



25 novembre 2020

...Le projet de loi de finances pour 2021

AVIS **TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET CLIMAT**

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné, le 25 novembre 2020, le rapport pour avis de M. François Calvet sur les crédits du projet de loi de finances pour 2021 relatifs à la transition énergétique et au climat.

La commission a émis plusieurs réserves :

- malgré des objectifs ambitieux, la France est toujours en **retard sur sa trajectoire de développement des énergies renouvelables**. Dans ce contexte, la mise en œuvre d'un dispositif de révision de certains contrats photovoltaïques est particulièrement malvenue, d'autant plus qu'elle conduirait à une remise en cause de la parole de l'État ;
- la mise en œuvre du **plan hydrogène**, dont l'ambition doit être saluée, suppose de relever plusieurs **défis d'ordres technique et économique** ;
- il est essentiel que l'**État, confronté à une multiplication des contentieux européens et nationaux, prenne rapidement de nouvelles mesures pour permettre de réduire la pollution de l'air** dans les agglomérations qui connaissent des dépassements chroniques des normes de qualité de l'air.

Malgré ces réserves, la commission a, sur proposition de son rapporteur, émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la transition énergétique et au climat, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

La commission a adopté **3 amendements du rapporteur** visant à :

- **Supprimer le dispositif consistant à réviser certains contrats photovoltaïques**, qui serait de nature à discréditer la parole de l'État sur son soutien au développement des énergies renouvelables (amendement [n° II-553](#)) ;
- **Sécuriser les ressources des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA)**, en augmentant le plafond des contributions que les entreprises peuvent leur verser en déduction des montants de taxe générale sur les activités polluantes dont elles sont redevables (amendement [n° I-449](#)) ;
- **Accroître les effectifs du Haut Conseil pour le Climat (HCC)** afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle d'expertise auprès du Gouvernement et du Parlement (amendement [n° II-554](#)).

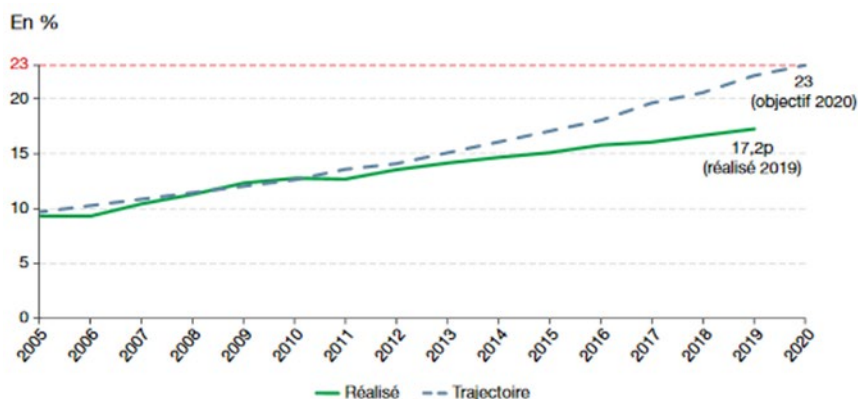
1. LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES : DES OBJECTIFS QUI PEINENT ENCORE À SE CONCRÉTISER

A. LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES : DES OBJECTIFS AMBITIEUX, DES RÉSULTATS INSUFFISANTS

Malgré des objectifs ambitieux, la France reste en retard en matière de développement des **énergies renouvelables**. Alors que la directive 2009/28/CE¹ fixait pour la France un **objectif de 23 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale**

¹ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

brute d'énergie à horizon 2020, la trajectoire réalisée n'est, pour l'heure, pas à la hauteur de l'objectif : cette part atteint en **2019**, seulement **17,2 %**, comme l'illustre le schéma ci-dessous :



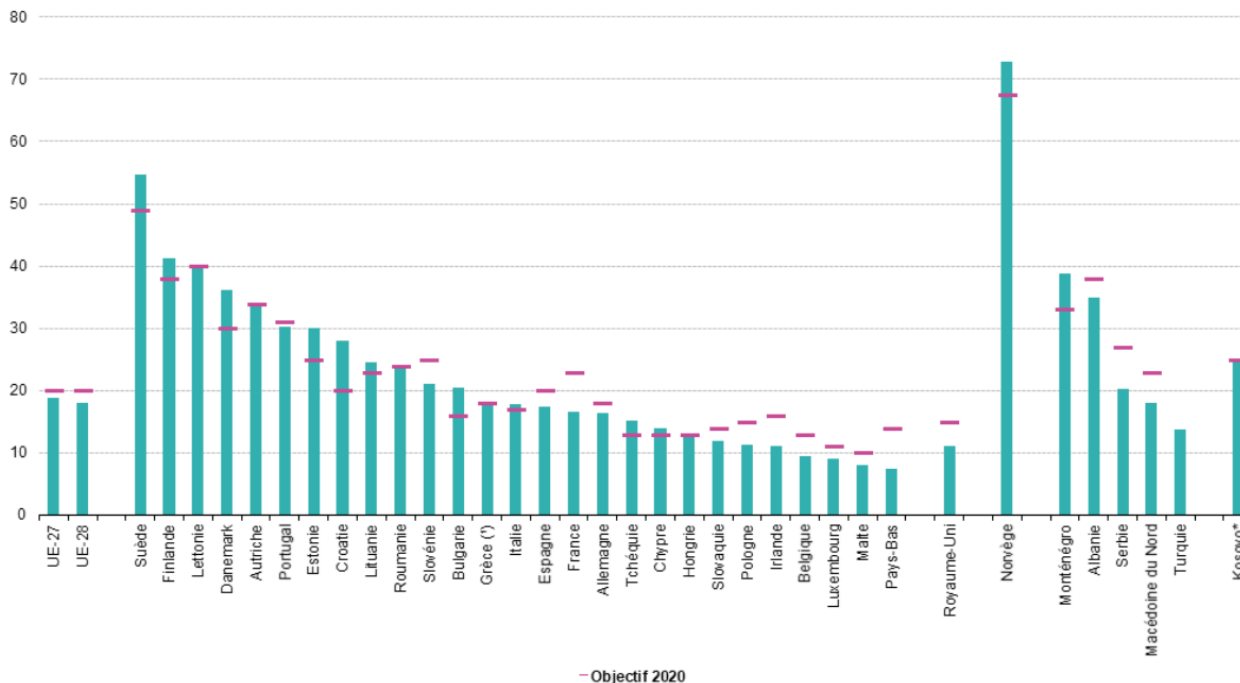
p : données provisoires susceptibles d'être révisées.
 Note : la trajectoire est issue du plan national d'action en faveur des énergies renouvelables (PNA), prévu par la directive 2009/28/CE et remis à la Commission européenne à l'été 2010.
 Champ : France entière (y compris DOM).
 Source : SDES

Source : Les chiffres clés de l'énergie, édition 2020

D'après la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) : « il est en effet probable que la France soit, fin 2020, en dessous de l'objectif fixé par la directive, avec une part d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute inférieure à 20 % ».

Au sein de l'Union européenne, la France est un des pays les plus en retard dans l'atteinte de ses objectifs pour 2020 (voir graphique ci-dessous).

Part de l'énergie provenant de sources renouvelables, 2018
 (en % de la consommation finale brute d'énergie)



Source : Eurostat.

Alors que la cible fixée pour 2020 semble difficilement tenable, la France poursuit désormais un nouvel objectif visant à **porter à 33 % la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale en 2030**.

La **programmation pluriannuelle de l'énergie** (PPE), adoptée **par décret**¹ en avril 2020, décline ces objectifs en priorités d'action de la politique énergétique pour les dix prochaines années.

Objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie en matière d'énergies renouvelables

- doubler la capacité installée des énergies renouvelables électriques en 2028 par rapport à 2017 avec une capacité installée de 101 à 113 GW en 2028 et 36 % de renouvelable dans la production d'électricité en 2028 (fourchette haute). Les capacités installées seront augmentées de 50 % d'ici 2023 ;
- augmenter de 40 à 60 % la production de chaleur renouvelable par rapport à 2016, avec une production entre 218 et 247 TWh en 2028, soit entre 34 % et 38 % de la consommation totale de chaleur ;
- porter le volume de biogaz injecté à 14 à 22 TWh en 2028, contre 0,4 TWh en 2017. Le biogaz (injecté ou utilisé directement) représentera une part de 6 à 8 % de la consommation de gaz en 2028 ;
- porter la part de biocarburants dans les carburants liquides à 348 TWh en 2028 en stabilisant les biocarburants de première génération à 7 % d'incorporation et en multipliant par 12 la part des biocarburants avancés pour l'essence et par 9 pour le diesel par rapport à 2017 ;
- atteindre une quantité de chaleur et de froid renouvelables et de récupération livrés par les réseaux entre 32,4 et 38,7 TWh en 2028, soit une hausse de 50 % à 100 % du rythme de développement actuel de la chaleur et du froid renouvelables et de récupération livrés par réseaux.

Source : DGEC

L'enjeu est notamment d'accroître la part des énergies renouvelables dans des secteurs particulièrement émetteurs en France : elles ne représentent aujourd'hui que **9 % de l'énergie utilisée dans les transports et 21,8 % de la consommation de chaleur**.

Les objectifs fixés par la PPE semblent particulièrement ambitieux en ce qui concerne le **développement de parcs éoliens en mer** (flottant ou posé), alors même que les premiers parcs (de Saint-Nazaire et de Fécamp) devraient être mis en service à horizon 2022-2023, soit environ 10 ans après les premiers appels d'offres. La PPE prévoit ainsi l'attribution d'un gigawatt par an entre 2024 et 2028.

Interrogée sur ce sujet par le rapporteur sur la question de la **planification des futures zones d'installation des parcs**, la ministre de la mer a indiqué que : « *Les zones à définir doivent être valables jusqu'en 2050. C'est ma responsabilité d'identifier avec l'ensemble des usagers les zones où l'on pourra développer ces énergies renouvelables* ».

Dans la réponse au questionnaire adressé par la commission, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a affirmé « *[préparer] activement le lancement d'un nouvel appel d'offre en Normandie* », pour lequel le débat public s'est achevé en août. Par ailleurs, « *la DGEC prépare les débats publics préalables aux futurs appels d'offre prévus par la PPE. Le débat public en Bretagne a démarré en juillet pour un parc de 250 MW d'éolien flottant, et sa future extension de 500 MW. Il devrait se terminer en décembre. La commission nationale du débat public a décidé de la tenue d'un débat pour la Méditerranée pour deux parcs de 250 MW et leurs futures extensions de 500 MW. Il devrait débuter début 2021* ».

B. UNE AUGMENTATION EN PARTIE MÉCANIQUE DES CRÉDITS DE SOUTIEN AUX ENR

Les producteurs d'énergies renouvelables bénéficient d'un **mécanisme de soutien** qui repose sur la conclusion, par les fournisseurs historiques de contrats d'achat de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables par les installations éligibles à l'**obligation d'achat**² ou lauréates d'un

¹ [Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.](#)

² Dans le cadre de l'obligation d'achat, le producteur d'électricité vend l'électricité injectée sur le réseau public à un acheteur obligé et selon un tarif fixé à l'avance.

appel d'offres. Les fournisseurs historiques doivent également conclure des contrats avec les entreprises bénéficiaires du **complément de rémunération**¹.

Jusqu'à présent, le financement du soutien aux énergies renouvelables était retracé dans un **compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »**, essentiellement alimenté par la **taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE)** et, de manière plus résiduelle, par les revenus tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine et sur la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les cokes. Le rapporteur regrette la suppression du CAS par la loi de finances pour 2020², qui ne permet plus de **faire reposer le financement des énergies renouvelables sur des énergies carbonées**.

À la suite de cette suppression, les crédits destinés au soutien des énergies renouvelables figurent désormais au sein du programme 345 « *Service public de l'énergie* » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ». Au total, **5,68 milliards d'euros** sont prévus au titre du **soutien aux énergies renouvelables électriques**, répartis de la manière suivante :

- 1,7 milliard d'euros au titre de l'éolien terrestre ;
- aucun crédit n'est prévu au titre de l'éolien en mer, les deux premiers parcs éoliens en mer devant être mis en service à horizon 2022 ;
- 2,9 milliards d'euros au titre du solaire photovoltaïque ;
- 712 millions d'euros au titre des bio-énergies ;
- 307 millions d'euros au titre des autres énergies.

Ce montant des charges prévisionnelles, évalué par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) sur la base des prévisions des opérateurs, est supérieur de plus de 900 millions d'euros au montant prévu l'année dernière. Cette évolution s'explique par le développement du parc³ et, mécaniquement, par la **baisse importante des prix de marché attendus**⁴.

En outre, 544 millions d'euros sont prévus au titre du soutien à l'**injection de biométhane**. Ce montant correspond à une multiplication par 2,2 par rapport aux charges prévisionnelles prévues pour 2020. D'après la CRE, cette hausse « *résulte du raccordement prévu d'un nombre croissant d'installations et de l'augmentation dans une proportion semblable de la quantité de gaz injecté* ».

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2021 alloue **350 millions d'euros au fonds « chaleur » de l'Ademe**, qui soutient le développement des investissements de production et des réseaux de distribution de chaleur renouvelable. Le fonds est ainsi stabilisé après une hausse de 50 millions d'euros par an entre 2017 et 2020. Ce volet est complété dans le plan de relance par un **soutien à la chaleur bas-carbone des entreprises industrielles** (500 millions d'euros en autorisations d'engagement, 14 millions d'euros de crédits de paiement en 2021).

C. LA RÉVISION DES CONTRATS PHOTOVOLTAÏQUES : UNE DANGEREUSE REMISE EN CAUSE DE LA PAROLE DE L'ÉTAT

L'adoption, à l'Assemblée nationale, d'un amendement du Gouvernement⁵ et de deux sous-amendements⁶, a donné lieu à l'insertion d'un **article rattaché**⁷ à la mission « Écologie, développement et mobilités durables » visant à **réviser le tarif de contrats d'achat de l'électricité produite par certaines installations photovoltaïques**, afin de « *mettre fin à une situation de rémunération excessive* ».

¹ Le complément de rémunération permet au producteur d'électricité de commercialiser directement son énergie sur le marché, tout en bénéficiant d'une prime versée par EDF pour compenser l'écart entre le prix de vente et un tarif de référence.

² Article 89 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

³ + 6,5 TWh, soit + 10 % d'après la CRE.

⁴ - 7€/MWh d'après la CRE.

⁵ Amendement n° [II-3369](#).

⁶ Sous-amendements n° [II-3550](#) et [II-3560](#).

⁷ Article 54 *sexies*.

Le dispositif proposé par l'article 54 sexies

Le mécanisme prévoit une **réduction**, pour certains contrats conclus entre 2006 et 2010, du tarif d'achat de l'électricité produite par les installations d'une puissance crête **de plus de 250 kilowatts**, « *de telle sorte que la rémunération totale des capitaux immobilisés, résultant du cumul de toutes les recettes de l'installation et des aides financières ou fiscales octroyées au titre de celle-ci, n'excède pas une rémunération raisonnable des capitaux, compte tenu des risques inhérents à son exploitation* ».

Interrogée par la commission, la ministre de la Transition écologique a indiqué que ce dispositif pourrait concerner environ 800 contrats et que seraient écartés de la révision de ces contrats « **tous les petits contrats, les petits producteurs, et notamment le monde agricole** ».

Il est prévu que les modalités de mise en œuvre (niveau, date de mise en application) de ce dispositif soient précisées par un arrêté, dont le projet de texte serait soumis pour avis à la Commission de régulation de l'énergie.

L'article prévoit enfin une **clause de sauvegarde**, avec la possibilité, sur demande motivée d'un producteur, de fixer un niveau de tarif et une date de mise en œuvre différente, « **si ceux-ci sont de nature à compromettre la viabilité économique du producteur, notamment en tenant compte des spécificités de financement liées aux zones non interconnectées** ».

La commission **partage le constat** du Gouvernement : certains producteurs bénéficient en effet d'une rentabilité élevée, en raison de la diminution des prix de cette technologie. La Cour des comptes, dans sa communication à la commission des finances du Sénat de mars 2018 sur « *Le soutien aux énergies renouvelables* », indiquait ainsi que : « *En moins d'une décennie, le photovoltaïque est passé de la position de technologie renouvelable parmi les plus coûteuses à celle de technologie suffisamment compétitive pour concurrencer les moyens de production conventionnels* ».

En revanche, **elle considère que le dispositif proposé soulève plusieurs inquiétudes de nature à justifier sa suppression.**

D'abord, la commission regrette l'absence d'étude d'impact accompagnant cette mesure, qui ne permet pas au législateur d'en apprécier précisément la portée.

En outre, si la possibilité prévue par l'article 54 *sexies* d'examen individuel, en cas d'impact économique important pour la société, semble au premier abord bienvenue, elle conduit en réalité à réduire d'autant plus l'intérêt du dispositif. D'une part, la mise en œuvre de cette possibilité risque d'être extrêmement complexe. D'autre part, alors que l'objectif affiché par le Gouvernement est de préserver les ressources publiques et d'améliorer l'efficacité des dépenses de soutien aux énergies renouvelables, cette clause de sauvegarde conduirait sans doute à en réduire considérablement le rendement et dès lors, interroge sur l'intérêt du dispositif lui-même.

Surtout, la commission estime qu'une telle évolution est porteuse de risque pour l'avenir en matière de développement des énergies renouvelables, puisqu'elle équivaut à une remise en cause de la parole de l'État. Ce dispositif est susceptible d'envoyer un signal négatif et de décourager de potentiels futurs investissements dans le secteur, dans un contexte où la France a déjà pris du retard sur ses objectifs.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission, suivant son rapporteur, a adopté un amendement visant à supprimer l'article 54 *sexies*.

2. UN PLAN HYDROGÈNE TRÈS AMBITIEUX, QUI DEVRA RÉPONDRE À DE NOMBREUX DÉFIS TECHNOLOGIQUES ET ÉCONOMIQUES

A. L'HYDROGÈNE BAS-CARBONE : UN INTÉRÊT MAJEUR POUR LE VERDISSEMENT DE L'INDUSTRIE ET DES MOBILITÉS LOURDES

Le dihydrogène (H₂), gaz combustible composé de deux atomes d'hydrogène, fait l'objet d'un **intérêt croissant** comme solution de **décarbonation** de l'économie et, singulièrement, des mobilités.

Non disponible à l'état naturel, l'hydrogène peut être produit en s'appuyant sur des **procédés industriels** :

- La production d'hydrogène carboné, dit « **gris** », nécessite le recours à des **ressources fossiles, émettrices de CO₂**. On distingue deux types d'hydrogène gris. Le premier est issu du reformage du méthane (gaz naturel) ; le second provient de la gazéification d'hydrocarbures comme le charbon.
- L'hydrogène « **bleu** » correspond à une production d'hydrogène « gris », associée à des méthodes de captage et de séquestration du carbone.
- **L'hydrogène bas-carbone** est obtenu à la suite d'un processus **d'électrolyse** de l'eau. Il est le seul type d'hydrogène dont la production ne nécessite pas de ressources fossiles, et n'émet pas de **CO₂** mais principalement du dioxygène et quelques oxydes d'azote. Les électrolyseurs doivent cependant être alimentés par une électricité décarbonée, qu'elle soit issue d'une production nucléaire ou renouvelable. Le dernier cas correspond alors à un **hydrogène « vert »**.

Si l'hydrogène est parfois décrit comme combustible ou vecteur énergétique du futur, il s'agit en réalité d'une **ressource déjà abondamment utilisée dans l'industrie**, par exemple dans le raffinage ou dans la production de certains engrais. Il est aujourd'hui très largement produit à base de ressources fossiles ; l'hydrogène « gris », **deux à trois fois plus compétitif que l'hydrogène bas-carbone**, représente ainsi **95 % de l'hydrogène mondial**. Sa production représente **2 à 3 % des émissions de gaz à effet de serre de la France**. Le développement de l'hydrogène bas-carbone permettrait ainsi, prioritairement, de remplacer l'hydrogène « gris » dans les processus industriels.

Associé à des piles à combustible, il faciliterait, par ailleurs, le **verdissement des mobilités lourdes** (transports routier lourd, maritime, éventuellement aéronautique et ferroviaire), pour lesquelles les besoins d'autonomie ne peuvent être satisfaits par un simple recours à des batteries électriques. Comme l'a confirmé le directeur général de l'énergie et du climat, Laurent Michel, lors de son audition par le rapporteur, l'hydrogène bas-carbone n'a en revanche **pas vocation**, à ce stade, à offrir de solutions pour les **mobilités individuelles** : « *la voiture à batterie électrique dispose d'une longueur d'avance en terme de maturité et répond aujourd'hui à la plupart des usages en terme d'autonomie* ». Le **stockage électrochimique à batterie** dispose par ailleurs d'un **rendement énergétique bien supérieur** à celui de l'hydrogène produit par électrolyse (80 % contre 20 à 30 %) ¹.

Le développement d'une filière d'hydrogène bas carbone pourrait enfin contribuer à **pallier l'intermittence saisonnière des énergies renouvelables**. L'hydrogène produit en période de surplus d'électricité renouvelable (par exemple, en été) pourrait être stocké et retransformé en

¹ « L'hydrogène n'étant qu'un vecteur énergétique, il suppose une succession de transformations, entre source primaire d'énergie et énergie finale utilisée. Le rendement de l'électrolyse – permettant via un courant électrique de décomposer la molécule d'eau en hydrogène et oxygène – est actuellement de l'ordre de 70 %. La compression de ce gaz est également consommatrice d'énergie, et la recombinaison de la molécule d'eau dans la pile, pour fournir de l'électricité à nouveau, se fait avec un rendement de l'ordre de 45 %. Le rendement global de la chaîne, de l'électricité primaire à l'électricité utile restituée, se situe ainsi dans une fourchette de 20 à 30 % selon les applications, la pression de stockage considérée, les schémas logistiques, etc. Pour cette raison, et dans le but d'une efficacité globale des systèmes énergétiques, le stockage électrochimique à batterie est à privilégier lorsque cela est possible. Le rendement de ce type de stockage est en effet meilleur, supérieur à 80 %. Par exemple, dans le domaine de la mobilité, le véhicule électrique à batterie seule est à préférer pour les profils d'usage qui peuvent être couverts par ce type de véhicule, selon l'autonomie énergétique souhaitée, la disponibilité du véhicule requise, etc. Le recours à l'hydrogène est à considérer lorsque cette solution n'est plus opérante (véhicules lourds, disponibilité pour une flotte de véhicule) » (extrait de la fiche technique de l'Ademe de mars 2018, « L'hydrogène dans la transition énergétique »).

électricité par le biais de piles à combustible ou de turbines à combustion pendant les périodes de faible production éolienne ou solaire. **Deux modes de stockage** seraient alors envisageables :

- **L'injection directe** d'hydrogène dans les **réseaux de gaz** : compte tenu de contraintes techniques, l'injection dans les canalisations de gaz ne sera possible qu'à hauteur de 6 à 20 % ;
- L'association de cet hydrogène avec du **CO₂** pour former du **méthane de synthèse** : proche du gaz naturel, le méthane de synthèse est quant à lui adapté à une injection en grandes quantités dans les infrastructures gazières.

L'intermittence ne posant pas aujourd'hui de difficultés majeures en raison du niveau encore modéré des énergies renouvelables dans le mix énergétique (voir *supra*), le **recours au stockage intersaisonnier** devrait demeurer **marginal en France métropolitaine** dans les années à venir. Il pourrait néanmoins constituer une **opportunité**, à échéance plus brève, dans les **zones non interconnectées (ZNI)** (Corse, territoires ultra-marins...).

B. UN PLAN DE RELANCE ÉLEVANT SUBSTANTIELLEMENT L'AMBITION DE LA STRATÉGIE NATIONALE POUR UN HYDROGÈNE BAS-CARBONE

Alors que la première stratégie nationale pour un hydrogène bas-carbone de **2018** n'avait pas mobilisé plus de **100 millions d'euros sur trois ans**, le plan de relance présenté en septembre 2020 marque un **tournant prononcé dans l'ampleur du soutien public à la filière**. Il dédie à la filière hydrogène **2 milliards d'euros** pour les années **2021 et 2022**, qui seront portés à **3,4 milliards en 2023** pour finalement atteindre **7,2 milliards en 2030**.

Cette stratégie comporte **trois objectifs** :

- **installer suffisamment d'électrolyseurs** pour apporter une contribution significative à la décarbonation de l'économie. Le Gouvernement a annoncé comme cible de produire **6,5 GW de capacité d'hydrogène décarboné d'ici 2030**. Le Gouvernement envisage un **soutien simultané de l'offre – via un appui au développement d'usines d'électrolyse – et de la demande via un mécanisme de complément de rémunération**, déjà à l'œuvre pour soutenir le développement des énergies renouvelables. L'objectif est notamment de **remplacer progressivement l'hydrogène « gris »** actuellement utilisé dans l'industrie. Cette priorité représentera 54 % des 3,4 milliards d'euros qui seront investis d'ici 2023 ;
- développer les **mobilités propres en particulier pour les véhicules lourds**. La stratégie du gouvernement repose là aussi sur un soutien simultané à l'offre et à la demande : d'une part, avec des appels à projets incitant les acteurs industriels à se tourner vers la production de véhicules à hydrogène, d'autre part, en soutenant l'intégration de mobilités à hydrogène à l'échelle des territoires. Cet axe correspondra à 27 % des 3,4 milliards d'euros attribués d'ici 2023 ;
- **construire en France une filière industrielle** créatrice d'emplois et garante de notre maîtrise technologique par un **soutien à la recherche, l'innovation et le développement de compétences dans la filière hydrogène**. Cette priorité représente 19 % des 3,4 milliards d'euros attribués d'ici 2023.

Le rapporteur salue l'accroissement considérable des moyens mis à disposition de la stratégie pour un hydrogène bas-carbone. Il s'agit d'un des axes les plus ambitieux du plan de relance, alliant défense de la souveraineté économique et énergétique de notre pays et engagement déterminé à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Le rapporteur note par ailleurs le réalisme de cette stratégie, visant à développer en priorité les usages industriels et dans les mobilités lourdes.

C. DE NOMBREUX DÉFIS TECHNOLOGIQUES ET ÉCONOMIQUES À RELEVER

Ces motifs de satisfaction n'écartent pas les **nombreux défis** qui devront être relevés pour faire de la stratégie une réussite économique et environnementale.

L'hydrogène bas-carbone devra tout d'abord **combler le différentiel de compétitivité** avec l'hydrogène « gris », dont les coûts respectifs s'élèvent à **5 et 1,5 € par kilogramme**. L'évolution du coût de l'hydrogène bas-carbone dépendra de **plusieurs facteurs** :

- le **coût des électrolyseurs** et les **coûts intermédiaires** (notamment ceux de stockage ou des réseaux de rechargement). Ces deux premiers facteurs sont **endogènes** : le plan de relance pourra contribuer à réduire ces coûts ;
- le **prix de l'électricité utilisée** pour l'électrolyse. Le **faible coût de l'électricité française** constituera un atout pour l'hydrogène bas-carbone, pour autant que le mode d'intégration des électrolyseurs dans le réseau énergétique privilégie **un approvisionnement sur le marché en base, hors situations de tension**.

Néanmoins, un rapport de l'entreprise Réseau de transport d'électricité (RTE) de janvier 2020¹ indique que même dans l'hypothèse d'une baisse significative du prix des électrolyseurs, l'hydrogène « gris » pourrait être toujours plus compétitif que l'hydrogène bas-carbone, dont le développement devra dès lors **être complété par une stratégie tendant à une meilleure valorisation du carbone**.

La réussite du plan hydrogène dépendra également de la **capacité à assurer une production suffisante et stable d'énergie décarbonée**. Compte tenu de la baisse programmée de la part du nucléaire dans le mix énergétique français (50 % en 2035 contre environ 70 % à l'heure actuelle), un appui des énergies renouvelables sera incontournable. Bien que le rapport de RTE précité considère qu'un développement important de l'hydrogène ne nécessiterait pas de réviser l'actuelle Programmation pluriannuelle de l'énergie, **la bonne articulation entre la stratégie hydrogène et la trajectoire d'évolution des énergies renouvelables dans le mix constituera un nécessaire point d'attention**.

La **maturité des technologies** représentera également un défi majeur à relever, tant au regard de **l'efficacité des électrolyseurs que des piles à combustible**.

3. LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR : L'ÉTAT FACE À LA MULTIPLICATION DES CONTENTIEUX EUROPÉENS ET NATIONAUX

A. L'ÉTAT EST POURSUIVI POUR INSUFFISANCE DE SA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR

1. La France a été condamnée par la Cour de Justice de l'Union européenne pour non-respect des normes de qualité de l'air

La pollution de l'air **constitue un problème de santé publique majeur, responsable de 48 000 décès prématurés par an**, ce qui en fait la troisième cause de mortalité prématurée en France. Il s'agit également d'un problème économique, mis en évidence par la commission d'enquête du Sénat sur le coût économique et financier de la pollution de l'air de 2015², qui a estimé celui-ci à **100 milliards d'euros par an**.

Malgré une baisse continue des émissions de polluants atmosphériques - à l'exception de l'ammoniac - enregistrée en France depuis vingt ans³, et une baisse concomitante des concentrations de polluants dans l'air, **plusieurs agglomérations subissent encore des**

¹ RTE, « La transition vers un hydrogène bas carbone - Atouts et enjeux pour le système électrique à l'horizon 2030-2035 », janvier 2020.

² « Pollution de l'air : le coût de l'inaction », Rapport de Mme Leila Aïchi, fait au nom de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, 8 juillet 2015. Le rapport est consultable [en ligne](#) sur le site du Sénat.

³ Voir le [bilan de la qualité de l'air en France en 2019](#) publié par le Ministère de la Transition écologique en septembre 2020.

dépassements chroniques des normes de qualité de l'air¹. Ces dépassements ont concerné, en 2019, 9 agglomérations s'agissant du dioxyde d'azote et 2 agglomérations s'agissant des particules fines PM10.

Le non-respect des valeurs limites européennes en matière de qualité de l'air a conduit la Commission européenne à lancer plusieurs procédures précontentieuses puis contentieuses contre la France :

- **une procédure en manquement le 17 mai 2018** – après une mise en demeure adressée en juin 2015 – en raison de dépassements des normes relatives aux concentrations de dioxyde d'azote dans 13 zones. Cette procédure **a conduit la France à être condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne le 24 octobre 2019**, celle-ci constatant que « *la République française n'a manifestement pas adopté, en temps utile, des mesures appropriées permettant d'assurer un délai de dépassement qui soit le plus court possible* »² ;
- **une procédure en manquement le 30 octobre 2020** – après une mise en demeure adressée en février 2013 – pour non-respect des niveaux de particules fines PM10 à Paris et en Martinique.³

Comme l'a relevé la commission des finances du Sénat dans un récent rapport sur la politique de lutte contre la pollution de l'air⁴, si l'État n'exécute pas l'arrêt de la CJUE du 24 octobre 2019 en prenant des mesures permettant d'assurer le respect des normes de qualité de l'air, il encourt **une amende de 100 millions d'euros la première année, puis 90 millions d'euros par année de dépassement**.

Les valeurs limites européennes **sont pour la plupart au-dessus des valeurs guides préconisées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS)** permettant de réduire fortement les risques sanitaires de la pollution de l'air. Un durcissement des normes européennes de qualité de l'air pour tendre vers les valeurs recommandées par l'OMS conduirait de très nombreuses agglomérations françaises à être en situation d'infraction, comme le soulignait la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable dans un rapport sur la lutte contre la pollution de l'air publié en avril 2018 : « *Si l'on tient compte des valeurs recommandées par l'OMS qui permettent de réduire fortement les risques sanitaires, 92 % de la population française est exposée à des concentrations de particules fines PM2,5 excessives, alors même qu'aucune agglomération ne dépasse les valeurs limites fixées pour ce polluant.* »⁵.

2. Le Conseil d'État ordonne à l'État de prendre des mesures pour réduire la pollution de l'air sous peine d'une amende

Au niveau national, le **Conseil d'État** a, dans une décision du 12 juillet 2017⁶, jugé que les normes européennes en matière de qualité de l'air imposent une obligation de résultat de l'État. Il a par

¹ Les valeurs limites des polluants atmosphériques à ne pas dépasser sont définies au niveau européen par la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

² CJUE, 24 oct. 2019, Commission européenne c/ République française, C-636-18.

³ « Qualité de l'air : la Commission décide de saisir la Cour de justice d'un recours contre la France pour non-respect de son obligation de protection des citoyens contre la mauvaise qualité de l'air ». Communiqué de presse du 30 octobre 2020. La Commission européenne constate que « *les données fournies par la France confirment le non-respect systématique des règles de l'Union relatives aux valeurs limites pour les PM10 dans les zones de Paris et de la Martinique sur une durée de, respectivement, douze et quatorze ans* ».

⁴ Rapport d'information de M. Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la politique de lutte contre la pollution de l'air, 23 septembre 2020. Le rapport est consultable [en ligne](#) sur le site du Sénat.

⁵ « Lutte contre la pollution de l'air : au-delà du risque contentieux, une urgence sanitaire », Rapport d'information de Mme Nelly Tocqueville fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 11 avril 2018. Le rapport est consultable [en ligne](#) sur le site du Sénat.

⁶ Conseil d'État, 12 juillet 2017, Association Les Amis de la Terre France.

conséquent **enjoint le Premier ministre et le ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires** pour que soient élaborés, dans chacune des zones concernées par des dépassements, des plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 sous les valeurs limites dans le délai le plus court possible, ces plans devant être transmis à la Commission européenne avant le 31 mars 2018.

À la suite cette décision, le Gouvernement a annoncé l'élaboration par les préfets de région, en lien avec les collectivités territoriales, de **feuilles de route sur la qualité de l'air** dans 14 zones¹ devant définir des actions locales de court terme permettant de ramener les concentrations de polluants en dessous des valeurs limites.

Or, comme l'a constaté la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable dans son rapport précité, **ces feuilles de route ont été élaborées dans la précipitation et sans évaluation de leur impact sur les concentrations de polluants**. La commission soulignait par ailleurs que *« l'élaboration des feuilles de route s'est davantage apparentée à un exercice de regroupement des mesures déjà mises en œuvre ou envisagées par les différents niveaux de collectivités dans un document unique plutôt qu'à la définition de nouvelles mesures en concertation avec les acteurs concernés »*.

Saisi par plusieurs associations de défense de l'environnement qui critiquaient l'insuffisance des feuilles de route, le Conseil d'État a rendu une décision le 10 juillet 2020² dans laquelle il dresse le même constat que la commission. Hormis pour la vallée de l'Arve, il relève que les feuilles de route *« ne comportent ni estimation de l'amélioration de la qualité de l'air attendue, ni précision sur les délais de réalisation de ces objectifs »*, et ordonne en conséquence à l'État de mettre en place les mesures nécessaires dans les 8 zones qui connaissent encore des dépassements **sous peine d'une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard**.

À la suite de cette décision, **la ministre de la Transition écologique Barbara Pompili a demandé aux préfets concernés** d'évaluer les effets de la mise en œuvre des actions phares des feuilles de route sur les concentrations de dioxyde d'azote et de PM10, d'identifier de nouvelles mesures permettant d'accélérer le retour sous les valeurs limites et de réduire au maximum le calendrier de révision des plans de protection de l'atmosphère (PPA).

La ministre a par ailleurs réuni les préfets et les exécutifs locaux le 17 septembre 2020 afin de s'accorder sur un **calendrier de retour sous les valeurs limites** dans les différentes agglomérations concernées. L'objectif est fixé à 2023 pour Clermont-Ferrand, Toulon, Nice, Montpellier, Valence, Reims, Strasbourg, Grenoble et la Vallée de l'Arve, 2024 pour Toulouse et 2025 pour Paris, Lyon et Marseille.

Par ailleurs, la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 prévoit la mise en place par les agglomérations concernées par des dépassements chroniques des normes de qualité de l'air de **zones à faibles émissions mobilité (ZFEm)** à compter du 1^{er} janvier 2021. Sept nouvelles agglomérations³ devront instaurer de telles zones en plus de Paris, Grenoble et Lyon qui en sont déjà dotées.

¹ Paris-Ile de France, Reims, Strasbourg, Lyon, Grenoble, Saint-Etienne, Vallée de l'Arve, Valence, Montpellier, Toulouse, Aix-Marseille, Nice, Toulon, Martinique.

² Conseil d'État, 10 juillet 2020, Pollution de l'air.

³ Aix-Marseille Provence, Nice-Côte d'Azur, Toulon-Provence-Méditerranée, Toulouse, Montpellier-Méditerranée, Strasbourg et Rouen-Normandie.

Le 18 novembre, la ministre de la Transition écologique a annoncé, à l'occasion du Conseil national de l'air, **un renforcement des ZFEm**¹ :

- à partir de 2023, si les agglomérations ne sont pas sur une trajectoire leur permettant de respecter les normes de qualité de l'air, l'État renforcera les restrictions de circulation applicables aux véhicules Crit'Air 5, 4 et 3 – les collectivités territoriales resteront libres de fixer des règles plus strictes si elles le souhaitent ;
- le projet de loi « Convention citoyenne pour le climat » devrait proposer d'étendre le dispositif des ZFEm à toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici 2025, ce qui concernerait 35 nouveaux territoires.

Le rapporteur considère qu'il est nécessaire de procéder rapidement à l'évaluation des feuilles de routes de la qualité de l'air et à la **définition de nouvelles mesures dans les territoires concernés par les dépassements**, si besoin en procédant à la révision anticipée des plans de protection de l'atmosphère.

B. GARANTIR UN FINANCEMENT PÉRENNE DE LA SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR

La surveillance des polluants présents dans l'air est assurée par **19 associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA)**, qui disposent d'un réseau d'environ 650 stations de mesure réparties sur le territoire.

Pour assurer leurs missions, les AASQA **sont financées de manière tripartite par l'État, les collectivités territoriales et les entreprises**, qui peuvent déduire des montants de taxe générale sur les activités polluantes appliquée aux émissions polluantes (TGAP-Air) dont elles sont redevables les contributions qu'elles leur versent, dans la limite de 171 000 euros ou à concurrence de 25 % des cotisations de taxe dues.

Les AASQA sont confrontées, depuis plusieurs années, à la **diminution de leurs ressources issues de la TGAP-Air** – qui résulte notamment des investissements réalisés par les industriels pour diminuer leurs émissions de polluants – et au désengagement de certaines collectivités territoriales en raison des incertitudes qui peuvent exister quant au partage de la responsabilité en matière de financement de la surveillance de la qualité de l'air ou des difficultés financières qu'elles rencontrent. Ces pertes de recettes sont amplifiées par la crise sanitaire cette année.

En parallèle, elles **doivent régulièrement assumer des missions réglementaires nouvelles**² et ont des besoins non pourvus en termes de renouvellement de leurs équipements de mesure et d'analyse des polluants atmosphériques.

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit un effort significatif de l'État, qui **abonde de 14 millions d'euros le budget des AASQA** afin de leur permettre de faire face à leurs pertes de recettes et d'augmenter leurs investissements de renouvellement de leurs équipements. Mais rien ne dit que cet effort sera prolongé les années suivantes.

¹ Communiqué de presse du ministère de la Transition écologique du 18 novembre 2020.

² Depuis l'arrêté du 19 avril 2017 relatif au dispositif national de surveillance de la qualité de l'air ambiant, les AASQA sont chargées de réaliser des inventaires régionaux des émissions de polluants atmosphériques et d'évaluer les effets des mesures prévues par les plans de protection de l'atmosphère sur la qualité de l'air. Par ailleurs, il est prévu de pérenniser la surveillance des résidus de pesticide dans l'air, ce qui nécessitera d'investir dans du matériel adapté.

C'est pourquoi, afin de remédier à l'érosion structurelle des ressources des AASQA, **la commission a adopté un amendement du rapporteur, approuvé par le Sénat**¹, visant à relever le plafond de déductibilité des contributions des entreprises de 171 000 à 250 000 euros, et le taux maximum de déduction de 25 à 50 %, afin d'inciter les entreprises à augmenter leurs versements.

À plus long terme, une **réflexion devra être engagée sur les modalités de financement des AASQA**, afin de garantir un financement pérenne de la surveillance de la qualité de l'air. Les secteurs émetteurs qui ne participent pas au financement des AASQA aujourd'hui, en particulier les transports routiers et résidentiels, pourraient être mis à contribution.

4. UNE AUGMENTATION IMPORTANTE DES AIDES À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS QUI DEVRA ÊTRE PÉRENNISÉE

La loi de finances pour 2020² a acté la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) **en prime directe versée aux ménages effectuant des travaux de rénovation énergétique dans leurs logements.**

Depuis le 1^{er} janvier 2020, **cette prime (« MaPrimeRénov' ») bénéficie aux ménages modestes et très modestes**, pour les travaux de rénovation énergétique qu'ils effectuent dans le logement dont ils sont propriétaires et qu'ils occupent à titre de résidence principale. Elle est versée par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), et fusionnée avec les aides de son programme « Habiter Mieux ». Les autres ménages continuent à bénéficier du CITE cette année, à l'exception des ménages les plus aisés (déciles de revenu 9 et 10) qui sont exclus du dispositif, sauf pour les dépenses qu'ils réalisent au titre de l'isolation thermique des parois opaques et de l'acquisition et de la pose d'un système de charge pour véhicule électrique. À compter du 1^{er} janvier 2021, **le CITE sera supprimé en totalité.**

Lors de l'examen du PLF 2020, **la commission avait salué cette réforme**, qui présente l'avantage d'apporter une aide financière aux ménages dès la réalisation des travaux, sans que ceux-ci aient besoin de faire une avance de trésorerie, et qui permet de mieux solvabiliser les ménages modestes et très modestes³. Elle s'était toutefois inquiétée de la suppression de l'éligibilité des ménages des déciles 9 et 10 au CITE, alors même que ces ménages réalisent la moitié des travaux de rénovation éligibles au crédit d'impôt, craignant une réduction du nombre de travaux de rénovation réalisés. Elle avait par conséquent déposé un [amendement](#), adopté par le Sénat, permettant à ces ménages de continuer à bénéficier du CITE **lorsqu'ils réalisent des travaux de rénovation globale de leurs logements énergivores** (étiquettes F ou G) permettant un gain énergétique important (passage à une étiquette A, B ou C).

Depuis le 1^{er} janvier 2020, et malgré les difficultés d'instruction des dossiers rencontrées du fait des conditions sanitaires, 122 000 dossiers ont été instruits sur **135 000 dossiers déposés** (représentant un montant moyen d'aide de 4518 euros), et 39 000 primes ont été versées⁴. Les demandes d'aide portent principalement sur des travaux d'isolation des murs par l'intérieur ou l'extérieur et de changement de chaudière. Alors que le budget pour 2020 était initialement évalué

¹ Le compte rendu de la séance publique du 23 novembre 2020 est consultable [en ligne](#) sur le site du Sénat.

² Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

³ Rapport pour avis de M. Jean-François Longeot, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur les mesures fiscales relatives à l'environnement et aux transports du projet de loi de finances pour 2021. Le rapport est consultable [en ligne](#) sur le site du Sénat.

⁴ Chiffres communiqués par l'Anah à date du 5 novembre 2021.

à 390 millions d'euros, la troisième loi de finances rectificative a porté cette enveloppe à 575 millions d'euros pour répondre à la forte demande d'aides.

Afin d'amplifier la dynamique de rénovation des logements, le Gouvernement a annoncé début septembre, dans le cadre du plan de relance, que **la prime serait élargie, à compter du 1^{er} octobre 2020 et jusqu'à la fin de l'année 2022¹, à l'ensemble des propriétaires occupants ou bailleurs, quels que soient leurs revenus, ainsi qu'aux copropriétés²** pour les travaux réalisés dans les parties communes. Les montants d'aides varient en fonction des niveaux de revenu des ménages, et des gestes de rénovation réalisés³.

Par ailleurs, afin de favoriser les rénovations globales et de lutter contre les passoires thermiques, **le montant de la prime est bonifié** lors que les travaux permettent :

- de sortir le logement de l'état de passoire thermique (étiquette énergie F ou G) ;
- d'atteindre une étiquette énergie A ou B (bâtiment basse consommation) ;
- ou de réaliser une rénovation globale permettant un gain énergétique de plus de 55 %.

Cet élargissement des conditions d'octroi et des montants de la prime induit une augmentation conséquente du budget qui lui est consacré dans le PLF 2021. Celui-ci prévoit **740 millions d'euros** au titre de la Mission « Écologie, développement et mobilités durables » et **2 milliards d'euros sur 2021 et 2022** au titre du plan de relance, dont **915 millions d'euros en 2021**.

La commission se félicite cette augmentation des aides à la rénovation énergétique des logements qui va dans le sens de ce qu'elle avait proposé lors de l'examen du budget 2020. **Ce niveau d'investissement devra être maintenu au-delà des deux années prévues par le plan de relance** pour accroître significativement le nombre de rénovations réalisées et réduire les émissions de gaz à effet de serre - le parc de bâtiments représentant près de 45 % de la consommation d'énergie finale et 27 % des émissions de gaz à effet de serre en France.

Le rapporteur souligne qu'en dehors des économies d'énergies et des gains de pouvoir d'achat qu'elles assurent aux ménages, **les travaux de rénovation énergétique sont également bénéfiques pour l'économie en ce qu'ils participent à la création d'emplois non délocalisables.**

5. ACCROÎTRE LES MOYENS DU HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT POUR LUI PERMETTRE DE JOUER PLEINEMENT SON RÔLE D'EXPERTISE AU SERVICE DU PARLEMENT

Créé en novembre 2018 et consacré par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, le **Haut conseil pour le climat (HCC) est une instance consultative indépendante française** placée auprès du Premier ministre et composée de douze membres experts. Le HCC est chargé **d'évaluer la mise en œuvre des politiques et mesures publiques** pour **réduire les émissions de gaz à effet de serre** de la France. Il peut, à ce titre, être **saisi** par

¹ Les ménages pourront bénéficier des nouveaux barèmes d'aide pour les travaux qu'ils réalisent à compter du 1^{er} octobre 2020, sur présentation d'un devis, mais ils ne pourront déposer leurs dossiers de demande d'aide qu'à compter du 1^{er} janvier 2021.

² Pour être éligibles, les copropriétés doivent réaliser des travaux permettant un gain énergétique de 35 % et être essentiellement composées de résidences principales (75 % minimum).



³ Les nouveaux barèmes d'aide par catégorie de revenus ont été présentés le 5 octobre 2020.

le **Gouvernement**, le **président du Sénat** et le **président de l'Assemblée nationale**, conformément aux dispositions de l'article L. 132-5 du code de l'environnement.

Bien que l'expertise du HCC soit devenue indispensable pour évaluer la conformité des politiques publiques aux engagements climatiques de notre pays, les **moyens** qui lui sont alloués semblent aujourd'hui largement **insuffisants** au plein exercice des missions qui lui ont été confiées par législateur. Comme l'a rappelé la présidente du HCC, Corinne Le Quéré, lors d'une audition à l'Assemblée nationale le 10 juin dernier, le HCC n'est doté **que de 6 équivalents temps plein (ETP), contre 24 pour son homologue britannique** : « *est-ce que nous avons suffisamment de moyens ? Clairement non. (...) On a eu trois saisines [du Gouvernement] cette année, plus une du Sénat, plus un rapport. On n'y arrive pas. Presque tous nos travaux sont en retard* ».

Ce manque de moyens semble tout particulièrement **limiter la capacité du HCC à répondre aux demandes formulées par le Parlement**, à l'instar de celle du président du Sénat, datée du 10 mars 2020, visant à effectuer une évaluation de **l'impact environnemental de la 5G**. Dans un courrier du 21 septembre 2020, Mme Le Quéré avait alors rappelé au président du Sénat que « **les ressources humaines du Haut conseil pour le climat ne lui [permettaient] pas de mener à bien ce sujet de façon rigoureuse avant la fin de l'année** ».

Un amendement du rapporteur propose ainsi d'**augmenter les moyens mis à disposition du HCC, de 0,5 million d'euros à 2 millions d'euros**, soit une hausse en crédits de paiements et en autorisations d'engagement de 1,5 million d'euros. Cette enveloppe permettrait d'accroître les effectifs du HCC à la hauteur des moyens à la disposition de son homologue britannique, en **passant de 6 ETP à 24 ETP**. Cette mesure se traduirait par une hausse de l'action 11 « Stratégie et prospective » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

		Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html Téléphone : 01.42.34.23.20
Jean-François Longeot Président de la commission Sénateur (Union Centriste) du Doubs	François Calvet Rapporteur pour avis Sénateur (Les Républicains) des Pyrénées-Orientales	Consulter le dossier législatif : http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html