

...le projet de loi relatif à

L'INDUSTRIE VERTE

Sur le rapport de M. Laurent Somon, la commission des affaires économiques a adopté, le 14 juin 2023, le projet de loi relatif à l'industrie verte.

Ce texte, présenté conjointement par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, le ministre de l'industrie et le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, vise à réindustrialiser la France, tout en favorisant la transition écologique, en accélérant les implantations industrielles (titre I), en renforçant la prise en compte des enjeux environnementaux dans la commande publique (titre II) et en améliorant le financement de la transition écologique (titre III).

Compte tenu des multiples champs embrassés par le texte, son examen a été pour partie délégué à la commission du développement durable, à la commission des lois et à la commission des finances, la commission des affaires économiques conservant l'examen au fond des articles concernant la planification industrielle (article 1^{er}), la mobilisation du foncier industriel (articles 5 et 6) et la simplification des procédures (hors autorisation environnementale) pour les implantations industrielles (articles 8 à 11).

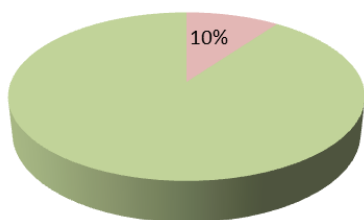
1. UNE AMBITION NÉCESSAIRE : ACCÉLÉRER LA RÉINDUSTRIALISATION

A. UN CONSTAT : DEPUIS UN DEMI-SIÈCLE, UNE DÉSINDUSTRIALISATION MASSIVE EN FRANCE

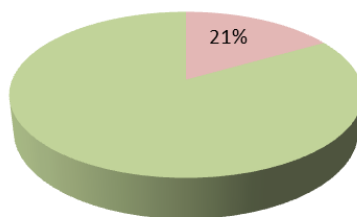
Depuis un demi-siècle, la France est confrontée à une désindustrialisation massive : **depuis 1970, la part de l'industrie dans le PIB a été divisée par deux**, pour s'établir aujourd'hui à 11 %, alors qu'elle demeure autour de 20 % en Allemagne et en Italie. Sur la même période, **la part des actifs dans l'industrie a aussi été divisée par deux**. Rien que depuis 2000, ce sont 1 million d'emplois qui ont été perdus dans l'industrie.

Un temps enrayée, cette lame de fond de la désindustrialisation s'est même accélérée au début des années 2010, certains secteurs comme la sidérurgie, ou la construction navale, ayant pris de plein fouet la crise économique.

Part de l'industrie manufacturière dans le PIB



en France



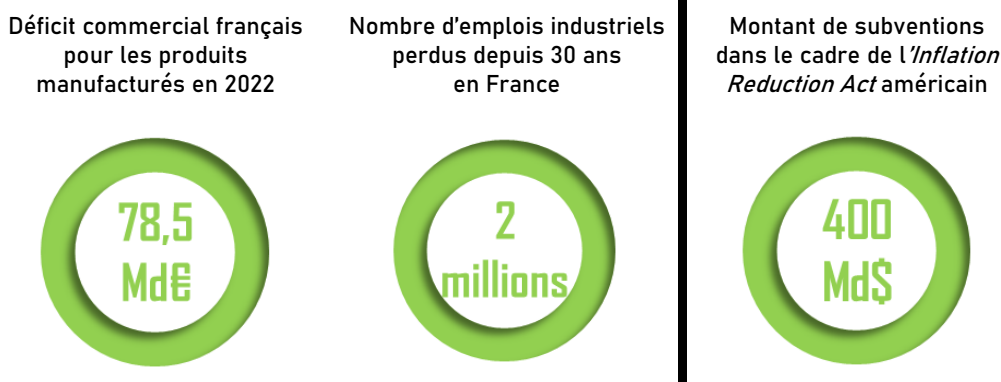
en Allemagne

Baisse de l'industrie dans le PIB français

Part dans le PIB divisée par 2 depuis 1970

Les conséquences de cette désindustrialisation sont multiples : creusement du **déficit commercial**, **destructions d'emploi** et **perte de pouvoir d'achat**, perte de compétences et de capacités en recherche et développement, **perte d'industries stratégiques**... Dans les territoires, la **fermeture des usines** a aussi souvent marqué le début du déclassement.

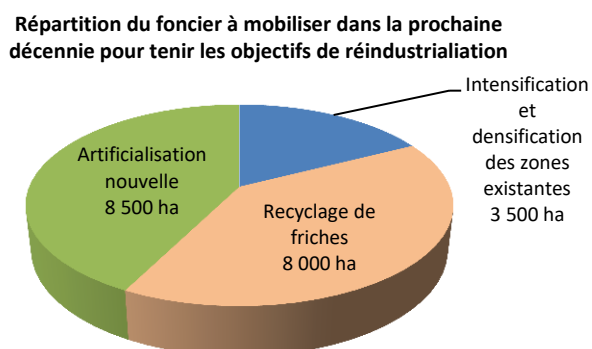
Plus récemment, la crise sanitaire, puis la guerre en Ukraine ont crûment mis en évidence la **fragilité de nos chaînes d'approvisionnement, y compris dans des secteurs critiques** (masques, médicaments, et plus récemment énergie). L'effort de réindustrialisation répond donc à un impératif de souveraineté, pour **restaurer nos capacités de production dans les secteurs stratégiques**.



B. DES FREINS AUX NOUVELLES IMPLANTATIONS BIEN IDENTIFIÉS

Le modèle de mondialisation ouverte qui semblait triompher est aujourd'hui remis en question. Dans une **compétition mondiale accrue**, marquée par le **soutien décomplexé de nos compétiteurs à leur industrie**, un changement des règles du jeu est indispensable pour soutenir plus efficacement l'implantation de nouvelles industries.

Les deux freins majeurs à l'accélération d'implantations industrielles en France sont bien identifiés : **la limitation des disponibilités foncières**, d'une part, a été renforcée par les stricts objectifs de réduction de l'artificialisation des sols posés par la loi Climat-résilience. Pour faire remonter de 2 points la part de l'industrie dans le PIB français, on estime que **pas moins de 20 000 hectares seront nécessaires**.



La France manque en particulier de très grands sites industriels « prêts à l'emploi ». Si la plupart des projets nécessitent des terrains de petite taille (moins de 5 ha), le secteur stratégique des batteries, appelé à se développer dans les années à venir, nécessite fréquemment des tènements d'une centaine d'hectares.

D'autre part, les **délais nécessaires pour obtenir les autorisations administratives** à l'ouverture d'une usine sont, en France, excessivement longs, par rapport à nos voisins : le délai réel moyen est estimé à 17 mois, contre 4 mois en Allemagne.

2. LE VOLET FONCIER DU PROJET DE LOI : DES DISPOSITIFS TECHNIQUES, BIEN LOIN DE L'AMBITION AFFICHÉE

A. FACILITER LA MOBILISATION DU FONCIER POUR DES USAGES INDUSTRIELS

Pour rationaliser les implantations industrielles, l'**article 1^{er}** confie aux régions le soin de **définir, dans les SRADDET, des objectifs en matière de localisation des implantations industrielles.**

Pour faciliter la réutilisation du foncier occupé par des industries polluantes, l'**article 5 élargit les recours à des tiers pour certifier de la bonne mise en œuvre des mesures obligatoires de remise en état des sols** après cessation d'activité ; **ajuste le régime du « tiers demandeur »**, pour le rendre plus attractif pour les industriels ; permet de mettre à l'arrêt une partie de site industriel, sans attendre la cessation d'activité de l'ensemble.

Pour rendre plus efficace le financement de la remise en état des sites après la cessation d'activité, l'**article 6 remplace l'obligation faite à un grand nombre d'industries polluantes de constituer des garanties financières**, jugée inefficace, **par des mesures ciblées pour les cas d'exploitation illégale et de liquidation judiciaire.**

Pour libérer du foncier dans les zones d'activité économiques, l'**article 11 facilite les remembrements commerciaux** au sein de « grandes opérations d'urbanisme » (GOU), en les **dispensant de nouvelles demandes d'autorisation d'exploitation commerciale.**

B. ACCÉLÉRER L'IMPLANTATION DES PROJETS CONCOURANT À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Les articles 8 à 10 visent à accélérer et sécuriser les procédures d'autorisation, notamment en matière d'urbanisme, des projets industriels :

- **les projets industriels verts pourront bénéficier de la procédure de déclaration de projet** (article 8) ;
- pour permettre la réalisation rapide de **projets industriels de grande ampleur, qualifiés « d'intérêt national majeur pour la souveraineté et la transition écologique »**, l'État pourra modifier de manière accélérée les documents de planification régionaux et les documents d'urbanisme (article 9) ;
- un projet pourra, dans certains cas, se voir **reconnaître le caractère de raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM) dès le début du processus** d'implantation (articles 9 et 10).

3. LES APPORTS DE LA COMMISSION : RENFORCER LA MOBILISATION DU FONCIER ET MIEUX IMPLIQUER LES COLLECTIVITÉS

La commission **partage largement l'objectif de réindustrialisation** porté par le texte, et se félicite que soit enfin reconnu le **rôle crucial que l'industrie aura à jouer dans la transition écologique.** Elle remarque aussi la place faite aux secteurs industriels concourant à la souveraineté nationale, qui pourront bénéficier des mesures d'accélération prévues par le texte.

A. RATIONALISER LA GESTION DES FRICHES INDUSTRIELLES

La commission **approuve l'objectif de remobilisation des friches industrielles.** Compte tenu de la contraction des réserves foncières disponibles au niveau national et des conflits d'usages ainsi engendrés, **il est impératif de ne pas se priver de cette précieuse ressource.**

Elle a donc prévu l'**identification des friches au sein des SCoT**, pour compléter le pilotage effectué au niveau régional et communal.

Dans une **logique de pilotage des implantations industrielles par la ressource en foncier disponible**, elle a souhaité **privilégier une réutilisation des surfaces industrielles à des fins industrielles**. Elle a donc :

- **renforcé le volet industriel de l'action des établissements publics fonciers locaux** et permis aux communes de **recupérer plus facilement des terrains abandonnés pour y réimplanter de l'industrie** ;

- **tiré parti des obligations différenciées de dépollution en fonction des usages**, pour limiter, sauf exception, les obligations de dépollution prescrites à un exploitant industriel à ce qui est **nécessaire, en vue d'un nouvel usage industriel** ; parallèlement, permis **l'activation de la procédure de « tiers demandeur » en amont d'une cessation d'activité**, pour anticiper la création de friches et faciliter leur requalification en vue d'autres usages.

B. MIEUX ASSOCIER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LE PUBLIC

La commission a **profondément remanié l'article 9 du projet de loi**, qui met en place une procédure dérogatoire de mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme pour permettre la réalisation de projets industriels qualifiés « d'intérêt national majeur pour la souveraineté et la transition écologique ».

Afin de **redonner la main aux collectivités**, la commission a, sur proposition du rapporteur :

- institué **un mécanisme permettant aux régions, en concertation avec les collectivités locales concernées, de faire reconnaître « d'intérêt national majeur pour la souveraineté et la transition écologique » des projets industriels émanant des territoires**, en lien avec le préfet de région. Certains de ces projets, dès lors qu'ils dépasseront certains seuils en termes d'investissement, d'emploi créé ou de superficie, pourront être qualifiés de droit de « projets d'intérêt national majeur » ;

- prévu la possibilité pour les collectivités territoriales d'un **dialogue avec l'État, avant que ce dernier engage la procédure d'évolution des documents** de planification et d'urbanisme, ainsi que l'information de l'ensemble des niveaux de collectivités concernées sur les modifications engagées ;

- précisé qu'un **avis conforme** des collectivités serait requis pour que soit procédé à la modification de ces documents.

Elle a également **garanti, sans allonger les délais de consultation, que la participation du public pourrait ne pas se faire exclusivement par voie électronique**.

Parallèlement, afin d'accélérer et de sécuriser les projets, sans réduire les délais de consultation, elle a précisé :

- que **l'instruction du permis de construire pourrait débuter avant qu'ait été achevée la procédure de mise en compatibilité** des documents d'urbanisme ;

- que les projets d'intérêt national majeur bénéficieraient d'une **présomption de reconnaissance de RIIPM**.

C. ACCÉLÉRER L'ACCÉLÉRATION : LEVER LA CONTRAINTE DE L'ARTIFICIALISATION

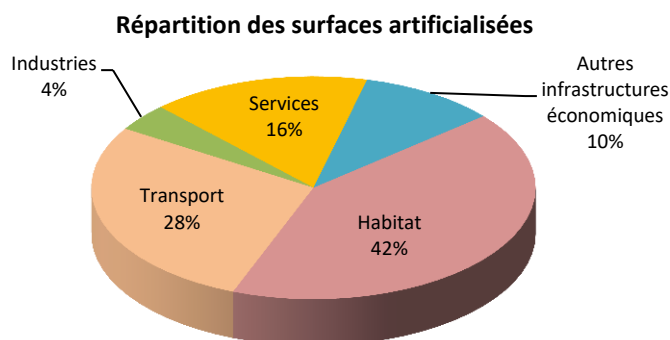
1. Exempter l'industrie du « ZAN »

Les infrastructures industrielles ne représentent actuellement que 4 % des surfaces artificialisées en France. Pour augmenter la part de l'industrie dans le PIB de 2 % d'ici 10 ans, on estime que le **besoin total en foncier serait de 16 à 20 000 hectares**.

Compte tenu des possibilités de densification des zones d'activités économiques existantes et de réutilisation des friches, moins de la moitié (8 500 ha) nécessiteraient une

artificialisation nouvelle, soit à peine **7 % de l'enveloppe d'artificialisation disponible, au niveau national, pour la décennie 2021-2031** (conformément à la loi Climat-résilience).

Dès lors, et compte tenu des enjeux en termes d'emploi, de pouvoir d'achat et de souveraineté, **soumettre les implantations industrielles aux mêmes objectifs de réduction de l'artificialisation est une absurdité.**



Source : commission des affaires économiques d'après données France Stratégie (2019)

Sur proposition du rapporteur, la commission a donc créé un nouvel article 9 bis **excluant l'ensemble des implantations industrielles concourant à la transition écologique ou à la souveraineté nationale du décompte du « ZAN »**, aux niveaux local, régional ou national. Elle a également exclu du « ZAN » **le pré-aménagement de quelques très grands sites industriels**. Un bilan de cette mesure est prévu au mi-temps de la période décennale 2021-2031.

Afin de permettre une meilleure prise en compte du volet industriel dans la planification des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols par les collectivités, la commission a, en outre, adopté un amendement du rapporteur **repoussant d'un an les modifications des SRADDET pour y intégrer les objectifs du « ZAN »**, afin de pouvoir y intégrer **concomitamment les nouveaux objectifs de planification des implantations industrielles.**

2. Permettre à l'ensemble de la chaîne de valeur de bénéficier des mesures d'accélération

La commission a inclus dans le champ des implantations bénéficiaires de la déclaration de projet **les activités de recherche et développement directement associés** aux secteurs favorables au développement durable, ainsi que **l'ensemble des activités participant indirectement aux chaînes de valeur.**

Afin de permettre une adaptation rapide des secteurs qui seront concernés par ces mesures d'accélération, au vu des évolutions technologiques, et pour pouvoir prendre en compte les évolutions à venir au niveau européen, elle n'a pas souhaité fixer la liste des secteurs éligibles dans la loi.

4. UN PROBLÈME DE MÉTHODE : UN TEXTE LACUNAIRE QUI NE PERMET PAS UNE VISION D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE DE RÉINDUSTRIALISATION

Si l'ambition est partagée, la commission fait le constat d'un **texte très en deçà des objectifs affichés**. Les auditions menées par le rapporteur auprès de nombreux acteurs publics ou privés ont dressé le tableau d'un **soutien mou à un texte consensuel**, mais qui n'apporte aucune réelle innovation et qui, seul, ne permettra pas d'accélérer significativement la réindustrialisation.

La commission **déplore en particulier que les mesures financières aient été renvoyées à la prochaine loi de finances**, empêchant un débat d'ensemble sur la politique de soutien à l'industrie menée par le Gouvernement.

Sur le volet foncier en particulier, les mesures de simplification concernant la gestion des friches polluées ne s'entendent que si elles sont accompagnées d'un fort soutien technique et financier de l'État envers les collectivités, qui se trouvent bien souvent **démunies, notamment face à des friches industrielles anciennes pour la pollution desquelles aucun responsable ne peut plus être recherché**. La commission a donc rejeté les mesures qui n'étaient pas compensées par des financements adéquats pour les collectivités. Elle appelle le Gouvernement à prendre dès maintenant des engagements forts en ce sens.

La commission n'a pas non plus souhaité revenir sur les dispositions très récemment votées de la loi sur l'accélération des énergies renouvelables, qui prévoyait déjà des facilités en matière de raccordements électriques d'implantations industrielles concourant à la décarbonation. Pour cette raison, elle a **supprimé** les dispositions en ce sens qui figuraient dans le projet de loi.



EN SÉANCE

Jeudi 22 juin 2023, **le Sénat a adopté en séance publique**, par 251 voix pour et 12 contre, **le projet de loi relatif à l'industrie verte**.

À cette occasion, **les articles examinés par la commission des affaires économiques ont été enrichis par une vingtaine d'amendement**.

À l'**article 1^{er}**, la consultation des départements lors de l'élaboration du Sradet a été étendue aux objectifs de développement industriel (amnds. n^{os} 93 rect. *bis* et 131 rect. *bis*) ; un préfet coordonnateur chargé de la mise en œuvre des projets de développement industriel sera nommé dans les régions concernées par un projet d'intérêt national majeur (amdt. n^o 2 rect. *quater*).

À l'**article 6**, le plafond des amendes et astreintes pouvant être infligés par l'administration à des installations industrielles causant des dommages à l'environnement a été relevé (amnds. n^{os} 164 rect. et 310).

À l'**article 8**, le bénéfice de la déclaration de projet a été étendu aux installations logistiques directement liées aux activités de fabrication ou d'assemblage dans les secteurs du développement durable (amdt. n^o 61 rect. *bis*).

À l'**article 9**, le délai laissé au préfet pour répondre aux observations des collectivités territoriales avant engagement de la procédure de mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme en vue de réaliser un projet d'intérêt national majeur a été étendu à un mois (amnds. n^{os} 67 rect., 224 rect. et 256) et la présomption de raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM) pour certains projets d'intérêt national majeur a été supprimée (amdt. n^o 317).

À l'**article 10**, la possibilité de reconnaître le caractère de RIIPM à un projet concomitamment à sa déclaration d'utilité publique a été restreinte aux seuls projets industriels (amdt. n^o 69 rect.)

À l'**article 11**, le régime des « grandes opérations d'urbanisme » (GOU) a été modifié, rendant notamment optionnel le transfert de la compétence en matière de délivrance d'autorisations d'urbanisme du maire au président d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) (amdt. n^o 410).

Enfin, **plusieurs articles additionnels ont été adoptés**, prévoyant l'élaboration d'une stratégie nationale « Industrie verte » (amdt. n^o 149), la remise de rapports au Parlement sur les modalités de requalification des friches anciennes (amdt. n^o 247) et sur l'extension du programme « Territoires d'industrie » (amnds. n^o 152 rect., 181 rect., 257, 372 rect. et 334 rect. *bis*) et la définition de modalités de coordination et de suivi des mesures prévues au titre I^{er} du projet de loi (amdt. n^o 160). L'**article 6 bis** a en revanche été supprimé (amdt. n^o 313).



LA SUITE DE LA NAVETTE

Lundi 9 octobre 2023, **les sénateurs et les députés réunis en commission mixte paritaire (CMP) sont parvenus à un accord sur le projet de loi relatif à l'industrie verte.**

La commission des affaires économiques a obtenu le maintien de la plupart des dispositions qu'elle avait introduites dans ce texte, selon quatre principaux axes.

1. Pour structurer la transition, une stratégie nationale pour l'industrie verte pour la période 2023-2030 devra être élaborée par le Gouvernement (**article 1^{er} bis A**). Elle déterminera notamment les filières stratégiques à développer prioritairement sur le territoire national et définira des engagements pour l'ensemble des acteurs concernés.

2. Pour accélérer l'implantation des projets industriels, en allégeant et sécurisant les procédures, la commission a permis à l'ensemble de la chaîne de valeur des industries vertes, y compris les activités de R&D et les activités logistiques directement liées, de bénéficier de la procédure de déclaration de projet (**article 8**). Elle a accepté que les projets industriels bénéficiant d'une déclaration de projet ou d'une déclaration d'utilité publique, ainsi que les infrastructures participant directement à leur fonctionnement, puissent être reconnus « RIIPM » (raison impérieuse d'intérêt public majeur) dès le début de la procédure (**articles 8 et 10**).

3. Pour faciliter et accélérer la mobilisation du foncier industriel et des friches, la commission a maintenu la possibilité d'utiliser la procédure de biens en état d'abandon manifeste pour des projets de réindustrialisation (**article 5 bis**), et l'adaptation des missions des établissements publics fonciers, qu'ils soient locaux ou d'État (**article 1^{er} bis**). Pour mieux accompagner les collectivités dans cet effort de reconquête du foncier industriel, le Gouvernement devra recenser les moyens techniques et financiers à leur disposition pour requalifier les friches anciennes (**article 5 bis A**). Les friches devront par ailleurs être mieux prises en compte dans la définition des objectifs de développement et d'aménagement du territoire dans les SCoT (**article 5 ter**).

Dans la même optique, la commission a rationalisé les obligations de dépollution des sols, et permis aux tiers demandeurs d'intervenir en amont de la cessation d'activité d'une entreprise (**article 5**).

4. Pour garantir un rôle actif des différents niveaux de collectivités dans la réindustrialisation de leurs territoires, la commission a rétabli la version sénatoriale de l'**article 1^{er}**, qui confie aux régions de nouvelles compétences en matière de développement économique territorial, et permet aux départements de donner un avis consultatif sur ce nouveau volet industriel des SRADDET.

A l'**article 9**, la commission a maintenu l'avis conforme des collectivités locales impactées pour l'implantation sur leur territoire d'un « projet industriel d'intérêt national majeur ». Elles se prononceront dans la première phase de la procédure, étant désormais précisé que les données essentielles du projet et de ses conséquences sur les documents d'urbanisme devront préalablement avoir été portées à leur connaissance. La commission a également maintenu le droit de proposition et le droit de consultation des régions, pour l'identification et l'implantation des projets d'intérêt national majeur.

Enfin, la commission a maintenu la possibilité à titre expérimental, pour une durée de trois années, de procéder à des remembrements commerciaux sans avoir à solliciter une nouvelle autorisation d'exploitation commerciale, au sein d'un même établissement public de coopération intercommunale, y compris hors du cadre des grandes opérations d'urbanisme (**article 11**).

Les dispositions relatives au décompte des projets industriels au regard de l'artificialisation des sols, traitées entre temps dans la loi « ZAN » du 20 juillet 2023, ont été supprimées.

Mercredi 11 octobre 2023, **le Sénat a adopté**, par 243 voix pour et 17 contre, **le projet de loi relatif à l'industrie verte en séance publique.**

POUR EN SAVOIR +

- Rapport Laurent Guillot : Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France



**Dominique Estrosi
Sassonne**

Présidente

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(*Les Républicains*)



Laurent Somon

Rapporteur

Sénateur
de la Somme
(*Les Républicains*)

Commission des affaires économiques
http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl_22-607.html





...le projet de loi relatif à

L'INDUSTRIE VERTE

UNE « PETITE » LOI, TRÈS LOIN DE LA « RÉVOLUTION »

REVENDIQUÉE PAR LE GOUVERNEMENT

Le 9 octobre 2023, un **accord a été trouvé entre le Sénat et l'Assemblée nationale** sur le **projet de loi relatif à l'industrie verte**. Le texte issu de la commission mixte paritaire (CMP), réunie après une première lecture dans chaque chambre, a été définitivement adopté à l'Assemblée nationale et au Sénat les 10 et 11 octobre.

En première lecture, la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, sur les propositions du rapporteur Fabien Genet, avait amélioré et complété le texte afin d'en **garantir l'intégrité environnementale**, de **corriger des dispositifs** qui n'atteignaient pas leur cible et d'**assurer la sécurité juridique d'un texte imprécis**. En séance publique, le **Sénat avait conforté les améliorations proposées**.

Les députés ont, par la suite, **conservé une partie des apports de la commission et du Sénat** et enrichi le texte avec des compléments pertinents. Mais un **certain nombre de suppressions, d'ajustements et d'ajouts** soulevaient des **difficultés ou interrogations**, pour partie levées par les travaux de la commission mixte paritaire (CMP).

À l'heure où la situation géopolitique et l'évolution du climat nous rappellent l'urgence à relocaliser, d'une part et à décarboner, d'autre part, l'accord ainsi obtenu constitue un motif de satisfaction pour le Sénat.

Toutefois, en dépit des améliorations apportées par le travail parlementaire, l'analyse exprimée par la commission en première lecture demeure : le texte, « impressionniste », est loin de la révolution annoncée par le Gouvernement. Réindustrialiser et décarboner notre économie nécessiteront plus qu'un projet de loi ; de nombreux autres leviers devront être activés pour adapter notre pays et son économie aux réalités du XXI^{ème} siècle.

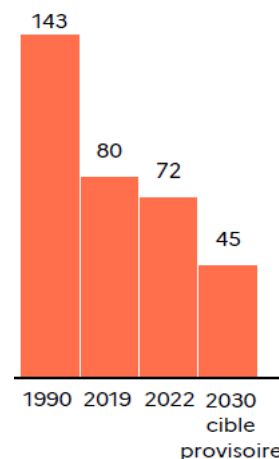
1. UN TEXTE INITIAL DÉCEVANT, AUX DISPOSITIONS PRINCIPALEMENT TECHNIQUES ET PARFOIS COSMÉTIQUES

A. UN PROJET DE LOI INITIAL TRADUISANT IMPARFAITEMENT LES OBJECTIFS AFFICHÉS

1. « Réindustrialisation verte » et réduction des émissions de l'industrie : les objectifs consensuels affichés par le Gouvernement

Selon le Gouvernement, le **projet de loi soumis au Parlement poursuit deux objectifs** :

- **renforcer l'attractivité et la compétitivité de la France**, pour favoriser sa **réindustrialisation** et faire de notre pays « le **champion de l'industrie verte** et des **technologies décarbonées** » ;
- **réduire le bilan carbone de l'industrie**, qui représente aujourd'hui près de 20 % des émissions de gaz à effet de serre en France.




La commission n'a pu que souscrire à ces orientations :

- d'une part, le **contexte particulièrement concurrentiel**, marqué par l'adoption par le Congrès américain, en août 2022, de la **loi protectionniste *Inflation Reduction Act (IRA)***, appelle à une réaction des pouvoirs publics pour éviter la fuite des industries européennes et françaises « bas carbone » outre-Atlantique ;
- d'autre part, la **nouvelle stratégie nationale bas carbone (SNBC)**, attendue pour cette année 2023, impliquera de poursuivre la réduction des émissions engagée par l'industrie française (*graphique* - trajectoire d'émissions de l'industrie annoncée par la Première ministre en mai 2023).

2. Un écart entre l'intention affichée et le contenu réel du texte

La commission a déploré toutefois l'écart entre l'intention affichée du Gouvernement et le contenu réel du texte.

 Son **périmètre d'application est plus large que la notion d'« industrie verte »** qui n'en est que la « vitrine », sans pour autant en constituer le contenu.

 **Aucun dispositif du projet de loi ne répond véritablement à l'objectif de réduction des émissions de l'industrie française.**

B. UNE LOI « SIGNAL », QUI CONTRIBUERA À LA MARGE À LA RÉINDUSTRIALISATION DU PAYS

1. Loin de la « révolution » revendiquée par le Gouvernement, un texte « signal »

Le projet de loi constitue **manifestement un texte « signal »** à l'attention des investisseurs étrangers : aux yeux du Gouvernement, l'**existence d'un véhicule législatif dédié à la réindustrialisation** et la **communication qui lui est associée semblent plus compter que son contenu.**

Il en découle une « petite » loi, très loin de la « révolution » revendiquée par le Gouvernement.

2. Un projet de loi impressionniste, aux dispositions principalement techniques et parfois cosmétiques

Le Gouvernement a fait le choix d'un **texte « impressionniste »**, composé de **mesures ciblées** sur des sujets très divers.

Derrière l'ambition affichée, ses dispositions, principalement **techniques**, s'apparentent à un **projet de loi « balai », ajustant à la marge le droit existant** (tel l'article 13 sur le « verdissement » de la commande publique) ou **corrigeant des textes récents**, au mépris parfois des choix du Parlement récemment exprimés (tel l'article 2 qui supprime des dispositions d'accélération des énergies renouvelables, pourtant introduites dans la loi de mars 2023 à l'initiative du Sénat).

Certains articles sont même **cosmétiques**, élevant au rang législatif des mesures réglementaires ou consacrées par la jurisprudence déjà en vigueur (à l'exemple de l'article 4 sur la sortie implicite du statut de déchet).

Les articles du projet de loi relevant de l'expertise de la commission devraient donc avoir peu d'impact et contribueront à la marge à la réindustrialisation du pays.

Certains leviers qui ne sont pas abordés par le texte et qui peuvent, dans certains cas, relever du pouvoir réglementaire – à l'instar de l'encadrement des délais contentieux – pourraient avoir un impact bien plus grand au regard de cet objectif.

2. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION EN PREMIÈRE LECTURE : GARANTIR L'INTÉGRITÉ ENVIRONNEMENTALE DU TEXTE, CORRIGER LES DISPOSITIFS QUI N'ATTEIGNENT PAS LEUR CIBLE ET ASSURER LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DU TEXTE

A. GARANTIR L'INTÉGRITÉ ENVIRONNEMENTALE DU PROJET DE LOI

1. Une protection du principe « pollueur-payeur »

L'accélération de l'implantation de projets d'industrie verte ne doit **pas se faire au détriment du principe « pollueur-payeur »** : la réhabilitation des friches industrielles doit rester de la responsabilité des industriels.

Ⓜ La commission a proposé ainsi de **revenir sur la suppression de la garantie financière**, imposée à certains exploitants de sites industriels lors de l'ouverture du site, prévue par le Gouvernement à l'article 6. Si cette garantie qui couvre les frais industriels et de réhabilitation est supprimée, la **responsabilité de la réhabilitation risque de se reporter sur la puissance publique et sur les collectivités territoriales**.

Bien qu'imparfait, le dispositif de garantie financière devrait être réformé, plutôt que supprimé. L'objectif légitime d'amélioration de la compétitivité des entreprises ne peut pas se faire au détriment des collectivités territoriales et du principe « pollueur-payeur ».

2. Une préservation du principe de participation du public



La commission a partagé le constat d'une **nécessité de moderniser la procédure de consultation** pour accélérer la procédure d'autorisation environnementale.

Pour autant, cette accélération ne doit pas occulter la qualité de la participation du public ou remettre en cause le principe de **participation du public**, consacré par la Charte de l'environnement, et **gage de l'acceptabilité** des projets industriels.

La commission a ainsi proposé :

- de **revenir sur la désignation du garant de la concertation préalable comme commissaire enquêteur (article 2)**. Cette proposition du Gouvernement **n'accéléra pas la procédure de consultation** et peut **réduire la confiance du public dans la procédure de participation (COM-270)** ;
- de **réduire les contraintes s'imposant à un projet** souhaitant s'implanter sur un site qui a déjà fait l'objet d'un débat public global ou d'une concertation globale tout en **préservant le droit à la participation du public (article 3)** : la commission propose une **position d'équilibre** tendant à soumettre ce type de projet à une **concertation préalable** – moins lourde qu'un débat public – là où le Gouvernement souhaitait supprimer toute forme de participation du public (**COM-273**) ;
- de rétablir la possibilité de désigner une **commission d'enquête plutôt qu'un commissaire enquêteur unique**, pour les projets les plus complexes (**article 2 (COM-351)**) ;
- de prévoir la **contribution du public à la consultation par voie postale en plus de la voie électronique**, pour que l'illelectronisme ne devienne pas un obstacle à la démocratie environnementale (**article 2 (COM-185)**).

3. Une compensation des atteintes à la biodiversité modernisée et sécurisée



L'**article 7** du projet de loi prévoit une **modernisation des mécanismes de compensation des atteintes à la biodiversité**, par la transformation des sites naturels de compensation en sites naturels de restauration et de renaturation (SNRR). Tenant compte de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE), la commission a souhaité **mieux distinguer les notions de restauration et de renaturation**, d'une part, et **de compensation**, d'autre part (**COM-277**).



EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté un **amendement à l'article 7**, afin de préciser que les SNRR pourront donner lieu à l'attribution de crédits carbone au titre du label « Bas-Carbone » ([232 rect. bis](#)) : cet ajout doit permettre à l'article 7 de mieux atteindre sa cible, en **améliorant l'équilibre économique de ces sites** par une **valorisation adéquate de l'ensemble de leurs externalités positives**.

4. Une accélération des procédures d'autorisation des énergies renouvelables rétablie



À l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, la loi « ENR » de mars 2023 fixe un **délaï particulier pour l'examen des demandes d'autorisations environnementales des projets d'énergies renouvelables situés dans des zones d'accélération**. L'[article 2](#) supprime ce délai, en raison de la parallélisation de la phase d'examen et de consultation.

Pour rétablir la spécificité des projets d'énergies renouvelables et accélérer leur déploiement en zone d'accélération, la commission propose de **transposer la directive RED III, en cours d'adoption**, en limitant **à douze mois** le **délaï d'octroi de permis pour les projets d'énergies renouvelables situés dans les zones d'accélération** ([COM-269](#)), et en limitant **à six mois** le **délaï d'octroi** pour les **demandes de renouvellement de projets d'énergies renouvelables situés dans les zones d'accélération** ([COM-251](#)).

5. La création de projets territoriaux d'industrie circulaire



La commission a enfin complété le volet « économie circulaire » du texte, en prévoyant la **création de projets territoriaux d'industrie circulaire** à l'image des projets alimentaires territoriaux (PAT) (article 4 A, [COM-243 rect.](#)).

B. CORRIGER DES DISPOSITIFS QUI N'ATTEIGNENT PAS LEUR CIBLE

1. Sanctionner le non-respect de l'obligation d'établir un bilan de gaz à effet de serre



65 % des presque 5 000 organisations assujetties ne respectent pas leur obligation de réaliser un bilan d'émissions de gaz à effet de serre (BEGES). Pour pallier ce déficit d'application de la loi, dommageable d'un point de vue environnemental et industriel, le projet de loi propose de **faire du non-respect de cette obligation un motif d'exclusion facultatif** des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession ([article 13](#)).

Des **réserves** ont pu toutefois être émises quant à l'efficacité de ce levier facultatif, très peu (ou pas) mobilisé par les acheteurs publics.

La vocation première du code de la commande publique n'est pas, au demeurant, de faire respecter d'autres dispositions législatives, relevant par exemple du code de l'environnement.

La commission a donc supprimé ce dispositif pour privilégier un relèvement des sanctions administratives applicables en cas de non-respect de l'obligation d'établir un BEGES ([COM-284](#)).

2. Renforcer l'intégration des critères environnementaux dans la commande publique : étendre le projet de loi aux contrats de concession



L'[article 13](#) rappelle la possibilité de mobiliser des **critères qualitatifs**, notamment environnementaux, pour attribuer les marchés publics : la commission a souhaité, par souci de cohérence, procéder à une **consécration analogue pour les contrats de concession** ([COM-281](#)).

3. Consacrer juridiquement la sortie implicite du statut de déchet



Renforcer l'économie circulaire, dans un double objectif environnemental et de souveraineté économique et industrielle de notre pays, constitue un **objectif louable du projet de loi**.

L'article 4 vise à contribuer à cette ambition, en facilitant la sortie du statut de déchet sans fixation de critères réglementaires (**sortie « implicite »** du statut de déchet). Les amendements adoptés par la commission visent à **conforter ce principe en en renforçant la sécurité juridique** par une rédaction plus robuste des conditions de sortie du statut de déchet, **afin notamment de corriger l'écart manifeste** entre l'intention affichée du Gouvernement et la rédaction proposée par le projet de loi ([COM-18 rect. bis](#), [COM-311 rect. bis](#) et [COM-274](#)).

C. ASSURER LA SÉCURITÉ JURIDIQUE D'UN TEXTE IMPRÉCIS

1. Sécuriser l'intervention de l'État en cas de transferts transfrontaliers de déchets illégaux



Sanctionner les **transferts transfrontaliers de déchets illégaux** est indispensable à notre souveraineté industrielle et à la préservation de l'environnement. Le dispositif proposé à **l'article 4** est à cet égard bienvenu, mais sa rédaction pourrait être contraire à l'objectif recherché. La commission a souhaité corriger le dispositif, pour **sécuriser l'intervention de l'État** : le **principe du contradictoire** ne trouvera à s'appliquer que pour l'imposition d'amendes administratives, et **pas pour les décisions urgentes** pouvant être prises par l'autorité administrative en cas de transferts transfrontaliers de déchets ([COM-275](#)). Dans le même état d'esprit, la commission a souhaité **relever le niveau maximal de sanctions applicables**, ainsi que la **durée pendant laquelle ces sanctions peuvent être mises en œuvre** ([COM-196](#) et [COM-194](#)).

2. Non-application du statut de déchet aux résidus de production produits au sein des plateformes industrielles : corriger une non-conformité au droit de l'Union européenne



La **non-application du statut de déchet aux résidus de production** produits au sein des plateformes industrielles proposé à **l'article 4** poursuit le même objectif de développement de l'économie circulaire. Le dispositif du Gouvernement souffre cependant d'un défaut de **non-conformité au droit de l'Union européenne** : les amendements adoptés par la commission visent à **dissiper cette insécurité juridique** ([COM-19 rect. bis](#), [COM-276 rect. bis](#) et [COM-310](#)).



EN SÉANCE

En séance publique, contre l'avis de la commission, le Sénat a modifié **l'article 4**, afin de **ne pas conférer le statut de déchet à un résidu de production s'il est utilisé dans un processus de production**, quand ce résidu de production est similaire à une substance ou un matériau qui aurait été produit sans avoir recours à des déchets ([379 rect. bis](#)).

3. Une mutualisation des SPASER permise y compris pour les plus petites collectivités territoriales



L'article 13 ouvre la possibilité de **mutualiser un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables entre plusieurs acheteurs publics**. La commission a souhaité ouvrir cette possibilité aux acheteurs publics volontaires dont le montant total annuel d'achats est **inférieur au seuil réglementaire** rendant obligatoire la réalisation d'un SPASER (50 millions d'euros hors taxes) ([COM-278](#) et [COM-308](#)).

Des collectivités plus petites pourront ainsi bénéficier des initiatives et démarches de « verdissement » de la commande publique engagées par de plus grandes collectivités territoriales.

4. Une clarification de la notion de « territoire délimité et homogène » concernant les débats publics globaux et des concertations préalables globales



L'article 3 ouvre la possibilité, sur un « **territoire délimité et homogène** », d'**organiser des débats publics globaux et des concertations préalables globales** pour plusieurs

projets, afin de renforcer la cohérence de la participation du public. L'amendement adopté par la commission **renforce la sécurité juridique associée à ces nouveaux modes de participation** en renvoyant la définition du « territoire délimité et homogène » à un décret en Conseil d'État ([COM-272](#)).



EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a conforté les apports de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable en suivant les avis favorables du rapporteur :

- prévoyant une **possibilité dérogatoire de prorogation du délai d'instruction de douze mois** pour les projets d'énergies renouvelables en zone d'accélération en cas de circonstances exceptionnelles (article 2 *bis*) ([305 rect.](#)) ;
- créant une **obligation d'acquisition ou d'utilisation de véhicules « rétrofités » par les acheteurs publics** (nouvel article 13 *bis*) ([71 rect.](#), [156 rect.](#) et [192 rect.](#)).

LA SUITE DE LA NAVETTE

I) De nombreuses propositions sénatoriales conservées à l'Assemblée nationale

- Les garanties apportées par le Sénat pour assurer l'intégrité environnementale du projet de loi

L'Assemblée nationale a, tout d'abord, **préservé de nombreuses améliorations sénatoriales visant à préserver la participation du public** (article 2) : suppression de la **désignation automatique du garant de la concertation préalable** comme commissaire enquêteur ; pour les projets les plus complexes, possibilité de désigner une **commission d'enquête plutôt qu'un commissaire enquêteur unique** ; **possibilité pour le public de contribuer à la consultation du public par voie postale**.

Par ailleurs, certains **ajustements apportés à l'article 4 ont été conservés** – afin de notamment **clarifier la sortie implicite du statut de déchet**, de manière à concilier développement de l'économie circulaire et prévention des risques. Dans le même état d'esprit, la CMP a supprimé **une disposition présentant d'importants risques environnementaux** qui avait été introduite au Sénat contre l'avis du rapporteur (*cf* [379 rect. bis](#) ci-dessus). À l'initiative du rapporteur de la commission, la CMP a également permis de **retirer de l'article 4 un mécanisme de présomption de conformité des sorties de statut de déchet effectuées dans le reste de l'Union européenne**, introduit par l'Assemblée nationale. En favorisant le **moins-disant environnemental** au sein de l'Europe et en **incitant à la délocalisation d'activités industrielles** en dehors des frontières nationales, ce dispositif était en tout point contraire à l'objectif recherché par le projet de loi.

Les négociations ont également permis de **supprimer l'article 9 bis AA**, introduit à l'Assemblée nationale. Créant un **mécanisme d'évaluation des incidences environnementales tout au long de la durée de vie d'un projet**, cet article, à rebours de l'objectif du projet de loi, aurait créé une insécurité juridique pour les porteurs de projets industriels susceptible de décourager les investisseurs.

- Les corrections introduites au Sénat afin de permettre au texte de mieux atteindre sa cible

La sécurisation juridique de l'intervention de l'État, le relèvement du niveau maximal de sanctions applicables, ainsi que la durée pendant laquelle ces sanctions peuvent être mises en œuvre, dispositions introduites à l'article 4 par le Sénat concernant les **transferts transfrontaliers de déchets illégaux**, ont été complétés, à l'Assemblée nationale, d'un **accroissement du niveau des sanctions pénales en cas de non-respect de la législation en matière de prévention et de gestion des déchets** (article 4 *bis*).

Supprimée à l'Assemblée nationale, la **possibilité d'octroyer des crédits carbone aux « sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation »** (SNCR) (nouvelle dénomination issue des travaux de l'Assemblée nationale) **a été réintroduite par la CMP. L'équilibre économique des SNCR sera ainsi amélioré.** Comme le permet l'article 7 *bis* introduit par les députés et ajusté par la CMP, les orientations d'aménagement et de programmation des **PLU** et le document d'orientation et d'objectifs des **SCoT** pourront identifier des zones propices à l'accueil de ces SNCR.

À l'article 13, le **quintuplement des sanctions administratives** en cas de **non-respect de l'obligation d'établir un BEGES** a été conservé au terme de la navette : plus que le motif d'exclusion facultatif des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession, rétabli par l'Assemblée nationale et maintenu dans le texte final, c'est ce durcissement du régime de sanctions qui contribuera à une **meilleure application du bilan d'émissions de gaz à effet de serre par les entreprises assujetties.** Cette disposition a été complétée, à l'Assemblée nationale, par un **conditionnement des aides publiques en lien avec la transition écologique et énergétique** à l'établissement d'un BEGES, ou d'un **BEGES simplifié** pour les entreprises de plus de 50 salariés et de moins de 500 salariés.

Enfin, l'extension du projet de loi aux **contrats de concession**, ainsi que la **possibilité de mutualiser les SPASER y compris pour les plus petites collectivités territoriales**, ont été conservées par l'Assemblée nationale (article 13). **La possibilité d'exclure les offres** contenant des produits originaires de pays tiers ne garantissant par un accès comparable et effectif des entreprises de l'Union européenne aux marchés de ces pays a fait l'objet d'un **ajustement**, afin de garantir sa conformité au droit européen (article 13).

II) Plusieurs ajouts de l'Assemblée nationale sur les énergies renouvelables, pour partie ajustés par la CMP à l'initiative du Sénat

L'Assemblée nationale a, par ailleurs, introduit **plusieurs articles portant sur le développement des énergies renouvelables (EnR).** Parmi ces articles, les **articles 5 bis B** – relatif aux missions de Voies navigables de France (VNF) en la matière – et **8 bis** – permettant de déroger aux règles de la loi Littoral, notamment pour le déploiement des EnR, en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion – ont été **validés par la CMP**, avec l'aval des sénateurs.

Les articles 9 *bis* A et 11 *bis* A ont également été conservés par la CMP, au prix **d'ajustements importants.**

En particulier, l'**article 11 bis A** conduisait à **repousser la mise en œuvre de l'obligation d'équipements en panneaux photovoltaïques**, issue de la loi « EnR » de 2023, de deux ans et demi (pour les parkings de plus de 10 000 m²), d'un an (pour les bâtiments non résidentiels existants), ou de six mois (pour les parkings de moins de 10 000 m²), **pour s'établir au 1^{er} janvier 2029, en cas d'achat de panneaux européens ou français.** Si le Sénat partage l'objectif de favoriser la production européenne et nationale, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, insuffisamment précis, **risquait de créer un effet d'aubaine** pour les exploitants de parkings assujettis à la loi « EnR », avec un **risque majeur de perdre sur les deux tableaux : perte de souveraineté énergétique** – par une réduction de notre capacité à produire de l'électricité décarbonée d'ici la fin de la décennie – et **absence de renforcement de notre souveraineté industrielle** – en n'incitant pas suffisamment à l'achat d'équipements produits sur notre sol. **La rédaction issue des travaux de CMP apporte beaucoup plus de garantie** : d'une part, car seuls les grands parkings bénéficieront d'un report de calendrier en cas d'achat de panneaux « *made in Europe* », ce report étant de plus limité à un an et demi (1^{er} janvier 2028) au lieu de deux ans et demi (1^{er} janvier 2029) dans la version de l'Assemblée nationale ; d'autre part, car **le calendrier de droit commun de la loi « EnR » continuera de s'appliquer en cas de résiliation du contrat d'achat de panneaux par les exploitants des parkings.**

III) En commission mixte paritaire, quelques suppressions de dispositions sénatoriales regrettables

Au-delà des nombreux apports conservés par l'Assemblée nationale et des compromis obtenus dans le cadre de la CMP, quelques **suppressions** d'articles et de dispositions votés par le Sénat sont à **déplorer** :

- **suppression des délais limites d'instruction pour les projets d'énergies renouvelables en zone d'accélération** (article 2 *bis*) ;

- **suppression de l'obligation d'acquisition ou d'utilisation de véhicules « rétrofités »** par les acheteurs publics (article 13 *bis*).

Concernant la **mutualisation des débats publics et des concertations préalables** (article 3), les apports du Sénat n'ont malheureusement pas été retenus : la définition par décret de la **notion de « territoire délimité et homogène »** a été supprimée, tout comme **l'organisation systématique d'une concertation préalable pour les projets envisagés ultérieurement sur un territoire ayant déjà fait l'objet d'un débat public d'ensemble ou d'une concertation préalable d'ensemble**. Une position de compromis a cependant été trouvée : la nécessité pour les projets faisant l'objet d'une procédure unique d'avoir une **vocation commune**, introduite à l'Assemblée nationale, a été supprimée (elle restreignait excessivement la portée de l'article), et la **possibilité pour la CNDP d'organiser à titre dérogatoire un débat public ou une concertation préalable** pour un projet ayant fait l'objet d'une procédure commune, supprimée à l'Assemblée nationale, a été rétablie.

Enfin, concernant la **non-application du statut de déchet aux résidus de production** produits au sein des **plateformes industrielles** (article 4), la rédaction du Sénat, plus sécurisée au regard du droit de l'Union européenne, n'a pas été retenue : la **version finale**, issue d'un compromis avec l'Assemblée nationale, offre quelques garanties, **sans écarter intégralement le risque juridique**.

POUR EN SAVOIR +

[Le dossier législatif de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#)

[Le dossier législatif de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#)



Jean-François Longeot

Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Fabien Genet

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

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-607.html>

