

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

AVIS RELATIF À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET AU CLIMAT

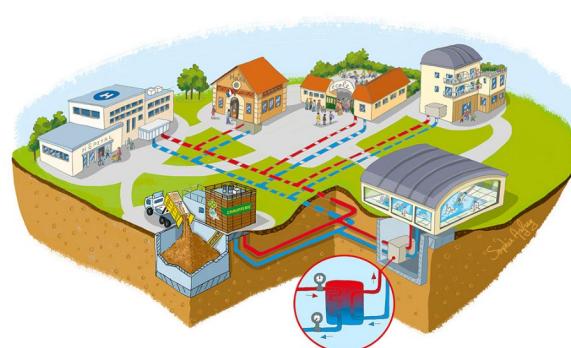
POUR UNE TRANSITION COHÉRENTE, STABLE ET EFFICACE

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.

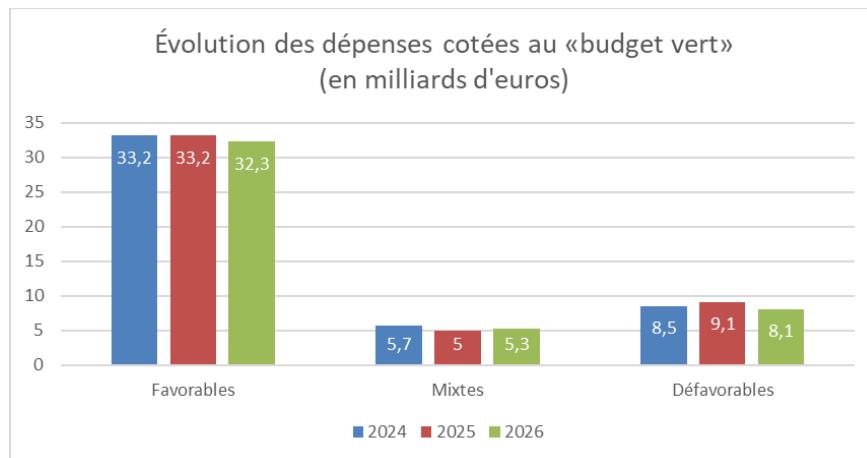


1. FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : UN DOUBLE IMPÉRATIF DE COHÉRENCE ET D'EFFICACITÉ

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.

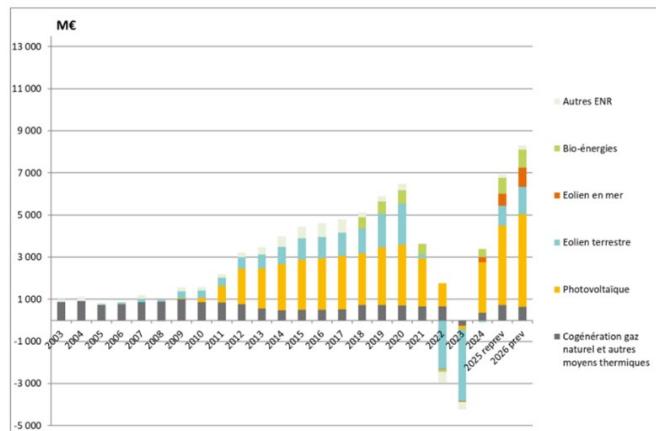
A. SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE : UN RENFORCEMENT LÉGITIME DE L'EFFICIENCE

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

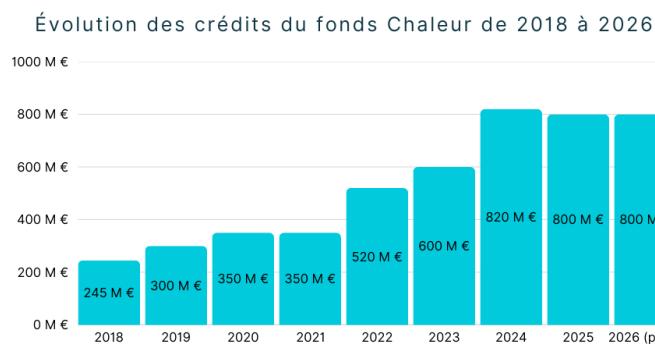


Source : Commission de régulation de l'énergie (CRE)

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

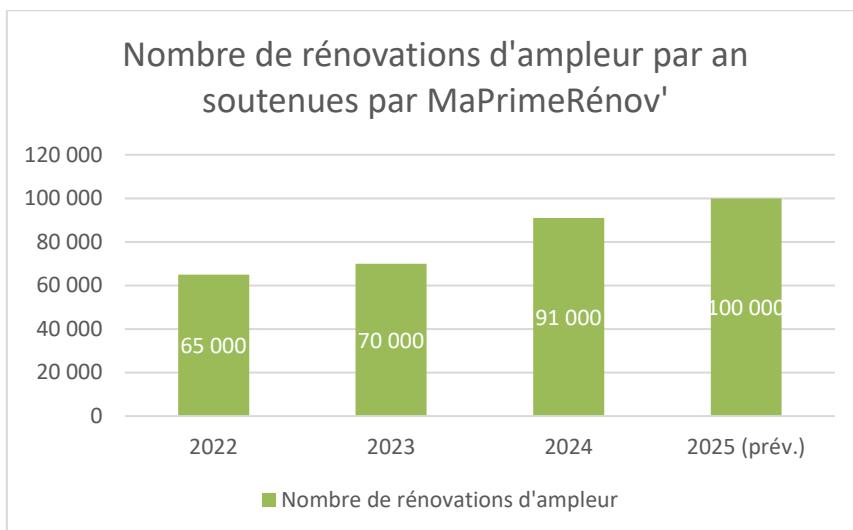
En 2025, la rénovation énergétique des bâtiments a, de nouveau, été marquée par de **nouvelles turbulences** autour de MaPrimeRénov'.

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

