnité de résiliation anticipée lorsque le contrat est onéreux pour l’État. Pour le photovoltaïque de moins de 36 kilowatts-crête, il la remplace par un forfait simplifié, afin de faciliter la sortie vers des offres privées.

La rapporteure partage l’objectif de l’article 82, la Cour des comptes ayant relevé dès 2018 le coût disproportionné des contrats photovoltaïques antérieurs à 2011 ⁽²⁾. Elle souligne toutefois que la confiance des investisseurs pourrait pâtir de révisions répétées, au risque de renchérir le coût des futurs projets, même si les contrats récents issus d’appels d’offres sont épargnés.

(1) *Rapport sur l’optimisation du soutien public aux énergies renouvelables électriques et au stockage, remis à M. le Premier ministre par MM. Jean-Bernard Lévy et Thierry Tuot.*

(2) *Cour des comptes, La transition écologique, rapport public thématique, septembre 2025.*

c. La mise en place du cadre budgétaire et financier du programme de nouveau nucléaire

Le PLF pour 2027 met enfin en place le cadre budgétaire et financier du programme « Nouveau nucléaire français » (NNF). Ce programme prévoit la construction par EDF de trois paires de réacteurs EPR2 à Penly (Seine-Maritime), à Gravelines (Nord) et au Bugey (Ain), pour une puissance totale de 9 900 mégawatts et des mises en service échelonnées entre 2038 et 2043. Il est confirmé par la PPE 3. Il repose sur un devis de construction de 72,8 milliards d'euros 2020, soit environ 100 milliards d'euros courants, audité par la délégation interministérielle au nouveau nucléaire et validé par le Conseil de politique nucléaire du 12 mars 2026. La décision finale d'investissement d'EDF est attendue d'ici la fin de l'année 2026.

Le montage financier est porté par une société de projet, filiale d'EDF, au sein de laquelle l'État sera représenté. EDF apporte 40 % du financement en fonds propres et en prêts d'actionnaire. Le solde est couvert par un prêt du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, plafonné à 60 milliards d'euros courants. Ce prêt est amorti sur trente-cinq ans après un différé de quatre ans courant à compter de la mise en service de chaque réacteur. L'État prend à sa charge l'intégralité des intérêts pendant la construction, soit environ 14,4 milliards d'euros courants selon l'évaluation préalable. En exploitation, il prendra à sa charge l'écart entre le taux variable et 3 % lorsque le taux variable excède 3 % ; à l'inverse, il perçoit cet écart lorsque le taux variable est inférieur à 3 %.

La production des réacteurs bénéficiera ensuite d'un contrat pour différence bidirectionnel conclu avec l'État pour quarante ans, dont le prix d'exercice ne pourra excéder 100 euros 2024 par mégawattheure. Des règles de partage des risques prévoient enfin qu'EDF supporte les 15 premiers milliards d'euros de surcoûts. Elle peut ensuite bénéficier d'un prêt complémentaire de l'État couvrant 90 % des 15 milliards d'euros suivants.

Trois dispositions du PLF pour 2027 traduisent ce montage. **L'article 48** crée un compte de commerce « Soutien financier à la mise en œuvre du nouveau nucléaire français », qui retrace en dépenses les sommes versées par l'État au titre de la bonification et de la stabilisation du taux. Il retrace en recettes les versements du budget général, ainsi que les sommes reversées par la société de projet lorsque le taux de référence est inférieur à 3 %. Le compte est alimenté par un nouveau programme 387 « Soutien financier au nouveau nucléaire français » de la mission « Engagements financiers de l'État ». Ce programme est doté de 137,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2027.

L'article 69, en seconde partie, autorise le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État aux emprunts contractés par la société de projet auprès du fonds d'épargne. Cette garantie est accordée dans la limite de 60 milliards d'euros en principal, augmentés des intérêts et accessoires, jusqu'au 31 décembre 2090, pour des contrats conclus avant le 31 décembre 2028. Deux

conventions préalables, l'une avec la société de projet et l'autre avec la Caisse des dépôts, en organisent la mise en œuvre et le suivi. La société de projet devra notamment transmettre chaque année aux ministres chargés de l'économie et du budget un rapport sur l'avancement du programme et l'actualisation de son plan financier pluriannuel.

Enfin, **l'article 20** crée un tarif réduit des taxes sur les installations nucléaires de base (INB) applicable pendant la phase de construction. Les deux taxes concernées sont issues de la refonte opérée par l'article 18 de la loi de finances pour 2025 et sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2026. La première porte sur les INB relevant du secteur énergétique et assimilées (articles L. 322-39 à L. 322-66 du code des impositions sur les biens et services). La seconde porte sur les INB concourant à la gestion des substances radioactives (articles L. 433-7 à L. 433-31 du même code). Toutes deux sont dues au tarif de base « en activité » dès la publication du décret d'autorisation de création, soit pendant toute la durée du chantier, alors même que l'installation ne génère aucune recette.

L'article 20 répute « en construction » l'installation comprise entre la publication de l'autorisation de création prévue au I de l'article L. 593-7 du code de l'environnement et la veille de l'autorisation de mise en service prévue à l'article L. 593-11 du même code, y compris en cas de mise en service partielle. Il lui applique les fourchettes tarifaires déjà prévues pour les installations à l'arrêt. La mesure s'applique rétroactivement au 1^{er} janvier 2026.

Son coût est limité à court terme, puisque seules trois INB sont aujourd'hui en construction : le réacteur Jules Horowitz, l'installation Diadem ⁽¹⁾ et ITER ⁽²⁾, ce dernier étant déjà exonéré. Il est estimé au maximum à 37 millions d'euros pour 2026 et à 39,5 millions d'euros pour 2027, compte tenu de la publication attendue des autorisations de création de la première paire d'EPR2 à Penly et de Cigéo ⁽³⁾. Sur l'ensemble des phases de construction, l'allègement atteindrait environ 1,38 milliard d'euros. Les six EPR2 en représenteraient près de 1,09 milliard d'euros. S'y ajoutent 55,2 millions d'euros pour Cigéo et 237,2 millions d'euros pour les installations de l'« aval du futur » d'Orano.

4. Le principe pollueur-payeur demeure insuffisamment mobilisé au service de l'économie circulaire

Le principe pollueur-payeur constitue l'un des fondements du droit de l'environnement. Il commande que le coût des pollutions et de la gestion des déchets soit supporté par ceux qui les génèrent, et non par la collectivité. Appliqué à l'économie circulaire, il conduit à faire peser la charge sur les producteurs qui mettent sur le marché des produits difficilement réparables ou recyclables, afin de les inciter à en améliorer l'écoconception.

(1) Déchets radioactifs Irradiants ou Alpha de DEMantèlement.

(2) International Thermonuclear Experimental Reactor.

(3) Centre industriel de stockage géologique.

a. La fiscalité des déchets pèse sur les collectivités plutôt que sur les metteurs sur le marché

L'article 19 du PLF pour 2027 comporte une disposition intéressant directement la politique des déchets. Depuis le 1^{er} mars 2026, la composante « déchets » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), auparavant régie par l'article 266 *sexies* du code des douanes, a été remplacée dans le code des impositions sur les biens et services par deux taxes : la taxe sur les déchets mis en décharge (articles L. 433-44 et suivants) et la taxe sur les déchets incinérés (articles L. 433-73 et suivants). Or, la rédaction issue de cette recodification déterminait les tarifs en fonction de la « dangerosité des déchets », et non plus de la nature de l'installation qui les réceptionne.

Les 19° à 24° du I de l'article 19 rétablissent cette règle en fonction de la nature de l'installation. Pour le stockage, les tarifs distinguent les installations de déchets non dangereux et celles de déchets dangereux. Pour le traitement thermique, ils distinguent les installations de déchets non dangereux, selon leur degré de performance, et les installations de déchets dangereux. L'évaluation préalable présente cette modification comme une clarification confirmant que la recodification « ne remet pas en cause la règle selon laquelle le tarif est déterminé en fonction de la nature de l'installation ». Dépourvue d'incidence budgétaire, elle prévient les incertitudes et les contentieux qu'aurait pu faire naître un critère de dangerosité apprécié déchet par déchet.

La rapporteure relève que cet article ne modifie ni le niveau ni la trajectoire des tarifs des taxes sur les déchets. La trajectoire pluriannuelle de hausse fixée par l'article 24 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, achevée en 2025, a en effet été prolongée par la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026, qui a fixé une nouvelle trajectoire de hausse à l'article L. 433-57 du code des impositions sur les biens et services pour la période 2026-2030. Le tarif applicable au stockage des déchets non dangereux, porté à 65 euros par tonne en 2025, s'établit à 69 euros en 2026 et atteindra 85 euros en 2030. Le signal-prix en faveur de la prévention, du réemploi et du recyclage, conformément à la hiérarchie des modes de traitement fixée à l'article L. 541-1 du code de l'environnement, est ainsi préservé à moyen terme.

Ce signal-prix s'exerce toutefois en bout de chaîne. Les taxes sur les déchets sont acquittées par les exploitants des installations de stockage et d'incinération. Elles sont répercutées sur les collectivités compétentes en matière de déchets puis, au travers de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, sur les ménages. Or ceux-ci ne maîtrisent ni la conception des produits ni leur recyclabilité. La fiscalité des déchets relève ainsi davantage d'une logique de « pollué-payeur » que du principe « pollueur-payeur ».

Plusieurs élus locaux et parlementaires proposent en conséquence de déplacer une partie de la charge vers l'amont, au moment de la mise sur le marché des produits non recyclables. La rapporteure estime que cette fiscalité amont mérite

d'être expertisée. Elle se heurte à des difficultés réelles : la définition de la recyclabilité, le risque de double charge avec les éco-contributions et la compatibilité avec le marché intérieur. Le règlement (UE) 2025/40 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages fournit toutefois un référentiel commun : il subordonne la mise sur le marché des emballages à leur recyclabilité à compter de 2030. Le produit d'une telle contribution aurait vocation à alléger la TGAP supportée par les collectivités, à rendement global constant.

Proposition n° 14. Engager le transfert progressif d'une partie de la fiscalité des déchets de l'aval vers l'amont en application du principe pollueur-payeur. Étudier la mise en place d'une contribution assise sur la mise sur le marché de produits non recyclables, en priorité ceux qui ne relèvent d'aucune filière à responsabilité élargie du producteur.

b. Le rétablissement de la taxe sur les emballages en plastique non recyclés constituerait une première étape vers une fiscalité amont

Le PLF pour 2027 ne reprend pas la taxe sur les emballages en plastique non recyclés que le Gouvernement avait proposée à l'article 21 du PLF pour 2026 et qui avait été supprimée au cours de l'examen parlementaire, alors même que la directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 a fixé un objectif de recyclage des emballages en plastique de 50 % à horizon 2025. Cet objectif, repris au niveau national, s'inscrit dans une dynamique de réduction de l'impact environnemental du plastique à usage unique. En 2023, avec un taux de recyclage des emballages plastiques de 25,9 %, la France se situe en deçà de cet objectif, occupant l'avant-dernière place parmi les États membres (moyenne UE de 41,5 %). Cette situation s'explique par un taux de collecte trop faible, avec moins d'un tiers des emballages plastiques mis sur le marché qui sont triés et collectés. Elle contribue à majorer la contribution de la France à au titre de la ressource propre de l'Union européenne assise sur les déchets plastiques non recyclés, à hauteur de 1,56 milliard d'euros sur un total de 7,2 milliards d'euros en 2023.

La rapporteure estime qu'une taxe assise sur les emballages plastiques non recyclés et acquittée par les éco-organismes de la filière à responsabilité élargie du producteur permettrait de reporter progressivement cette charge sur les producteurs et de les inciter à une forme de sobriété à l'usage du plastique dans les emballages. Elle mesure les objections qui ont conduit le Parlement à supprimer ce dispositif lors de l'examen du PLF pour 2026, et qui portaient sur le renchérissement des produits, les effets sur la compétitivité de la plasturgie et le cumul avec les éco-contributions. Elle observe cependant que l'absence de taxe ne supprime pas le coût des emballages non recyclés : elle le transfère au contribuable.

La taxe proposée en 2026 devait être acquittée par les éco-organismes de la filière des emballages, à proportion de leur part des emballages en plastique mis sur le marché. Assise sur les emballages mis sur le marché national, elle s'appliquait aux produits importés dans les mêmes conditions qu'aux produits fabriqués en France. Son tarif de 30 euros par tonne devait être porté progressivement à

150 euros en 2030. La taxe représenterait au plus un rendement de l'ordre de 60 millions d'euros au tarif initial et de 290 millions d'euros au tarif final. Une trajectoire annoncée à l'avance aurait incité les producteurs à adapter leurs emballages plutôt qu'à acquitter la taxe.

Proposition n° 15. Rétablir, dès la loi de finances pour 2027, la taxe sur les emballages en plastique non recyclés proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2026, acquittée par les éco-organismes de la filière à responsabilité élargie du producteur des emballages.

c. Le financement de l'économie circulaire repose encore largement sur le contribuable

Enfin, la rapporteure estime que le principe pollueur-payeur commande de faire porter en priorité sur les producteurs et non aux contribuables, au travers des éco-contributions, le financement de la prévention, du réemploi et du recyclage. Deux leviers de transparence et d'incitation pourraient y concourir. Le premier est le renforcement des écomodulations, dont l'effet sur l'écoconception reste à démontrer. Le second est l'affichage de l'éco-contribution acquittée sur chaque produit (« visible fee »), aujourd'hui limité à certaines filières, notamment l'ameublement et les produits et matériaux de construction du bâtiment. Son extension rendrait plus lisible, pour le consommateur, le coût de la fin de vie. Elle risquerait toutefois d'accréditer l'idée d'un prélèvement acquitté par l'acheteur plutôt que d'un coût internalisé par le producteur.

La fiscalité peut aussi encourager l'allongement de la durée de vie des produits. En particulier, la directive (UE) 2022/542 du Conseil du 5 avril 2022 permet désormais d'appliquer un taux réduit aux services de réparation des appareils ménagers, des chaussures et articles en cuir, des vêtements et du linge de maison, ainsi que des bicyclettes. Plusieurs États membres, dont la Belgique, le Luxembourg et le Portugal, en ont fait usage. Des amendements en ce sens ont été adoptés lors de la discussion du PLF pour 2026 à l'Assemblée nationale, mais n'ont pas été repris dans la loi de finances. Une telle mesure constituerait une dépense fiscale, dont l'effet dépend de sa répercussion sur les prix : elle devrait donc être chiffrée et évaluée. Elle pourrait être articulée avec le « bonus réparation », financé par les éco-organismes depuis la loi dite AGECE⁽¹⁾, qui fait déjà supporter aux producteurs une partie du coût de la réparation.

Proposition n° 16. Appliquer le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée aux prestations de réparation que la directive (UE) 2022/542 autorise (appareils ménagers, chaussures et articles en cuir, vêtements et linge de maison, bicyclettes).

(1) Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

C. LE PLF POUR 2027 DÉFINIT UNE ÉBAUCHE DE FINANCEMENT DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE À LA SUITE DES ÉPISODES DE SÉCHERESSE ET D'INCENDIES DE L'ÉTÉ 2026

1. Le verdissement du FCTVA et la remobilisation du fonds vert dessinent une nouvelle architecture du financement de l'investissement local en faveur de l'adaptation

Les collectivités territoriales sont les premiers maîtres d'ouvrage de l'adaptation au changement climatique. Les bâtiments publics, la voirie, les réseaux d'eau et d'assainissement, la prévention des inondations, la gestion du recul du trait de côte et la défense contre les incendies relèvent pour l'essentiel de leurs compétences. Leurs investissements en faveur du climat, dont plus de la moitié portent sur les bâtiments publics, sont passés de 6 milliards d'euros en 2017 à 8 milliards d'euros en 2024 selon I4CE.

Dans ce contexte, le PLF pour 2027 renforce ou maintient plusieurs dotations attribuées pour financer leurs projets : le fonds vert et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ainsi que la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Le soutien de l'État à l'investissement local glisse ainsi d'un soutien non ciblé vers des dotations sélectives, dont l'adaptation au changement climatique devient l'une des priorités affichées.

ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX SOUTIENS DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT LOCAL

(en millions d'euros)

Dispositif	LFI 2026	PLF 2027	Écart
FCTVA (prélèvement sur recettes)	7 866,7	5 866,8	- 2 000,0
Fonds vert, programme 380 (AE)	837,5	984,6	+ 147,1
DSIL (AE)	220	420	+ 200
DETR (AE)	1 000	1 000	—

Source : PLF pour 2027 (état B) ; évaluation préalable de l'article 35 ; dossier de presse du PLF pour 2027.

a. La hausse du fonds vert, recentré sur l'adaptation, et la hausse de la DSIL renforcent le soutien ciblé aux projets des collectivités

Le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « fonds vert », est porté par le programme 380. Après avoir atteint 2,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement à son niveau le plus élevé, il avait été ramené à 1,15 milliard d'euros en 2025, puis à 837,5 millions d'euros en 2026. Le PLF pour 2027 porte ses autorisations d'engagement à 984,6 millions d'euros, soit une hausse de 147,1 millions d'euros (+ 17,6 %). Le Gouvernement présente cette enveloppe comme une hausse de 200 millions d'euros par rapport au budget déposé en 2026, et non à la loi de finances votée. Les crédits de paiement reculent en revanche de 1 069,9 à 981,4 millions d'euros (– 8,3 %).

Le fonds vert sera principalement employé en 2027 à financer l'adaptation au changement climatique dans les collectivités les plus vulnérables. Les inondations de l'hiver et les étés 2025 et 2026 ont en effet montré le besoin d'investissements structurants, notamment pour la prévention des inondations et des incendies. La rénovation énergétique et l'adaptation des bâtiments publics locaux, y compris le confort d'été, demeureront soutenues, la priorité étant donnée aux établissements scolaires. Une enveloppe de 100 millions d'euros d'engagements sera en outre consacrée à la forêt.

Les dotations d'investissement de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » complètent ce soutien : la DSIL est augmentée de 200 millions d'euros pour atteindre 420 millions d'euros d'autorisations d'engagement ; la DETR est maintenue à 1 milliard d'euros d'engagements, niveau historiquement haut ; la dotation de solidarité aux collectivités touchées par des événements climatiques ou géologiques (DSEC), réformée en 2026, est sanctuarisée à 75 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Un fonds de soutien exceptionnel de 50 millions d'euros est par ailleurs destiné aux communes contributrices à la contribution progressive à l'effort budgétaire. Il vise notamment celles qui sont confrontées à des aléas tels que des intempéries.

La rapporteure salue la remontée du fonds vert et sa réorientation vers l'adaptation, qui répondent aux attentes exprimées par les territoires dans le cadre des conférences des parties régionales. Elle formule deux observations.

La première tient au niveau et à la visibilité des moyens. Même rehaussé, le fonds vert représente moins de 40 % de son niveau de 2024, et ses crédits de paiement diminuent. La circulaire du Premier ministre du 25 juin 2026 demande aux préfets de prioriser le fonds vert, la DSIL et la DETR au regard des feuilles de route des COP, au moyen de « conférences des financeurs ». Cette démarche suppose une visibilité pluriannuelle que l'annualité des dotations ne garantit pas. La rapporteure suggère que le projet annuel de performance du programme 380 présente une programmation indicative sur trois ans et une ventilation des engagements par axe, en distinguant l'adaptation.

Proposition n° 17. Donner une visibilité pluriannuelle au fonds vert et aux dotations d'investissement avec une programmation indicative sur trois ans et une ventilation des engagements par axe, en distinguant l'adaptation. Les CRTE deviendraient des contrats de mandature 2026-2032 assortis d'un engagement financier pluriannuel de l'État.

La deuxième porte sur la nature de ces soutiens. Ils sont attribués sur appel à projets ou par décision préfectorale. Ils supposent donc des capacités d'ingénierie dont les petites communes sont souvent dépourvues. Ils restent en outre exposés au risque budgétaire annuel : le Gouvernement indique lui-même que les concours du fonds vert seraient suspendus en cas de loi spéciale.

b. Le verdissement du FCTVA, défini par la nature comptable des dépenses, poursuit un objectif budgétaire et ne protège pas les investissements de résilience des territoires

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est le principal vecteur de soutien de l'État à l'investissement local. Son taux de compensation forfaitaire, fixé à 16,404 % par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, n'a pas été modifié depuis la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015. Son assiette a été étendue aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie en 2016, puis à celles des réseaux en 2020. Le FCTVA a atteint 8,1 milliards d'euros en 2025, soit 2,1 milliards d'euros de plus qu'en 2019. Selon le Gouvernement, il présente un caractère « antipéréquateur » : en 2024, les 20 % des communes les plus riches percevaient 61 % du FCTVA versé aux communes, cette proportion étant de 56 % pour les EPCI et de 35 % pour les départements.

L'article 35 du PLF pour 2027 réécrit le I de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Trois taux s'appliqueront pour les attributions versées à compter du 1^{er} janvier 2027 :

- 16,404 % pour les dépenses liées à la transition écologique et pour les dépenses de voirie ;
- 5,6 % pour les dépenses d'informatique en nuage ;
- 11,404 % pour toutes les autres dépenses, soit une baisse de cinq points.

L'article ne définit pas lui-même les « dépenses liées à la transition écologique ». Il renvoie à un arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget le soin de fixer les comptes concernés. Selon l'évaluation préalable, le taux de 16,404 % serait maintenu pour six catégories de comptes, y compris les biens mis à disposition : plantations d'arbres et d'arbustes, autres agencements et aménagements, voies navigables, réseaux d'électrification, réseaux d'adduction d'eau et réseaux d'assainissement. Il le serait aussi pour treize comptes de voirie, des réseaux et installations de voirie jusqu'au matériel roulant et à l'entretien de la voirie. L'évaluation préalable chiffre la moindre dépense à 2 092 millions d'euros en 2027.

La rapporteure prend acte de la volonté de mieux cibler un concours dont la progression était à la fois rapide et indifférenciée. Elle relève toutefois que la réforme poursuit d'abord un objectif budgétaire. L'évaluation préalable indique qu'elle « associe les collectivités territoriales et leurs groupements à l'effort de redressement des comptes publics ». Le « verdissement » ne consiste pas en l'état à majorer le taux des dépenses vertes mais à leur maintenir le taux actuel, tandis que celui des autres dépenses baisse. Trois limites en découlent.

La première tient au périmètre des dépenses bonifiées. L'article 35 le définit par référence aux comptes d'imputation des dépenses, en renvoyant à un arrêté qui n'est pas connu à la date du présent rapport. La liste présentée par l'évaluation préalable suffit toutefois à en mesurer la logique : le taux bonifié serait attaché à la

nature comptable du bien, et non à l'objectif poursuivi par l'opération. Les comptes de voirie ne distinguent pas la création d'une voie nouvelle des travaux sur une voie existante. Toutes deux bénéficieraient donc du taux bonifié, quel que soit leur impact environnemental. Le Gouvernement présente pourtant la réforme comme favorisant les « dépenses de mobilités et de transition écologique ». À l'inverse, aucun compte de bâtiments ne figure dans cette liste. Si l'arrêté la reprend en l'état, la rénovation thermique d'une école ou l'adaptation d'un bâtiment public aux fortes chaleurs relèveraient du taux de 11,404 %. Ce serait le cas au moment même où le fonds vert fait du confort d'été des établissements scolaires l'une de ses priorités pour 2027. L'État risquerait ainsi de soutenir d'une main, par une dotation sélective, des investissements qu'il pénaliserait de l'autre, par une baisse de compensation automatique.

LES COMPTES BÉNÉFICIAINT DU TAUX DE 16,404 %

Catégorie	Comptes
Dépenses dites « vertes »	Plantations d'arbres et d'arbustes
	Autres agencements et aménagements
	Voies navigables
	Réseaux d'électrification
	Réseaux d'adduction d'eau
	Réseaux d'assainissement
Dépenses d'aménagement du territoire concernant la voirie	Réseaux de voirie
	Installations de voirie
	Matériel et outillage de voirie
	Matériel roulant de voirie
	Autre matériel et outillage de voirie
	Subventions d'équipement de voirie
	Entretien de la voirie

Source : évaluation préalable de l'article 35 du projet de loi de finances pour 2027.

La deuxième tient à son application dans le temps. Le nouveau taux s'applique aux attributions versées à compter de 2027. Or, compte tenu du décalage de versement d'un ou deux ans propre au FCTVA, il frappera des investissements réalisés en 2025 et 2026, dont les plans de financement reposaient sur le taux de 16,404 %. Le FCTVA ne constitue pas un droit acquis pour les collectivités, et le législateur peut en modifier les paramètres. Cet effet rétroactif sur des opérations déjà engagées n'en pèsera pas moins sur leur équilibre.

La troisième tient à l'articulation avec le fonds vert. Les hausses des dotations sélectives, de l'ordre de 350 millions d'euros d'autorisations d'engagement, ne compensent qu'une faible part de la baisse de 2 milliards d'euros du FCTVA. Elles bénéficient en outre à d'autres collectivités que celles qui supportent l'essentiel de la baisse. La réforme est donc susceptible de réduire globalement la capacité d'investissement des collectivités, y compris en matière d'adaptation.

La rapporteure ne remet pas en cause la participation des collectivités au redressement des comptes publics. Elle considère en revanche que l'effort demandé doit devenir un levier d'orientation de l'investissement public local plutôt qu'une simple baisse de concours. La question pertinente n'est pas seulement de savoir quelle dépense est « verte », mais quelle dépense évite demain une dépense beaucoup plus importante. Dans un contexte de finances publiques contraintes, la collectivité ne peut plus se permettre de payer deux fois : une première fois en n'adaptant pas ses infrastructures, une seconde fois en réparant les dégâts. Le FCTVA, principal vecteur de soutien de l'État à l'investissement local, est l'instrument naturel de cette orientation.

La rapporteure propose en conséquence de transformer le verdissement du FCTVA en un FCTVA pour l'investissement et la résilience des territoires, sans créer de fonds nouveau. Le taux de 16,404 % serait sanctuarisé pour les investissements concourant à la transition écologique et à l'adaptation. Ceux-ci seraient définis non plus par des comptes, mais par des critères objectifs fixés par la loi. Une dépense serait éligible si elle répond à au moins l'un d'entre eux : réduire l'exposition à un risque climatique identifié ; réduire la vulnérabilité d'une infrastructure ou d'un bâtiment public ; sécuriser une ressource stratégique, en premier lieu l'eau ; réduire significativement les coûts futurs liés aux événements climatiques ; ou mettre en œuvre une action inscrite dans un document de planification ou de prévention des risques. Ces documents seraient notamment le plan climat-air-énergie territorial (article L. 229-26 du code de l'environnement), le programme d'actions de prévention des inondations, le plan de prévention des risques naturels (article L. 562-1 du même code), le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (article L. 212-3 du même code), le plan de protection des forêts contre les incendies (article L. 133-2 du code forestier) ou la stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte (article L. 321-16 du code de l'environnement). Un décret en préciserait la nomenclature.

Un taux supérieur pour les investissements d'adaptation prioritaires, de l'ordre de 18 % à 20 %, constituerait un signal plus fort encore. La rapporteure estime toutefois qu'il serait difficile à justifier en l'état des finances publiques. Elle préconise de commencer par sanctuariser le taux de 16,404 % sur un périmètre élargi et objectif. Ses effets seraient évalués après deux ans dans le rapport sur la situation des finances publiques locales prévu à l'article 52 de la loi organique relative aux lois de finances : investissements déclenchés, dépenses et dommages évités, coût pour l'État. Une majoration ne serait envisagée qu'au vu de cette évaluation.

La rapporteure propose enfin de ne pas changer les règles pour les projets déjà engagés. Comme indiqué ci-dessus, la baisse de taux frappera des investissements réalisés en 2025 et 2026 dont les plans de financement reposaient sur le taux de 16,404 %. La rapporteure propose de faire appliquer les nouveaux taux aux seuls nouveaux projets réalisés à compter du 1^{er} janvier 2027. Ce critère est objectif et déjà connu des systèmes d'information qui calculent le FCTVA. Il ne supprimerait pas l'économie attendue, mais en décalerait le calendrier : l'essentiel de la moindre dépense serait reporté sur 2028 et 2029.

Proposition n° 18. Mettre en place un FCTVA pour l'investissement et la résilience des territoires et sanctuariser le taux de 16,404 % pour les dépenses concourant à la transition écologique et à l'adaptation au changement climatique. Définir les projets éligibles par des critères objectifs fixés par la loi et précisés par décret : réduction de l'exposition ou de la vulnérabilité aux risques climatiques, sécurisation de la ressource en eau, réduction des coûts futurs, inscription dans un document de planification ou de prévention des risques. Évaluer le dispositif avant d'envisager un taux supérieur de remboursement pour les investissements définis comme prioritaires. Appliquer les nouveaux taux du FCTVA aux seules dépenses nouvelles réalisées à compter du 1^{er} janvier 2027.

2. L'eau, la forêt, l'agriculture et la gestion des risques sont au cœur des réponses budgétaires à la sécheresse et aux incendies de 2026

La sécheresse et les incendies de l'été 2026 ont mis en tension les instruments sectoriels de l'adaptation : la gestion de l'eau, la prévention des risques, la forêt et l'agriculture. Le PLF pour 2027 y répond par une stabilisation des moyens dans le domaine de l'eau, un effort marqué en faveur de la sécurité civile et de la forêt, et plusieurs mesures de soutien au secteur agricole.

a. Le maintien du plafond des redevances sur l'eau conduit à reverser au budget général celles acquittées par les usagers alors que les missions des agences s'étendent sous l'effet du changement climatique

Les agences de l'eau sont financées par les redevances prévues aux articles L. 213-10 et suivants du code de l'environnement, acquittées par les usagers de l'eau et dont les taux sont fixés dans chaque bassin sur avis conforme du comité de bassin. Leur produit leur est affecté dans la limite d'un plafond fixé chaque année en loi de finances, au-delà duquel les recettes sont reversées au budget général. L'article 42 du PLF reconduit ce plafond à 2 482,6 millions d'euros, son niveau de 2026, pour un rendement prévisionnel de 2 535,2 millions d'euros : environ 53 millions d'euros de redevances acquittées par les usagers de l'eau seraient ainsi reversés au budget général. Cet écrêtement, qui s'élevait à 6,9 millions d'euros en 2020, serait ainsi près de huit fois plus élevé en 2027. Le maintien du plafond en euros courants est d'autant plus pénalisant que, depuis la réforme des redevances issue de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, entrée en vigueur en 2025, les tarifs sont indexés chaque année sur l'inflation : la part des sommes acquittées par les usagers a donc vocation à croître d'année en année.

Ce niveau marque un coup d'arrêt à la trajectoire engagée dans le cadre du plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau présenté en mars 2023, dont la mesure 38 prévoit de rehausser les moyens des agences de 475 millions d'euros par an. Le plafond, fixé à 2 197 millions d'euros en 2023, a été relevé de 150 millions d'euros en 2024 puis maintenu à 2 347 millions d'euros en 2025. L'article 125 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 prévoyait de le porter à 2 522,6 millions d'euros en 2026. Le projet de loi de finances pour 2026 ne proposait toutefois qu'un relèvement de 50 millions d'euros

et, alors que le Sénat avait rétabli en première lecture, avec l'avis favorable du Gouvernement, le niveau initialement prévu, la loi de finances pour 2026 l'a finalement fixé à 2 482,6 millions d'euros. Dans son bilan à trois ans d'avril 2026, le Gouvernement reconnaît ainsi que les moyens supplémentaires des agences n'atteignent que 435 millions d'euros par an en moyenne, soit 40 millions d'euros de moins que l'engagement du plan eau.

Dans ce contexte, la rapporteure estime qu'il convient d'appliquer avec davantage de réalité le principe « pollueur-payeur », en particulier s'agissant de la structure des ressources des agences de l'eau où la prise en compte des activités à l'origine des pollutions demeure insuffisante. Si le rendement de la redevance pour pollutions diffuses progresse avec les ventes de produits phytopharmaceutiques, de nombreuses pollutions ne sont toujours pas prises en compte ou leur taxation ne progresse que faiblement. Ainsi, la redevance sur les rejets de substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS), codifiée par la loi de finances pour 2026 à l'article L. 213-10-2-1 du code de l'environnement, ne devrait rapporter qu'environ 10 millions d'euros en 2026, contre 35 millions d'euros attendus. La rapporteure estime ainsi nécessaire d'appliquer concrètement le principe « pollueur-payeur » par un doublement du tarif de la redevance de 100 à 200 euros par 100 grammes rejetés afin de respecter les estimations initiales sur le rendement de cette taxe.

Proposition n° 19. Doubler le tarif de la redevance pour pollution de l'eau par les substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS) pour le porter à 200 euros par tranche de 100 grammes rejetés, afin de mieux appliquer le principe pollueur-payeur aux coûts de dépollution de l'eau.

La rapporteure considère par ailleurs que l'eau doit payer l'eau. Ce principe fonde l'organisation de la politique de l'eau par bassin depuis la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. Il suppose que les sommes acquittées par les usagers au titre des redevances financent le programme d'intervention de l'agence. Le reversement au budget général rompt ce lien : des tarifs fixés dans chaque bassin sur avis conforme du comité de bassin pour financer la politique de l'eau alimentent en partie les recettes générales de l'État. Ce prélèvement pèse en outre principalement sur les ménages, qui acquittent l'essentiel des redevances au travers de leur facture d'eau : plus de 70 % au titre des seules redevances de pollution et de collecte en 2020.

Le Gouvernement justifie de manière générale les écrêtements par la volonté « d'éviter les effets d'aubaine liés à la dynamique des recettes affectées » et d'associer les opérateurs au redressement des comptes publics. Il estime que le plafond « n'est pas de nature à porter atteinte aux missions de service public » des affectataires. Cette justification ne convainc pas s'agissant des agences de l'eau. La dynamique de leurs recettes ne procède pas d'un effet d'aubaine : elle résulte de l'indexation des tarifs, décidée par le législateur en 2023 pour préserver la valeur réelle de leurs moyens. Leurs missions s'étendent par ailleurs sous l'effet du changement climatique. Selon I4CE, elles portent à elles seules 939 millions d'euros des quelque 1,7 milliard d'euros de moyens publics spécifiquement

consacrés à l'adaptation en 2025. La sécheresse de l'été 2026 a rendu plus pressants encore les investissements de sécurisation de la ressource.

Aligner le plafond sur le rendement prévisionnel coûterait 53 millions d'euros au budget général en 2027. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, le Sénat avait d'ailleurs adopté un relèvement de même nature, avec l'avis favorable du Gouvernement. La rapporteure propose en conséquence de supprimer le plafonnement des redevances affectées aux agences de l'eau, afin que les sommes acquittées par les usagers financent intégralement la politique de l'eau. À défaut, elle propose de relever le plafond pour respecter les engagements pris pour le financement du plan eau, puis de l'indexer chaque année sur l'inflation, comme le sont les tarifs des redevances.

Proposition n° 20. Supprimer le plafonnement des redevances affectées aux agences de l'eau, afin que les sommes acquittées par les usagers financent intégralement la politique de l'eau. À défaut, relever le plafond pour respecter les engagements pris pour le financement du plan eau, puis l'indexer chaque année sur l'inflation, comme le sont les tarifs des redevances.

b. La prévention des risques est stabilisée et l'effort se concentre sur la lutte contre les incendies

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs est stabilisé à 300 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Parallèlement, les moyens nationaux de la sécurité civile augmentent de 219 millions d'euros (+ 25 %) pour atteindre 1 milliard d'euros. Ils visent à renforcer la détection des feux de forêts et le soutien aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). **L'article 14** du PLF pour 2027 porte en particulier de 18 % à 18,9 % le taux de la taxe sur les conventions d'assurance applicable aux assurances facultatives des véhicules terrestres à moteur (5° bis du I de l'article 1001 du code général des impôts), pour un rendement de 200 millions d'euros. L'évaluation préalable présente cette recette comme destinée aux « investissements capacitaires des SDIS ». Le même article prévoit des dégrèvements de fiscalité locale pour les entreprises des communes évacuées ou confinées en Gironde, dans les Landes et dans le Var. L'article 18 assouplit enfin le régime fiscal des provisions pour égalisation des assureurs, en permettant de compenser les pertes d'une catégorie de risques, notamment les catastrophes naturelles, par les provisions d'une autre.

La rapporteure souhaite que le lien entre la hausse de la taxe et le financement des SDIS soit rendu vérifiable, par exemple en retraçant chaque année les crédits correspondants dans le programme 161 « Sécurité civile ».

c. La forêt bénéficie d'un programme dédié et d'une consolidation du financement de l'Office national des forêts

Un programme 386 « Forêt » est créé. Il est doté de 417 millions d'euros d'autorisations d'engagement et regroupe les moyens consacrés à la gestion durable

et à l'adaptation des forêts. Les crédits de renouvellement forestier sont portés à près de 70 millions d'euros d'autorisations d'engagement, en hausse de 5 millions d'euros, et la subvention à l'ONF à 236 millions d'euros, contre 23 millions d'euros en 2026. **L'article 13** rétablit par ailleurs la contribution des collectivités propriétaires aux frais de garderie et d'administration de l'ONF, soit 33 millions d'euros. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2026-1193 QPC du 10 avril 2026, en avait censuré la base légale, faute de modalités de recouvrement définies par la loi.

La rapporteure relève toutefois que la création du programme 386 procède pour l'essentiel d'un changement de périmètre budgétaire : les 417 millions d'euros qu'il regroupe ne progressent que de 36 millions d'euros par rapport aux crédits correspondants de 2026.

d. Le soutien à l'agriculture combine renforcement de la gestion des risques et incitations à l'investissement

Le financement du fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) est renforcé de 100 millions d'euros. La subvention de l'État augmente de 52 millions d'euros, et l'article 42 relève de 120 à 170 millions d'euros le plafond de la contribution additionnelle affectée au fonds. L'évaluation préalable fait état d'un déficit cumulé de 106,5 millions d'euros sur ce fonds et d'un risque de rupture de trésorerie au premier semestre 2027.

L'article 13 crée, au nouvel article 39 *decies* I du code général des impôts, un suramortissement de 40 % de la valeur d'origine des biens. Il s'adresse aux entreprises agricoles et agroalimentaires soumises à un régime réel d'imposition. Il porte sur les biens construits, rénovés, acquis ou pris en crédit-bail entre le 1^{er} janvier 2027 et le 31 décembre 2030, dans le cadre d'un « projet d'avenir agricole » reconnu en application du II de l'article L. 611-1-1 du code rural et de la pêche maritime, issu de la loi n° 2026-796 du 18 août 2026 d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles. Quatre catégories d'investissements sont éligibles : les bâtiments et installations de collecte, de stockage et de transformation des récoltes ; les bâtiments et installations d'élevage ; les abattoirs ; les installations de transformation agroalimentaire.

L'évaluation préalable justifie la mesure par la faiblesse des marges agricoles, qui freine l'investissement. Elle invoque aussi les canicules de 2026, qui ont montré la nécessité d'adapter les bâtiments d'élevage et de stockage aux épisodes de forte chaleur. Le dispositif ne cible toutefois pas l'ensemble des élevages, mais les seuls projets d'avenir agricole. Le Gouvernement en attend 54 en 2027, soit trois par région, puis jusqu'à 90 par an en 2029 et 2030, pour un investissement moyen de 19,8 millions d'euros par projet (médiane de 8,15 millions d'euros). Il s'agit donc de projets structurants de filière plutôt que d'investissements courants dans les exploitations. Sur la base de 1,1 à 1,8 milliard d'euros d'investissements annuels, le coût est estimé à 4,7 millions d'euros en 2028, puis 11 millions d'euros en 2029 et 18,8 millions d'euros en 2030. Il atteindrait

26,6 millions d'euros par an à partir de 2031 si aucun nouveau projet n'est intégré après 2030. Sur la durée d'amortissement retenue par convention (vingt ans), le coût total serait de l'ordre de 530 millions d'euros.

Le même article proroge pour les certifications obtenues en 2027 le crédit d'impôt de 2 500 euros en faveur de la certification « haute valeur environnementale » (article 151 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021). Cette prorogation coûte 13 millions d'euros en 2028. 34 990 exploitations sont certifiées, pour un objectif de 50 000 en 2030 fixé par la stratégie nationale biodiversité. L'article 13 comporte aussi des ajustements de moindre portée : crédit d'impôt pour remplacement des agriculteurs-maires et dégrèvement de taxe foncière des associations foncières pastorales. L'article 71 proroge d'un an la garantie de l'État aux prêts de restructuration des exploitations en difficulté (GRETEA). Cette garantie porte sur un encours maximal de 500 millions d'euros, dont 237,4 millions d'euros étaient consommés au 31 août 2026.

La rapporteure prend acte de ces mesures, qui relèvent pour l'essentiel du soutien à l'investissement et à la trésorerie des exploitations dans un contexte économique et climatique difficile. Sans remettre en cause l'objectif de souveraineté alimentaire, une majoration du taux de déduction pourrait être réservée aux investissements répondant à des critères d'adaptation. Ces critères porteraient par exemple sur l'isolation et la ventilation des bâtiments d'élevage ou la sobriété en eau.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 7 octobre 2026, la commission du développement durable a examiné le rapport d'information sur le projet de loi de finances pour 2027 et le financement de la transition écologique (*Mme Anne-Cécile Violland, rapporteure*).

Ce point de l'ordre du jour ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/7SrHip>

*

La commission a autorisé la publication du rapport d'information.

*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(Par ordre chronologique)

Institut de l'économie pour le climat (I4CE) *

M. Hadrien Hainaut, directeur de programme « Investissements climat, transition énergétique et prospective »

Mme Vivian Dépoues, responsable thématique « Adaptation »

M. Denis Voisin, responsable des relations institutionnelles

The Shift Project

M. Clément Caudron, chef de projet « Transition robuste »

Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan

M. Clément Beaune, Haut-commissaire

M. Nicolas Riedinger, directeur du département Développement durable

M. Louis Lallau, conseiller

M. Marc Fasan, conseiller

Secrétariat général à la Planification écologique (SGPE)

M. Damien Demailly, directeur de l'expertise et de la stratégie

Haut Conseil pour le Climat

M. Jean-François Soussana, président

Mme Florence Allot, directrice

Mme Diane Strauss, membre

Mme Selma Mahfouz, membre

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

M. Alexandre Leonardi, sous-directeur de la coordination, de l'appui, de la stratégie et du pilotage des politiques de protection et de restauration des écosystèmes

M. Eliott Combre-Mazon, chef de projet Fonds vert

Table ronde « Agences de l'eau »

– **Adour-Garonne**

Mme Elodie Galko, directrice générale

Mme Lauriane Boulp, déléguée aux politiques publiques et aux relations institutionnelles

– **Rhin-Meuse**

M. Xavier Morvan, directeur général

– **Rhône Méditerranée - Corse**

Mme Kristell Astier -Cohu, directrice générale adjointe

– **Seine-Normandie**

M. Frédéric Chauvel, directeur-adjoint

– **Loire-Bretagne**

M. Loïc Obled, directeur général

Audition conjointe

– **Direction du budget – 4^e sous-direction Transition écologique**

M. Bruno Patier, adjoint au sous-directeur

M. Pierre Chamouard, chef du bureau de la transition écologique

– **Direction de la législation fiscale (DLF) – Sous-direction de la fiscalité énergétique et environnementale**

M. Thibaut Fiévet, sous-directeur D

M. Hugo Jacquemin, chef du bureau D2 de la DLF

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.