



... le projet de loi de finances pour 2025 - Mission « Écologie, mobilité et développement durables »

**AVIS PAYSAGES, EAU, BIODIVERSITÉ (PROGRAMME 113), EXPERTISE,
INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE (PROGRAMME 159)**

LA NÉCESSAIRE AGILITÉ ENVIRONNEMENTALE EN SITUATION BUDGÉTAIRE CONTRAINTE



Réunie le 20 novembre 2024, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur Guillaume Chevrollier, a **émis un avis favorable aux crédits relatifs aux paysages, à l'eau et à la biodiversité et à l'expertise, à l'information géographique et à la météorologie** inscrits au projet de loi de finances pour 2025 (PLF).

Constatant que les moyens budgétaires sans précédent alloués en 2024 aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité et à la stratégie nationale pour la biodiversité n'ont été versés qu'à hauteur de 75 %, la **réduction des moyens budgétaires** prévus par le PLF pour 2025 **présente un caractère moins significatif** que le suggèrent les montants inscrits au programme 113. La **rigueur budgétaire a en réalité commencé dès février 2024**.

Le prochain exercice marquera en effet une **pause dans la trajectoire de relèvement continue des moyens consacrés à l'environnement**, avec également le report du relèvement du « plafond mordant » des agences de l'eau et un prélèvement probable de 130 M€ sur leur trésorerie. Les opérateurs devront faire preuve d'**agilité budgétaire** pour remplir leurs missions-socles et déployer avec succès les stratégies environnementales.

Les opérateurs de la donnée et de l'expertise auront quant à eux la tâche de **produire toujours plus de connaissances**, d'anticipation et de scénarios **pour éclairer la décision publique**, alors que leur modèle reste percuté par l'ouverture des données publiques - dont le coût de production continue de croître. La commission appelle à la vigilance pour que le nécessaire redressement des comptes publics ne conduise pas à un **déclassement de notre capacité à anticiper les effets du changement climatique**.

Enfin, la commission déplore vivement qu'une proportion significative de ses **questions budgétaires soit restée sans réponse de la part du Gouvernement**. Les demandes d'éclairage du rapporteur pour avis ont reçu des réponses incomplètes et imparfaites. Elle rappelle à cet égard que **l'information du Parlement constitue une impérieuse exigence démocratique**, surtout au moment décisif de l'examen d'un texte qui esquisse les grandes orientations de la Nation pour l'année à venir.

1. DES OPÉRATEURS DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE MOBILISÉS DÈS 2024 POUR CONTRIBUER AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

A. UNE ANNÉE 2024 QUI N'A PAS CONCRÉTISÉ LA MONTÉE EN PUISSANCE INÉDITE DES MOYENS CONSACRÉS AUX POLITIQUES DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE

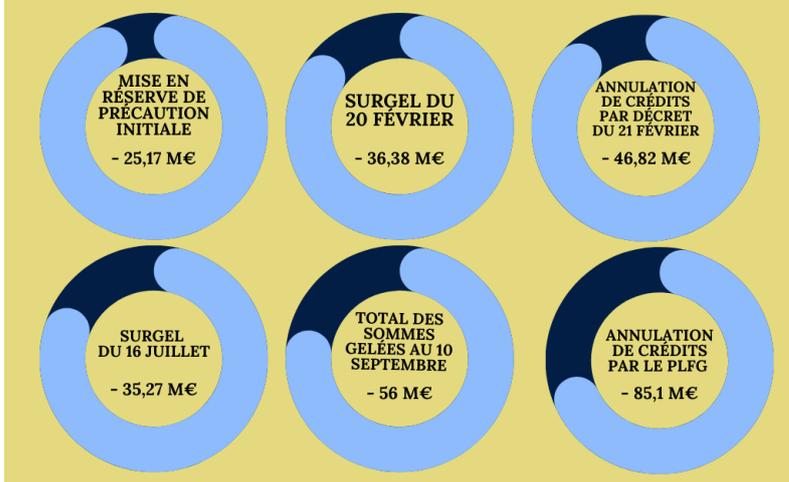
1. Une érosion continue des crédits budgétaires en cours de gestion

L'an dernier, la commission avait salué le **doublé des crédits consacrés à la biodiversité** et **l'ambition budgétaire nouvelle** pour enrayer le déclin des espèces, préserver les espaces naturels, améliorer la résilience hydrique et relever les défis environnementaux.

Cette évolution sans précédent des moyens portés par le programme « Paysages, eau et biodiversité » correspondait à la **trajectoire esquissée par un rapport inter-inspections¹** concernant les financements nouveaux nécessaires à l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale pour la biodiversité. À l'automne 2023, la France a en effet redéfini 40 mesures en faveur de la biodiversité au sein de la SNB, afin de **renforcer la cohérence des actions avec le nouveau cadre mondial** adopté à la COP15 Biodiversité en décembre 2022².



ANNULATIONS DE CRÉDITS DU PROGRAMME 113 INTERVENUES EN COURS D'ANNÉE



Source : commission, d'après les réponses au questionnaire budgétaire (PLFG : projet de loi de finances de fin de gestion)

Malgré ces intentions louables, ces moyens nouveaux n'ont cependant **pas été versés aux opérateurs à la hauteur de l'approbation parlementaire**. Dès le début de l'exercice budgétaire, des gels et des annulations de crédits sont intervenus, affectant substantiellement les crédits de paiement du programme 113³. Du fait de ces mouvements de crédits, les **dotations versées aux opérateurs de la biodiversité ont donc été largement virtuelles**.

Au lieu des 512 M€ de crédits prévus, la **dotation du programme 113** après déduction de la mise en réserve initiale, des surgels et des annulations de crédits, s'est en définitive élevée à 385 M€, soit **seulement 75 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale**.

2. Une prévisibilité budgétaire préférable à des évolutions erratiques et non anticipées



Si la commission souscrit à l'impératif de limiter le déficit public et de garder un cap budgétaire cohérent avec la trajectoire de réduction et de maîtrise des dépenses publiques, elle estime en revanche **impératif de garder un cap cohérent et lisible en faveur de la préservation de la biodiversité**, avec des évolutions budgétaires qui puissent être anticipées par les opérateurs.

Après une décennie 2010 marquée par une forte diminution des schémas d'emplois, le **maintien des capacités humaines des opérateurs** est à souligner. L'atteinte de nos objectifs environnementaux nécessite en effet une **inscription dans le temps long, à l'abri des à-coups budgétaires** et des variations des schémas d'emplois : plutôt que des doubléments de crédits ensuite annulés à bas bruit, il est préférable que les moyens alloués à la mise en œuvre de la stratégie nationale biodiversité et à la gestion résiliente de l'eau **progressent de façon régulière et de manière soutenable pour les finances publiques**.

B. LA PARTICIPATION DES OPÉRATEURS À LA RÉDUCTION DU DÉFICIT NE DOIT PAS COMPROMETTRE LES EFFORTS ENVIRONNEMENTAUX

1. Des moyens recalibrés à l'aune des efforts de maîtrise des dépenses publiques

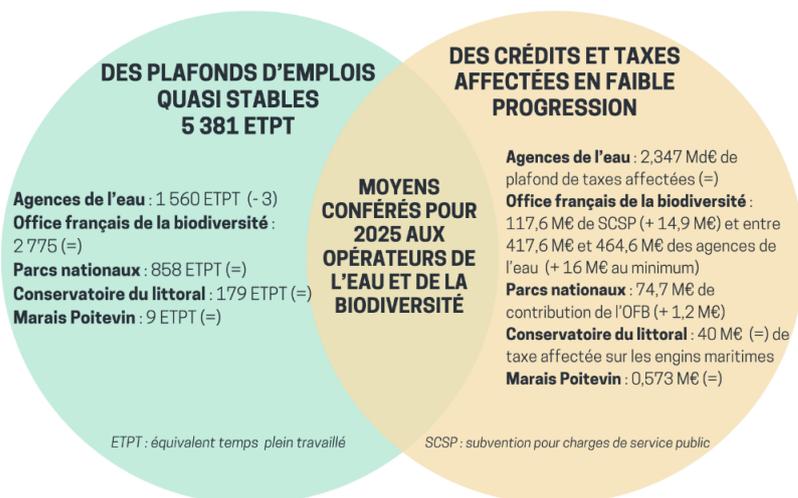
La loi de finances mobilise deux leviers principaux pour permettre aux opérateurs de remplir leurs missions : des **moyens financiers**, versés sous forme de dotations budgétaires, de taxes affectées et de dépenses fiscales, ainsi que des **moyens humains**, dans le cadre des plafonds d'emplois susceptibles d'être rémunérés par les opérateurs.



¹ V. Dumoulin et M. Gravier-Bardet (IGEDD), J-P. de Saint Martin, S. Repetti-Deiana, B. Kerhuel et G. Bianquis (IGF), *Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030*, novembre 2022.

² Pour en savoir plus, consulter le rapport d'information *L'accord de Kunming-Montréal : une partition que les États doivent dès à présent mettre en musique*, déposé le 15 février 2023, sous le numéro 357 (2022-2023).

³ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.



En valeur absolue, les **opérateurs sont globalement épargnés** par la trajectoire de restriction budgétaire. La **progression des moyens est cependant neutralisée par les évolutions de la masse salariale** (protection sociale complémentaire, revalorisation du quasi-statut de l'environnement, hausse de 4 points du CAS Pensions, glissement vieillesse-technicité, etc.).

En revanche, le financement de l'action « Gestion des milieux et biodiversité » pâtit d'une **baisse marquée, de près de 15 %**. Les moyens alloués à la mise en œuvre de la SNB diminuent ainsi de moitié.

L'essentiel de l'effort budgétaire est ainsi concentré sur les mesures portées par les stratégies nationales plutôt que sur les opérateurs. La baisse des dotations conduira cependant à des **effets de bord qui priveront les opérateurs de dotations complémentaires** dont ils bénéficiaient en 2024 et qui seront fortement réduites ou inexistantes en 2025. Ainsi, la dotation de 39,5 M€ pour la mise en œuvre de la SNB au profit de l'OFB sera remplacée par une augmentation de 10 M€ de la SCSP de l'office.



À ces effets indirects, s'ajoutent des points de vigilance particuliers à certains opérateurs :

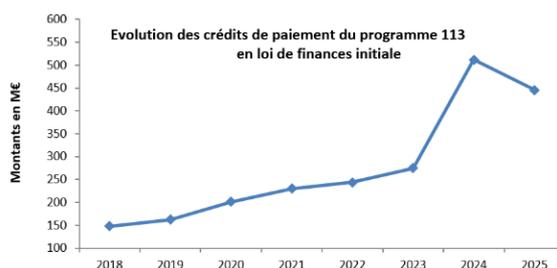
- le **relèvement de 175 M€ du plafond de recettes des agences de l'eau n'aura pas lieu** en 2025, comme prévu par le « plan eau », mais seulement en 2026. En outre, un [amendement du Gouvernement](#) prévoit un prélèvement exceptionnel de 130 M€ sur la trésorerie des agences, sans considérer les restes à payer et les engagements pris pour soutenir les investissements des collectivités, ce qui limitera leur capacité d'intervention alors que la résilience hydrique de notre pays doit être prioritaire ;
- les **parcs nationaux font face à une saturation croissante de leur dotation budgétaire par leur masse salariale** : dix parcs sur onze consacrent entre 80 % et 98 % de leur dotation à la rémunération de leur personnel, ce qui obère leur capacité à assurer leur fonctionnement et à co-financer leurs besoins d'investissement.



Le rapporteur souligne la nécessité de **mieux concilier mesures d'économies budgétaires et soutenabilité financière des opérateurs**. De manière cohérente avec les engagements européens de la France et les politiques publiques environnementales et de reconquête de la qualité de l'eau, les établissements publics doivent être en mesure de s'acquitter de leurs missions sociales et de piloter les stratégies qui leur sont confiées.

Pour cette raison, il est nécessaire que **les économies budgétaires portent autant que possible sur les mesures moins transformatrices** ou aux impacts limités.

2. Une situation budgétaire qui invite à renforcer l'efficacité de l'action environnementale



Face à l'**interruption de la trajectoire de progression dynamique des moyens budgétaires** alloués à la préservation de la biodiversité et la politique de l'eau depuis plusieurs exercices, les **opérateurs devront s'adapter à un « trou d'air » budgétaire** qui sollicite leur agilité et leur capacité à renforcer l'efficacité de leur action. La remarque attribuée à Einstein, « *au milieu de la difficulté se trouve l'opportunité* », trouve en l'espèce pleinement à s'appliquer.

Les opérateurs ont indiqué au rapporteur pour avis que le contexte budgétaire leur ferait rechercher des **mesures de rationalisation et d'économies**, pour faire aussi bien avec moins. La forte diminution des crédits consacrés à la SNB 2030 conduira ainsi l'OFB à **renforcer les mutualisations des fonctions supports** avec les parcs nationaux et à augmenter le nombre de projets communs, portés par plusieurs établissements publics.

Les **parcs nationaux, dont la soutenabilité du schéma de financement budgétaire n'est pas garantie** alors qu'ils jouent un rôle central dans la stratégie nationale pour les aires protégées et constituent de puissants vecteurs de l'attractivité d'un territoire autour du tourisme durable, devront quant à eux **rechercher plus activement des financements extérieurs**, auprès des collectivités territoriales, de l'Union européenne, des acteurs privés et du mécénat.

De même, **en ponctionnant les moyens d'intervention et en différant le relèvement du « plafond mordant » des agences de l'eau, notre pays renforcera moins rapidement sa résilience hydrique face au changement climatique**, la stratégie de lutte contre les fuites dans les réseaux ne portera pas les fruits espérés et la reconquête de la qualité de l'eau se heurtera à un mur d'investissements de plus en plus haut.



Si 2025 constituera une année de transition pour améliorer l'efficacité des établissements publics et rationaliser certaines procédures administratives, le rapporteur appelle **la tutelle à la plus grande vigilance pour accompagner les opérateurs face aux risques budgétaires** auxquels ils pourraient être confrontés en cours d'année. Rappelons que la transition écologique sera intensive en moyens humains : les **besoins en effectifs seront quasi mécaniquement amenés à croître** pour faire face aux effets du changement climatique.

L'agilité budgétaire des opérateurs ne réglera donc pas tout : **il est illusoire de penser que l'on pourra atteindre les objectifs des stratégies nationales sans les moyens adéquats**. Après le nécessaire effort de réduction du déficit public, les prochains exercices budgétaires devront renouer avec une trajectoire budgétaire plus conforme aux enjeux environnementaux, d'autant que les politiques d'adaptation coûtent bien moins chères que les dépenses de réparation, les épisodes météorologiques extrêmes l'ayant dramatiquement montré.

2. DES OPÉRATEURS DE L'EXPERTISE ET DE LA PRODUCTION DE DONNÉES TOUJOURS À LA RECHERCHE D'UN MODÈLE PÉRENNE

DES STRATÉGIES PUBLIQUES EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE QUI SOLLICITENT DE PLUS EN PLUS LES DONNÉES PRODUITES PAR LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 159

- Fournir de l'expertise technique et scientifique à l'État et aux collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets d'aménagement durable



- Diffuser connaissance et bonnes pratiques sur les effets du changement climatique, ses enjeux et les solutions pour accroître la résilience des territoires

- Assurer la sécurité météorologique des personnes et des biens

- Accompagner les acteurs météo-dépendants et anticiper les impacts du changement climatique



- Améliorer la compréhension des évolutions climatiques pour une meilleure gestion des risques

- Suivre les phénomènes liés au changement climatique et aux évolutions du territoire



- Établir une description du territoire faisant autorité régulièrement mise à jour

- Produire des données géographiques souveraines pour donner à voir et comprendre le territoire

A. UN PILOTAGE ET UNE ÉVALUATION DE L'ACTION ENVIRONNEMENTALE DE PLUS EN PLUS « DATAVORE »

Qu'elles soient géographiques, météorologiques ou techniques, les **données produites par les opérateurs** du programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » **se sont imposées comme des composantes à part entière** des stratégies d'adaptation au changement climatique et sont devenues des **préalables indispensables à une décision publique éclairée**.

Ces données sont stratégiques à un double titre : **affiner la compréhension des défis climatiques** qui affectent le territoire et **éviter les phénomènes de mal-adaptation**. Les pressions qui s'exercent sur la biodiversité sont des phénomènes complexes à appréhender parce que multifactoriels. De même, les effets du changement climatique sur le territoire, les milieux et les activités humaines, directs ou diffus, supposent des **grilles de lecture complexes** et des modélisations scientifiques poussées.

La **décision publique environnementale doit se nourrir de toute l'expertise publique disponible**, en croisant les observations et les solutions, pour accroître la capacité de l'État et des élus locaux à se **préparer agilement aux défis inédits que les évolutions climatiques font peser sur le territoire**.

Connaître, modéliser, cartographier, anticiper et accompagner : tels sont les verbes d'action que l'État est en mesure de conjuguer grâce aux opérateurs du programme 159, qui offrent en outre des outils indispensables aux élus locaux dans leur action du quotidien pour **renforcer leur résilience et promouvoir un développement territorial durable**.

B. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE PERCUTÉ PAR LA POLITIQUE D'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES

La **politique d'ouverture des données publiques a fortement mis au défi le modèle économique de ces opérateurs**, dans la mesure où le passage à la gratuité en 2021 n'a fait l'objet d'**aucune compensation financière de la part de l'État**, alors que dans le même temps les coûts de production, de stockage et de diffusion des données augmentaient.

DES OPÉRATEURS PRÉPARANT L'AVENIR DE LA FRANCE QUI DOIVENT S'INQUIÉTER DU LENDEMAIN

MÉTÉO-FRANCE	IGN	CEREMA
Schéma d'emplois pour 2025 : 2 637 ETPT (+5)	Schéma d'emplois pour 2025 : 1 405 ETPT <i>Baisse de 7 ETPT, qui devrait évoluer à -17 ETPT par amendement</i>	Stabilité du schéma d'emplois 2520 ETPT pour 2025
Augmentation de 2 M€ de la SCSP et hausse de 62 M€ des dépenses de personnel (+60,5 M€ pour CAS Pensions et 1,6 M€ de protection sociale complémentaire)	Déficit de financement des missions statutaires par la SCSP d'environ 15 M€ Baisse des recettes estimées à 3,3 M€ par rapport à 2023, du fait d'une baisse des financements des administrations centrales pour l'appui aux politiques publiques	Baisse de la SCSP de 4,3 M€ et hausse de 10 M€ des dépenses de personnel du fait des mesures salariales nationales (CAS Pensions, protection sociale complémentaire, etc.)

Cet arrêt de la monétisation des données a nettement **réduit la capacité des établissements publics à trouver des ressources extra-budgétaires**. En conséquence, ils dépendent plus étroitement de l'évolution de leur subvention pour charges de service public et **font de ce fait plus difficilement face aux restrictions budgétaires**. Les évolutions prévues par le présent PLF érodent donc leur capacité à répondre aux besoins d'expertise publique.

Ainsi, pour Météo-France, la **gratuité des données engendre un manque à gagner annuel de l'ordre de 3 M€**. À l'heure où la France doit produire des données souveraines robustes, fiables et à une cadence toujours plus soutenue pour tenir son rang dans la compétition météorologique et cartographique, il est regrettable de constater que **la soutenabilité des champions français en la matière ne provienne plus que de l'argent public**, à travers les dotations budgétaires et les conventionnements avec les directions centrales.



La commission insiste également sur la nécessité de **ne pas rater le virage de l'intelligence artificielle (IA)**, qui peut constituer un **puissant levier de croissance**, en mesure de faire reculer la frontière technologique. Pour l'IGN, l'IA est susceptible de générer des gains de productivité significatifs liés à l'automatisation, qui **amplifiera les productions de données géographiques**, avec des descriptions du territoire plus régulières et approfondies. Pour Météo-France, l'IA pourrait **révolutionner la manière dont sont produites les prévisions météorologiques**, en ouvrant de nouvelles perspectives pour le traitement des observations, avec des temps de traitement plus courts nécessitant moins de ressources de calcul une fois l'apprentissage réalisé, des gains d'anticipation et des modèles de prévision plus précis et fiables.

La **capacité de ces opérateurs à investir dans la recherche et le développement** est essentielle pour que **la France reste dans la « course à la donnée souveraine »**. La participation de l'ensemble des établissements publics à l'effort de redressement des comptes publics est évidemment légitime, mais la commission appelle toutefois à la vigilance quant à la **préservation de notre capacité à disposer d'une expertise et d'une connaissance publique à la hauteur des enjeux environnementaux**, indispensable notamment au déploiement du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3).



Jean-François Longeot
Président
Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Guillaume Chevrollier
Rapporteur
Sénateur
(Les Républicains)

[Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20





...le projet de loi de finances pour 2025 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

AVIS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET CLIMAT

MAINTENIR L'ÉLAN POUR RÉPONDRE AU DÉFI DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Réunie le **27 novembre 2024**, la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, suivant son **rapporteur Fabien Genet**, a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs à la **transition énergétique et au climat** inscrits au projet de loi de finances pour 2025, sous le bénéfice de l'adoption d'un amendement **augmentant les crédits du fonds Chaleur**.

La commission a rappelé son attachement à l'élaboration d'une **stratégie de financement de la transition écologique cohérente et pluriannuelle**, qui permette une montée en puissance des investissements bas-carbone. Elle déplore la **généralisation prématurée du « budget vert » des collectivités territoriales**, qui introduit une contrainte normative supplémentaire sans accompagnement suffisant de la part des services de l'État.

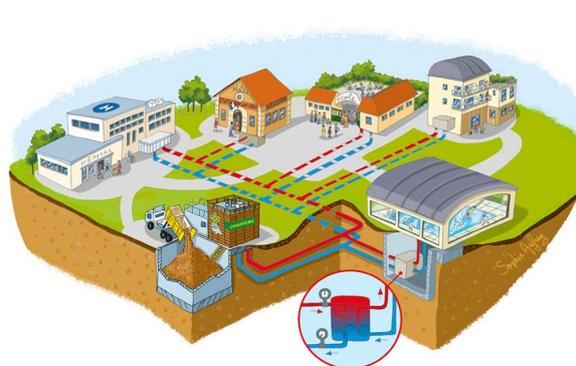
S'agissant du **développement des énergies renouvelables**, la commission renouvelle son attachement à la mise en œuvre rapide de la **planification territoriale du développement des énergies renouvelables**, introduite à l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Par ailleurs, dans un contexte de tension sur les finances publiques, la commission considère que le **fonctionnement du service public de l'énergie**, qui soutient financièrement les producteurs d'énergies renouvelables par des dispositifs d'obligations d'achat et de compléments de rémunérations, pourrait faire l'objet d'évolutions.

La commission déplore la **diminution des crédits relatifs au fonds Chaleur porté par l'Ademe**, qui soutient le **développement de la chaleur renouvelable**. Ce fonds, économiquement efficace et plébiscité par les élus, contribue à la fois à l'atteinte des **objectifs climatiques de la France** et au renforcement de la **souveraineté énergétique nationale**. Le coup de rabot prévu par le projet de budget risque de faire de l'année 2025 une **année blanche pour le développement des réseaux de chaleur** par les collectivités territoriales.

Enfin, s'agissant de la **rénovation énergétique des bâtiments**, la commission salue la **stabilité normative** prévue pour le dispositif MaPrimeRénov' en 2025, tout en alertant sur le **décalage entre les objectifs ambitieux** prévus par la nouvelle stratégie nationale bas-carbone et la **diminution de crédits** prévue par le PLF pour 2025.



Parc éolien en mer



Réseau de chaleur

1. FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : AU-DELÀ DU VERDISSEMENT APPARENT, UNE STRATÉGIE PLURIANNUELLE RESTE NÉCESSAIRE

A. STRATÉGIE DE FINANCEMENT : UN PREMIER EXERCICE AU BILAN MITIGÉ



Selon le [rapport Pisani Ferry – Mahfouz de 2023](#), l'ensemble des investissements supplémentaires tous secteurs confondus dans la transition écologique s'élèverait à environ **66 milliards par an à l'horizon 2030**, soit 2,3 points de PIB¹.

Pour favoriser cette montée en puissance nécessaire des investissements, l'article 9 de la [loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027](#) prévoit la remise annuelle au Parlement par le Gouvernement, avant le début de la session ordinaire, d'une **stratégie pluriannuelle qui définit les financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (Spafte)**, afin d'assurer une montée en puissance des investissements à la hauteur des besoins de la transition écologique.

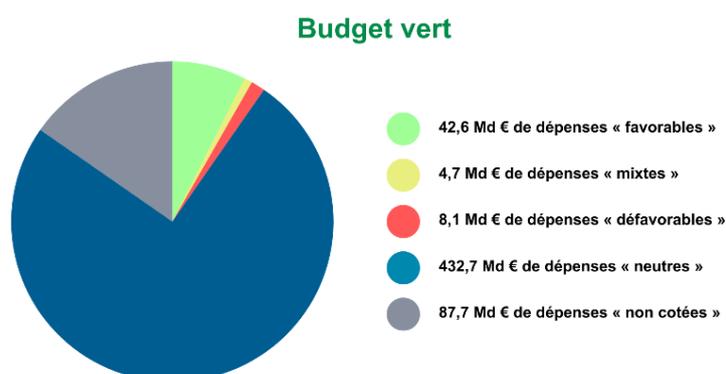
Force est de constater que le **bilan de ce premier exercice est mitigé**. Élaboré par la seule direction générale du Trésor, le rapport remis ne résulte pas d'un travail interministériel. Il indique que si le secteur privé aligne sa part d'investissement bas carbone d'ici 2027 avec le secteur public, et si ce secteur public poursuit la hausse tendancielle de l'effort, les investissements bas carbones pourraient progresser de **63 milliards d'euros d'ici 2027**. Les leviers qui pourraient conduire à cette augmentation de l'investissement privé ne sont pas détaillés, il s'agit donc d'un **scénario plutôt que d'une stratégie politique pluriannuelle**.

La commission forme le vœu qu'une réflexion soit engagée pour assurer, qu'en 2025, le Gouvernement réponde pleinement à la demande du Parlement en remettant une stratégie de financement étayée et crédible.

B. BUDGET VERT DE L'ÉTAT : UN VERDISSEMENT APPARENT DES DÉPENSES

Pour la cinquième fois, le « **budget vert** » de l'État a évalué l'impact des dépenses inscrites au projet de loi de finances pour 2025 sur six objectifs environnementaux².

Les dépenses favorables à l'environnement (ou **dépenses « vertes »**) augmentent par rapport au PLF 2024 (+ **2,1 Mds €**), tandis que les dépenses défavorables (ou **dépenses « brunes »**) baissent (- **1,5 Mds €**).



Source : PLF 2025

Le verdissement apparent des dépenses de l'État appelle cependant quelques nuances. Il s'explique en réalité par la **baisse du prix de l'énergie**, qui conduit à la fois à la **hausse mécanique du soutien aux énergies renouvelables** et à la **baisse des dispositifs exceptionnels de soutien aux consommateurs**.

¹ [Compte rendu de l'audition par la CATDD de M. Jean Pisani-Ferry et Mme Selma Mahfouz, coauteurs du rapport sur Les Incidences économiques de l'action pour le climat](#)

² Les six objectifs environnementaux sont « Atténuation climat », « Adaptation climat », « Eau », « Déchets », « Pollutions », « Biodiversité ».

C. BUDGET VERT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UNE CONTRAINTE NORMATIVE SUPPLÉMENTAIRE POUR LES ÉLUS LOCAUX



L'article 191 de la [loi de finances initiale pour 2024](#) rend obligatoire, à compter de l'exercice 2024, la création d'un état annexe aux comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements de plus de 3 500 habitants intitulé « **Impact du budget pour la transition écologique** ». Cette annexe (tableau) cote les dépenses d'investissement en fonction de leur impact sur les mêmes six objectifs environnementaux que le budget de l'État.

Le [décret du 16 juillet 2024](#) définit les règles de création de ce budget vert, en prévoyant une extension progressive du champ de l'évaluation de l'exercice 2024 à l'exercice 2027.

La commission avait dénoncé l'année dernière l'introduction de cette nouvelle annexe obligatoire, **considérée comme prématurée**.

Les premiers retours des associations d'élus de collectivités territoriales entendues¹ confirment ce constat : si la mise en œuvre d'un « budget vert » est bien avancée dans les collectivités territoriales les plus importantes, elle apparaît **plus difficile dans les plus petites collectivités territoriales**, un assouplissement du calendrier serait donc nécessaire.

La commission considère que le « budget vert » est un outil d'analyse qui peut en effet être pertinent, l'État doit inciter les collectivités à le mettre en œuvre en proposant un accompagnement approprié. **La commission regrette toutefois que le Gouvernement ait fait le choix d'en faire une obligation, ajoutant par là même une nouvelle contrainte réglementaire aux collectivités territoriales.**

2. DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES : UN ENGAGEMENT DE L'ÉTAT À PÉRENNISER

A. SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE : UNE HAUSSE MÉCANIQUE DU SOUTIEN PUBLIC LIÉE À LA DIMINUTION DU PRIX DE L'ÉNERGIE

Le PLF pour 2025 prévoit une **augmentation considérable des dépenses** liées au service public de l'énergie, qui passent de **4,8 milliards en 2024 à 6,6 milliards en 2025**.

Ce service, qui vise à titre principal à **soutenir les producteurs d'énergies renouvelables**, augmente mécaniquement en raison de la diminution du prix de l'énergie : le Gouvernement compense en effet la différence entre le prix de l'énergie et le prix de vente de ces énergies renouvelables. Plus le prix de l'énergie est faible, plus ce différentiel est donc élevé.

Le **caractère mécanique de cette hausse** ne doit pas exclure une réflexion sur ces dépenses est selon la commission nécessaire dans le contexte budgétaire actuel, ce qui ne doit pas remettre en cause pour autant le soutien aux énergies renouvelables.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a fait part durant son audition de **pistes d'évolutions** pour permettre de suspendre le soutien à la production lorsque l'énergie atteint des prix négatifs. **La commission forme le vœu que cette réflexion aboutisse à une réforme effective du dispositif.**

Évolution des crédits du service public de l'énergie entre le PLF 2024 et le PLF 2025



¹Fédération nationale des collectivités concédantes et régie (FNCCR) et AMORCE.

B. ZONES D'ACCÉLÉRATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES : UN RETARD DE MISE EN ŒUVRE IMPUTABLE AUX SERVICES DE L'ÉTAT

L'article 15 de la [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#) prévoit, à l'initiative du rapporteur Didier Mandelli, la création de **zones d'accélération des énergies renouvelables**.

Ce dispositif de planification ascendante et participative vise à permettre l'identification, à l'initiative des communes, de **zones propices à l'implantation d'installations d'énergies renouvelables**, dans lesquelles les procédures administratives seraient simplifiées.

Les zones d'accélération devaient être **définies avant la fin de l'année 2023**. Très peu de communes ont pourtant pu tenir cette échéance. Ce retard est largement imputable au **défaut d'accompagnement des services de l'État**, qui ont tardivement transmis aux élus les documents nécessaires à cet exercice de planification.

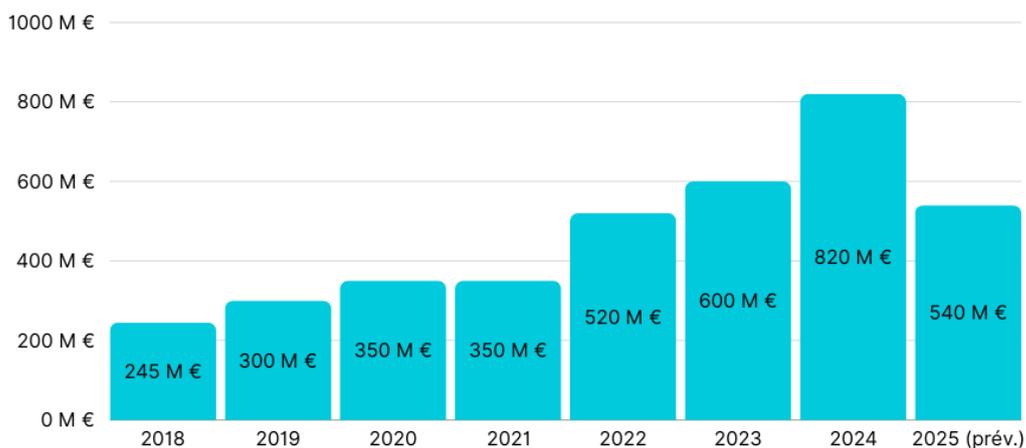
C. FONDS CHALEUR : UN DISPOSITIF EFFICACE ET PLÉBISCITÉ PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



La chaleur représente **43 % de la consommation d'énergie finale**, dont seulement **environ un quart est d'origine renouvelable**. Le fonds Chaleur porté par l'Ademe finance des projets de collectivités territoriales et d'entreprises visant à **développer l'usage de la chaleur renouvelable**, issue de la biomasse, de la géothermie ou encore de la valorisation de déchets. Le développement de la chaleur renouvelable constitue un enjeu majeur pour l'atteinte des **objectifs climatiques**, mais aussi pour **l'indépendance énergétique de la France** et le **pouvoir d'achat des Français** : **60 % de la chaleur consommée provient d'importations**, principalement de gaz et de fioul. Le fonds Chaleur est plébiscité par les collectivités territoriales, spécifiquement depuis la **crise énergétique de 2022**. Les candidats sont ainsi particulièrement nombreux : le portefeuille de projets candidats au fonds s'élève à **1,5 milliard d'euros**, pour **820 millions d'euros de crédits ouverts** en 2024 en autorisations d'engagement.

Le PLF 2025 prévoit une **diminution de 35 % des autorisations d'engagement du fonds**, qui passeraient de **820 millions d'euros en 2024 à 540 millions d'euros 2025**. Ce coup de rabot risque de porter un **frein à l'investissement des collectivités territoriales**, en faisant de 2025 une année blanche pour la décarbonation de la chaleur.

Évolution des crédits du fonds Chaleur de 2018 à 2025



Source : ADEME

Ce dispositif est pourtant particulièrement efficace. Le **coût d'abattement du fonds Chaleur**, c'est-à-dire les fonds publics nécessaires pour réduire d'une tonne par an les émissions de CO₂, est **l'un des plus faibles existants** : il est par exemple trois fois moins coûteux de réduire les émissions de gaz à effet de serre par le fonds Chaleur que par la rénovation énergétique des bâtiments.

La **troisième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3)** en cours de concertation, prévoit un objectif de **doublement de la consommation de chaleur renouvelable d'ici 2035**.

Dans ces conditions, afin que les moyens accordés à la politique de développement de la chaleur renouvelable soient en adéquation avec les objectifs ambitieux du Gouvernement, **la commission a adopté l'amendement n°II-266**, qui augmente les crédits du fonds Chaleur à hauteur de **300 millions d'euros**.

3. RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE : UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES RÉNOVATIONS D'AMPLEUR À POURSUIVRE

A. UNE ANNÉE 2024 MARQUÉE PAR UNE RÉFORME DU DISPOSITIF MAPRIMERÉNOV'



MaPrimeRénov', principal dispositif de soutien public à la rénovation énergétique des bâtiments, a été **réorganisé au 1^{er} janvier 2024 autour de deux piliers**, afin d'accroître l'efficacité des aides versées.

Le **pilier « performance »**, dédié aux travaux de rénovation d'ampleur, est désormais soumis à une obligation de moyens et de résultats. Le bénéficiaire de ces aides est, de surcroît, conditionné à une assistance par un **Accompagnateur Rénov'** public ou privé, agréé par l'Anah. Cet accompagnement – qui fait l'objet d'une aide spécifique – devait être de nature à renforcer la cohérence des travaux engagés, tout en limitant les risques de fraude. Par ailleurs, **l'accroissement substantiel du taux et du plafond de prise en charge**, progressifs en fonction du niveau de revenu, contribue à réduire le « reste à charge » des ménages aux revenus médians et modestes.

Le **pilier « efficacité »**, consacré au **remplacement des modes de chauffage**, était initialement conditionné, pour les habitats individuels, à la présentation d'un diagnostic de performance énergétique (DPE). Les propriétaires de passoires thermiques ne pouvaient plus bénéficier de ce pilier et étaient obligatoirement réorientés vers le premier pilier.

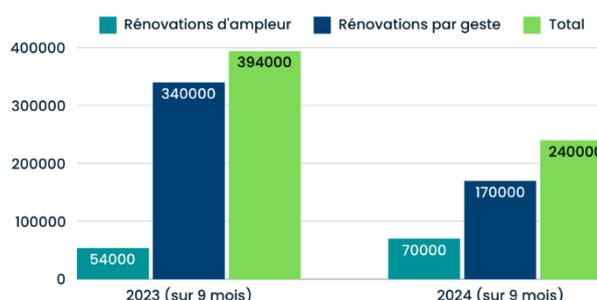
À la suite des **premiers signes de ralentissement** de la demande de rénovation énergétique, les conditions pour bénéficier des aides à la rénovation par geste ont été assouplies jusqu'à la fin de l'année par le [décret du 21 mars 2024](#). Le Gouvernement a ensuite annoncé la prolongation de cet ajustement pour 2025.

L'**instabilité normative de l'année 2024** explique une sous-consommation particulièrement élevée des crédits : sur **4 milliards d'euros** de crédits ouverts par la loi de finances initiale, seuls **1,7 milliard d'euros** ont été consommés au 30 septembre 2024.

B. LA DIMINUTION DES CRÉDITS PRÉVUE DANS LE PLF 2025 REMET EN CAUSE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE RÉNOVATIONS D'AMPLEUR

Le PLF pour 2025 prévoit une diminution conséquente des crédits dédiés à MaPrimeRénov', qui passeraient de **4 milliards d'euros en 2024 à 2,5 milliards en 2025**. Le Gouvernement justifie cette baisse par la **sous-consommation observée**, qui s'explique cependant très largement par la situation particulière de l'année 2024. La stabilité des règles de MaPrimeRénov' prévue pour 2025, qui apparaît en effet nécessaire, pourrait contribuer à **augmenter la demande au bénéfice de ce dispositif**, peut-être même au-delà des crédits ouverts.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES MAPRIMERÉNOV'



La diminution des crédits risque de remettre en cause la dynamique observée en faveur des **rénovations d'ampleur**. Au 30 septembre 2024, **70 000 demandes de rénovation d'ampleur** ont été enregistrées, soit une **augmentation de 30 %** par rapport à la même période en 2023. À l'inverse, **170 000 dossiers de demandes de rénovation par geste** ont été déposés, soit une **diminution de 50 %**. Ce report de la rénovation par geste vers la rénovation d'ampleur correspond à l'effet recherché par cette réforme.

Il s'inscrit également dans la logique de montée en puissance de la **troisième stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3)**, actuellement en cours de concertation : l'objectif fixé est d'atteindre **400 000 rénovations d'ampleur par an** de maisons individuelles d'ici 2030.

Au-delà des crédits ouverts, la montée en puissance des rénovations d'ampleur pourrait être remise en cause par des **retards dans l'instruction des dossiers de demandes**, ainsi que du fait des **défaillances observées dans la mobilisation des Accompagnateurs Rénov'** : ces derniers ne jouent pas toujours le rôle qui leur est dévolu. Certains acteurs agréés se contentent de collecter les différentes aides disponibles et vont parfois même jusqu'à conseiller aux particuliers des aides inadaptées.

La commission insiste sur la nécessité de garantir un niveau de qualité adéquat dans la procédure d'agrément des Accompagnateurs Rénov' par l'Anah et de procéder à une réelle évaluation des améliorations énergétiques obtenues.

POUR EN SAVOIR +

- Le dossier législatif de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables
- Le dossier législatif de la proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie
- L'Essentiel du rapport de commission d'enquête « Rénovation énergétique des logements : relever le défi de l'accélération »



Jean-François Longeot

Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Fabien Genet

Rapporteur
Sénateur de la Saône-et-Loire
(Les Républicains)

[Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable](#)

☎ 01 42 34 23 20





... le projet de loi de finances pour 2025 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

AVIS RELATIF À LA PRÉVENTION DES RISQUES

« +4°C EN 2100 : FAIRE FACE À L'AVALANCHE DES RISQUES »

Réunie le **27 novembre 2024**, la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, suivant son rapporteur **Pascal Martin**, a **émis un avis favorable à l'adoption des crédits** relatifs à la prévention des risques inscrits au **projet de loi de finances pour 2025** (PLF), sous le bénéfice de l'adoption d'un amendement pour doter l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) des moyens nécessaires.

La stabilisation des crédits consacrés à la prévention des risques dans un contexte de rationalisation des dépenses de l'État témoigne de la volonté du Gouvernement de **prendre en compte la recrudescence des risques**. La présentation du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC3) à la fin du mois d'octobre dernier l'illustre à cet égard.

La commission appelle le Gouvernement à **intensifier les contrôles sur les installations classées les plus dangereuses**, à plus forte raison dans un contexte d'émergence de risques menaçant la sécurité de certaines industries. Elle insiste par ailleurs sur le besoin de renforcer notre action aux bénéfices des **risques inondations et retrait-gonflement des argiles**.

Enfin, la commission insiste sur la nécessité de doter la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) des moyens nécessaires pour réussir la **première année charnière de la fusion** de l'ASN et de l'IRSN. L'avenir de la sûreté nucléaire ne saurait être sacrifié sur l'autel d'une rationalisation budgétaire malvenue.



Installations nucléaires de base (INB)



Retrait-gonflement des argiles (RGA)



1. SOCIÉTÉ DU RISQUE : AGIR DANS UN MONDE INCERTAIN

Les crédits consacrés à la politique de prévention des risques (programme 181) par le projet de loi de finances pour 2025 sont, en neutralisant les effets de périmètre résultant de la création d'un programme 235 *ad hoc* portant les crédits de la sûreté nucléaire, stables.

Le rapporteur pour avis déplore toutefois que ce programme soit devenu, au fil du temps, un **réceptacle inadapté** de crédits qui ne concourent que partiellement à la prévention des risques. Aussi, sur les 1,3 milliard d'euros portés par ce programme en crédits de paiement, **seuls 400 M€** sont directement destinés à la prévention des risques, les 900 millions d'euros restants finançant l'Ademe, qui ne joue qu'un rôle très marginal dans cette politique.

À cet égard, le rapporteur pour avis considère qu'une **réflexion doit être menée sur l'architecture budgétaire du programme**, l'omniprésence des risques méritant mieux que des **financements en trompe-l'œil et fléchés de manière inappropriée**.

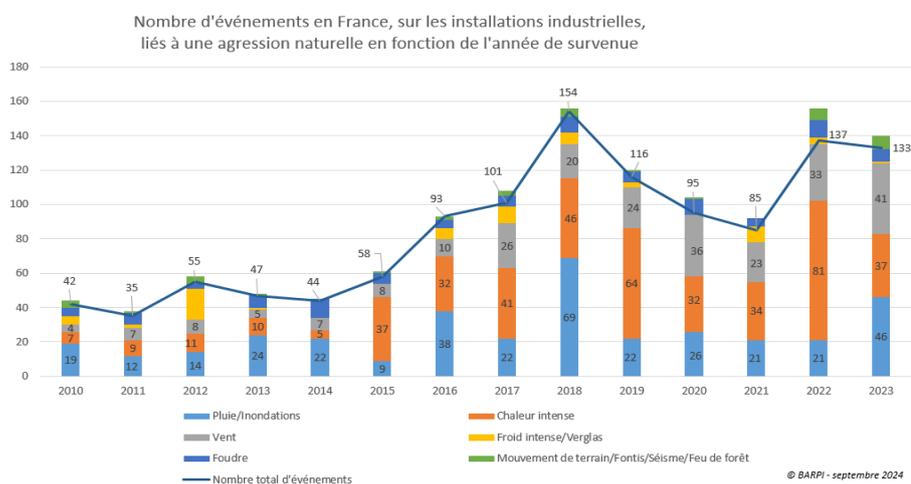
A. INSTALLATIONS INDUSTRIELLES CLASSÉES : NAVIGUER AU CONFLUENT DE RISQUES ÉMERGENTS

Les installations industrielles sont depuis toujours **étroitement porteuses de risque**. L'explosion de la poudrerie de Saint Chamas en 1936, l'incident d'AZF à Toulouse en 2001 ou encore l'incendie de l'usine Lubrizol dans la périphérie de Rouen en 2021 n'ont pas manqué de nous rappeler **l'acuité du risque**. Mais cette dernière décennie consacre l'émergence de nouvelles formes de danger, dont le **risque « Natech »** et les **« cyberattaques »** sont les évocations les plus frappantes.

L'Ineris et l'association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris) ont fait part au rapporteur pour avis d'une réflexion en cours dans le cadre d'un programme et équipement prioritaire de recherche (PEPR), afin d'**inclure davantage le risque « natech » dans la planification de la gestion de crise, ce qu'il salue**.



Dans une logique de développement d'une **culture du risque** qu'elle appelle régulièrement de ses vœux, la commission recommande la plus grande vigilance face à **l'augmentation insidieuse de l'accidentologie industrielle ces dix dernières années**.



À cet égard, la commission estime que le rehaussement de la cible des contrôles des installations industrielles (ICPE), fixée à **21 contrôles par ETPT par an** au sein du PLF 2025 est un effort bienvenu. Elle insiste néanmoins sur la nécessité d'intensifier les contrôles sur l'ensemble des installations, **1 contrôle tous les 3 ans pour les établissements Seveso seuil bas, n'est à ce stade, pas satisfaisant**.

Source : Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

Par ailleurs, le risque ne disparaît pas avec la cessation de l'activité industrielle. L'Ademe remplit à cet égard une mission de **« mise en sécurité des sites pollués à responsable défaillant »** (installations orphelines). Aujourd'hui, **573 sites** sont gérés par l'agence pour un montant estimé à **40 M€ pour l'année 2025**.

B. PRÉVENIR LES CATASTROPHES NATURELLES : FAIRE FACE À L'INTENSIFICATION DES ALÉAS

Dans le cadre de ce PLF2025, les montants demandés en AE et en CP, au titre de la prévention des risques naturels et hydrauliques (action 10) **sont strictement égaux** aux plafonds d'ouverture de la loi de finances initiale pour 2024, soit 37,8 M€ en CP.

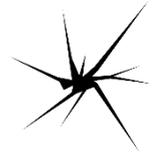
1. Le risque inondation : éviter la submersion

L'année 2024 s'est caractérisée par une démultiplication d'évènements climatiques dommageables pour les populations. Les ravages occasionnés par les **inondations**, dont l'ampleur a été soulignée par un récent rapport d'information sénatorial adopté en septembre 2024¹, continuent de s'étendre. Il est le **premier risque numéraire identifié** au sein des plans de prévention des risques naturels (PPRN) : **10 825** communes disposent d'un PPRN traitant du risque inondation, contre 2 092 pour le risque retrait-gonflement des argiles et 211 pour le risque d'incendie de forêt.

Pour la commission, **les efforts pour endiguer** le risque inondation doivent être constamment repensés, d'autant plus que le nombre de citoyens en zone inondable va doubler à horizon 2030, atteignant les 17 millions. La prévalence de ce risque et le coût budgétaire induit justifieraient une action budgétaire dédiée au sein du programme 181.

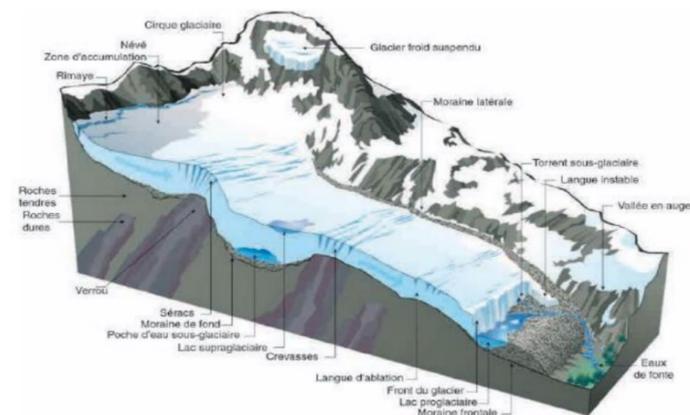
2. Le retrait-gonflement des argiles (RGA) : prévenir la fracture

La **sinistralité associée à ce phénomène est en très forte expansion** ces dernières années. D'après les projections à horizon 2050, cet aléa sera le premier risque en termes de couverture assurantielle, le coût de la sinistralité devant augmenter de 40 % par rapport au niveau de 2020².



La commission estime qu'il est désormais temps de **passer de la consternation aux propositions**. À cet égard, il pourrait être opportun de prolonger certaines expérimentations, telles que le procédé « MACH » porté par le Cerema consistant en une réhydratation exogène des sols par l'intrant d'eau de pluie dans les zones argileuses asséchées.

C. VIVRE DANS UNE SOCIÉTÉ À +4 DEGRÉS : LE CAS DU RISQUE D'ORIGINE GLACIAIRE ET PÉRIGLACIAIRE



Source : IGEDD, IGA et IGERES

Le rapporteur a souhaité s'intéresser au **risque d'origine glaciaire et périglaciaire (ROGP)**³, phénomène amené à s'étendre avec le réchauffement climatique. Les mesures n° 6 et n° 35 du PNACC3 visent à **renforcer la connaissance scientifique** de ce phénomène ainsi qu'à **mettre en place des dispositifs de prévention adaptés** à la protection des vies humaines.

¹ Rapport d'information n° 775 (2023-2024), 25 septembre 2024, « Le défi de l'adaptation des territoires face aux inondations : simplifier l'action, renforcer la solidarité » de Jean-François Rapin et Jean-Yves Roux au nom de la Commission des finances et de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

² Rapport d'information n° 603 (2023-2024), 15 mai 2024, « Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles » de Christine Lavarde au nom de la Commission des finances.

³ Les risques d'origines glaciaire et périglaciaire regroupent les phénomènes émergents amplifiés par le changement climatique : accélération des évolutions des glaciers (poches d'eau, lacs, rupture ou effondrement d'une partie du glacier), des terrains et parois tenus par le gel (pergélisol). Dans certains cas, ces phénomènes peuvent atteindre des zones habitées localisées en aval.

La DGPR a indiqué au rapporteur que le risque ROGP était vraisemblablement susceptible d'entrer dans le périmètre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « Fonds Barnier », compte tenu du caractère imprévisible de cet aléa et des dangers sur la vie humaine.

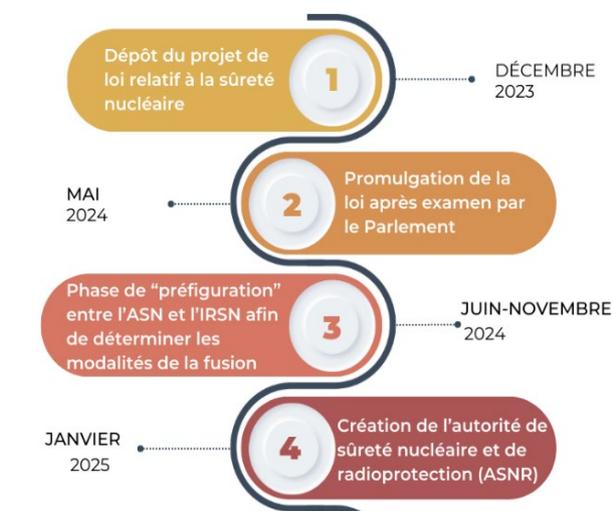
À cet égard, la commission estime que tel est le cas, les montants de crédits ouverts devraient être rehaussés en conséquence. Le Gouvernement a annoncé **abonder le fonds de 75 M€ par voie d'amendement**, portant son **montant total à 300 M€ pour 2025**. La commission salue cette avancée. Elle appelle cependant l'attention de l'exécutif sur le financement de ce fonds qui n'est aujourd'hui **pas aligné avec les montants réels perçus au titre des recettes du prélèvement sur la garantie « CatNat »**, qui abondent le budget général. Ce prélèvement, dont le montant est estimé à 450 M€ a pour finalité le financement de mesures de prévention des risques. Et pourtant il bénéficie à d'autres missions du budget, ce qui n'est ni légitime ni cohérent.



2. ASNR : NE PAS BADINER AVEC LA CRÉDIBILITÉ DE LA RÉFORME DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE

En 2024, une **ambitieuse réforme de la sûreté nucléaire**¹ a consacré la fusion de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) au 1^{er} janvier 2025. Au cours des débats parlementaires, la **Crainte d'une rationalisation gestionnaire** et d'une **attrition des capacités de recherche** de la future autorité ont été évoquées.

RÉFORME DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE



Conséquence de la fusion des deux entités ainsi décidée, le Gouvernement a consacré, au sein de ce budget pour 2025, un **nouveau programme 235** « Sûreté nucléaire et radioprotection ». Ce programme répond à une préconisation plusieurs fois renouvelée qui visait à apporter de **la lisibilité au financement de la sûreté nucléaire**, dont les crédits étaient jusqu'alors fragmentés en trois programmes budgétaires distincts (programmes 181, 172 et 190). La commission salue cette clarification bienvenue.

Néanmoins, la phase de préfiguration de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) a mis en lumière la réalité des **besoins de financements du futur établissement**.

À la lumière des auditions du rapporteur avec l'ASN et l'IRSN, le montant des dépenses de fonctionnement de la future autorité inscrites au PLF2025, soit 138,8 M€ en CP, **serait inférieur au montant des besoins estimés à 158,1 M€** et 90 % du montant des dépenses d'intervention seraient des **dépenses incompressibles** (dépenses immobilières, fonctionnement des installations de recherche, dépenses informatiques, etc.).

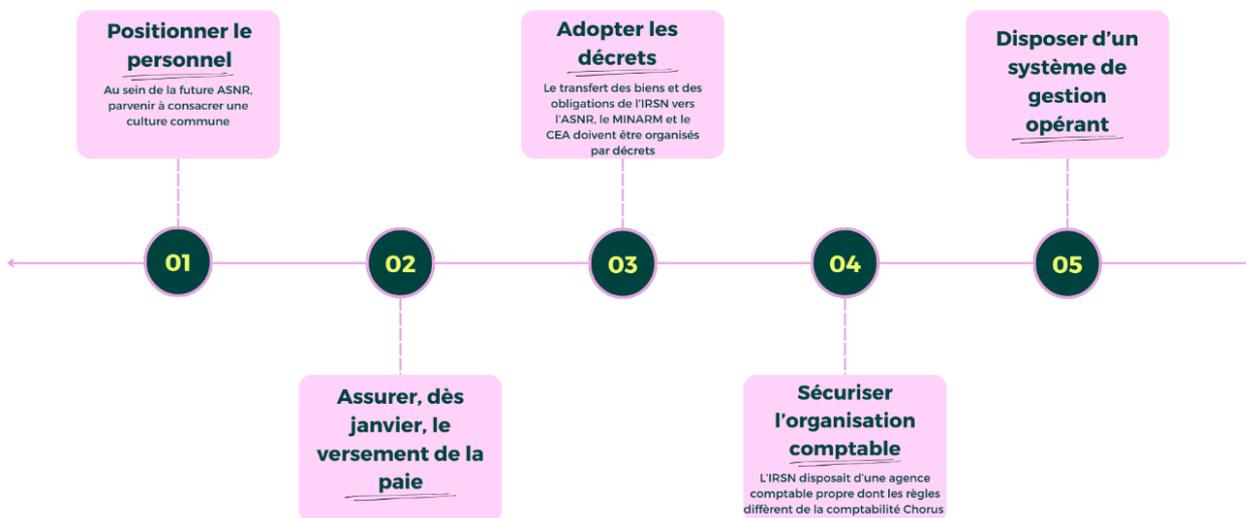
¹ Loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.

19,4 M€ seraient ainsi manquants. L'obtention d'un rescrit fiscal permettant à l'ASNR, comme l'ASN jusqu'alors, de bénéficier par le biais d'un assujettissement total à la TVA, d'une non-déductibilité de la TVA lors des acquisitions et ne serait pas tenu de collecter la TVA, pourrait remédier à cette situation. Ces conditions plus favorables à l'ASNR qu'elles ne l'étaient pour l'IRSN pourraient représenter 20 M€ de recettes. Toutefois, ce rescrit fiscal n'est jusqu'à présent pas acquis.



Telle est la raison pour laquelle la commission a **adopté** à l'initiative du rapporteur l'[amendement n°II-257](#) pour **sécuriser le budget de l'ASNR, dans le cas où le rescrit ne serait pas présenté** avant l'examen de la seconde partie du présent budget.

La commission considère que la crédibilité de cette réforme d'ampleur ne peut pas être **sacrifiée à vil prix**. Il en va de la bonne mise en marche de l'ASNR au 1^{er} janvier prochain et du bon déroulement de la première année de fonctionnement. Cette première année sera en effet décisive pour mettre en marche les **cinq grands chantiers prioritaires** que l'établissement doit conduire.



POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'information n° 401 \(2021-2022\) « Prévention des risques industriels : ne pas baisser la garde », droit de suite au rapport de la commission d'enquête sur l'accident de Lubrizol](#)
- [Dossier législatif du projet de loi n° 100 \(2022-2023\) relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes](#)
- [Avis n° 60 \(2024-2025\) « Assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles »](#)



Jean-François Longeot
Président
Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Pascal Martin
Rapporteur
Sénateur de la Seine-Maritime
(Union Centriste)

[Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

