

... le projet de loi de finances pour 2026 - Mission « Écologie, mobilité et développement durables »

**AVIS « PAYSAGES, EAU, BIODIVERSITÉ »
ET « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE »**

UN BUDGET ENVIRONNEMENTAL CONTRAINTE EN RAISON DU NÉCESSAIRE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Réunie le 19 novembre 2025, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur Guillaume Chevrollier, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux paysages, à l'eau et à la biodiversité, d'une part, et à l'expertise, à l'information géographique et à la météorologie, d'autre part, inscrits au projet de loi de finances (PLF) pour 2026.

Ce projet de budget est marqué par l'**impératif de maîtrise des comptes publics**, avec une réduction des crédits relatifs aux paysages, à l'eau et à la biodiversité, et une augmentation des crédits relatifs à l'expertise, à l'information géographique et à la météorologie, liée au renouvellement du supercalculateur de Météo France. Des **efforts réels mais mesurés** sont **demandés aux opérateurs** concernés ; pour la commission, ces efforts devraient s'accompagner de la recherche de synergies supplémentaires et d'une politique volontariste de simplification. La pause dans la **trajectoire d'augmentation des crédits budgétaires** consacrés à la biodiversité doit cependant être relativisée, puisque le niveau des crédits reste nettement **supérieur par rapport à 2022**.

Pour ce qui concerne la **politique de l'eau**, la commission a jugé positif le **relèvement de 50 millions d'euros du « plafond mordant »**, le plafond des taxes et redevances affectées aux agences de l'eau. Ce relèvement reste cependant **inférieur aux engagements** du plan eau et l'effet de l'augmentation des taux de redevances risque d'être peu tangible pour les acteurs locaux. **La commission estime indispensable que le PLF 2027 relève encore le niveau du « plafond mordant »** au niveau des engagements du plan eau.

La commission s'est par ailleurs félicitée de la mise en œuvre de plusieurs propositions du rapport de Jean Bacci sur le bilan de la création de l'**Office français de la biodiversité (OFB)**.

La commission a salué l'**inventivité et l'agilité des opérateurs** de l'expertise, de l'information géographique et de la météorologie face à une situation budgétaire parfois tendue. Elle a souligné les initiatives prises notamment par l'IGN et le Cerema. Elle a évoqué un **point de vigilance : l'impératif de maîtrise des comptes publics ne doit pas conduire à mettre en cause la soutenabilité** de ces opérateurs et le maintien de leur haut niveau d'expertise.

Estimant qu'il s'agissait d'un enjeu majeur, la commission a appelé de ses vœux l'accompagnement des opérateurs en première ligne pour qu'ils puissent prendre le **virage de l'intelligence artificielle** dans les meilleures conditions.



1. UN BUDGET MARQUÉ PAR L'IMPÉRATIF DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

A. DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI PARTICIPENT À L'EFFORT D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES

Après un PLF 2024 marqué par un doublement des crédits consacrés à la biodiversité, le PLF 2026 confirme la **pause** constatée l'année dernière **dans la trajectoire de relèvement des moyens consacrés à la biodiversité**. Les **crédits du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »**, qui est le support des politiques de l'eau, de la biodiversité, ainsi que de la protection du littoral, des milieux marins et des paysages, **diminuent de 8 % en autorisations d'engagement (AE) et de 5 % en crédits de paiement (CP)**.

Le **programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie »**, qui porte essentiellement les subventions pour charges de service public (SCSP) de plusieurs opérateurs au rôle essentiel dans les stratégies d'adaptation au changement climatique, **voit ses crédits augmenter**, à périmètre constant, de **plus de 10 % en AE et en CP**. Cette hausse est cependant exclusivement liée au financement du renouvellement du supercalculateur de Météo France.

Pour le rapporteur, une **politique volontariste de simplification** s'impose, avec des crédits budgétaires prioritairement orientés vers de l'intervention directe.

B. DES EFFORTS RÉELS MAIS MESURÉS DEMANDÉS AUX OPÉRATEURS

Au-delà des crédits budgétaires, le PLF 2026 demande aux opérateurs des deux programmes des **efforts réels mais mesurés** :

- mis à part pour Météo France, la subvention pour charge de service public (SCSP) des opérateurs **n'augmente pas**, voire diminue (notamment de 5 millions d'euros pour le Cerema) ;
- le PLF prévoit une **diminution de 71 ETPT** pour l'ensemble des opérateurs, ce qui reste un effort mesuré au regard de leurs effectifs qui s'élèvent à près de 12 000 ETPT.

LES CRÉDITS ET LES TAXES AFFECTÉES

Programme 113
<ul style="list-style-type: none">Agences de l'eau : 2 398 M€ de taxes affectées (+50)Office français de la biodiversité : 117,6 M€ de SCSP (=) et 417,9 M€ de contribution des agences de l'eau (=)Parcs nationaux : 74,7 M€ de contribution de l'OFB (=)Conservatoire du littoral : 42,5 M€ de taxe affectée (+2,5)Marais Poitevin : 0,6 M€ de SCSP (=)

Programme 159

- CEREMA : 186,4 M€ de SCSP (-5,4)
- IGN : 100,5 M€ de SCSP (-0,2)
- Météo France : 268,4 M€ de SCSP (+60,5)

LES PLAFONDS D'EMPLOI

Programme 113

- Agences de l'eau : 1 539 (-12)
- Office français de la biodiversité : 2 736 (-14)
- Parcs nationaux : 851 (=)
- Conservatoire du littoral : 178 (=)
- Marais Poitevin : 8 (-1)

Programme 159

- CEREMA : 2 470 (-25)
- IGN : 1 388 (-17)
- Météo France : 2 632 (=)

Source : commission, d'après le projet annuel de performances

En plus de ces efforts, la commission appelle au **renforcement des synergies** entre opérateurs des deux programmes, mais également avec d'autres opérateurs ou directions ministérielles. Le rapporteur a par exemple été alerté de l'existence de doublons entre l'IGN et les services du cadastre de la DGFIP.

C. UNE PAUSE DE L'AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA BIODIVERSITÉ QUI RESTE RELATIVE



La commission souligne que les crédits en faveur de la biodiversité restent importants, à la suite de l'augmentation sans précédent des moyens portés par le programme 113 en 2024. La pause, pour la deuxième année consécutive, dans la trajectoire de progression de ces crédits doit en effet être relativisée : en 2026, les crédits de ce programme seront supérieurs d'environ 50 % par rapport à leur niveau de 2022.

2. LA COMMISSION SOUTIENT L'ACTION DES AGENCES DE L'EAU ET LES ÉVOLUTIONS DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ

A. DES MESURES POSITIVES EN FAVEUR DE L'ACTION DES AGENCES DE L'EAU QU'IL CONVIENT DE CONFORTER

L'article 20 du PLF 2026 comprend différents ajustements de la réforme des redevances de l'eau adoptée en 2023, qui avait pour objectif de mieux répondre aux enjeux de pollution et de raréfaction de la ressource. Un bilan de cette réforme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025, paraît encore prématuré. La commission soutient les dispositions bienvenues essentiellement techniques figurant à l'article 20 qui ne posent aucune difficulté.

L'article 36 du PLF prévoit également le relèvement de 50 millions d'euros du « plafond mordant » des agences de l'eau, c'est-à-dire le plafond des taxes et ressources affectées aux agences. La commission salue ce relèvement qui constitue un signal positif. Pour autant :

- ce relèvement est inférieur aux engagements du plan eau et de la discussion budgétaire de l'année dernière qui prévoyaient un relèvement de 175 millions d'euros ;
- les comités de bassin des agences de l'eau ont voté des augmentations des taux des redevances destinées à renforcer les investissements, en cohérence avec les objectifs du plan eau. Le relèvement du plafond prévu par le PLF pourrait conduire à un écrêtement des recettes des agences en 2026 et donc à ce que l'augmentation des taux vienne alimenter le budget de l'Etat avec des effets limités sur les investissements locaux. La commission, qui salue l'action des agences sur les territoires et constate qu'elles éprouvent déjà des difficultés à saisir toutes les demandes de financement, estime indispensable un nouveau relèvement du « plafond mordant » à l'occasion du PLF 2027, en conformité avec les engagements plan eau.

B. LA COMMISSION, À L'ORIGINE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ

Le PLF 2026 prévoit la stabilité de la SCSP de l'Office français de la biodiversité (OFB), celle-ci représentant près d'un tiers des crédits du programme 113.

Le rapporteur a pu constater que le rapport d'information de la commission, dont Jean Bacci était le rapporteur, sur le bilan de la création de l'OFB (2024) a reçu un accueil favorable de la part de cet acteur. Il se félicite de constater que plusieurs de ses propositions sont en cours de mise en œuvre :

- certaines recommandations ont été traduites dans une circulaire du Premier ministre du 4 novembre 2024 sur la mise en place d'un contrôle unique dans les exploitations agricoles et dans une circulaire des ministres de la transition écologique et de l'agriculture du 3 décembre 2024 concernant les modalités de contrôle des installations agricoles. Ces textes prévoient opportunément la mise en place, chère à la commission, du port d'arme discret par les agents de l'établissement ;

« Il est nécessaire de proportionner la visibilité du port de l'arme à la conflictualité potentielle des situations de contrôle (...). Il est indispensable d'adopter un port discret pour les interactions avec des publics non armés. »

- le Conseil d'État travaille en outre, à la demande du Gouvernement, sur les **ajustements possibles à apporter aux normes et sanctions associées**, en termes de marge d'appréciation et de proportionnalité, pour en favoriser l'acceptabilité.

La commission salue l'action de l'OFB et de ses personnels et la prise en compte de ses recommandations par le Gouvernement. Le rapporteur estime par ailleurs que les propositions portant sur la fusion des parcs nationaux au sein de l'OFB, qui ne figurent pas dans le PLF 2026 mais ont suscité l'inquiétude des parcs, ne sauraient être examinées qu'avec l'objectif primordial du **maintien de la proximité et de la territorialisation de l'action**. Plus globalement, **les réflexions relatives à l'avenir des agences doivent aboutir rapidement**, car le manque de visibilité freine l'action des opérateurs et les synergies.

3. LES OPÉRATEURS DE L'EXPERTISE CONFRONTÉS À DE FORTES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES ET À LA RÉVOLUTION DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

A. LA COMMISSION APPELLE À LA VIGILANCE QUANT À LA SITUATION DE CERTAINS OPÉRATEURS



Certains opérateurs du programme 159 ont connu ou connaissent encore une **situation budgétaire tendue**. Ils ont pris des initiatives pour se réinventer ou faire des économies structurelles. **La commission salue l'inventivité et l'agilité de ces opérateurs**, mais estime qu'il faudra **suivre leur situation avec la plus grande vigilance**.

Ainsi l'**IGN** a vu sa **SCSP relevée l'année dernière de près de 9 millions d'euros**, à l'initiative du Sénat, et notamment des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, Vincent Capo-Canellas et Christine Lavarde, dans le cadre du PLF 2025. **Le montant de la subvention est opportunément maintenu en 2026**.

L'établissement, dont le modèle économique a été bouleversé par la mise à disposition gratuite de ses données, a par ailleurs pris des **initiatives heureuses** : des **économies**, mais aussi une **politique de conventionnement** avec les ministères partenaires, lui assurant une visibilité et une sécurisation quant aux financements. **La commission appelle à soutenir et à accompagner la transformation de l'IGN** : elle salue à ce titre la circulaire du Premier ministre du 5 septembre 2025 invitant les ministères à recourir davantage aux services de l'IGN en matière de production, d'utilisation et de diffusion des données géolocalisées, c'est-à-dire à avoir une forme de « **réflexe IGN** ».

Le **Cerema**, dont les collectivités territoriales apprécient l'action efficace dans les domaines de l'eau et de la gestion des milieux aquatiques, de la préservation et de la reconquête de la biodiversité, ou encore de l'adaptation au changement climatique connaît lui aussi une **situation budgétaire complexe**. Il se positionne comme l'établissement public de référence sur l'adaptation au changement climatique des territoires et pilote depuis 2020 le programme national « Ponts » auquel la commission est particulièrement attachée. L'établissement s'est **beaucoup réformé** lui aussi, recentrant son activité ou lançant un plan d'économies de 12 millions d'euros en 2025.

Comme l'année dernière, **la commission appelle à la vigilance pour que l'impératif de maîtrise des comptes publics ne conduise pas à mettre en cause la soutenabilité des opérateurs, ainsi que le maintien de leur haut niveau d'expertise**.

B. DES OPÉRATEURS FACE AUX DÉFIS DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

L'intelligence artificielle est un défi majeur pour l'avenir des opérateurs du programme 159. Pour Météo France et l'IGN notamment, l'intelligence artificielle va faire évoluer les méthodes de travail, voire constituer une révolution. L'IA est susceptible de générer des gains de productivité liés à l'automatisation, donc des économies, mais aussi des gains en termes de précision et de fiabilité.

Les opérateurs ont déjà commencé à s'engager dans cette voie : Météo France a lancé un nouveau service s'appuyant sur l'IA pour la prévision du brouillard dans la vallée de la Seine ; l'IA a permis de réaliser trois fois plus vite et à un coût deux fois inférieur la production, par l'IGN, de l'occupation du sol à grande échelle, par rapport aux méthodes précédentes de cartographie.

La commission estime indispensable d'accompagner les opérateurs dans l'appropriation de ce levier devenu désormais incontournable pour le rayonnement de leur expertise et l'efficacité de leurs interventions.

POUR EN SAVOIR +

- [L'Office français de la biodiversité, un capitaine qui doit jouer plus collectif](#), rapport d'information n° 777 (2023-2024) fait par Jean Bacci au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
- [Sécurité des ponts : face au « chantier du siècle », l'urgence d'une action publique plus ambitieuse](#), rapport d'information n° 669 (2021-2022) fait par M. Bruno Belin au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable



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



Guillaume Chevrollier
Rapporteur pour avis
Sénateur de la Mayenne
(Les Républicains)

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

✉ 01 42 34 23 20



... le projet de loi de finances pour 2026 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

AVIS RELATIF À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET AU CLIMAT

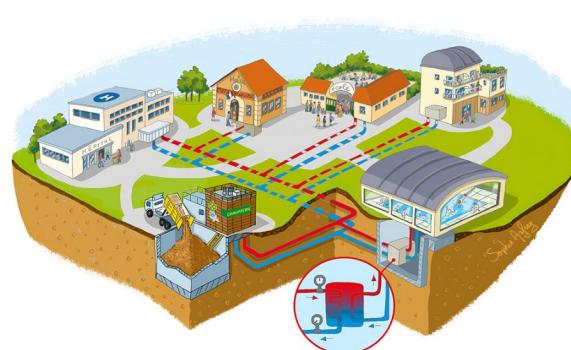
POUR UNE TRANSITION COHÉRENTE, STABLE ET EFFICACE

Réunie le **3 décembre 2025**, 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 2026, sous le bénéfice de l'adoption d'un amendement réaffectant 100 millions d'euros du fonds vert vers le **fonds territorial climat**, afin de donner aux collectivités territoriales les moyens nécessaires pour conduire leurs projets de transition.

La transition écologique progresse, mais demeure fragilisée dans un contexte de contrainte budgétaire. Alors que les besoins d'investissement doivent doubler d'ici 2030 pour atteindre nos objectifs climatiques, **les soutiens publics stagnent**. Dans ce contexte, la commission souligne l'urgence de **renforcer la cohérence des signaux-prix entre gaz et électricité** et d'**éviter les politiques de « stop and go » qui renchérissent la transition**.

Le **soutien public aux énergies renouvelables électriques** augmente mécaniquement en 2026 sous l'effet de la baisse des prix de l'électricité. S'il reste onéreux, ce mécanisme a permis une forte baisse des coûts unitaires, en particulier dans le photovoltaïque. La commission se félicite des mesures visant à **améliorer l'efficience du dispositif**, ainsi que du **maintien du fonds chaleur**, outil stratégique pour la souveraineté énergétique et la décarbonation.

La **rénovation énergétique demeure un point de tension** : malgré une hausse des rénovations d'ampleur, MaPrimeRénov' a été suspendue en 2025 faute de crédits, et la stagnation prévue en 2026 fait peser un risque de répétition. Le basculement vers un financement du dispositif par certificats d'économie d'énergie impose enfin une vigilance accrue, en raison de la forte volatilité de leur prix.

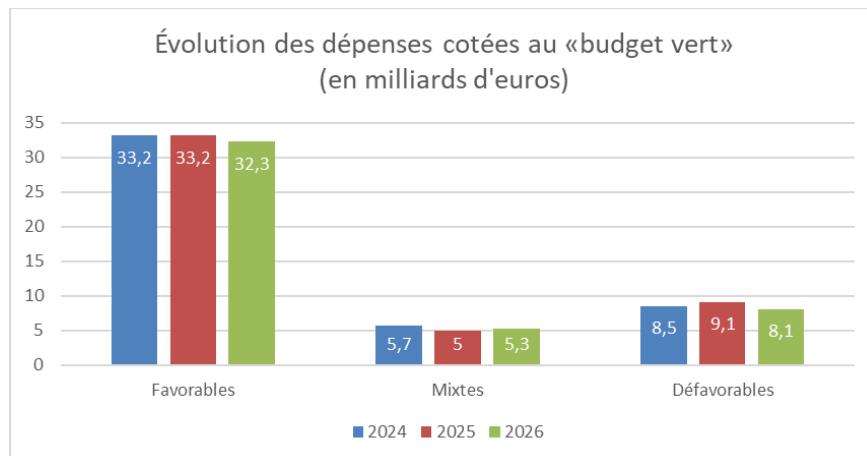


1. FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : UN DOUBLE IMPÉRATIF DE COHÉRENCE ET D'EFFICACITÉ

A. FAIRE PLUS AVEC AUTANT : LE FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE À L'ÉPREUVE DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

La deuxième édition de la stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique¹ confirme un diagnostic désormais bien établi : l'écart entre les besoins d'investissement et la trajectoire réellement empruntée continue de se creuser. En 2024, **113 milliards d'euros ont été consacrés aux actifs bas carbone**. Pour tenir les objectifs de décarbonation à l'horizon 2030, cet effort devra être au moins doublé.

Or, en 2025, les soutiens publics mobilisés par l'État en faveur de la transition écologique – tels qu'ils apparaissent dans le rapport sur l'impact environnemental du budget, dit « **budget vert** » – demeurent globalement inchangés, dans un contexte de redressement des finances publiques.



Source : Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable à partir du rapport sur l'impact environnemental de l'État, dépenses hors service public de l'énergie et mesures exceptionnelles

Dans cette équation budgétaire contrainte, deux impératifs doivent guider l'action publique : assurer la **cohérence des financements** et **maximiser l'efficacité de chaque euro investi**.



B. RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE : UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE DU PRIX RELATIF ET DU GAZ ET DE L'ÉLECTRICITÉ

Renforcer la cohérence de la dépense publique suppose d'en finir avec les **signaux-prix contradictoires qui freinent la transition**. Comment justifier des milliards d'euros investis dans les énergies renouvelables, la chaleur décarbonée ou les pompes à chaleur, lorsque la fiscalité appliquée à l'électricité d'une part et au gaz d'autre part continue de **désinciter ce basculement pourtant indispensable** ?

La **convergence des fiscalités appliquées à l'électricité et au gaz**, proposée par le rapporteur général de la commission des finances Jean-François Husson², apparaît à ce titre plus nécessaire que jamais.

Il serait également opportun d'envisager l'instauration d'un **prix plancher du gaz**, afin d'éviter un décrochage trop marqué avec le prix de l'électricité et de préserver la compétitivité des solutions bas carbone. Si des travaux exploratoires existent déjà, les parties prenantes entendues ont souligné la nécessité de poursuivre la réflexion pour bâtir un mécanisme robuste juridiquement.

¹ Stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique (SPAFTE) 2025.

² Amendement n° I-11 au PLF pour 2026.

La commission exprime le souhait que ce chantier puisse aboutir dès le prochain projet de loi de finances.



C. MAINTENIR L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE : EN FINIR AVEC LA POLITIQUE DU « STOP AND GO »

Le rapporteur a constaté au cours de ses auditions que plusieurs dispositifs de soutien à la transition ont enfin atteint un niveau de maturité satisfaisant, après parfois des années d'ajustements. Il est indispensable de préserver cette dynamique : le pire scénario serait un retour aux **politiques de « stop and go »**, qui fragilisent les acteurs économiques et renchérissent, *in fine*, le coût de la transition.

À cet égard, la commission regrette vivement la **disparition programmée du fonds territorial climat**. Créé à l'initiative du Sénat dans le PLF pour 2025¹, ce fonds répondait à un **besoin identifié de longue date** : offrir au bloc communal un financement dédié pour conduire les actions prévues par les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) — réalisation des diagnostics de vulnérabilité climatique, information du public sur la rénovation énergétique, construction des dossiers préalables à l'accès au fonds vert, ou encore animation territoriale.

Supprimer ce fonds dès sa deuxième année d'existence est prématuré. Un seul exercice budgétaire ne permet ni d'en mesurer l'efficacité ni de consolider les dynamiques locales qu'il commençait à structurer.

Pour garantir la continuité de ce levier que le Sénat avait identifié comme essentiel, la commission a donc décidé de **réaffecter 100 millions d'euros du fonds vert vers le fonds territorial climat (amdt)**, afin de donner aux collectivités les moyens nécessaires pour conduire leurs projets de transition.

2. SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES : MAINTENIR LE CAP POUR DONNER CONFIANCE AUX ACTEURS

La commission déplore l'**absence de stratégie stabilisée et d'objectifs officiels** en matière de mix énergétique de la part du Gouvernement, qui rendent l'évaluation de la politique particulièrement complexe. La troisième programmation pluriannuelle de l'énergie n'est en effet toujours pas publiée, et la proposition de loi de Daniel Gremillet portant programmation énergétique² poursuit sa navette.

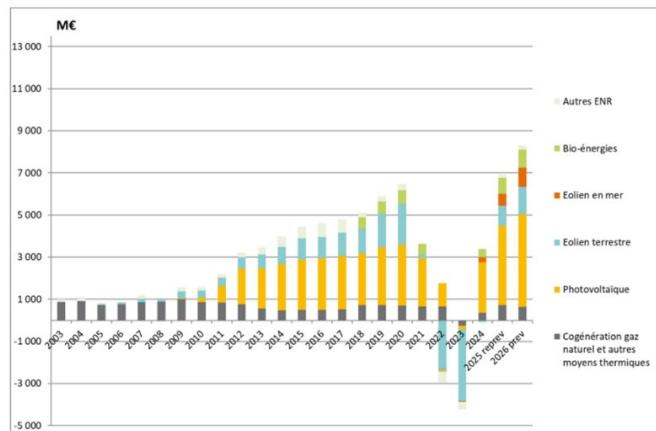
A. SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE : UN RENFORCEMENT LÉGITIME DE L'EFFICIENCE

Le soutien public aux énergies renouvelables électriques connaît en 2026 une progression très marquée. Les dépenses correspondantes passeront de **4,3 milliards d'euros** en 2025 à **7,2 milliards** en 2026. Cette évolution est mécanique : lorsque les prix de marché de l'électricité diminuent, la compensation versée aux producteurs augmente pour garantir la rémunération prévue par leurs contrats. Ce mécanisme est coûteux, mais il a joué un rôle déterminant dans la **baisse spectaculaire des coûts unitaires des filières**, en particulier du photovoltaïque au cours de la dernière décennie.

¹ [Amendement n° II-1912](#) de Ronan Dantec au PLF pour 2025.

² Proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie ([dossier législatif](#)).

Évolution des charges de service public au titre d'une année - Soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques

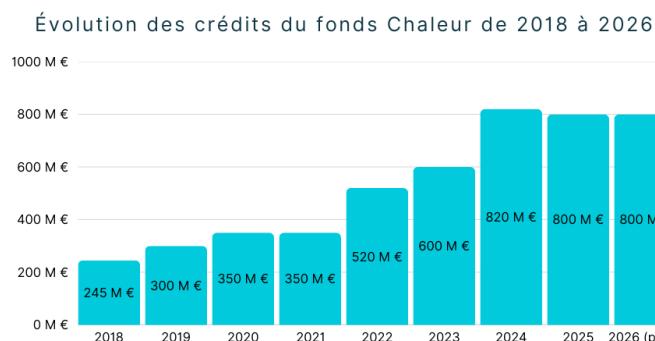


Source : Commission de régulation de l'énergie (CRE)

L'an dernier, la commission avait appelé à ouvrir une **réflexion sur l'efficience de ces dépenses** — sans remettre en cause le principe même du soutien aux énergies renouvelables. Elle se félicite donc du **déplafonnement des primes négatives** en période de prix élevés et de la **renégociation des contrats les plus onéreux**, mesures prévues à l'article 69 du PLF pour 2026. Une telle réforme est indispensable pour renforcer l'acceptabilité et la soutenabilité de ce dispositif de soutien.

B. FONDS CHALEUR : UN LEVIER MAJEUR DE SOUVERAINETÉ ET DE DÉCARBONATION

La chaleur représente 43 % de la consommation d'énergie finale, mais seulement un quart de cette chaleur est renouvelable, alors même que 60 % de notre consommation provient d'importations de **gaz et de fioul**. La décarbonation de la chaleur est donc un enjeu majeur pour la France, pour assurer la transition énergétique tout en renforçant la **souveraineté énergétique nationale**.



Source : Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Le fonds chaleur, qui soutient les projets de décarbonation de chaleur des collectivités territoriales et des entreprises, fait l'objet depuis la crise énergétique d'une forte demande : **1,6 milliard d'euros de projets pour 800 millions d'euros de crédits en 2025**.

L'an dernier, la commission s'était opposée à une réduction de 300 millions d'euros de ce fonds, pourtant l'un des plus efficaces pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, avec un coût d'abattement trois fois inférieur à celui de la rénovation énergétique. La commission se félicite donc du maintien en 2026 du fonds chaleur à son niveau de 2025.

3. RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE : DES SIGNAUX ENCOURAGEANTS, UN FINANCEMENT SOUS TENSION

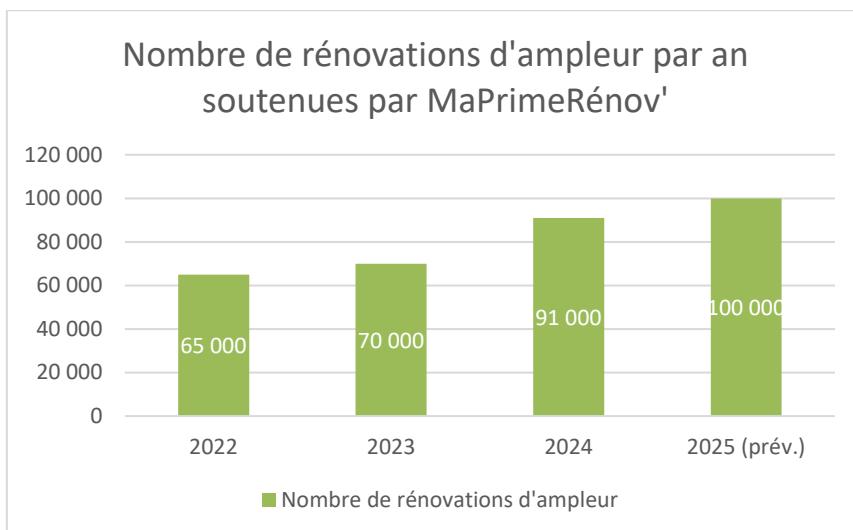
En 2025, la rénovation énergétique des bâtiments a, de nouveau, été marquée par de **nouvelles turbulences** autour de MaPrimeRénov'.

En 2024, la réforme s'était appuyée sur deux piliers :

- d'un côté, la **rénovation d'ampleur**, ciblée sur les passoires thermiques,
- et de l'autre, la **rénovation par geste**, centrée sur les systèmes de chauffage.

L'année de transition a entraîné en 2024 une **sous-consommation des crédits**, en raison de l'évolution des critères d'éligibilité. Le Gouvernement avait à tort déduit de cette sous-consommation que les crédits pouvaient être réduits. La commission ne partageait en effet pas cette analyse et avait alerté sur un **risque d'insuffisance de crédits**. En effet, en juin 2025, le dispositif a dû être suspendu, faute de crédits. La stagnation des crédits prévue pour 2026 laisse craindre **une nouvelle situation de tension**.

Pourtant, la réforme commence à produire ses effets : un **basculement réel vers les rénovations d'ampleur** est observé. Environ 100 000 rénovations d'ampleur seront soutenues en 2025 selon les chiffres provisoires communiqués au rapporteur, contre 65 000 à 70 000 dans les années précédant la réforme, soit plus de 30 % de hausse. L'objectif programmatique de 370 000 rénovations globales par an jusqu'en 2030, fixé par la stratégie nationale bas carbone, reste toutefois largement hors d'atteinte.



Source : Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, à partir des données de l'Agence nationale de l'habitat (Anah)

Ce projet de loi de finances entérine également un **basculement du financement de MaPrimeRénov' du budget de l'État vers les certificats d'économie d'énergie (CEE)**, financés par les fournisseurs d'énergie. La commission comprend la logique de cette débudgeotisation, qui permet de réduire la charge pesant sur les finances publiques tout en préservant l'ambition de notre politique de rénovation énergétique. Mais ce choix appelle à une **vigilance accrue** : le prix de marché des CEE est extrêmement volatil, et cette volatilité risque de fragiliser la trésorerie de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), responsable du déploiement de MaPrimeRénov'.

Pour la commission, il est indispensable qu'un mécanisme d'amortissement des fluctuations soit étudié, afin que le soutien à la rénovation énergétique ne dépende pas, demain, du cours des CEE.

POUR EN SAVOIR +

- *Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*
- *Proposition de loi n° 555 (2023-2024) portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie*
- *Commission d'enquête « Rénovation énergétique des logements : relever le défi de l'accélération »*
- *Commission d'enquête « Libre administration des collectivités territoriales : une urgence démocratique et écologique »*



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 2026 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

AVIS RELATIF À LA PRÉVENTION DES RISQUES

CULTIVER L'INSTINCT DE CONSERVATION

Réunie le **26 novembre 2025**, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur Pascal Martin, a émis un avis favorable aux crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2026 au titre des programmes « prévention des risques » et « sûreté nucléaire et radioprotection » de la mission « écologie, développement et mobilités durables », sous le bénéfice de l'adoption de trois amendements visant à :

- octroyer des moyens à la lutte contre l'érosion côtière et au recul du trait de côte dans les territoires concernés par ce fléau insidieux, qui **menace nos territoires littoraux**. Les recettes nouvelles qui seraient ainsi générées auront vocation à **financer des actions de lutte contre le phénomène d'érosion et à constituer un fonds ad hoc**.
- éviter à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) d'être contrainte de **juguler ses dépenses en faveur de la recherche**, dans un contexte de relance et de technicisation de la filière nucléaire.

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 répondre à **la recrudescence des risques**. Toutefois, cette stabilisation conjoncturelle ne doit pas, à moyen terme, alimenter une forme de **passivité budgétaire, synonyme d'immobilisme**. La commission veillera à ce que les financements dédiés aux projets pluriannuels soient pleinement effectifs dans les années à venir.

Enfin, la commission appelle le Gouvernement à renforcer ses actions de prévention à destination des populations afin de favoriser une meilleure conscience du risque : **fluidifier l'information disponible et encourager les initiatives locales** sont autant de leviers essentiels pour faire des citoyens de véritables acteurs de leur propre protection.



1. LA PRÉVENTION DES RISQUES : UN IMPÉRATIF AUX MOYENS LIMITÉS, EN MAL D'UNE VÉRITABLE « CULTURE DU RISQUE »

Pour 2026, le projet de loi de finances prévoit de doter le programme 181 de 2,6 Mds€ en autorisations d'engagement (AE) et 1,5 Md€ en crédits de paiement (CP) et le programme 235 de 345 M€ en AE et 350 M€ en CP. La tendance haussière des crédits attribués au programme 181 résulte essentiellement d'une augmentation des crédits de l'Ademe en AE à **hauteur de + 135 %** à des fins de rattrapage technique pour couvrir les besoins en CP des actions engagées ultérieurement par l'agence.

Cette hausse est donc **purement faciale** et s'apparente à un « **trompe-l'œil** », ne traduisant nullement une hausse des moyens en faveur de la prévention des risques. Ce constat est d'autant plus regrettable que, ainsi que le soulignait M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes :

« Chaque euro investi en prévention économise trois euros en dommages évités. La transition écologique est très coûteuse, mais constitue bien un investissement rationnel, économiquement pertinent, socialement protecteur et humainement indispensable. »

Audition de Pierre Moscovici par la commission - Extrait du compte rendu du 1^{er} octobre 2025

Le rapporteur appelle à un changement de doctrine dans la manière d'appréhender la prévention des risques en France. Largement encore fondée aujourd'hui sur une logique curative et indemnitaire des incidents naturels et technologiques, l'approfondissement d'une véritable « culture du risque », faisant de la **prévention le maître-mot**, apparaît indispensable tandis que le changement climatique intensifie la fréquence et l'intensité des aléas naturels.

A. LE RISQUE INONDATION : PREMIER RISQUE NATUREL BUDGÉTAIRE DE FRANCE, PARENT PAUVRE DE LA CONSCIENCE COLLECTIVE

Sous l'effet du changement climatique et de plus fortes variabilités saisonnières, le phénomène d'inondation tend à s'intensifier dans son ampleur et sa récurrence. Ainsi, « *la sinistralité relative aux inondations pourrait connaître une progression située entre 6 % et 19 % à l'horizon 2050* »¹. Malgré ce constat, une enquête réalisée pour la Cour des comptes montre que « *la connaissance par la population de l'Hexagone et de Corse des risques auxquels elle est effectivement exposée reste faible : seuls 24 % des habitants exposés à un risque d'inondation le jugent très ou assez important et 66 % considèrent qu'il n'y a pas de risque* »².

Dans une logique de renforcement des politiques de prévention des inondations, le rapporteur salue le déploiement du **plan Vigicrues 2030**, dont l'ambition est d'étendre la surveillance hydrologique — aujourd'hui limitée aux lits majeurs — à l'ensemble des 110 000 km de cours d'eau recensés. Il souligne toutefois la nécessité, pour mener à bien ce projet, de créer **60 ETPT supplémentaires sur la période 2026-2030**. Il regrette en revanche que le dispositif **Vigicrues flash**, dont l'efficacité a été démontrée à plusieurs reprises, fasse l'objet d'une faible acculturation : **seuls 18,5 % des communes éligibles sont aujourd'hui abonnées**.

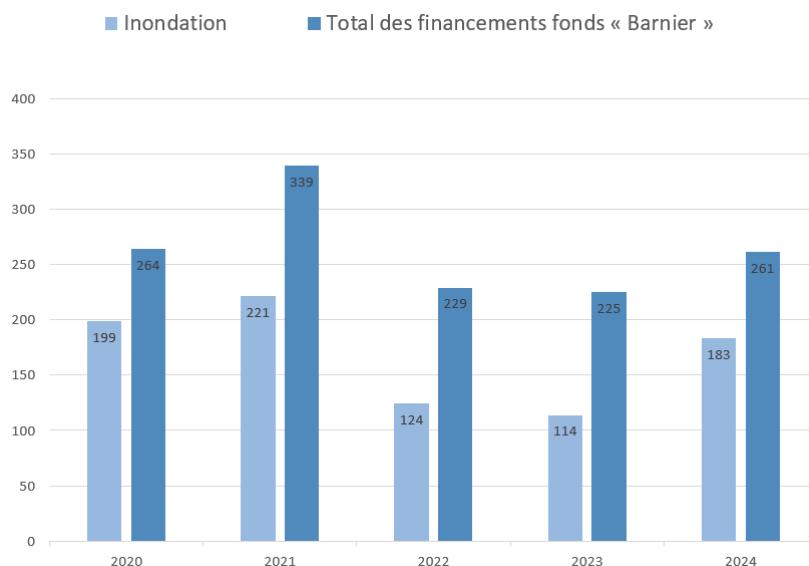
L'aléa inondation représente chaque année plus de la moitié des engagements financiers (voir ci-après) du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier » (action 14).

¹ Rapport d'information n° 775 du 25 septembre 2024, J-F. Rapin et J-Y. Roux, mission conjointe de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024.

² Cour des comptes, 14 novembre 2025, « Les systèmes d'alerte et de communication à la population en situation de crise ».

Part des engagements financiers « inondations » sur la totalité des dépenses du Fonds Barnier

(en millions d'euros)



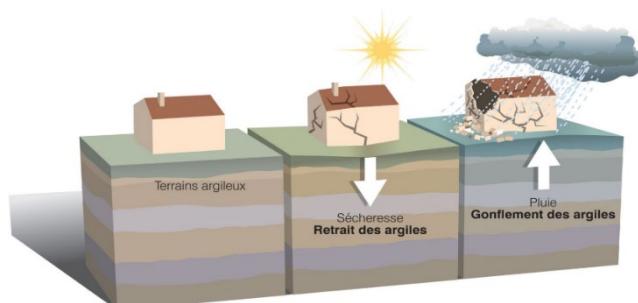
Source : Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable à partir des réponses aux questionnaires

Enfin, alors que, selon les informations de la DGPR, « 98 % des décès par inondation auraient pu être évités par une meilleure culture du risque », le rapporteur invite les associations et initiatives citoyennes locales à faire émerger des **solutions innovantes**. Lors d'un déplacement aux Pays-Bas en juillet dernier, le rapporteur a ainsi pu apprécier l'initiative locale *Tegelwippen*, consistant à dépaver les rues pour favoriser l'infiltration de l'eau dans les sols et lutter contre le ruissellement.

Pour le rapporteur, la diffusion de la « culture du risque » et le perfectionnement de nos mesures de prévention gagneraient à s'appuyer sur **l'engagement actif de citoyens**.

B. LE RETRAIT GONFLEMENT DES ARGILES (RGA) : PASSER DU CURATIF AU PRÉVENTIF, ENGAGER UNE DÉMARCHE SUR LA PRÉVENTION DE CET ALÉA

Le rapporteur se félicite de la modification de la maquette budgétaire qui offre une plus grande lisibilité des crédits destinés à lutter contre le mouvement de **retrait-gonflement des argiles** (RGA). Cette année, le Gouvernement a souhaité aborder prudemment cet enjeu en encourageant les mesures préventives — ce qui ne doit pas éluder l'important travail à mener sur la réforme du système assurantiel pour garantir aux sinistrés une indemnisation plus aisée. Des travaux antérieurs conduits par le Sénat, et notamment une proposition de loi, s'étaient déjà attelés à ce grand chantier de simplification¹.



Source : Géorisques

¹ Proposition de loi n° 612 (2023-2024), déposée par Christine Lavarde, visant à assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles adoptée par le Sénat le 29 octobre 2024 et transmise à l'Assemblée nationale.

Pragmatique et soucieux d'éviter la création d'une dépense de guichet disproportionnée, le dispositif expérimental porté par la nouvelle action 15 a été strictement circonscrit aux revenus très modestes, modestes et enfin, dans une moindre mesure, à destination des revenus intermédiaires ainsi qu'orienté sur des constructions et bâtis spécifiques¹. En dépit de ce calibrage fin, les taux de subventionnement retenus, respectivement : 80 %, 70 % et 50 % du montant des prestations de travaux, en fonction du revenu du ménage, menacent l'opérationnalité du dispositif. Le reste à charge supporté par les ménages est susceptible d'exercer un effet dissuasif favorisant des comportements « d'aversion à la perte »².

Dans ces conditions, il existe un risque que les crédits inscrits sur la ligne budgétaire dédiée ne soient pas pleinement engagés. Il est en effet assez probable que les ménages les plus modestes soient réticents à engager des dépenses pour prévenir un risque incertain. Le rapporteur recommande en conséquence au pouvoir réglementaire de redéfinir les taux de subventions afin d'éviter un comportement d'antisélection.

C. RECRUDESCENCE DES PHÉNOMÈNES NATURELS : DES RISQUES TOUS AZIMUTS

S'il a choisi de concentrer son analyse sur certains risques, le rapporteur n'a pas négligé leur diversité. D'autres risques méritent en effet la plus grande attention du législateur et de la commission : les substances « PFAS », les risques naturels majeurs en outre-mer, les pollutions sonores, ainsi que le phénomène d'érosion côtière.

PFAS

En dépit d'un travail inter opérateurs (Ineris, BRGM, Anses...) indéniable pour mettre en œuvre le plan interministériel PFAS publié en avril 2024, cette mission souffre d'un sous-financement chronique, décorrélé de l'ampleur de l'enjeu pour les citoyens et les collectivités territoriales. L'enveloppe dédiée à cette action, introduite au PLF 2024, a été divisée par deux et ne représente malheureusement plus que 5M€.

Pollutions sonores

Seuls trois ETPT au sein de la DGPR sont affectés à la lutte contre les pollutions sonores, ce qui se révèle nettement insuffisant eu égard aux risques, notamment de santé publique, soulignés par le rapport d'information de la commission du 25 juin dernier (Guillaume Chevrollier et Gilbert Luc Devinaz, rapporteurs).

Le rapporteur souligne néanmoins le travail engagé sur la redéfinition des outils que sont les cartes de bruit (CBS).

Risques naturels majeurs en outre-mer

La conscience du risque est plus aiguë dans les territoires d'outre-mer. D'après des données de la Cour des comptes de novembre 2025 : « 72 % et 68 % de la population de ces territoires a conscience d'être exposée à un risque très ou assez important de séisme ou de cyclone, notamment aux Antilles où 80 % de la population a déjà vécu un événement cyclonique. »

L'érosion côtière

L'érosion, à la différence de la submersion, est un phénomène certain mais non prédictible, ce qui l'exclut du périmètre du fonds « Barnier ». Le financement de ce risque demeure délicat alors que 8 200 logements à horizon 2050 sont susceptibles d'être menacés, pour une valeur des biens estimée à 1,1 milliard €.

¹ Arrêté du 6 septembre 2025 pris pour l'application du décret n° 2025-920 du 6 septembre 2025 précisant les critères d'éligibilité des bâtiments et des propriétaires de l'aide mise en place, à titre expérimental, pour la prévention des désordres dans les constructions liés au phénomène de retrait-gonflement des sols argileux.

² Dans une telle situation, les propriétaires peuvent être réticents à l'idée d'entreprendre des travaux coûteux, en l'absence de certitude sur l'efficacité du dispositif.

En réponse au **défi que représente la lutte contre l'érosion côtière**, la commission a, sur proposition du rapporteur, adopté deux amendements visant à créer une surtaxe à la taxe de séjour dans les communes touristiques, littorales, de montagne et qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ; à instituer une taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ; à déterminer l'affectation de la taxe sur l'éolien en mer pour les parcs situés en zone économique exclusive (ZEE) et à rehausser le plafond de la taxe « Gemapi » à 60 € en vue de **financer des actions de lutte contre l'érosion côtière, ainsi qu'un amendement portant création d'un fonds ad hoc** sur le programme 181 ([amdt](#)).

2. ASNR : SE DOTER DES MOYENS DE NOTRE AMBITION EN MATIÈRE DE RELANCE DU NUCLÉAIRE FRANÇAIS



En 2025, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ont fusionné au sein d'une nouvelle entité : l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), conformément à la volonté du législateur¹. Cette fusion **n'a jamais été présentée comme un outil de rationalisation budgétaire**, mais plutôt comme le préalable indispensable à la **relance du nucléaire français**, dans la droite ligne des annonces du Président de la République lors de son discours de Belfort du 10 février 2022. Un an seulement après l'entrée en vigueur effective de cette nouvelle autorité, le Gouvernement demande à l'ASNR des mesures d'économie conséquentes sur ses dépenses hors titre 2, soit sur ses dépenses de fonctionnement et d'intervention. Le rapporteur regrette que l'effort demandé, à hauteur de 13,8 M€, se fasse au **détriment des activités cœur de métier** de l'établissement : la sûreté et la recherche.

Selon les informations qui lui ont été communiquées, l'effort demandé à l'ASNR par la direction du budget correspond à la non-reconduction des crédits octroyés à l'établissement en 2025 pour mener à bien la fusion. Ce processus n'est toutefois pas achevé et plusieurs coûts de réorganisation de la structure ont vocation à être temporellement lissés jusqu'à l'horizon 2028. De surcroît, l'effort demandé dans ce PLF pour 2026 à l'établissement dépasse largement le coût de la fusion estimé à 8,1 M€ et camoufle ainsi en réalité un souhait de rationalisation du budget de l'établissement. Compte tenu des grands chantiers qui attendent cette autorité stratégique pour l'avenir, le rapporteur ne peut souscrire au choix budgétaire du Gouvernement, même s'il est conscient du contexte financier contraint actuel.

Cette situation met **en péril les activités fondamentales** de l'ASNR et risque d'entraîner une **attrition des moyens accordés à la recherche**. La commission a fait sienne la proposition du rapporteur d'abonder le budget de l'établissement de 10 millions d'euros ([amdt](#)). Ce montant tient compte des dépenses déjà engagées sur 2025 pour procéder aux premières mesures de rapprochement des deux établissements, mais revient sur la rationalisation budgétaire demandée.

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.

POUR EN SAVOIR +

- *Prévenir l'exposition au bruit lié aux transports : une politique publique à mettre en musique*, rapport d'information n° 783 (2024-2025) fait par MM. Guillaume Chevrollier et Gilbert-Luc Devinaz au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
- *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*
- *Audition de M. Pierre-Marie Abadie, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)*, mercredi 23 octobre 2024
- *Groupe d'études « Mer et Littoral »*
- *Proposition de loi n° 612 (2023-2024) visant à assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*



Jean-François Longeot

Président

Sénateur du Doubs
(*Union centriste*)



Pascal Martin

Rapporteur pour avis

Sénateur de la Seine-Maritime
(*Union centriste*)

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

01 42 34 23 20

