

...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).

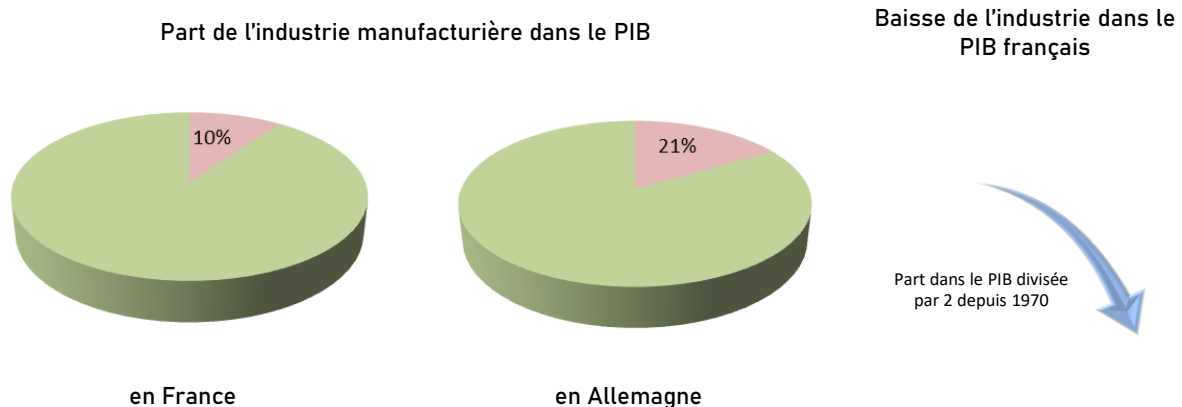
Compte tenu des multiples champs embrassés par le texte, son examen a été pour partie délégué à la commission du développement durable, à la commission des lois et à la commission des finances, la commission des affaires économiques conservant l'examen au fond des articles concernant la planification 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

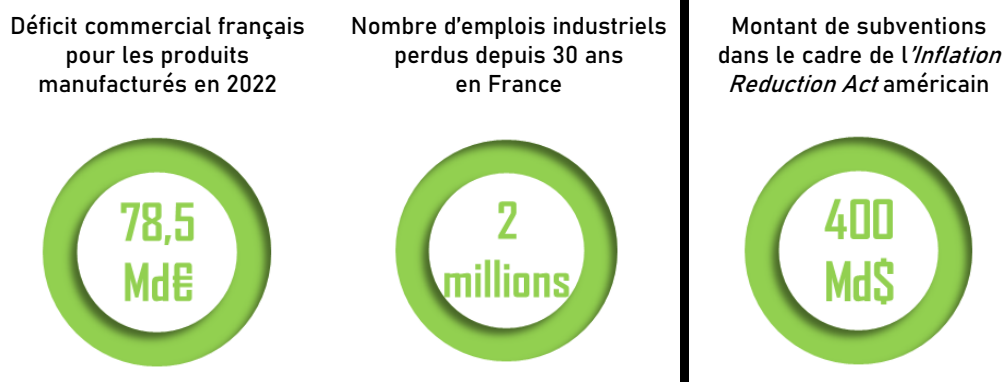
Depuis un demi-siècle, la France est confrontée à une désindustrialisation massive : **depuis 1970, la part de l'industrie dans le PIB a été divisée par deux**, pour s'établir aujourd'hui à 11 %, alors qu'elle demeure autour de 20 % en Allemagne et en Italie. Sur la même période, **la part des actifs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



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**.

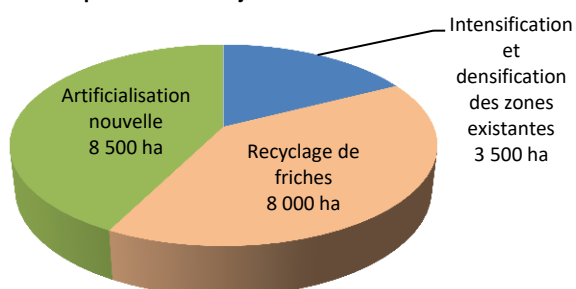


B. DES FREINS AUX NOUVELLES IMPLANTATIONS BIEN IDENTIFIÉS

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**.

Répartition du foncier à mobiliser dans la prochaine décennie pour tenir les objectifs de réindustrialiation



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

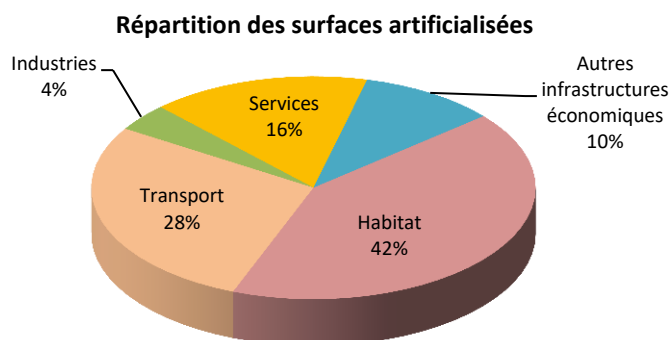
1. Exempter l'industrie du « ZAN »

Les infrastructures industrielles ne représentent actuellement que 4 % des surfaces industrialisées 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.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport Laurent Guillot : [Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France](#)



Sophie Primas

Présidente

Sénateur
des Yvelines
(*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/pjl22-607.html>

