



**PREMIÈRE
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**TEXTE SOUMIS A LA DELIBERATION
DU CONSEIL DES MINISTRES**

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI relatif à l'industrie verte

NOR : ECOX2310860L/Bleue-1

15 mai 2023

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	5
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	11
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	14
TABLEAU D'INDICATEURS	16
TITRE I^{ER} – MESURES DESTINEES A ACCELERER LES IMPLANTATIONS INDUSTRIELES ET A REHABILITER LES FRICHES	18
CHAPITRE 1ER – PLANIFICATION INDUSTRIELLE	18
Article 1er – Renforcer la planification industrielle dans les territoires	18
CHAPITRE 2 – MODERNISER LA CONSULTATION DU PUBLIC ET SECURISER LES PROCEDURES	27
Article 2 – Accélérer les procédures administratives de délivrance des permis et moderniser l'enquête publique	27
Article 3 – Mutualiser les concertations de la phase amont	43
CHAPITRE 3 – FAVORISER LE DEVELOPPEMENT L'ECONOMIE CIRCULAIRE	59
Article 4 – Favoriser l'usage des matières premières recyclées entre les entreprises et au sein des plateformes industrielles	59
CHAPITRE 4 – REHABILITER LES FRICHES POUR UN USAGE INDUSTRIEL	74
Article 5 – Améliorer la gestion des cessations d'activité et faciliter la libération des fonciers industriels	74
Article 6 – Renforcer l'action de l'État en cas de défaillance d'un exploitant et favoriser la réhabilitation des fonciers industriels	86
Article 7 – Anticiper la procédure de compensation pour favoriser la bonne mise en œuvre du dispositif « site clés en main »	98
CHAPITRE 5 – FAVORISER ET ACCELERER L'IMPLANTATION D'INDUSTRIES VERTES	113
Articles 8 et 9 – Accélérer l'installation des projets favorables au développement durable et des projets d'intérêt national majeur	113
Articles 10 – Permettre qu'une déclaration d'utilité publique (DUP) puisse valoir reconnaissance du caractère d'opérations répondant à la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM)	137
Articles 11 – Exempter d'autorisation d'exploitation commerciale les regroupements de surface de vente au sein des zones d'activités commerciales (ZAE)	150
TITRE II – ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DE LA COMMANDE PUBLIQUE	158
Article 12 – Modification de l'article 12 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (DDADUE)	158
Article 13 – Diverses modifications du code de la commande publique	167
Article 14 – Extension des dispositions de l'article 13 du présent projet de loi et de l'article 35 de la loi « climat et résilience » aux îles Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises	194

TITRE III – FINANCER L’INDUSTRIE VERTE	199
Article 15 – Obligation générale de référencement des labels d’Etat dans les contrats d’assurance-vie	199
Article 16 – Plan d’épargne avenir climat	206
Article 17 – Contribution accrue de l’assurance-vie et du plan d’épargne retraite au financement d’actifs réels et renforcement de la protection des épargnants	217
Article 18 – Soutien au développement des fonds européens d’investissement de long terme (ELTIF 2.0)	241
Article 19 – Soutien au développement des fonds européens d’investissement de long terme (ELTIF 2.0) – Demande d’habilitation à légiférer par ordonnance	255

INTRODUCTION GENERALE

1- Poursuivre la politique de réindustrialisation : un enjeu vital pour l'économie du pays.

La souveraineté industrielle est l'un des grands enjeux des prochaines décennies : une économie forte repose sur un secteur industriel fort. Les grandes puissances mondiales ne s'y trompent pas : les Etats-Unis et la Chine ont mis en place des politiques de soutien à leur industrie de façon ambitieuse, volontariste, incitative, parfois même incisive envers leurs partenaires commerciaux. La France et l'Europe doivent également s'emparer de ces enjeux pour mettre en œuvre une politique industrielle stratégique.

Cependant, la France a connu depuis plusieurs dizaines d'années un important déclin de son secteur industriel manufacturier : le poids de l'industrie dans notre économie a été divisé par deux depuis 1970 et il se stabilise désormais autour de 12 % du PIB depuis 2017. Ce chiffre reste néanmoins inférieur à la moyenne de l'Union européenne au sein de laquelle l'industrie représente 22,8 % du PIB selon les données de la Banque mondiale¹

Il n'y a pas de fatalisme. La situation de l'industrie s'est déjà améliorée sur l'ensemble du quinquennat 2017-2022. L'industrie a créé près de 90 000 emplois salariés en 5 ans. La France a également su maintenir son attractivité internationale puisqu'elle s'affirme comme la première destination pour les investissements directs étrangers en Europe². Et nous recréons aujourd'hui de nouvelles usines sur le territoire français : en 2022, la France a ouvert plus d'usines qu'elle n'en a fermées pour la deuxième année consécutive, en dépit d'un contexte difficile.

Ces résultats sont le fruit de la politique de compétitivité et de réindustrialisation menée par le Gouvernement depuis 5 ans et que nous devons poursuivre afin que la France redevienne une grande nation industrielle.

En premier lieu, il était primordial de rendre leur compétitivité à nos entreprises, dans un contexte de forte concurrence internationale et de crises successives : avec la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés de 33,3 % à 25 %, avec la transformation du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en un allègement pérenne des cotisations sociales patronales et avec la baisse des impôts de production, d'abord de 10 milliards d'euros par an et que nous allons poursuivre.

En deuxième lieu, il s'agit d'accompagner les évolutions du marché du travail, les mutations des emplois et lutter contre le chômage. Les ordonnances de 2017³ et la loi du 5 septembre 2018

¹ Données des comptes nationaux de la Banque mondiale et fichiers de données des comptes nationaux de l'OCDE pour l'année 2021, ID: NV.IND.TOTL.ZS.

² Business France, Tableau de bord de l'attractivité en France, éd. 2021, chiffres 2020.

³ [Ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective, ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales, ordonnance](#)

pour la liberté de choisir son avenir professionnel⁴ ont permis moderniser le droit du travail, tout en renforçant le dialogue social et les droits à la formation des travailleurs. Le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) traduit également la volonté de transformer le système de formation professionnelle pour soutenir la compétitivité des entreprises, à travers une logique d'investissement sur plusieurs années et davantage de contextualisation aux besoins de compétences des territoires : le Gouvernement a mobilisé 15 milliards d'euros dans le cadre de son PIC sur la période 2018-2022.

En troisième lieu, plusieurs lois sont déjà venues simplifier le cadre normatif dans lequel évoluent les entreprises. En mai 2019, la loi PACTE⁵ (Plan d'Action pour la Croissance et la Transmission des Entreprises) a introduit un ensemble de mesures réglementaires et fiscales visant à favoriser et simplifier le financement de l'économie, la création et la croissance des entreprises ainsi que la protection de la propriété industrielle. En 2020, la loi d'accélération et simplification de l'Action Publique (ASAP)⁶ est venue apporter des premières améliorations pour accélérer les implantations et extensions industrielles en France.

En quatrième lieu, le Gouvernement a mis en place des soutiens ciblés aux investissements pour répondre aux enjeux stratégiques de l'industrie et développer les secteurs clés pour notre autonomie stratégique. Le plan France Relance a mobilisé 100 milliards d'euros de 2020 à 2022, dont environ un tiers a bénéficié au secteur industriel, au travers de priorités stratégiques : innover, décarboner, relocaliser et moderniser. Le plan France 2030 consacre aujourd'hui 54 milliards d'euros d'investissements pour poursuivre l'effort de réindustrialisation de France Relance et préparer l'industrie française à l'horizon 2030.

2- L'industrie de demain s'inscrit résolument dans le contexte du défi climatique.

Les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) des Nations unies soulignent la nécessité des actions concrètes au sein de l'ensemble des pays, des citoyens et des entreprises. Il est devenu impératif de réduire drastiquement les émissions de dioxyde de carbone émis par nos modes de production et nos modes de vie (consommation, chauffage, transports), afin de limiter l'ampleur du réchauffement climatique et la gravité de ses impacts.

Pour accélérer la lutte contre le changement climatique, la France et ses partenaires européens se sont donné en 2020 un objectif très ambitieux : la neutralité carbone en 2050, et l'atteinte d'une baisse de 55% d'émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990.

[n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail](#), [ordonnance n° 2017-1388 du 22 septembre 2017 portant diverses mesures relatives au cadre de la négociation collective](#), [ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention](#).

⁴ [Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel](#).

⁵ [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises](#).

⁶ [Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique](#).

Ce nouvel objectif a permis de rehausser les engagements climatiques de la France lors de la COP 26. Il est inscrit dans la législation française par la loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019⁷ et dans la législation communautaire par le paquet « Fit For 55 » négocié par la France lors de sa présidence de l'Union Européenne en 2022. L'engagement de la France et de l'Europe sur cet objectif ambitieux a permis que des objectifs similaires soient fixés par les autres grandes nations industrialisées, à savoir un objectif de neutralité carbone en 2050 pour les Etats-Unis et en 2060 pour la Chine.

L'industrie peut jouer un rôle primordial pour atteindre cet objectif. Parce qu'elle sait se saisir des innovations technologiques, l'industrie est capable d'accélérer sa transition plus rapidement que d'autres secteurs et peut donc devenir un levier majeur l'atteinte des nouveaux objectifs climatiques de la France. Par ailleurs, la réindustrialisation est un levier de réduction de notre empreinte environnementale grâce à un mix énergétique fortement décarboné en comparaison avec la grande majorité des pays industrialisés.

L'industrie est ainsi le secteur économique qui s'est le plus décarboné depuis 1990, réduisant ses émissions de gaz à effet de serre de -45% depuis 30 ans. Cette décarbonation est notamment liée à l'amélioration graduelle des procédés industriels, en particulier dans la chimie – un secteur dont le poids dans l'économie française a augmenté – qui a réalisé près de la moitié des baisses d'émissions de l'industrie depuis 20 ans. L'industrie a ainsi contribué à 58% de la réduction des émissions françaises sur cette période, ce qui en fait le premier secteur contributeur à la baisse des émissions de carbone nationales. La programmation pluriannuelle de l'énergie fixe une cible de réduction des émissions de CO₂ de l'industrie de -35% en 2030 par rapport à 2015 que nous devrions atteindre avec l'ensemble des actions engagées par le Gouvernement depuis 2018. *Fit for 55* nous encourage à aller encore plus loin, c'est l'objectif de la démarche de planification écologique lancée par le Président de la République en novembre 2022. Elle permettra de répondre aux engagements relatifs à la neutralité carbone d'ici 2050 pour lutter contre le réchauffement climatique et de poursuivre la politique de réindustrialisation nécessaire à notre souveraineté, de redonner un élan et une dynamique à l'industrie française en modernisant les procédés de fabrication.

Si l'industrie française a su montrer sa capacité à se décarboner, l'atteinte de la neutralité carbone n'en est pas moins un défi tout particulier, puisque les technologies et énergies fossiles ont structuré son histoire depuis la première révolution industrielle. La neutralité carbone implique en effet d'aller au-delà d'améliorations incrémentales d'efficacité énergétique pour construire des procédés industriels sans émissions fossiles.

C'est un effort historique de modernisation et de modification en profondeur de ses techniques qui attend notre industrie. Nous devons changer en trois décennies des modes de production et des procédés datant parfois de plus de 200 ans. Les technologies de cette transition existent : aujourd'hui, l'immense majorité des procédés industriels émetteurs de CO₂ ont des alternatives bas-carbone efficaces, productives et industriellement déployables.

⁷ [Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.](#)

3- Le choix de l'industrie verte pour une nation décarbonée et notre souveraineté énergétique

L'industrie verte est aussi celle qui fournit les produits et les technologies qui permettent de transformer nos activités du quotidien pour bâtir une nation décarbonée.

Pour réduire les émissions de nos transports, nous avons besoin de concevoir et de construire des automobiles électriques, des trains à hydrogène, et des avions bas carbone. Pour améliorer l'empreinte carbone de nos bâtiments, nous avons de besoin de ciments et d'acier verts, ainsi que de nombreux autres matériaux renforçant l'efficacité énergétique. Pour renforcer l'économie circulaire, nous devons développer de nouvelles solutions de recyclage des matériaux, tout en mettant à contribution la valorisation énergétique des déchets.

Et en particulier, nous devons renforcer notre souveraineté énergétique, comme l'ont montré les conséquences de la crise énergétique qui a suivi l'invasion russe en Ukraine. Il s'agit d'accélérer la transition et l'indépendance énergétique de la France et de garantir une énergie décarbonée et bon marché afin de rendre les entreprises françaises compétitives à l'échelle internationale, dans la continuité de la [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#) et du projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

Pour cela, notre industrie doit être capable de fabriquer et d'assembler des produits ou équipements qui participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs du solaire photovoltaïque et thermique, des éoliennes à terre et en mer, des batteries et du stockage d'énergie, des pompes à chaleur et de la géothermie, de l'électrolyse, des piles à combustible, du biogaz et du biométhane renouvelables, de la capture, utilisation et stockage de gaz carbonique, des technologies de réseau électrique, du nucléaire.

4- Présentation des objectifs et mesures du projet de loi

Pour renforcer l'attractivité et la compétitivité de la France et répondre à l'ambition du Gouvernement de placer les enjeux climatiques au cœur de son action, un nouveau cap de réindustrialisation doit être franchi. Pour cela, les axes retenus dans le projet de loi sur l'industrie verte sont au nombre de quatre : faciliter, favoriser, financer et former.

Ces axes ont permis de définir dix objectifs, qui tous aident au déclenchement rapide des transitions énergétique, écologique et économique que le pays doit mener. D'abord, il est essentiel de faciliter l'installation et l'extension de sites industriels, la structuration d'une filière du recyclage, et la mise à disposition de foncier clé en main.

Par ailleurs, le financement de l'industrie verte passera par l'orientation de l'épargne vers ces industries vertueuses avec notamment la création de livret vert ou climat, des aides publiques ciblées vers des entreprises qui souhaitent se décarboner et par un soutien fiscal comme la création d'un crédit d'impôt industrie verte. La réduction des avantages liés à l'usage de

produits non vertueux pour l'environnement permettra de financer le renforcement de notre action pour le verdissement de l'industrie. Enfin, il est indispensable de former et communiquer positivement sur l'industrie afin d'améliorer son attractivité auprès des jeunes et assurer sa continuité.

Plus globalement, le Gouvernement a pris un ensemble de mesures pour assurer la réussite de la relance d'une politique industrielle ambitieuse, dans des délais maîtrisés et au meilleur coût, en s'appuyant notamment sur le plan d'investissement « France 2030 » : soutiens à la formation, à la modernisation de l'outil industriel et à l'émergence de technologies vertes.

Ce projet de loi doit aboutir avant la fin 2023 et ainsi permettre, en complément des actions déjà engagées par le Gouvernement, de réunir les conditions juridiques, financières et d'organisation nécessaires à l'atteinte des objectifs climatiques et de souveraineté économique.

Le présent projet de loi comporte 3 titres et 19 articles :

Le **titre I^{er}** entend répondre aux enjeux liés à la mise en place d'une politique industrielle ambitieuse et décarbonée dans un contexte de sobriété foncière. S'agissant de la planification, l'objectif est de renforcer le volet industriel des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), afin d'optimiser son intégration dans les écosystèmes locaux (**article 1^{er}**). La procédure d'autorisation environnementale est améliorée, notamment en matière de fluidité et de participation du public (**article 2**). Les concertations de la phase amont sont mutualisées (**article 3**). De nouvelles mesures sont instaurées pour encourager l'économie circulaire, telles que la valorisation des déchets dans les procédés industriels (**article 4**). L'ambition de réindustrialisation verte est également favorisée par la fluidification des cessations d'activité (**article 5**), la réhabilitation des friches (**article 6**) et la montée en charge des sites « clés en main » qui, grâce à leur disponibilité rapide, contribuent à l'accélération des implantations (**article 7**). Pour les projets industriels présentant un intérêt national en matière de souveraineté ou de décarbonation, les procédures de mise en compatibilité avec les documents d'urbanisme sont facilitées (**article 8 et 9**). Afin de renforcer la cohérence de la procédure de déclaration d'utilité publique et sa solidité juridique il est nécessaire de pouvoir, bien avant la finalisation du dossier d'autorisation et l'engagement de la phase travaux, reconnaître le caractère de RIIPM d'un projet dès la phase de déclaration d'utilité publique du projet (**article 10**). Afin de favoriser la mixité fonctionnelle au profit de nouvelles implantations, notamment industrielles, au sein des zones d'activité économique, les regroupements de surface de vente sont exemptés, sous certaines conditions, d'autorisation d'exploitation commerciale (**article 11**).

Le **titre II** vise à encourager la prise en compte des enjeux environnementaux dans tous les aspects de la commande publique afin de créer des conditions favorables au développement de l'industrie verte en France. Il s'agit, en premier lieu, de renforcer les incitations, pour les entreprises, à mettre en œuvre leurs obligations en matière environnementale, en prévoyant deux nouveaux motifs d'exclusion des procédures de passation des marchés et des contrats de

concession pour les opérateurs économiques qui ne satisferaient pas à leurs obligations de publication d'informations en matière de durabilité issues de la directive n° 2022/2464 du 14 décembre 2022, dite « CSRD »⁸ (**article 12**), ou ne respecteraient pas leur obligation d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement (**article 13**). En deuxième lieu, le champ d'application de l'obligation d'établir un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables est élargi à l'Etat afin de renforcer la prise en compte, par les plus grands acteurs de la commande publique, des enjeux du développement durable dans une planification rendue publique, et la possibilité de mutualiser entre plusieurs acheteurs l'élaboration d'un tel schéma est introduite (**article 13**). En troisième lieu, afin de favoriser la réduction de l'impact environnemental global des achats publics, il est précisé que l'offre économiquement la plus avantageuse est déterminée sur la base de critères qui peuvent comprendre des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux (**article 13**). En quatrième lieu, l'article 35 de la loi « climat et résilience » est modifié afin de préciser que la date d'entrée en vigueur de ses dispositions peut être fixée par décret de manière différenciée selon l'objet du marché (**article 14**).

Le **titre III** vise à soutenir le financement de l'industrie verte française au travers de mesures de financement privé. Pour cela, l'épargne privée doit être en partie mobilisée. C'est l'objet de la création du plan d'épargne avenir climat (**article 16**), qui permettra des investissements plus risqués et à long terme, et du développement du capital investissement dans l'assurance-vie et le PER (**article 17**). En parallèle, l'épargne privée devra être mieux fléchée vers les fonds labellisés par l'Etat (**article 15**). Enfin, le projet vise à soutenir le développement d'instruments d'investissements de long-terme fléchés vers les PME/ETI, les infrastructures et l'immobilier (**article 18 et 19**).

⁸ [Directive \(UE\) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement \(UE\) no 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises.](#)

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Renforcer la planification industrielle dans les territoires	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
2	Accélérer les procédures administratives de délivrance des permis et moderniser l'enquête publique	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
3	Mutualiser les concertations de la phase amont	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
4	Favoriser l'usage des matières premières recyclées entre les entreprises et au sein des plateformes industrielles	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
5	Améliorer la gestion des cessations d'activité et faciliter la libération des fonciers industriels	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
6	Renforcer l'action de l'État en cas de défaillance d'un exploitant et favoriser la réhabilitation des fonciers industriels	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
7	Anticiper la procédure de compensation pour favoriser la bonne mise en œuvre du dispositif « site clés en main »	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil national de la protection de la nature (CNP) Conseil national pour la biodiversité (CNB) Conseil national de la transition écologique (CNTE)
8	Accélération des projets d'intérêt national	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
9	Accélération des projets d'intérêt national	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
10	Permettre qu'une DUP puisse valoir reconnaissance du caractère d'opérations répondant à la RIIPM	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
11	Exempter d'autorisation d'exploitation commerciale les regroupements de surface de vente au sein des zones d'activités commerciales	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
12	Modification de l'article 12 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (DDADUE)	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
13	Diverses modifications du code de la commande publique	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
14	Extension des dispositions de l'article 13 du présent projet de loi et de l'article 35 de la loi « climat et résilience » aux îles Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises	Néant	Néant
15	Obligation générale de référencement des labels d'Etat dans les contrats d'assurance-vie	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
16	Plan d'épargne climat	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
17	Contribution accrue de l'assurance-vie et du plan d'épargne retraite au financement d'actifs réels et renforcement de la protection des épargnants	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
18	Soutien au développement des fonds européens d'investissement de long terme (ELTIF 2.0)	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
19	Soutien au développement des fonds européens d'investissement de long terme (ELTIF 2.0) – Demande d'habilitation à légiférer par ordonnance	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF)	Conseil national de la transition écologique (CNTE)

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Renforcer la planification industrielle dans les territoires	Néant	Sans objet
2	Accélérer les procédures administratives de délivrance des permis et moderniser l'enquête publique	Décret	Direction générale de la prévention des risques (DGPR)
3	Mutualiser les concertations de la phase amont	Décret en Conseil d'Etat	Commissariat général au développement durable (CGDD)
4	Favoriser l'usage des matières premières recyclées entre les entreprises et au sein des plateformes industrielles	Néant	Sans objet
5	Améliorer la gestion des cessations d'activité et faciliter la libération des fonciers industriels	Décret en Conseil d'Etat	Direction générale de la prévention des risques (DGPR)
6	Renforcer l'action de l'État en cas de défaillance d'un exploitant et favoriser la réhabilitation des fonciers industriels	Décret en Conseil d'Etat	Direction générale de la prévention des risques (DGPR)
7	Anticiper la procédure de compensation pour favoriser la bonne mise en œuvre du dispositif « site clés en main »	Décret simple Décret en Conseil d'Etat Arrêté	Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)
8	Accélération des projets d'intérêt national	Décret simple Décret en Conseil d'Etat	Direction général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)
9	Accélération des projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique	Décret simple Décret en Conseil d'Etat	Direction général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)
10	Permettre qu'une DUP puisse valoir reconnaissance du caractère d'opérations répondant à la RIIPM	Décret en Conseil d'Etat	Direction général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)
11	Exempter d'autorisation d'exploitation commerciale les regroupements de surface de vente au sein des zones d'activités commerciales	Néant	Sans objet

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
12	Modification de l'article 12 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (DDADUE)	Néant	Sans objet
13	Diverses modifications du code de la commande publique	Néant	Sans objet
14	Extension des dispositions de l'article 13 du présent projet de loi et de l'article 35 de la loi « climat et résilience » aux îles Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises	Néant	Sans objet
15	Obligation générale de référencement des labels d'Etat dans les contrats d'assurance-vie	Décret simple	Direction générale du trésor
16	Plan d'épargne climat	Décrets en Conseil d'Etat Arrêtés	Direction générale du trésor
17	Contribution accrue de l'assurance-vie et du plan d'épargne retraite au financement d'actifs réels et renforcement de la protection des épargnants	Décrets en Conseil d'Etat Arrêtés	Direction générale du trésor
18	Soutien au développement des fonds européens d'investissement de long terme (ELTIF 2.0)	Néant	Sans objet
19	Soutien au développement des fonds européens d'investissement de long terme (ELTIF 2.0) – Demande d'habilitation à légiférer par ordonnance	Ordonnance	Direction générale du trésor

TABLEAU D'INDICATEURS

Indicateur	Objectif et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Nombre de SRADDET ayant mise en œuvre une planification industrielle	Suivre l'évolution de la bonne prise en compte de l'instauration d'une planification industrielle à l'échelle régionale.	100% des SRADDET ont engagé une révision pour introduire un volet industriel	2025	Article 1
Diminution du délai moyen d'instruction de l'autorisation environnementale nécessaire à l'implantation d'un projet industrielle	<p>Mesurer le délai moyen de mise en œuvre de la procédure de l'autorisation environnementale qui correspond au délai entre le dépôt du dossier de demande d'autorisation par le porteur de projet et la date de signature de l'arrêté préfectoral d'autorisation.</p> <p>Cet indicateur est mesuré pour les procédures démarrées après l'entrée en vigueur de la loi en prenant comme année de référence l'année 2022.</p>	6 mois par rapport à 2022	Annuel à partir de 31/12/2024	Article 2
Surface de friches réhabilitées pour un usage industriel (en ha)	Mesurer l'efficacité des mesures prises pour réhabiliter les friches afin d'y implanter de nouveaux sites industriels ou des extensions de sites existants.	<p>40 ha en 2024</p> <p>50 ha en 2025</p> <p>Puis 60 ha par an jusqu'en 2030</p>	Annuel jusqu'en 2030	Article 5 et 6.
Nombre de procédures accélérées mises en œuvre pour l'implantation de projets d'intérêt national pour la	Suivre la bonne mise en œuvre des dispositions mises en place pour accélérer le déploiement d'implantations industrielles d'intérêt national majeur dans les secteurs des	<p>Nombre de projets pour les projets d'intérêts majeurs national</p> <p>Nombre de déclarations de</p>	Annuel à compte du 31/12/2024	Article 8 et 9

souveraineté ou la décarbonation et les projets dans les secteurs des technologies favorables au développement durable	technologies favorables au développement durable.	projet pour des projets dans les secteurs des technologies favorables au développement durable		
Nombre de PPA-GOU portant des transferts d'AEC / Total des PPA-GOU conclus	Identifier sur les secteurs géographiques concernés (PPA-GOU) la part concernée par des transferts d'AEC	Chaque PPA-GOU conclu comporte des transferts d'AEC	Annuel jusqu'en 2030	Article 11
Elaboration d'un SPASER par l'Etat	Adoption d'un SPASER par l'Etat afin de formaliser la programmation des achats durables pour les acheteurs de l'Etat	Adoption d'un SPASER par l'Etat	2024	Article 13 I. 1° : Formaliser dans un SPASER la programmation des achats durables de l'Etat
Part des marchés publics avec mise en concurrence soumis à l'obligation de transmission des données essentielles prévoyant un critère environnemental	Evaluer la part de marchés prévoyant un critère prenant en compte les incidences environnementales de la prestation en se fondant sur les données essentielles transmises par les acheteurs	100% d'ici 2025 (objectif PNAD)	2025	Article 13 I. 3° : Renforcer la prise en compte de l'environnement dans les marchés publics

TITRE I^{ER} – MESURES DESTINEES A ACCELERER LES IMPLANTATIONS INDUSTRIELES ET A REHABILITER LES FRICHES

CHAPITRE 1ER – PLANIFICATION INDUSTRIELLE

Article 1er – Renforcer la planification industrielle dans les territoires

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La région est compétente pour « promouvoir l'aménagement de son territoire, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes » ([article L. 4221-1](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT)). Elle exerce également un rôle de cheffe de file en matière d'aménagement, de développement durable du territoire ([article L. 1111-9](#) du CGCT) et de développement économique ([article L. 4221-1](#) du CGCT).

L'un des objectifs de la [loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République](#) (dite loi « NOTRe ») avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) était de faire de la région l'échelon assurant la synergie des politiques publiques d'aménagement du territoire, celui-ci étant considéré comme plus pertinent pour l'élaboration d'un document programmatique prescriptif en matière d'aménagement du territoire. Via les SRADDET ([articles L.4251-1 et suivants](#) du CGCT), la région dispose d'un rôle majeur en matière d'aménagement du territoire. La région élabore également le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), prévu par les [articles L. 4251-13 et suivants](#) du CGCT.

Le SRADDET fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols, d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Sont inclus des objectifs relatifs aux installations de production de biogaz. En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, les objectifs fixés sont traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette

des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional (article 4251-1 du CGCT).

La loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019⁹ a introduit des objectifs de moyen et long termes sur ce territoire en matière de développement et de localisation des constructions logistiques. Le SRADDET doit ainsi tenir compte des flux de marchandises, notamment à destination des centres-villes, de la localisation des principaux axes routiers, du développement du commerce de proximité et du commerce en ligne, de l'insertion paysagère de ces constructions et de l'utilisation économe des sols naturels, agricoles et forestiers. Par contre, le SRADDET ne prévoit pas, à l'heure actuelle, d'objectifs comparables pour les implantations industrielles (article 4251-1 du CGCT).

Le SRADDET se compose d'un rapport présentant une synthèse de l'état des lieux, les enjeux dans les domaines du schéma et les objectifs (ceux-ci sont traduits dans une carte synthétique et illustrative au 1/150 000 à caractère indicatif), d'un fascicule des règles générales accompagnés de documents graphiques et de propositions de mesures d'accompagnement destinées aux autres acteurs de l'aménagement et du développement durable et des annexes dont le rapport sur les incidences environnementales.

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et, en l'absence de SCOT, les plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUi), les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de déplacements urbains (PDU), les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et les chartes des parcs naturels régionaux (PNR) prennent en compte les objectifs du SRADDET. Ces mêmes documents doivent être compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables ([article L. 4251-3](#) du CGCT).

L'élaboration d'un SRADDET est requise dans les régions métropolitaines hors Corse et Ile-de-France. Depuis l'automne 2022, les 11 SRADDET de première génération sont en vigueur.

La [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#), dite loi « climat et résilience », a complété le cadre du SRADDET avec un objectif général de lutte contre l'artificialisation des sols, couplé à un objectif opérationnel de « réduction du rythme de l'artificialisation » par « tranches de dix années » (article 194) ; la réduction visée pour la première tranche de 10 ans correspond à une division par deux du rythme d'artificialisation. Cet objectif a vocation à être décliné entre les différentes parties du territoire régional.

La conciliation entre l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols et celui de reconquête industrielle suggère de mieux identifier les enjeux en matière de développement industriel à l'échelle régionale et de travailler sur une « planification industrielle », dans le respect de la vocation du SRADDET de recherche d'équilibre territorial.

⁹ [Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.](#)

Par ailleurs, les autres schémas régionaux de planification (SDRIF¹⁰ en Ile-de-France, PADDUC¹¹ en Corse, SAR¹² en Outre-Mer) intègrent d'ores et déjà des objectifs de développement industriel à l'échelle régionale.

Les objectifs et les règles générales du SRADDET prennent en compte les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques importantes en termes d'investissement et d'emploi ([article L. 4251-2](#) du CGCT).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les régions étant directement mobilisées et les objectifs qu'elles fixent dans le SRADDET ayant des effets pour d'autres échelons, le niveau d'intégration de cet enjeu de développement industriel doit comme les autres être apprécié au regard des principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre (article 72 de la Constitution).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Néant.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Néant.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les acteurs institutionnels et économiques font le constat d'une raréfaction croissante du foncier économique. Une enquête¹³ réalisée en 2022 en collaboration entre Intercommunalités de France, le Cerema et l'Agence nationale de la cohésion des territoires révèle ainsi que la disponibilité foncière pour accueillir de nouvelles activités économiques est de plus en plus restreinte dans tous les territoires (ruraux et urbains) : 71 % des intercommunalités considèrent aujourd'hui que leur parc d'activités est sous-dimensionné au regard des besoins à court et moyen terme – tandis que cette proportion n'était que de 41 % en 2017.

¹⁰ Schéma directeur de la région Ile-de-France – cf. [article L. 123-1](#) du code de l'urbanisme.

¹¹ Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse – cf. [article L. 4424-9](#) du CGCT.

¹² Schéma d'aménagement régional – cf. [article L. 4433-7](#) du CGCT.

¹³ [« Le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière : état des lieux et perspectives »](#).

Afin de prévenir le risque de se retrouver à terme dans une situation de « pénurie de foncier industriel », susceptible de freiner ou d'empêcher l'accueil de nouvelles usines et donc de compromettre l'atteinte de l'objectif de réindustrialisation, il semble donc nécessaire d'organiser la planification industrielle à l'échelle des territoires.

A cet égard, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont compétents¹⁴ pour « la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activité économiques », comprenant les zones industrielles.

Pour autant, certains projets comme par exemple les grands projets industriels (*gigafactories*) peuvent nécessiter de très grandes surfaces. Une échelle supérieure de planification du développement industriel doit alors être recherchée.

En outre, l'aménagement des zones industrielles – incluant les délais d'études, de concertation, d'autorisation et de travaux – est un processus long (plusieurs années), renforçant la nécessité d'une réflexion prospective sur le développement industriel futur et sur les localisations à privilégier pour les nouvelles usines.

Le champ couvert par les objectifs du SRADDET étant prévu par la loi (article L. 4251-1 du CGCT), compléter ce contenu pour y ajouter un objectif en matière de développement des activités industrielles nécessite donc de légiférer.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure consiste à introduire un volet « industriel » dans les objectifs du SRADDET, en cohérence avec ce qui existe aujourd'hui pour la logistique. Ainsi, les questions foncières liées à la stratégie industrielle pourront être traitées au niveau adapté, en orientant les efforts des EPCI dans le sens d'une meilleure attractivité globale de la région tout en prenant en compte l'objectif de réduction du rythme d'artificialisation des sols.

En introduisant une obligation de planification industrielle au niveau régional, la mesure conduit à une cohérence entre les orientations stratégiques de la région en matière économique, qui sont détaillées dans le SRDEII, et sa traduction sur le plan de l'aménagement et du développement durable précisée dans le SRADDET.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

¹⁴ Code général des collectivités territoriales – Partie législative – Cinquième partie – Livre II – Titre Ier : Etablissements publics de coopération intercommunale.

Une option alternative consisterait à suggérer aux régions, par le biais des « porter à connaissance » transmis par l'Etat aux conseils régionaux, d'incorporer dans les SRADDET des éléments de planification des activités industrielles et du foncier à vocation industrielle.

Cette option n'aurait toutefois qu'un caractère purement incitatif.

Elle ne permettrait pas non plus de retranscrire le fait qu'une attention équivalente a vocation à être portée à la planification territoriale des activités logistiques (déjà explicitement citées à l'article L. 4251-1 du CGCT) et des activités industrielles.

3.2. OPTION RETENUE

Le dispositif retenu vise par conséquent à compléter les enjeux et thématiques portés par le SRADDET, définis au 2^{ème} alinéa de l'article L. 4251-1 du CGCT, par un objectif en matière de développement des activités industrielles, similaire à l'objectif de localisation des constructions logistiques qui y figure déjà.

Dans un souci de mise en cohérence, le 3^{ème} alinéa de ce même article est supprimé. En effet, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi, la définition, pour chaque objectif du SRADDET prévu par la loi, de ce qu'il recouvre, de ce dont il doit tenir compte et de la manière dont il est déterminé relève du niveau réglementaire¹⁵. Les éléments figurant actuellement dans le 3^{ème} alinéa de l'article L. 4251-1 du CGCT pourront, par la suite, être repris au niveau réglementaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La mesure envisagée modifie l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

¹⁵ Ces indications et précisions relatives au contenu du SRADDET sont détaillées, objectif par objectif, dans la [Section 1 : Composition et contenu du schéma](#) de la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales.

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La mesure s'inscrit dans un programme d'ensemble pour contribuer au développement industriel et notamment pour faciliter l'accueil de nouveaux projets industriels afin de permettre une progression de l'activité industrielle réalisée sur le territoire national.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La mesure vise, à travers l'instauration d'une planification industrielle à l'échelle régionale, à favoriser la mise à disposition des entreprises de foncier industriel en qualité et quantité suffisantes pour l'accueil des projets de nouvelles usines contribuant aux objectifs de réindustrialisation et de transition écologique de l'économie française.

De ce fait, la mesure facilitera la réalisation des nouveaux projets d'investissement industriel, et aura donc un impact indirect positif pour les entreprises.

4.2.3. Impacts budgétaires

Néant.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La disposition complète le champ des objectifs à intégrer aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires dont l'élaboration est confiée aux conseils régionaux, en y ajoutant un objectif de développement industriel. Le travail supplémentaire représenté par l'intégration de ce nouvel objectif semble toutefois limité, dans la mesure où, d'une part, le cadre actuel du SRADDET comporte déjà des objectifs de planification régionale d'autres équipements ou activités (infrastructures d'intérêt régional, constructions logistiques, etc.) et où, d'autre part, le présent article prévoit que l'intégration de cet objectif de développement industriel s'inscrit au plus tard dans le cadre d'une évolution du schéma d'ores et déjà envisagée pour intégrer les enjeux en matière de programmation pluriannuelle de l'énergie.

Par ailleurs, l'objet qu'il est proposé d'intégrer dans le champ des SRADDET, à savoir la planification des activités industrielles, fait pleinement écho aux champs de compétence des régions, tel qu'il s'exprime déjà dans les SRDEII. La mesure envisagée permettra donc d'opérer, sur le sujet des activités industrielles, une mise en cohérence entre les deux schémas, ou plus précisément entre la stratégie industrielle poursuivie et sa traduction en matière d'aménagement du territoire.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article n'a pas d'impact direct sur les services administratifs.

De manière générique pour l'ensemble des objectifs du SRADDET, les services de l'Etat sont impliqués dans le processus d'élaboration du schéma régional, pour apporter des éléments dans le cadre de la concertation (transmission d'un « porter à connaissance »), ainsi qu'en matière de contrôle de légalité préalablement à l'approbation du SRADDET par arrêté du préfet de région.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

La logique de planification des activités industrielles poursuivie par la mesure vise à favoriser l'accueil de nouvelles usines sur le territoire français. Ces nouvelles implantations seront bénéfiques pour la société à travers l'activité économique et les emplois générés.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'objectif de planification des activités industrielles, en cohérence avec les autres objectifs du SRADDET (notamment la sobriété foncière et la préservation des continuités écologiques) aura un effet bénéfique sur le plan environnemental. En effet, la planification des futurs territoires

de développement industriel permettra de positionner ces zones aux endroits les plus adaptés, dans une logique d'évitement et de réduction des impacts environnementaux.

Cette planification a également vocation à permettre de réutiliser, autant que possible, le foncier déjà artificialisé pour l'accueil de nouveaux projets industriels. Cela concerne en particulier la réutilisation des friches industrielles, qui représentent une surface d'environ 87 000 hectares d'après les bases de données de référence BASIAS et BASOL du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ; la réhabilitation de ces friches nécessite toutefois beaucoup de temps du fait des études complémentaires à mener, des éventuels travaux de dépollution, etc. La planification des activités industrielles via les SRADDET permettra d'anticiper et de prendre en compte ces délais supplémentaires, et donc d'orienter les nouvelles usines vers ces terrains déjà artificialisés, plutôt que vers des zones naturelles, agricoles ou forestières. Cela limitera donc les atteintes à la biodiversité sur le territoire.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable le 5 mai 2023.

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) a été consulté à titre facultatif en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement et a rendu un avis le 4 mai 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Pour tenir compte du temps nécessaire aux régions, en charge de l'élaboration des SRADDET, pour préparer les éléments relatifs à ce nouvel objectif de développement industriel et mener les concertations nécessaires, une entrée en vigueur différée des présentes dispositions est prévue.

Plus précisément, l'intégration des objectifs de développement industriel dans les SRADDET interviendra, au plus tard, à l'occasion de la procédure d'évolution du schéma que les régions devront engager pour y faire figurer les objectifs de développement des énergies renouvelables en application de la loi dite « Climat et résilience » du 22 août 2021.

5.2.2. Application dans l'espace

Cette mesure s'applique sur le territoire national métropolitain continental – à l'exception de la région Ile-de-France, dont le schéma régional d'aménagement n'est pas le SRADDET, mais le

schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) prévu aux articles L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme.

A cet égard, on peut noter que le contenu du SRDIF, tel que prévu par le cadre législatif en vigueur, inclut déjà la « localisation préférentielle des activités industrielles ».

La mesure ne concerne ni la Corse, ni les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, ni la Nouvelle-Calédonie, puisque ces territoires n'élaborent pas de SRADDET.

5.2.3. Textes d'application

Les présentes dispositions n'appellent aucune mesure d'application.

CHAPITRE 2 – MODERNISER LA CONSULTATION DU PUBLIC ET SECURISER LES PROCEDURES

Article 2 – Accélérer les procédures administratives de délivrance des permis et moderniser l’enquête publique

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Depuis plusieurs années, l’attractivité de la France est une priorité forte du Gouvernement. Cette volonté s’est traduite par la mise en œuvre d’un certain nombre de réformes pérennes, à la fois pour améliorer notre compétitivité (réduction de l’impôt sur les sociétés, réforme du marché du travail, pérennisation du Crédit impôt recherche, ou encore réforme de la fiscalité des personnes), mais aussi pour simplifier la vie des entreprises et des investisseurs, en particulier à travers la loi pour la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) en 2019¹⁶. Ces réformes structurelles ont permis à la France de devenir le pays le plus attractif d’Europe dès 2019. Le maintien de la France à ce niveau depuis lors témoigne de l’efficacité de la politique gouvernementale, et en particulier de la pertinence des mesures prises durant la crise sanitaire puis la crise énergétique.

La simplification et l’accélération des procédures administratives pour les entreprises qui souhaitent s’implanter sur le territoire, tout en réaffirmant une forte exigence environnementale, sont au cœur de cette stratégie. Les mesures portées dans le cadre de la loi d’accélération et de simplification de l’action publique (ASAP)¹⁷ promulguée en décembre 2020 ont permis certaines avancées, comme par exemple, la suppression de la saisine obligatoire du conseil départemental de l’environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) s’agissant des installations classées pour la protection de l’environnement (ICPE) soumises au régime d’enregistrement ou encore par la possibilité offerte aux porteurs de projet, sous des conditions strictes, de commencer les travaux avant la délivrance de l’autorisation environnementale.

Il est essentiel de poursuivre ces efforts pour faciliter l’implantation d’activités économiques, en particulier en ce qui concerne l’organisation même des procédures et le suivi des projets par les différents services concernés.

¹⁶ [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.](#)

¹⁷ [Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.](#)

C'est pour cette raison que le Gouvernement a confié en juillet 2021 à Laurent Guillot une mission dédiée aux pratiques de gestion de projet, d'accompagnement et de suivi des dossiers d'autorisation liées aux implantations d'activités économiques.

Le rapport remis aux ministres de la Transition écologique, de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, de la Transformation et de la Fonction publiques, de l'Industrie le 17 janvier 2022 formule des propositions ambitieuses pour simplifier et accélérer les procédures d'implantation d'activités industrielles en France¹⁸.

Ces mesures concrètes impliquent, d'une part, de réduire les délais de procédure et de renforcer la participation du public et, d'autre part, de mieux orienter les porteurs de projets vers des sites « clés en main » pour en limiter l'impact environnemental.

La mise en œuvre de ces propositions fait partie intégrante de la stratégie de résilience conduite par le Gouvernement dans le contexte de la guerre d'agression russe en Ukraine. Elles permettront de faciliter l'implantation en France des activités qui concourent à la réduction de nos dépendances, au service de la construction d'une autonomie stratégique et énergétique européenne.

Barbara Pompili, alors ministre de la Transition écologique, a par ailleurs déclaré lors de la réception de ce rapport¹⁹ que « le renforcement de notre tissu industriel est un élément clé de la construction d'une souveraineté écologique française et européenne. Nous avons donc un enjeu de simplification et d'accélération des procédures administratives liées à l'implantation de nouveaux sites. Mais cet objectif ne doit pas nous faire perdre de vue la prise en compte des enjeux environnementaux dans le développement de ces projets, qui doit rester prioritaire. Je remercie en ce sens Laurent Guillot pour ses propositions qui concilient ces deux enjeux, et que nous traduisons en partie en mesures concrètes. »

Ainsi, le Gouvernement a souhaité qu'un travail technique soit engagé en particulier sur la proposition 7 du rapport Guillot visant à « renforcer la participation du public à la procédure d'autorisation environnementale tout en tout en ramenant ses délais théoriques à six mois et demi, anticiper l'enquête publique en l'initiant à l'issue d'une seule étude de recevabilité du dossier par les services ». Cette proposition permet de renforcer la participation des habitants et des collectivités territoriales en la faisant démarrer plus tôt dans la procédure, ce qui permet au public de faire évoluer le projet. Ce réagencement de la procédure permet, en parallélisant les phases existantes, de raccourcir le délai d'instruction des projets de plusieurs mois.

Le présent article présente le résultat du travail technique qui a été mené suite à cette proposition afin d'adapter la procédure de délivrance de l'autorisation environnementale nécessaire au démarrage des activités industrielles et de moderniser l'enquête publique afin de prendre en compte l'avis du public plus tôt dans le déroulement de la procédure.

¹⁸ « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France », Laurent Guillot, janvier 2022.

¹⁹<https://presse.economie.gouv.fr/17-03-2022-mise-en-oeuvre-des-propositions-du-rapport-simplifier-et-acceler-les-implantations-dactivites-economiques-en-france-remis-par-laurent-guillot-au-gouvernement/>

Au-delà, des gains attendus sur la compétitivité et l'attractivité de notre pays, cette mesure a également vocation à répondre aux engagements pris par la France en matière de décarbonation et de réduction des émissions des gaz à effet de serre de l'industrie en permettant d'accélérer les projets de décarbonation des entreprises ce qui permettra de réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'industrie.

La stratégie nationale bas-carbone (SNBC), instituée par l'[article L. 222-1 B](#) du code de l'environnement, définit la feuille de route française pour atteindre la neutralité carbone à horizon 2050. Cette stratégie montre qu'il est nécessaire de réduire fortement l'empreinte carbone de l'industrie, la trajectoire visant une réduction de 35 % des émissions du secteur industriel en 2030 par rapport à 2015 et de 81 % à l'horizon 2050.

L'industrie représente près de 20 % des émissions nationales de gaz à effet de serre. Depuis 2000, une baisse des émissions industrielles est constatée. Elle est due principalement aux efforts engagés par les entreprises industrielles pour améliorer leur efficacité énergétique ou pour diminuer leur empreinte carbone en substituant les énergies fossiles par des énergies renouvelables²⁰.

La décarbonation de l'industrie apparaît aujourd'hui comme un enjeu majeur, à la fois pour des raisons géopolitiques, économiques et environnementales. Elle est nécessaire pour atteindre les objectifs de neutralité carbone, pour la souveraineté énergétique nationale mais également pour la compétitivité des entreprises françaises. La mise en œuvre d'une décarbonation efficace implique une stratégie claire et ambitieuse sur les technologies vertes qui nécessitent le développement de procédés innovants et de solutions pour limiter l'empreinte carbone des bâtiments et équipements industriels.

Le plan d'investissement France 2030, qui prend le relais du plan de Relance, compte une enveloppe de 5,6 milliards d'euros dédiés également au soutien de la décarbonation des sites industriels. Cette enveloppe représente ainsi 4 milliards d'euros destinés au soutien de la décarbonation profonde des sites industriels les plus émetteurs, 1 milliard d'euros pour le déploiement de solutions matures et 610 millions d'euros au soutien de l'innovation et au déploiement de solutions innovantes pour la décarbonation, dans le cadre de différents appels à projets.

Une grande majorité de ces projets va nécessiter le dépôt d'une demande d'autorisation environnementale afin de pouvoir mettre en œuvre de nouvelles installations permettant de consommer moins d'énergie, de substituer les combustibles fossiles par des combustibles renouvelables ou la mise en œuvre de technologies vertes.

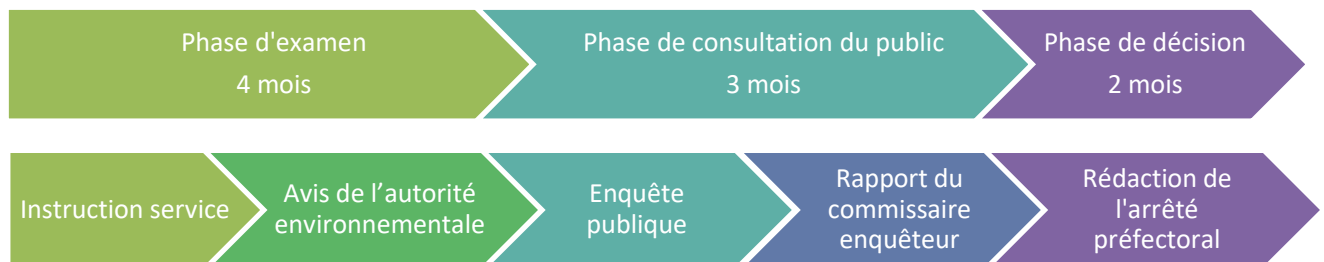
²⁰ Théma de la DGE « Décarbonation de l'industrie », 2023. Les émissions de l'industrie manufacturière ont diminué de 139,3 MtCO_{2e} en 1990 à 76,3 MtCO_{2e} en 2019, ce qui correspond à une baisse de 45 % sur la période. En agrégé, cette baisse résulte principalement de l'amélioration de l'« efficacité GES » (c'est-à-dire une amélioration à la fois de l'efficacité énergétique des entreprises et de l'intensité en émissions de l'énergie et des procédés industriels utilisés) à hauteur de - 75 points, et pour une part plus limitée d'un moindre dynamisme de l'industrie relativement à l'activité globale (- 9 points). En sens inverse, la hausse de la production globale a contribué à l'évolution des émissions à hauteur de + 39 points.

Il est dans l'intérêt collectif que ces projets puissent être mis en œuvre dans les meilleurs délais.

La procédure de demande d'autorisation environnementale est décrite aux [articles L. 181-1 et suivants](#) du code de l'environnement. Cette procédure se déroule en trois phases successives (article L. 181-9 du code de l'environnement) :

- Une phase d'examen
- Une phase de consultation du public
- Une phase de décision

L'ensemble de ces trois phases compose le délai théorique de la procédure d'autorisation environnementale qui est de 9 mois :



De plus, l'article L. 181-10 du code de l'environnement précise les conditions de mise en œuvre de la phase de consultation du public. Ainsi, lorsque le projet objet de la demande d'autorisation environnementale est soumis à l'obligation de réaliser une évaluation environnementale conformément aux dispositions de l'[article L. 122-1](#) du code de l'environnement, la consultation du public prend la forme d'une enquête publique dont les modalités sont décrites aux [articles L. 123-1 et suivants](#) du code de l'environnement.

Dans le droit français, la réalisation de la phase d'examen, comportant l'instruction des services des administrations compétentes, et l'avis porté par l'autorité environnementale sur l'étude d'impact conditionnent le lancement de l'enquête publique.

L'[article R. 123-8](#) précise les pièces et documents devant constituer le dossier soumis à l'enquête publique. Ce dernier est composé de l'étude d'impact, de l'avis porté par l'autorité environnementale sur l'étude ainsi que de la réponse écrite du maître d'ouvrage à cet avis.

L'obligation de disposer de l'avis de l'autorité environnementale au moment de l'enquête publique existe depuis l'origine de celle-ci, cet avis ayant pour vocation d'éclairer l'autorité décisionnaire sur les incidences environnementales notables du projet ainsi que le public.

En revanche, l'obligation de joindre la réponse écrite du porteur de projet à l'avis de l'autorité environnementale a été introduite récemment par la [loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du](#)

public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

En conséquence, dans la procédure française :

- Le public est mis en situation d'exprimer ses remarques sur le dossier à un stade tardif de la procédure, son avis étant précédé par l'instruction qui peut déjà s'accompagner de modifications substantielles du projet.
- Le séquençage des différentes phases de la procédure, avec des points d'attente obligatoires, font de la France un des pays européens où le délai réel d'obtention des permis d'exploiter est le plus long. Ces incertitudes et le manque de visibilité sur les délais de procédure sont un frein au développement des projets de décarbonation et à l'implantation d'entreprises industrielles.

Depuis 2019, le nombre de projets industriels concernés par la mise en œuvre de la procédure de l'autorisation environnementale est de 3240 pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et de 1248 pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA), soit un total de 4 488 autorisations environnementales.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La Charte de l'environnement dispose dans son article 1er que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et dans son article 6 que « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

Le principe de participation du public figure parmi les principes du droit de l'environnement depuis la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement²¹ et figure désormais au niveau constitutionnel sous la forme d'un « droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement », à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004.

L'article 7 de la charte de l'environnement dispose : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

L'application du principe de l'article 7 de la charte de l'environnement est prévu notamment par les articles L. 123-19-1 et suivants du code de l'environnement. Ces articles prévoient explicitement qu'ils ne sont applicables que lorsque d'une procédure particulière organisant la

²¹ [Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.](#)

participation du public à l'élaboration de décision ayant une incidence sur l'environnement n'est pas prévue par d'autres dispositions législatives.

Le Conseil constitutionnel a précisé que ne relèvent du pouvoir réglementaire que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur²². Par ailleurs, le Conseil a censuré une disposition qui prévoyait le principe même d'une participation du public mais dont le législateur n'avait en revanche pas précisé les conditions et les limites dans lesquelles devaient s'exercer ce droit²³.

Le présent projet de loi prévoit non seulement le principe de la participation du public, mais aussi sa durée et ses modalités.

Les principes de la Convention d'Aarhus se retrouvent de surcroît dans cette charte, intégrée au préambule de la Constitution de 1958 depuis la révision constitutionnelle du 1er mars 2005.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement ont largement été encouragés par le droit international. La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992²⁴, la convention d'Aarhus de 1998²⁵ ou les directives n°2003/35 (concernant la participation du public et modifiant notamment la directive 85/337/CEE) et n° 2003/4/CE (concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement)²⁶ ont contribué à développer la démocratie environnementale en droit interne.

S'agissant de l'évaluation environnementale, les règles en droit interne sont issues de la [directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement](#), modifiée par la [directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014](#). Cette directive est venue abroger la [directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement](#). Elle comprend notamment, à l'article 6, des dispositions relatives à la participation du public, encadrant en particulier les informations qui doivent être notifiées au public ou la durée minimale de la participation du public. Ces dispositions sont transposées dans le droit actuel par l'enquête publique du code de l'environnement (articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement).

²² Décision n° 2008-564 DC, 19 juin 2008.

²³ Décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014.

²⁴ [Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques](#), signée à Rio (Brésil), 9 mai 1992.

²⁵ [Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement](#), Organisation des Nations unies, signée à Aarhus (Danemark), 25 juin 1998.

²⁶ [Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil](#).

La transposition de la directive 2011/92/UE modifiée a été introduite au sein du Titre II relatif à l'information et participation des citoyens du Livre 1^{er} du code de l'environnement.

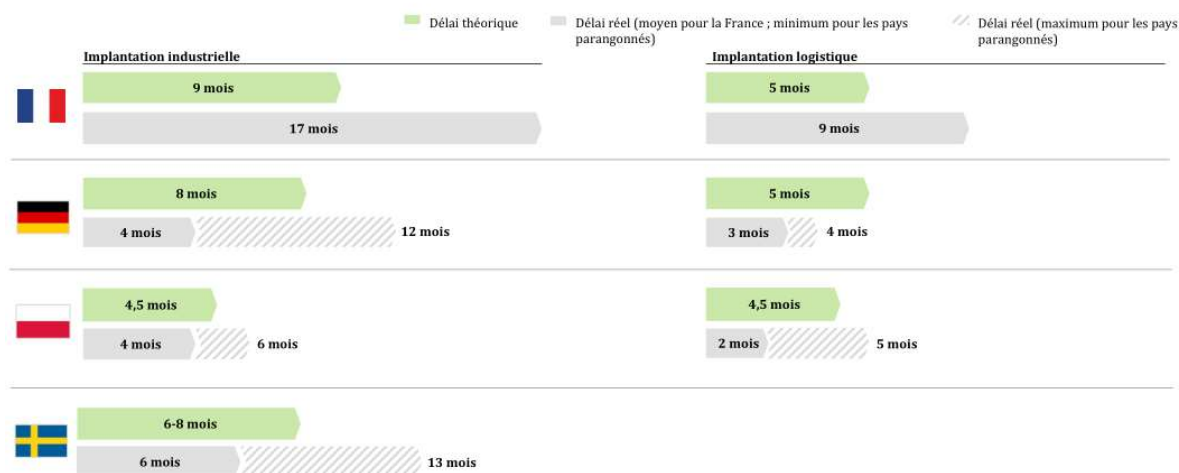
1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Un parangonnage européen des procédures environnementales préalables à l'implantation d'une activité économique est présenté dans le rapport « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France » produit par Laurent Guillot.

La comparaison de la procédure française avec les procédures allemande, suédoise et polonaise montre que : bien que la durée théorique des procédures d'implantation soit comparable entre la France et ces voisins européens, la durée réelle constatée des procédures administratives françaises était bien plus importante. Les délais de procédure semblent être davantage maîtrisés dans les pays parangonnés.

En moyenne, la différence entre le délai théorique et le délai réel de la procédure d'autorisation environnementale est de (+) 8 mois et la différence entre le délai théorique et le délai réel de la procédure d'enregistrement est de (+) 4 mois.

Figure 1 : Comparaison des délais théoriques et réels d'implantation en France et dans les pays parangonnés



Sources : Analyse du droit applicable en France et dans les pays parangonnés ; analyse d'une extraction du système d'informations S3IC de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique ; entretiens ; mission.

Une des raisons de cette différence de délai, responsable de 40% de l'écart entre le délai théorique et le délai réel (soit (+) 3 mois), est la succession des délais intercalaires entre les phases de la procédure d'autorisation qui découlent du caractère séquentiel de celle-ci, en particulier pour l'organisation de l'enquête publique.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Comme indiqué au point 1, le rapport Guillot a permis de mettre en évidence que le délai réel de la procédure s'écarte significativement du délai réglementaire de celle-ci. En France, le délai total moyen de la procédure d'autorisation environnementale sur la période 2017-2019 était de 16,9 mois pour un délai théorique qui devrait être entre 9 et 12 mois selon la complexité du projet.

Ce délai réel correspond à la perception des délais par le porteur de projet après le dépôt de son dossier auprès de l'administration jusqu'à l'obtention du permis d'exploiter et ne tient pas compte des suspensions imputables au porteur de projet (pour qu'il fournisse des éléments nécessaires et non présent initialement).

Afin de permettre à la France de rester attractive en Europe mais également au niveau international et de réaliser la transformation écologique et énergétique nécessaire pour respecter ses engagements vis-à-vis du pacte vert, une réforme systémique de la procédure d'autorisation environnementale et une modernisation de la consultation publique sont nécessaires.

Aussi l'article 2 modifie des dispositions législatives relatives à la procédure d'autorisation environnementale et à la consultation du public qui en découlent en créant une nouvelle procédure *ad hoc* plus simple, plus lisible et plus participative.

Cet article modifie des procédures relatives au déroulement de l'instruction d'une demande d'autorisation environnementale dont leurs fondements se trouvent dans la loi aussi le recours au vecteur législatif est nécessaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

En renforçant la consultation du public et en lançant en même temps les différentes instructions administratives, l'objectif de cette mesure est d'améliorer l'impact de la participation du public à la définition des projets industriels et d'accélérer les procédures pour faciliter la réindustrialisation de la France.

Cette mesure permettra de gagner trois mois une fois le dossier déposé, et même souvent davantage, en évitant les temps de passage de relais ou de blocage entre administrations. En outre, en amont du dépôt du dossier, un accompagnement renforcé du demandeur sera mis en place pour qu'il soit à même de bien identifier les enjeux, notamment environnementaux, et d'y apporter les réponses adaptées.

Lors de la consultation, la transparence des avis rendus permettra au public d'être davantage partie prenante de l'évolution du projet, jusqu'à la délivrance du permis d'exploiter.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé, comme pour la [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production des énergies renouvelables](#), de ne mettre en œuvre une procédure simplifiée et accélérée que pour un nombre restreints de projets relatifs à l'industrie verte.

Toutefois, introduire des critères supplémentaires et des modalités d'application variables à une procédure administrative complexifie le droit au lieu de le simplifier tant pour les porteurs de projets que pour les services des administrations en charge de les mettre en œuvre. Et ces complexifications se matérialisent souvent par des délais supplémentaires le temps d'être certain, dans une optique de robustesse des procédures, que la procédure choisie est bien adaptée.

3.2. OPTION RETENUE

La solution retenue consiste à :

- Allonger la durée de la consultation du public de 1 à 3 mois en la faisant débiter dès le début de la procédure et non en fin de phase d'examen.
- Réaliser de manière simultanée et dès le début de la procédure la consultation du public, et les diverses consultations administratives qui sont aujourd'hui réalisées en série : il s'agit de l'instruction du service instructeur, de l'instruction des autres services de l'État associés, de l'avis de l'autorité environnementale et de l'avis des collectivités.

La mesure proposée permet de paralléliser l'instruction des différents services et la consultation du public :



La consultation du public sera conduite par un commissaire enquêteur choisi sur les listes des tribunaux administratifs, sauf dans le cas où il y aurait eu une concertation préalable, auquel cas ce garant assurera, sauf empêchement, la conduite de l'enquête afin de favoriser un continuum dans la participation du public. Dans tous les cas, c'est au tribunal administratif qu'il reviendra de procéder à la désignation, afin de donner les mêmes garanties d'impartialité que dans le cas d'une enquête publique « classique ».

Afin d'assurer une bonne interactivité et de lutter contre la fracture numérique, le commissaire enquêteur organise, avec la participation du pétitionnaire, une réunion publique d'ouverture et une de clôture, et recueille les observations des parties prenantes jusqu'à la clôture de la consultation. En outre, la consultation intègre également des modalités de participation par voie électronique actuelle telle qu'elle est précisée à l'article L. 123-19 du code de l'environnement (pour mémoire, dans ce cadre, il est possible de demander un dossier papier).

Cette nouvelle consultation du public est conçue pour assurer une grande interactivité, favorisant la possibilité effective pour le public d'améliorer le projet, non seulement parce qu'il

sera associé plus tôt et plus longtemps mais aussi par la transparence assurée en temps réel. En effet, elle permettra à chacun de connaître, au fur et à mesure de leur émission, les avis de tous, y compris ceux des administrations et de l'autorité environnementale, qui dispose de deux mois pour rendre le sien. Les délais sont donc organisés pour que cet avis soit visible un mois comme aujourd'hui. La disposition législative bloquant pour une enquête publique le lancement de la consultation du public dans l'attente d'une réponse à cet avis ne sera pas applicable, puisque la consultation est lancée dès le départ.

Les réponses du pétitionnaire, que ce soit aux observations du public ou aux avis rendus, seront également communiquées « en temps réel ». Afin d'assurer que les améliorations du projet qui en résultent – sauf bien sûr si elles remettaient au cause son économie globale - ne vicient pas la consultation réalisée et n'obligent pas à la refaire, il est précisé que ces réponses sont réputées intégrées au dossier de demande. C'est ainsi une véritable interaction qui est mise en place et qui permettra une association du public pendant trois fois plus de temps qu'actuellement tout en réduisant le délai global.

Cette mesure permettra de réduire le délai théorique de la procédure de 9 mois à 6 mois, mais surtout concourra à réduire le délai total réel de la procédure en permettant au dossier du pétitionnaire de gagner plus rapidement en qualité sur le fond. Le lancement de la procédure aura lieu dès lors que le dossier sera jugé complet et recevable, par le service chargé de l'instruction, et les questions complémentaires qui apparaissent ensuite pourront être traitées de façon interactive et non plus séquentielle.

Ces nouvelles modalités de consultation du public font néanmoins l'objet de deux exceptions :

- Conservation du principe transversal de participation par voie électronique dès lors qu'on rentre dans le cadre d'une actualisation de l'étude d'impact
- Conservation de l'enquête publique s'il y a en même temps une procédure nécessaire au projet autre que l'autorisation environnementale et l'autorisation d'urbanisme (par exemple une mise en conformité des documents d'urbanisme)

In fine, le commissaire enquêteur rendra, dans un délai légèrement raccourci, un rapport synthétisant la matière recueillie et des conclusions motivées (sans effet sur le contentieux). Un retard dans la réception du rapport ne bloquera plus la poursuite du processus (au pire, une synthèse sera in fine réalisée par l'administration avant la décision).

Lors de l'élaboration du projet de loi, la disposition relative à la possibilité de permettre de prolongée la consultation du public par une consultation complémentaire en cas de modification mettant en cause l'économie générale du projet qui figure à l'article L.123-14 du code de l'environnement a fait l'objet de discussions, notamment sur l'opportunité de l'intégrer ou non à la nouvelle procédure de demande d'autorisation environnementale.

Il a été décidé de ne pas reprendre cette disposition pour la nouvelle procédure de demande d'autorisation environnementale dans un souci d'équilibre entre accélération des procédures et préservation de la qualité des projets.

En effet, si l'objectif de l'article 2 est d'accélérer les procédures afin de faciliter les implantations industrielles, la contrepartie pour le porteur de projet pour pouvoir bénéficier de cette accélération est de fournir un dossier solide et qualitatif. S'il apparaît au cours de la procédure que des changements substantiels et notables modifiant l'équilibre général du projet s'avèrent nécessaires, c'est que le projet initial n'a pas fait l'objet d'une construction et d'une étude assez approfondie, et qu'il convient dès lors pour le porteur de projet de compléter son projet.

Par ailleurs, tout comme pour la procédure de l'enquête publique, l'article 2 reprend la disposition par laquelle le juge administratif des référés peut faire droit à toute demande de suspension d'une décision prise sans que la participation du public ait eu lieu alors qu'elle était requise. Cette possibilité s'applique aux décisions prises dans le cadre de la nouvelle procédure de consultation du public.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La disposition proposée crée dans le code de l'environnement :

- un nouvel article L. 181-10-1 relatif à la mise en œuvre de la procédure d'autorisation environnementale simplifiée et modernisée ;
- un nouvel article L. 123-1-13.

Sont également modifiés, outre des dispositions de coordination :

- les articles relatifs à la procédure d'autorisation environnementale suivants : L. 181-9, L. 181-10, L. 181-31 ;

- les articles L. 123-1-A, L. 123-2, L. 123-7, L. 123-16 et L. 123-19 du code de l'environnement relatif à la consultation du public.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Ces modifications sont conformes avec les directives européennes, en particulier la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014.

Cette directive prévoit notamment :

- que le public soit consulté à un stade précoce de la procédure ;

- que le public soit consulté pendant au moins 30 jours ;
- que l'avis de l'autorité environnementale soit mis à disposition du public dès qu'il est disponible (ce qui est déjà assuré par ailleurs au niveau législatif) ;
- que le dispositif prévoient un délai raisonnable pour les différentes phases de la procédure.

Ainsi, la mesure proposée, qui prévoit une consultation du public plus précoce et dont le délai va au-delà du temps laissé à l'autorité environnementale pour rendre son avis (deux mois), va dans le sens d'un meilleur respect de ces dispositions.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Cette mesure a pour objectif d'accélérer la procédure d'obtention du permis d'exploiter de plusieurs mois et donc de réduire les délais d'implantation des nouvelles activités ou d'extension d'activités existantes. Ces délais réduits seront plus compatibles avec la réalité du temps industriel.

L'accélération de la mise en œuvre des projets industriels renforcera l'attractivité de la France ce qui permettra également de disposer plus rapidement de capacités de production garantissant la souveraineté économique et énergétique.

De plus, l'implantation accélérée de procédés et de technologies verts contribuera à décarbonner l'économie française.

A terme, cette mesure permettra également aux entreprises françaises de gagner en compétitivité en leur permettant d'accéder au plus rapidement à leur marché.

La diminution de la durée des procédures aura également des effets favorables sur le coût complet des projets en limitant la mobilisation des capacités d'investissement des entreprises et favorisera également la création d'emplois industriels.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La mise en œuvre d'une procédure d'autorisation environnementale nécessite la réalisation d'études environnementales et techniques complexes. Pour les aider dans leur démarche, les entreprises font appel, dans une grande majorité des cas, à des bureaux d'études spécialisés.

Le coût d'une prestation pour la réalisation d'un dossier de demande d'autorisation environnementale et pour l'accompagnement du pétitionnaire par ses conseils varie entre 10 000 et 30 000 euros selon la complexité du projet mais également selon la durée de l'accompagnement nécessaire.

L'appropriation de la nouvelle procédure, qui ne vise pas à changer les règles de fond mais seulement à alléger les aspects procéduraux de l'instruction d'une demande d'autorisation, peut être jugée à un à deux jours de travail pour un cadre au niveau de chaque entreprise concernée.

Cette mesure permettrait de faire gagner au minimum 3 mois de procédure, ce qui aura pour impact un gain financier moyen pour l'entreprise d'environ 850 000 euros par projet.

4.2.3. Impacts budgétaires

Néant.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Comme pour les porteurs de projets privés, dans le cas où un projet industriel est porté par une collectivité, la mesure proposée a pour effet d'accélérer également les procédures de ces projets.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La procédure de demande d'autorisation environnementale est une procédure lourde pour les services déconcentrés.

Les inspecteurs des installations classées en région ou département réalisent à la fois l'instruction des demandes d'autorisation initiale, l'instruction des demandes de modifications / évolutions des sites industriels, et le contrôle des établissements de leur ressort géographique qui peut conduire parfois à devoir ajuster les prescriptions applicables aux sites.

L'accélération des procédures et la parallélisation d'étapes nécessiteront une adaptation des services de l'Etat, en matière de processus et de moyens, pour atteindre les objectifs poursuivis. Le renforcement des phases amont à l'instruction, pour guider les porteurs de projets sur les attendus de la réglementation (en général) et les spécificités environnementales du site envisagé (en particulier), nécessitera également de mobiliser des effectifs pour les projets concernés. Cette phase amont de l'autorisation environnementale n'est pas imposée par le présent article mais est opportune pour rendre efficace la parallélisation d'étapes.

La mesure n'implique aucune instruction supplémentaire, ni analyse complémentaire, pour les services instructeurs.

Cette mesure a vocation à simplifier la procédure d'autorisation environnementale en supprimant le nombre d'étapes total, ce qui permet de gagner en fluidité et en transparence.

La parallélisation des instructions de chaque service permet de responsabiliser chacun au respect de ces délais intrinsèques sans entraver le déroulement global de la procédure. En effet, les services instructeurs ne sont plus en attente des contributions des autres services, chacun des avis étant mis en ligne, dès sa finalisation, sur le forum.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

L'accélération de la mise en œuvre de projets d'implantations industriels verts permettra de réduire l'empreinte carbone des modes de productions actuels, ce qui contribuera à la diminution des émissions de gaz à effet de serre. La mise en œuvre d'une décarbonation effective et efficace aura un effet positif sur la qualité de l'air.

La réindustrialisation de la nation a également pour objectifs de sécuriser les approvisionnements en matière et matériaux stratégiques ainsi que de garantir l'indépendance énergétique. L'effet attendu est de pouvoir garantir une stabilité des prix pour les biens de grandes consommations et les biens du quotidien.

Au-delà de contribuer à la souveraineté, cette mesure améliore considérablement la participation du public au développement de la vie économique de proximité. Avec une consultation du public d'une durée de 3 mois au cours de laquelle auront lieu au moins deux réunions publiques de présentation du projet par le porteur de projet et organisées par le commissaire enquêteur, le citoyen pourra obtenir une information de qualité sur le projet et exprimer son avis soit directement au cours d'une réunion publique soit sur le forum qui sera également mis en place dès le début de l'enquête publique étendue.

Le forum qui sera ouvert durant toute la durée de la consultation du public permet d'une part de mettre à disposition les éléments du dossier du projet tels que l'étude d'impact, les avis des différents services, l'avis de l'autorité environnementale et d'autre part de recueillir les avis et les questions du public qui seront visibles par tous ainsi que les réponses du porteur de projet.

Cette mesure permet une meilleure mise à disposition de l'information et permet au citoyen d'échanger directement avec le porteur de projet afin qu'il puisse mieux appréhender les enjeux et les contraintes du projet et ainsi donner son avis éclairé sur celui-ci.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cette mesure permet d'améliorer significativement la participation du public et par corollaire la prise en compte de l'environnement et du territoire dans lequel s'inscrit le projet. La consultation du public permet un échange direct et de qualité entre le citoyen et le porteur de projet. Cet échange permet d'enrichir la prise en compte de l'environnement et des enjeux écologiques et ainsi de faire évoluer le projet pour une meilleure insertion dans le territoire.

L'accélération des projets ne se fait aucunement au détriment de la protection de l'environnement ou d'une concertation de qualité avec le public bien au contraire. Cette nouvelle procédure favorise les échanges et ainsi la prise en compte des contraintes environnementales dans le projet.

Cette mesure contribuera à l'accélération des projets de décarbonation de l'industrie nécessaire à la transition énergétique et écologique.

La stratégie nationale bas-carbone (SNBC) montre qu'il est nécessaire de réduire fortement l'empreinte carbone de l'industrie, la trajectoire visant une réduction de 35 % des émissions du secteur industriel en 2030 par rapport à 2015 et de 81 % à l'horizon 2050. Cette mesure contribuera fortement à l'atteinte de cet objectif.

Ces actions, qui permettent l'implémentation plus rapide des progrès techniques dans l'industrie, et sa transformation en une industrie adaptée aux enjeux de sobriété, concourent à une amélioration de l'environnement, tant par une consommation moindre de ressources que par une diminution des rejets de toutes sortes.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable le 5 mai 2023.

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) a été consulté à titre facultatif en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement et a rendu un avis le 4 mai 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions du présent article s'appliquent aux demandes d'autorisation environnementale déposées à compter d'une date fixée par décret, et au plus tard à compter de l'expiration d'un délai d'un an après la publication de la présente loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition est applicable sur l'ensemble du territoire français métropolitain.

S'agissant de l'application outre-mer, la disposition est applicable de plein droit aux départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution) ; elle ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

S'agissant de Mayotte, il existe une dérogation à l'enquête publique²⁷.

5.2.3. Textes d'application

Les dispositions du présent article s'appliquent aux demandes d'autorisation environnementale déposées à compter d'une date fixée par décret, et au plus tard un an après la publication de la présente loi. En outre, il sera indispensable de procéder à des modifications de coordination dans la partie réglementaire du code de l'environnement afin de prendre en compte et d'intégrer la nouvelle procédure dans les articles déjà existant.

²⁷ Article L. 651-3 de code de l'environnement

Article 3 – Mutualiser les concertations de la phase amont

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La Commission nationale du débat public (CNDP) a été créée en 1995 par la [loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement](#), dite « Loi Barnier ».

En effet, si la participation du public existait en droit français dans le cadre de la procédure de l'enquête publique (loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement), la pratique du débat public est née avec la loi Barnier de 1995 portant sur le renforcement de la protection de l'environnement. La loi a ainsi conduit à la mise en place d'une instance garante de la participation du public au processus décisionnel qu'est la CNDP, qui s'est posée initialement comme un « tiers garant » du débat objectif et neutre. La CNDP ne dispose pas du droit d'auto saisine et doit donc être saisie, le plus souvent par le responsable du projet, mais aussi possiblement par des citoyens, des associations ou des élus lorsqu'ils considèrent que le niveau de garantie du processus de participation du public retenu par le porteur de projet n'est pas suffisamment élevé. En cela, la CNDP joue donc le rôle de tiers entre le porteur de projet et le public, et est également la garante de la participation du public sur la base d'une information fiable pendant la phase d'élaboration du projet. La CNDP favorise également l'émergence d'alternatives et d'expertises complémentaires et ne prend pas position sur l'opportunité des projets, plans ou programmes en tant qu'instance neutre et indépendante, mais elle éclaire sur leurs conditions de faisabilité.

Depuis, ses compétences n'ont cessé de croître²⁸. Elle devient une autorité administrative indépendante suite à l'adoption de la [loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité](#). Les ordonnances du 3 août 2016 ont ensuite réformé les procédures de participation du public. La réforme de 2016 a élargi le droit de saisine de la CNDP, déjà ouvert aux parlementaires, collectivités et associations, à la population et a créé un droit d'initiative s'exerçant auprès du préfet. Ainsi, le code de l'environnement permet notamment aux ressortissants de l'Union européenne résidant en France, sous réserve de certaines conditions, de demander :

- A la CNDP, l'organisation d'un débat public ou d'une concertation préalable au sujet d'un « grand projet » en cours d'élaboration (art. L.121-8)

²⁸ Voir [art.L.121-1 du code de l'environnement](#). La CNDP est notamment chargée de veiller à au respect de la participation du public, d'organiser un débat public ou une concertation préalable dans certaines circonstances, veiller au respect de bonnes conditions d'information du public, demander la réalisation d'études techniques ou d'expertises complémentaires, conseiller les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage ou personne publique responsable sur toute question relative à la participation du public, émettre des avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la participation du public

- Au préfet, l'organisation d'une concertation préalable au sujet de certains projets, plans ou programmes soumis à évaluation environnementale et bénéficiant de fonds publics à partir d'un certain montant (art. L.121-19).

La CNDP a pour mission d'informer les citoyens et de faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte dans le processus de décision des grands projets d'aménagement et d'équipement d'intérêt national. En cela, la CNDP contribue à diffuser la culture du débat public.

Par exemple, la CNDP a lancé, le 27 octobre 2022, un débat public sur le nouveau programme nucléaire national, et plus précisément sur un programme de six réacteurs nucléaires de type « EPR2 » et le projet Penly en Seine-Maritime. Ce débat public a été clôturé le 27 février 2023 après 8 « temps forts » structurés autour de grandes questions ayant permis une participation du public en présentiel et en ligne. S'agissant d'un projet d'équipement industriel, la CNDP a organisé un débat public du 7 mars au 7 juillet 2018 au sujet du projet « Montagne d'Or » en Guyane qui était un projet d'exploitation de mines. Au cours de ce débat public, différents dispositifs ont été déployés et près de 1500 personnes ont participé aux rencontres organisées. Par ailleurs, plus de 5 900 visites ont été enregistrées sur la [plateforme de participation en ligne](#) et 232 avis, 211 questions, 184 commentaires, 39 contributions et 16 cahiers d'acteurs ont été versés au débat public. Ce projet a été abandonné en 2019, témoignant de la prise en compte du point de vue du public dans le processus de décision.

La [directive n° 2011/92/UE](#), modifiée par la [directive n°2014/52/UE du 16 avril 2014](#), et la [Convention d'Aarhus](#) fixent une exigence d'information et de participation du public en amont²⁹. Au niveau national, l'article 7 de la charte de l'environnement à valeur constitutionnelle consacre le droit à la participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. La participation du public est principalement traitée dans le code de l'environnement.

Conformément à [l'article L.121-1 du code de l'environnement](#), la Commission nationale du débat public « *est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories de projets mentionnés à l'article L. 121-8 dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

[L'article L. 121-8 du code de l'environnement](#) précise que la CNDP est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement « *qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat* ».

²⁹ [CJUE 4 mai 2006, Barker, aff. C-290/03](#).

Lorsqu'elle est saisie, la CNDP détermine les modalités de participation du public au processus de décision, et peut opter pour le débat public ou la concertation préalable. La loi prévoit deux principales procédures pour les projets dont elle est saisie :

- le débat public : organisé par la CNDP, sous l'égide d'une commission particulière du débat public. Sont directement soumis à cette procédure les très grands projets listés à l'article R. 121-2 du code de l'environnement et, depuis la réforme du 3 août 2016, certains plans et programmes de niveau national conformément à l'article L. 121-8 du même code. Le débat public se déroule en principe sur une durée de 4 à 6 mois, et intervient avant l'engagement des études préliminaires.
- la concertation préalable : organisée par le porteur de projet, sous l'égide d'un garant nommé par la CNDP. Son champ a été précisé par [l'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016](#) : la concertation préalable concerne les projets, plans et programmes (sauf exceptions) soumis à évaluation environnementale et ne faisant pas l'objet d'une saisine de la commission nationale du débat public. Lorsque sa mise en œuvre est décidée, la concertation préalable doit durer entre 15 jours et trois mois, et la publication d'un compte-rendu est obligatoire. Un tiers garant peut être nommé par la CNDP.

Dans les deux cas, la CNDP détermine les modalités de participation du public. Quand le projet se situe au-dessus du seuil mentionné à l'article L. 121-8-I du code de l'environnement fixé par le [décret n°2021-1000 du 30 juillet 2021 portant diverses dispositions d'application de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique et de simplification en matière d'environnement](#)³⁰, la saisine est obligatoire pour le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable. Pour les projets en dessous du seuil de l'article L. 121-8-I du code de l'environnement mais supérieurs aux seuils planchers mentionnés à l'article L. 121-8-II, la saisine est facultative mais la publication est obligatoire, et le maître d'ouvrage doit préciser les modalités de concertation qu'il envisage.

Ces modalités de participation permettent de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales des projets, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Ce débat ou cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre. Ce débat ou cette concertation porte également sur les modalités d'information et de participation du public après sa clôture.

La concertation, définie par les [articles L.121-15-1 à L.121-21 du code de l'environnement](#), est une concertation préalable avec des délais fixés. Elle concerne la concertation préalable relevant de la CNDP et la concertation préalable pour les projets qui ne relèvent pas de la CNDP. Les projets relevant de la concertation du code de l'urbanisme en sont clairement exclus afin d'éviter une double concertation. Toutefois, il peut être fait appel à la concertation du code de l'environnement après accord de l'autorité compétente lorsque le projet est soumis en partie à

³⁰ On retrouve ces seuils à l'[art. R.121-2 du code de l'environnement](#).

concertation obligatoire au titre de l'article [L. 103-2 du code de l'urbanisme](#)³¹ et qu'il peut également être soumis en partie à concertation préalable du code de l'environnement. La concertation préalable peut être suivie d'une concertation continue jusqu'à l'enquête publique décidée par la CNDP.

En matière de développement des énergies renouvelables, la [loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance](#), a modifié l'article L. 121-8-1 du code de l'environnement, permettant au ministre chargé de l'énergie de saisir la commission nationale du débat public (CNDP) en amont de la procédure de mise en concurrence d'un projet, afin de déterminer les modalités de participation du public au processus de décision. La décision ministérielle prise à l'issue de ce débat peut identifier des zones potentielles d'implantation des projets qui seront retenues pour les appels d'offres à venir.

La [loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique](#) (dite loi ASAP) a créé, à l'article L. 121-8-1 du code de l'environnement, la possibilité pour le ministre chargé de l'énergie de consulter le public, selon des modalités définies par la CNDP, sur l'identification de plusieurs zones potentielles d'implantation de projets de parcs éoliens en mer, afin de pouvoir lancer plusieurs procédures de mise en concurrence sur la base d'une participation du public commune. Cette mutualisation permet de consulter le public sur une échelle territoriale plus appropriée, avec une vision géographique cohérente pour une façade maritime.

Enfin, la [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#), a modifié l'article L. 121-8-1 du code de l'environnement afin de pouvoir mutualiser la procédure de participation du public relatives à la révision du document stratégique de façade (DSF) avec la procédure de participation du public relative aux projets d'implantation de parcs éoliens en mer.

La réglementation française prévoit une saisine obligatoire ou facultative de la commission nationale du débat public (CNDP) pour les grands projets d'infrastructures ou d'équipements, sur la base de seuils définis par voie réglementaire. La CNDP décide ensuite, de manière indépendante, la suite à donner : organisation d'un débat public, d'une concertation préalable ou pas de concertation.

En pratique, pour les projets d'implantations industrielles soumis à la CNDP, la décision d'organisation d'une concertation préalable avec garant est systématique.

La procédure complète de concertation préalable – depuis la saisine de la CNDP par le porteur de projet jusqu'à la remise du bilan de la concertation établi par les garants – s'étale sur une durée minimale théorique comprise entre 6 et 8 mois.

L'article L. 121-11 précise les délais de la procédure :

³¹ Ces projets sont : la création d'une zone d'aménagement concerté ; les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article [L. 122-1](#) du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat ; les projets de renouvellement urbain.

« La Commission nationale du débat public établit et publie le calendrier de déroulement du débat public, dont la durée ne peut excéder quatre mois pour les projets et six mois pour les plans et programmes mentionnés au IV de l'article L. 121-8. La durée peut être prolongée de deux mois par une décision motivée de la Commission nationale du débat public.

La Commission nationale du débat public peut demander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable de compléter le dossier qu'il est prévu de soumettre au débat public. Le débat ne peut commencer que lorsque la Commission nationale du débat public a considéré le dossier complet.

Dans un délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat public, le président de la Commission nationale du débat public publie un compte rendu du débat et en dresse le bilan. »

Or, dans les faits, il est constaté que cette procédure peut durer au-delà de 12 mois. Si les entreprises adhèrent généralement aux enjeux d'association du public et de bonne acceptabilité locale de leur projet qui sous-tendent la réglementation relative à la « concertation amont », la durée importante de la procédure est à l'origine de difficultés récurrentes pour concilier le calendrier d'obtention des autorisations administratives et le planning industriel.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La Charte de l'environnement dispose, dans son article 1^{er}, que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et dans son article 6 que « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

Le principe de participation du public figure parmi les principes du droit de l'environnement depuis la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement³² et figure désormais au niveau constitutionnel sous la forme d'un « droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement », consacré à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004.

Dans sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel donne toute l'effectivité à cette obligation d'information et de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement au titre de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Ainsi, c'est en se prononçant sur l'article 7 de la Charte de l'environnement que le Conseil reconnaît, dans sa décision n°2008-564 DC³³, la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel relève une incompétence négative du législateur dans le cadre de dispositions renvoyant au décret la charge de fixer les mesures d'accès du public à des informations en matière d'environnement, matière qui aurait dû être fixée par la loi.

³² [Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.](#)

³³ [Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, « Loi relative aux organismes génétiquement modifiés ».](#)

C'est également l'avis du Conseil d'Etat dans son arrêt *CRIIGEN* du 24 juillet 2009³⁴, qui affirme que l'article 7 de la Charte de l'environnement réserve au législateur le soin de préciser les conditions et limites dans lesquelles s'exercent le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Le pouvoir réglementaire ne peut donc plus agir en la matière puisque les conditions et limites de cet accès à l'information et de la participation à l'élaboration des décisions est le fait de la loi.

Dans sa décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011³⁵, le Conseil constitutionnel indique que le respect de l'information et la participation du public en matière environnementale est un droit garanti par la Constitution, et que par conséquent des dispositions qui n'assurent pas ce droit s'exposent à une censure constitutionnelle pour motif d'incompétence négative du législateur.

Les principes de la Convention d'Aarhus se retrouvent de surcroît dans la Charte, intégrée au préambule de la Constitution de 1958 depuis la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement ont largement été encouragés par le droit international. La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992³⁶, la convention d'Aarhus de 1998³⁷ ou la directive n° 2003/4/CE (concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement)³⁸ ont contribué à développer la démocratie environnementale en droit interne.

La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992 est une convention adoptée au Sommet de la Terre de Rio en 1992 qui rassemble aujourd'hui 197 pays signataires. Son objectif ultime est de « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». Elle reconnaît trois grands principes : le principe de précaution, le principe des responsabilités communes mais différenciées et le principe du droit au développement.

La CCNUCC institue la Conférence des parties (COP) qui est l'organe suprême de la convention et se réunit chaque année depuis 1995. Elle rassemble les représentants des États qui ont signé la CCNUCC, ainsi que les acteurs de la société civile que sont les organisations non gouvernementales (ONG), les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises, ce qui témoigne d'une conception élargie de la participation du public. La COP a pour objectif de

³⁴ [Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique \(CRIIGEN\), 24 juillet 2009, 305314.](#)

³⁵ [Décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, « Association France Nature Environnement ».](#)

³⁶ [Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques](#), signée à Rio (Brésil), 9 mai 1992.

³⁷ [Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement](#), Organisation des Nations unies, signée à Aarhus (Danemark), 25 juin 1998.

³⁸ [Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.](#)

faire évoluer la CCNUCC en faisant le point sur l'application des engagements pris en faveur du climat, en les précisant, et en négociant de nouveaux engagements.

La convention d'Aarhus de 1998 repose sur trois principes. Premièrement, l'amélioration de l'information environnementale du public fournie par les autorités publiques. Deuxièmement, la favorisation de la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement et la favorisation d'une ouverture des données en la matière. Troisièmement, l'ouverture de l'accès à la justice en matière environnementale, en particulier pour les organisations non gouvernementales.

La convention d'Aarhus a fait l'objet d'une abondante jurisprudence de la part du juge administratif. Ainsi, dans son arrêt *Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne* du 9 mai 2006³⁹, le Conseil d'Etat conclut à un effet direct des stipulations des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la convention qui prévoient l'information du public dans des délais raisonnables et de manière suffisamment détaillée dès lors qu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé. A contrario, dans son arrêt *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport Notre-Dame-des-Landes* du 28 décembre 2005⁴⁰, le Conseil d'Etat rejette l'effet direct du paragraphe 4 de l'article 6 de la convention qui prévoit une participation du public dès le début de la procédure.

Enfin, la [directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil](#) a pour objectif de « garantir le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte et de fixer les conditions de base et les modalités pratiques de son exercice ». Cette directive reprend notamment les principes définis dans la Convention d'Aarhus en 1998. Une circulaire du 11 mai 2020⁴¹ accompagne le suivi de l'exécution des dispositions régissant le droit d'accès à l'information relative à l'environnement défini dans la directive et la convention.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

L'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) a réalisé en 2021⁴² un parangonnage relatif aux modalités de mise en œuvre de la participation du public sur huit Etats membres de l'Union européenne : Allemagne, Belgique, Croatie, Irlande, Italie, Pologne, Portugal et Suède.

³⁹ [Conseil d'Etat, Juge des référés, Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne, 9 mai 2006, 292398.](#)

⁴⁰ [Conseil d'Etat, 6ème et 1ère sous-sections réunies, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport Notre-Dame-des-Landes, 28 décembre 2005, 267287.](#)

⁴¹ [Circulaire du 11 mai 2020 relative à la mise en œuvre des dispositions régissant le droit d'accès à l'information relative à l'environnement.](#)

⁴² [IGEDD, rapport n° 013721-01, octobre 2021](#)

Aucun de ces pays ne semble disposer d'une institution similaire à la Commission nationale du débat public (CNDP). Les consultations sont décidées par les autorités responsables des autorisations ou compétentes.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Dans la même logique que pour les projets d'éoliennes en mer, pour des projets d'aménagement ou d'équipement envisagés sur un territoire délimité et homogène (comme par exemple les zones industrialo-portuaires⁴³) et susceptibles de relever du I de l'article L.121-8 du code de l'environnement, il serait pertinent de permettre un débat public ou une concertation préalable du public sur le devenir de ce territoire avec une présentation de l'ensemble des projets en cours ou à venir. Cela permettrait à la fois de donner une meilleure visibilité au public sur l'ensemble de la démarche de planification et d'accélérer le développement des projets, qui n'auraient pas à faire l'objet de procédures supplémentaires de participation du public.

Il convient toutefois de conserver le caractère facultatif de cette mutualisation, son opportunité devant être évaluée au cas par cas en fonction des contraintes de calendrier et des spécificités locales pouvant justifier un débat public spécifique pour certains projets.

La procédure de participation du public sur les projets d'implantations industrielles et leurs ouvrages de raccordement est encadrée par l'article L. 121-8 du code de l'environnement.

L'article 3 complète des dispositions législatives relatives à l'information et la participation des citoyens en ajoutant au sein du code de l'environnement un article qui prévoit d'introduire la possibilité de réaliser un débat public ou une concertation préalable concernant plusieurs projets sur une zone géographique définie (un territoire délimité et homogène), tout en s'assurant de la bonne information et participation du public.

Le recours au vecteur législatif est donc nécessaire pour modifier le code de l'environnement, cette modification relevant bien du domaine de la loi figurant à l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui indique que la loi fixe les règles concernant « les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » et détermine les principes fondamentaux « de la préservation de l'environnement ».

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans les zones à fortes activités industrielles, pour des projets d'aménagement ou d'équipement envisagés sur une même zone géographique (comme par exemple les zones industrialo-portuaires), il serait pertinent de permettre un débat public ou une concertation préalable du

⁴³ Il existe aujourd'hui 3 ZIP : Le Havre, Dunkerque et Fos-sur-Mer.

public sur le devenir de la zone avec une présentation de l'ensemble des projets en cours ou à venir. Ceci permettrait d'une part, de donner une plus grande visibilité au public sur l'ensemble des projets en cours et à venir sur la zone et, d'autre part, d'accélérer le développement des projets, qui n'auraient pas à faire l'objet de procédures supplémentaires de participation du public.

Par ailleurs, le choix de porter de 5 à 10 ans le délai de mise en œuvre des projets pouvant être dispensés de débat ou concertation préalables propres, à compter de la réalisation d'un débat ou d'une concertation préalable d'ensemble, répond également à une volonté d'accélérer le développement des projets dans les zones à fortes activités industrielles.

Une plus grande visibilité donnée au public sur l'ensemble des projets participe de l'objectif d'intelligibilité de l'articulation entre les projets d'implantation et de cohérence du développement économique sur un territoire donné, et contribue à donner à la participation du public un caractère plus effectif.

L'accélération du développement des projets visés par cet article constitue quant à elle un facteur d'attractivité pour les entreprises et permettra de disposer plus rapidement de capacités de production garantissant la souveraineté économique et énergétique et participera à l'objectif de décarbonation de l'économie française.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

En application de la hiérarchie des normes, l'option modification par la voie réglementaire n'a pas été retenue. Aucun autre délai de dispense de CNDP n'a été envisagé.

3.2. OPTION RETENUE

Il est proposé d'ajouter un article dans le code de l'environnement afin de permettre la réalisation d'un débat public ou d'une concertation préalable pour un ensemble de projets industriels lorsque ceux-ci s'implantent dans une zone géographique donnée. Les zones industrialo-portuaires sont un lieu d'application privilégié de cette nouvelle procédure, ces zones devenant des lieux majeurs d'accueil de projets d'implantations industrielles décarbonées avec par exemple le développement d'un centre industriel autour de la batterie automobile dans le port de Dunkerque ou encore le développement de produits photovoltaïques à Marseille-Fos par la société Carbon.

Dans ces conditions, la commission nationale du débat public est saisie non pas par les porteurs de projet mais par la personne publique appropriée qui peut être le représentant de l'Etat du département ou de la région dans lequel se trouve cette zone géographique ou une collectivité locale.

La personne publique aura la charge de préciser lors de sa saisine la délimitation précise de la zone géographique concernée. Le dossier de saisine sera composé des présentations réalisées par les maîtres d'ouvrage des projets connus à date et d'une présentation générale sur la stratégie de développement de la zone et la typologie des projets attendus sur la zone.

Lorsqu'un débat ou une concertation préalable a eu lieu dans une zone géographique identifiée portant sur des projets envisagés (en cours ou à venir) sur ce territoire, ces projets seront alors dispensés de débat public individuel ou de concertation préalable individuelle si ces projets sont mis en œuvre dans un délai de 10 ans à compter de la fin du débat public ou de la concertation préalable. Par les termes « mise en œuvre du projet » il est entendu le démarrage des travaux d'aménagement et de construction du site industriel.

Il en sera de même pour tous projet localisé sur la zone identifiée qui émergerait postérieurement au débat public ou de la concertation préalable à condition que ce projet soit cohérent avec la vocation de la zone et si le projet est mis en œuvre dans le délai de 10 ans suite au débat public ou de la concertation préalable.

Le délai de 10 ans après la fin du débat public ou de la concertation préalable a été choisi pour être cohérent d'une part avec le délai nécessaire pour la réalisation des études complémentaires et les travaux relatifs aux aménagements de la zone et d'autre part avec les délais déjà en vigueur à savoir :

- Le délai de 10 ans précisé à l'article L. 121-8-1 relatif au débat public concernant les la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergie renouvelable en mer et de leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité. Cet article indique que « *Lorsque les procédures de mise en concurrence mentionnées au premier alinéa du présent article n'ont pas été lancées dans un délai de dix ans à compter de la publication du bilan du débat public ou de la concertation préalable, le ministre chargé de l'énergie saisit à nouveau la Commission nationale du débat public qui détermine si une nouvelle procédure de participation du public est nécessaire, dans les conditions prévues à la présente section.* »
- Le délai de 8 ans précisé à l'article L. 121-12 qui précise que lorsqu'un débat public ou une concertation préalable du public a eu lieu pour un projet, l'enquête publique relative à ce projet doit avoir lieu dans un délai de 8 ans après la fin du débat public ou de la concertation préalable.

Enfin, la CNDP, si elle le juge nécessaire et le justifie par des arguments motivés, peut dans tous les cas, décider d'organiser pour un projet particulier sur la zone un débat public ou une concertation préalable.

Les critères de choix qui ont conduit à retenir la mesure envisagée sont:

- Une meilleure visibilité du public sur le développement économique de la zone;
- Une accélération de l'implantation des projets industriels;

- La possibilité de réaliser un débat public ou une concertation préalable pour un projet unique si nécessaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La mesure proposée nécessite la création d'un article supplémentaire, l'article L. 121-8-2, au chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement et la modification de l'article L. 121-9 du code de l'environnement

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La création de cette nouvelle procédure de débat public ou concertation préalable d'ensemble s'articule de manière harmonieuse avec les deux premiers principes de la convention d'Aarhus relatifs à l'amélioration de l'information environnementale du public et la favorisation de la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement, ainsi qu'avec la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement qui est l'application des principes de la convention d'Aarhus. En effet, la nouvelle procédure de débat public ou concertation préalable d'ensemble permettra de donner une plus grande visibilité au public sur l'ensemble des projets en cours et à venir sur la zone, ce qui renforce l'effectivité de son information et sa participation.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Cette mesure permet au représentant de l'Etat dans le département ou à la personne publique lorsqu'il a connaissance de l'implantation de plusieurs projets dans une zone géographique donnée (définie par l'autorité administrative lors de la saisine de la CNDP) de pouvoir lancer de façon anticipée et mutualisée la procédure relative au débat public ou à la concertation préalable.

Cette mesure permettra également de mieux maîtriser des délais d'implantation qui sont un facteur majeur d'attractivité, et d'accélérer ainsi le développement des projets industriels permettant de disposer plus rapidement de capacités de production garantissant la souveraineté économique et énergétique et participant à l'objectif de décarbonation de l'économie française.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Cette procédure permet d'informer le public en amont du dépôt des dossiers de demandes d'autorisation environnementales par les porteurs de projet et participe ainsi grandement à l'acceptation des projets dans leur écosystème ce qui a tendance à diminuer le risque de recours et donc de contentieux.

L'anticipation de cette procédure permet aux porteurs de projets un gain compris entre 4 et 18 mois dans leur calendrier d'implantation, dans la mesure où l'article L. 121-11 du code de l'environnement dispose que le débat public ne peut excéder 4 mois dans le cas général mais, qu'en pratique, les débats relatifs aux grands projets industriels durent environ 12 mois en moyenne.

Un débat public est financé en grande partie par le maître d'ouvrage, la CNDP prenant en charge les frais de mission et l'indemnisation des heures travaillées de ses membres. Bien que le coût d'un débat soit très variable en raison de sa durée, de sa nature, de son objet ou de sa complexité, il coûte en moyenne 1 M€ au maître d'ouvrage et 100 000 € à la CNDP. Les débats de ces dernières années ont eu un coût global allant de 500 000 à 2 M€⁴⁴.

La dispense de débat public ou de concertation préalable pour les projets compris dans un débat public d'ensemble ou dans une concertation préalable d'ensemble permettra aux entreprises d'économiser ces coûts de mise en œuvre des procédures de participation du public.

En outre, la mutualisation des coûts liés à l'organisation des débats publics d'ensemble ou concertations préalables d'ensemble permettra également de diminuer les coûts pour les entreprises.

4.2.3. Impacts budgétaires

La mutualisation des procédures de participation du public relatives aux différents projets s'implantant dans une même zone géographique réduirait les dépenses liées à la réalisation des débats publics. Le coût d'une procédure de participation du public pour un projet industriel est d'environ 100 000 € pour la CNDP et celle-ci mobilise d'importants moyens et ressources humaines.

Cette mesure aura un impact sur les services déconcentrés de l'Etat, puisqu'ils seront chargés de saisir la CNDP sur la zone géographique concernée, alors qu'aujourd'hui les services n'interviennent pas à ce stade de la procédure dans le cadre du droit commun.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Néant.

⁴⁴ Données accessibles sur le site de la CNDP.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services administratifs de l'Etat n'ont habituellement pas à intervenir au stade de la participation du public en phase amont sur un projet industriel.

Cette mesure aura donc un impact sur les services déconcentrés de l'Etat, puisqu'ils seront chargés de saisir la CNDP sur la zone géographique concernée.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

La concertation amont est une étape dans le processus décisionnel qui s'inscrit en amont du processus d'instruction et qui vise à améliorer voire amender les projets. Le débat public n'est pas le lieu de la décision, mais un temps d'ouverture et de dialogue au cours duquel les citoyens peuvent s'informer et s'exprimer sur le projet.

Le débat public permet concrètement aux citoyens de participer à l'élaboration des projets qui ont des conséquences sur l'environnement. La CNDP s'assure que le droit d'être informé et de débattre est respecté par les responsables des projets. Elle vérifie que toutes les personnes concernées ont eu la possibilité de débattre du projet, et notamment de débattre de sa pertinence.

La CNDP fait un bilan qu'elle publie ensuite, rassemblant les arguments des citoyens, qu'ils soient d'accord ou non avec le projet. Elle s'assure que les responsables du projet répondent à toutes les interrogations et recommandations du public.

La réalisation d'un débat public ou d'une concertation préalable sur une zone d'activité industrielle regroupant plusieurs projets en cours ou à venir plutôt qu'un débat ou une concertation par projet est de nature renforcer l'information du public et à apporter de la visibilité aux citoyens sur le développement à venir de la zone industrielle.

Cette mesure a vocation à encourager la planification industrielle sur le long terme et à développer des stratégies d'écologie industrielle et territoriale ce qui permet d'une part d'enrichir les débats et de mieux informer les citoyens d'autre part.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La nouvelle procédure de débat public ou concertation préalable d'ensemble permettra de donner une plus grande visibilité au public sur l'ensemble des projets en cours et à venir sur la zone géographique concernée, ce qui renforce l'effectivité de son information et sa participation, tout en répondant à des objectifs d'intelligibilité de l'articulation entre les projets et de cohérence.

L'information du public en l'état actuel du droit est en effet plus limitée, celui-ci n'ayant la possibilité de participer à des débats publics ou concertations préalables que pour des projets individuels, sans vision d'ensemble sur l'avenir d'une zone regroupant un ensemble d'activités industrielles.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La mesure proposée vise à avoir une réflexion sur la planification industrielle territoriale et d'anticiper et accélérer les implantations industrielles dans une logique d'écologie industrielle. Cette réflexion large sur les zones d'implantation de futurs projets industriels ainsi que leurs typologies permet d'anticiper les impacts d'un ensemble de projet sur l'environnement et non plus projets par projets. Cette vision d'ensemble sur une zone permet de mieux appréhender dans le temps les impacts sur l'environnement et ainsi de mieux les éviter, les réduire ou les compenser, conformément à la séquence dite « éviter, réduire, compenser » (ERC) introduite par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016, codifiée à l'article [L. 110-1](#), II, du code de l'environnement.

La mise en place de discussions et d'échanges sur une stratégie de développement industriel par zone permettra une meilleure intégration des projets dans l'environnement par une anticipation de contraintes ainsi qu'une meilleure prise en compte des enjeux relatifs à la biodiversité, à la santé et à la gestion des ressources.

Le débat public ou la concertation préalable organisée dans le cadre de la CNDP est l'instance qui semble la plus amène de mener ces réflexions car elle permet :

- de présenter un projet global pour une zone (pouvant comprendre plusieurs projets) et de garantir le droit de chaque citoyen d'être informé et de participer aux décisions ayant un impact sur l'environnement ;

- de mettre à disposition de tous une information fiable et de qualité pendant la phase d'élaboration des projets en cours ou à venir ;
- de favoriser l'émergence d'alternatives et d'expertises complémentaires.

En outre, la CNDP ne prend pas position sur l'opportunité des projets en tant qu'instance neutre et indépendante, mais elle éclaire sur leurs conditions de faisabilité ce qui permet aux porteurs de projets d'adapter voire d'améliorer leurs projets.

Enfin, les réflexions globales par zone industrielle et non plus t par projet participeront *in fine* à l'accélération et au développement des projets de décarbonation ayant un impact important sur les émissions de gaz à effet de serre sur l'environnement. En effet, l'article permettra de mieux maîtriser des délais d'implantation, qui sont un facteur majeur d'attractivité, et d'accélérer ainsi le développement des projets industriels participant à l'objectif de décarbonation de l'économie française. Cette accélération du développement des projets industriels compatibles avec la transition écologique passe également par le fait que les projets compris dans un débat public d'ensemble ou une consultation préalable d'ensemble seront désormais dispensés de débat public ou concertation préalable, pour peu que leur mise en œuvre soit débutée dans les 10 ans suivant la fin du débat ou de la concertation.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable le 5 mai 2023.

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) a été consulté à titre facultatif en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement et a rendu un avis le 4 mai 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition est applicable sur l'ensemble du territoire français métropolitain.

S'agissant de l'application outre-mer, la disposition est applicable de plein droit aux départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution) ; elle ne s'applique pas en

Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

5.2.3. Textes d'application

La mesure devra s'accompagner d'un décret en Conseil d'Etat précisant les modalités d'application (condition de saisine de la CNDP pour un projet et définition des secteurs/zones géographiques concernées par la mesure).

CHAPITRE 3 – FAVORISER LE DEVELOPPEMENT L'ECONOMIE CIRCULAIRE

Article 4 – Favoriser l'usage des matières premières recyclées entre les entreprises et au sein des plateformes industrielles

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

(I) & (II)

L'utilisation de matières premières de recyclage plutôt que de matières vierges est un levier majeur de réduction de l'impact environnemental de l'industrie, en permettant l'économie de ressources naturelles mais également la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Par ailleurs, face aux perspectives de raréfaction des matières premières, les tensions d'approvisionnement sont amenées à se renforcer. Ce phénomène est susceptible d'être accentué dans un contexte d'instabilité géopolitique. L'utilisation de matières premières recyclées participe ainsi à la souveraineté industrielle française.

Pour autant, la complexité de la réglementation et la densité des procédures en matière de gestion de déchets brident le développement de cette économie du recyclage. L'objectif des dispositions proposées dans cet article est de lever les freins identifiés.

Selon le produit concerné :

- (i) Si le déchet vient remplacer une matière première vierge sans modification du produit final dans le cas d'un processus de production, le produit peut bénéficier d'une sortie du statut de déchet (SSD) dite « implicite », qui ne nécessite pas de démarche particulière (sinon de pouvoir en justifier le respect des conditions) mais pour lequel le cadre légal est uniquement défini par un avis de la direction générale de la prévention des risques⁴⁵ ;
- (ii) Dans les autres cas de figure, il est possible d'obtenir une sortie du statut de déchet, en entreprenant une démarche qui peut être longue et qui nécessite pour l'administration l'établissement des critères sur le fondement des éléments fournis par le demandeur (sortie du statut de déchet dite « explicite »).

⁴⁵ [Avis aux exploitants d'installations de traitement de déchets et aux exploitants d'installations de production utilisant des déchets en substitution de matières premières.](#)

Plus spécifiquement, les plateformes industrielles – définies dans l’[article L.515-48](#) du code de l’environnement et le [décret n° 2019-1212 du 21 novembre 2019 relatif aux plateformes industrielles](#) – sont un parfait exemple de la logique d’écologie industrielle, où l’objectif est d’optimiser, entre les personnes qui exploitent ces installations et dans une logique de proximité, la consommation de matières premières et d’utilités, à mieux valoriser les sous-produits et à réduire la production d’effluents et de déchets issus de ces mêmes installations.

Il n’y a aujourd’hui que quatre plateformes industrielles inscrites et reconnues au titre de l’article L. 515-48 du code de l’environnement.

Liste des plateformes industrielles inscrites et reconnues au titre de l’article L515-48

Gestionnaire de la plateforme	Département	Nombre d’entreprises engagées dans le contrat de plateforme
CORTEVA Agriscience	67	3
Total Energies Raffinage France	77	5
GIE Roussillon	38	16
Esso Raffinage	76	2

- ***La plateforme CORTEVA Agriscience*** : implantée à Drusenheim, en Alsace, depuis 1969, la plateforme industrielle, gérée par le groupe Corteva Agriscience, est composée aujourd’hui de trois sociétés indépendantes : **Dow AgroSciences S.A.S.** dont l’activité consiste en la fabrication, la formulation et le conditionnement de produits phytopharmaceutiques et en un travail de recherche et développement, **Ravago Building Solutions France S.A.S.** spécialisée dans la fabrication de mousses de polystyrène extrudé destinées à l’isolation thermique des bâtiments et **Transcendia** spécialisée dans la fabrication de films en polyéthylène et autres films en polystyrène extrudé destinés à l’industrie papetière, médicale et alimentaire.
- ***La plateforme Total Energies Raffinage France*** : dans le cadre de sa stratégie visant la neutralité carbone, TotalEnergies prévoit de transformer sa plateforme de Grandpuits, localisée en Ile-de-France, en une plateforme zéro pétrole. A horizon 2024, grâce à d’importants investissements, la plateforme s’articulera autour de quatre nouvelles activités industrielles:
 - la production de carburants majoritairement destinés au secteur aérien,
 - la production de bioplastiques,
 - de recyclage de plastiques,
 - l’exploitation de deux centrales solaires photovoltaïques.

TotalEnergies transforme sa raffinerie de Grandpuits en une plateforme de production de biocarburants, de bioplastiques, et de recyclage de déchets plastiques.

- ***La plate-forme chimique des Roches-Roussillon*** : située entre Lyon et Valence, la plate-forme chimique des Roches-Roussillon gérée par l'entreprise **GIE OSIRIS** se caractérise par la mise en œuvre de procédés chimiques de base mais variés comme la chimie du phénol, du soufre, des phosphates, de la méthionine, des intermédiaires de silicones. Cette plateforme est un des acteurs clés de la chimie de la « Vallée de la chimie » rhônalpine qui s'étend de Pierre-Bénite à Roussillon. Les produits de bases issues des usines qui la composent alimentent de nombreux sites chimiques rhônalpins mais également français et européens. Cette chimie de base traditionnelle est nécessaire et complémentaire au développement de la chimie de spécialités. Elle y contribue par le développement de procédés plus économes en matières premières et en énergie.
- ***La plateforme de Gravenchon gérée par Esso raffinage*** : localisée sur la commune de Port-Jérôme-sur-Seine en Normandie, elle comprend une raffinerie et une usine de lubrifiants Esso SAF, adossées à un complexe pétrochimique opéré par l'entreprise ExxonMobil Chemical France. Ces deux entreprises échangent des services et coopèrent depuis de nombreuses années pour exploiter l'intégration de la plateforme. Cette intégration bénéficie aux deux sociétés en permettant le partage de nombreux services à des coûts avantageux, tout en respectant la parfaite indépendance des entités concernées

Les entreprises peuvent valoriser entre elles les flux de sous-produits comme l'énergie et les matières (vapeur, biomasse, eau froide etc.).

Néanmoins, cette valorisation dans une logique de circularité où les déchets des uns deviennent les matières premières des autres, peut être freinée car un produit répond à toutes les réglementations applicables aux produits et un déchet répond à toutes les réglementations applicables aux déchets. (III) La gestion des déchets est une des clefs essentielles de la réduction de l'impact environnemental et sanitaire sur notre planète.

Pourtant, il n'est pas toujours possible pour les producteurs de trouver au sein de leur propre pays les installations permettant une prise en charge appropriée de leurs déchets.

Par contre, ces installations peuvent être présentes à l'étranger, et le transfert de ces déchets représentera alors une solution plus écologiquement acceptable, si celui-ci se fait conformément aux règles en vigueur.

La réglementation sur les transferts transfrontaliers de déchets (TTD) vise à inscrire, dans le droit européen et dans le droit français, les engagements de l'Union Européenne et de la France pris dans le cadre de la Convention de Bâle⁴⁶ sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. Ce traité international a été conçu afin de réduire la circulation des déchets dangereux entre les pays, et plus particulièrement d'éviter le transfert de déchets dangereux des pays développés vers les pays en développement. La loi n° 2003-623 du 8 juillet 2003⁴⁷ a autorisé l'approbation de l'amendement à la convention de Bâle sur le contrôle

⁴⁶ [Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination](#)

⁴⁷ [Loi n° 2003-623 du 8 juillet 2003 autorisant l'approbation de l'amendement à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination.](#)

des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, adopté à Genève le 22 septembre 1995.

Le passé a montré que les tentations financières peuvent pousser à transférer les déchets vers des destinations où leur traitement approprié ne peut pas être garanti, où même que des déchets dangereux sont abandonnés en pleine nature au détriment de l'environnement et de la santé de la population.

C'est pourquoi la mise en place d'un système de surveillance et de suivi des déchets de leur producteur vers leur destinataire permet de garantir la valorisation et l'élimination des déchets dans des conditions écologiquement acceptables.

L'origine des trafics illicites reste l'appât du gain, soit par les économies sur le coût du traitement qu'il peut générer, soit par les bénéfices qui peuvent être issus du déchet lui-même. C'est le cas notamment des déchets dangereux, pour lesquels le coût d'un traitement écologiquement responsable peut être important.

Pour faire face à cette criminalité mais aussi simplement pour contrer les « erreurs » administratives d'application de la réglementation sans conséquence pour l'environnement, un plan national d'inspection révisé en 2022 a été adopté pour permettre aux différentes forces de contrôle et acteurs concernés – les douanes, l'office centrale de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP), la gendarmerie, la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL), la police nationale et le pôle régionale des transfert transfrontaliers de déchets (PNTTD) – de se coordonner pour rendre leurs actions plus efficaces et structurer les démarches engagées dans la lutte contre les trafics illégaux.

La surveillance des TTD renforcée par les dispositions définies dans ce plan d'inspection a fait apparaître des situations irrégulières pour lesquelles les sanctions administratives existantes sont, soit inexistantes, soit nullement dissuasives au regard des gains financiers engendrés par ces méfaits et des conséquences sur l'environnement.

Ces pratiques irrégulières sont préjudiciables, d'une part en matière de risques environnementaux du fait de l'absence de maîtrise de la qualité de la gestion des déchets, et d'autre part, en matière d'équité économique vis-à-vis des acteurs dans la gestion des déchets respectant la réglementation.

A ces situations de transferts irréguliers s'ajoute le non-respect du paiement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui a notamment pour vocation de faire changer les pratiques et les comportements en matière de déchets afin de réduire l'empreinte environnementale.

Ce projet de loi permettra de lutter contre ces pratiques irrégulières à travers la création d'amendes administratives adaptées.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Cet article vise à développer l'économie circulaire sur le territoire national et s'inscrit dans la lignée de l'article 6 de la Charte de l'environnement qui dispose que « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. ».

La mesure 37 de la feuille de route pour l'économie circulaire⁴⁸ prévoyait de faciliter la sortie du statut de déchet, notamment en mettant en place des sorties de statut de déchets adaptées.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

(I) & (II)

La directive européenne cadre sur les déchets 2008/98/CE⁴⁹ modifiée par la directive 2018/851/CE⁵⁰ fixe les orientations majeures de la politique de gestion des déchets et énonce la hiérarchie des modes de traitement des déchets qui doit être mise en œuvre dans la politique des différents États membres.

Afin d'encourager la valorisation des déchets, en particulier la valorisation matière (recyclage ou réemploi), la directive ouvre la possibilité, dans certains cas précis, d'une « sortie du statut de déchet ». Elle pose les bases d'un processus réglementaire qui peut permettre à un déchet de quitter le statut de déchet et ainsi d'être considéré comme un produit.

Pour cela, il est nécessaire que le déchet remplisse quatre conditions (article 6):

- la substance ou l'objet est utilisé à des fins spécifiques ;
- il existe un marché ou une demande pour une telle substance ou un tel objet ;
- la substance ou l'objet remplit les exigences techniques aux fins spécifiques et respecte la législation et les normes applicables aux produits ;
- l'utilisation de la substance ou de l'objet n'aura pas d'effets globaux nocifs pour l'environnement ou la santé humaine.

Elle définit également (article 5) la notion de sous-produit qui permet à une substance ou un objet issu d'un processus de production dont le but premier n'est pas la production de ce bien de ne pas prendre le statut de déchet. Pour cela, il est nécessaire que la substance ou l'objet remplisse également quatre conditions :

- L'utilisation ultérieure est certaine ;
- Il n'y a pas de traitement supplémentaire autre les pratiques industrielles courantes ;
- La substance et l'objet fait partie intégrante d'un processus de production ;

⁴⁸<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Feuille-de-route-Economie-circulaire-50-mesures-pour-economie-100-circulaire.pdf>

⁴⁹ [Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.](#)

⁵⁰ [Directive \(UE\) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets.](#)

- L'utilisation de la substance ou de l'objet n'aura pas d'effets globaux nocifs pour l'environnement ou la santé humaine et respecte la réglementation applicable aux produits.

Ces articles ont été transcrits aux articles L. 541-4-2 et L. 541-4-3 du Code de l'environnement. La mise en œuvre de la sortie du statut de déchets est précisée aux articles D. 541-12-4 à D. 541-12-215 du Code de l'environnement qui prévoit notamment la procédure et l'autorité compétente pour sortir du statut de déchets.

(III) L'objectif du [règlement \(CE\) n°1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets](#) est de renforcer la maîtrise des transferts de déchets permettant de s'assurer qu'un déchet faisant l'objet d'un transfert est traité dans des conditions qui garantissent la maîtrise des impacts sur l'environnement. Pour ce faire, le règlement introduit un système de surveillance et de contrôle des mouvements de déchets et représente une exception au principe de libre circulation communautaire des marchandises.

Le règlement est fondé sur les principes directeurs de la Convention de Bâle et de la directive cadre 2008/98/CE relative aux déchets :

- Le principe de proximité ;
- L'autosuffisance communautaire et nationale ;
- La priorité à la valorisation.

Le règlement encadre différents cas de transferts, d'exportations et d'importations en établissant des procédures et des régimes de contrôle en fonction de l'origine, de la destination, du type de déchet transféré et du type de traitement réalisé. Ainsi, le règlement prévoit :

- Les transferts à l'intérieur de la Communauté Européenne, transitant ou non par des pays tiers ;
- Les exportations de la Communauté Européenne vers des pays tiers ;
- Les importations dans la Communauté Européenne en provenance des Pays tiers ;
- Le transit par la Communauté Européenne au départ et à destination des Pays tiers.

La mise en œuvre du règlement est précisée aux [articles L. 541-40 à L. 541-42-2](#) du code de l'environnement qui prévoit notamment aux articles L. 541-41 et L. 541-42 les modalités de contrôle et de sanctions administratives applicables aux transferts transfrontaliers de déchets illicites (consignation, exécution d'office de mesures prescrites...).

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Un rapport de 2014 de l'organisation RECORD⁵¹ a comparé la transposition et les pratiques dans les différents Etats membres de l'Union Européenne. Ce rapport indique des

⁵¹ [Sortie du statut de déchet, Transposition et pratiques dans les différents Etats membres de l'Union européenne](#)

méthodologies diverses avec des critères d'appréciations différentes (enjeux environnementaux, impacts économiques...). Il est à noter que tous les pays ont prévu une procédure de contrôle. Cependant les conditions d'existence d'un usage et d'un marché sont toujours démontrées.

Ce rapport ne fait état que de procédures de mise en place de sortie de statut de déchets « explicites » dont les formalités sont proches de ce qui est fait en France. Il n'y a pas d'exemple de procédure de sortie de statut de déchet implicite y compris pour la France, ce qui est certainement dû à la date de publication du rapport.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

(I)&(II) Les conditions de la sortie de statut de déchets étant fixées par la loi ([article L. 541-4-3](#) du code de l'environnement), la modification de ces conditions doit être précisée au même niveau.

La complexité de la réglementation et la densité des procédures en matière de gestion de déchets brident le développement de cette économie du recyclage. L'objectif des dispositions proposées dans cet article est de lever les freins identifiés.

Dans le cadre actuel, si le déchet vient remplacer une matière première vierge sans modification du produit final dans le cas d'un processus de production, le produit peut bénéficier d'une sortie du statut de déchet (SSD) dite « implicite », qui ne nécessite pas de démarche particulière (sinon de pouvoir en justifier le respect des conditions) mais pour lequel le cadre légal est uniquement défini par avis au journal officiel du Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie⁵².

Dans les autres cas de figure, il est possible d'obtenir une sortie du statut de déchet, en entreprenant une démarche qui peut être longue et qui nécessite pour l'administration l'établissement des critères sur le fondement des éléments fournis par le demandeur (sortie du statut de déchet dite « explicite »).

(III) Concernant les sanctions applicables aux transferts transfrontaliers de déchets, il s'agit d'infractions définies au niveau législatif.

Concernant les TTD, outre une sanction administrative définie à l'article L.541-42-2 du code de l'environnement. pour les transferts non couverts par une garantie financière imposée dans

⁵² [Avis aux exploitants d'installations de traitement de déchets et aux exploitants d'installations de production utilisant des déchets en substitution de matières premières du 13 janvier 2016.](#)

le cadre de la procédure de notification, les TTD illicites peuvent également être sanctionnés par une amende administrative prévue à l'article L.541-3 du code de l'environnement.

Or, il existe des situations irrégulières majeures pour lesquelles les sanctions définies à l'article L541-3 peuvent sembler peu dissuasives. Il s'agit, notamment celles définies à l'article 2-35 du règlement n° 1013/2006 précité, concernant les transferts de déchets, définissant les transferts illicites, à savoir les transferts :

- effectués sans être accompagnés des documents de notification ou de mouvement prévus par le règlement ;
- effectués alors que le consentement des autorités compétentes concernées a été obtenu par le recours à la falsification, à une présentation erronée des faits ou à la fraude;
- effectués d'une manière qui n'est pas matériellement indiquée dans la notification ou les documents de mouvement;
- effectués d'une manière ayant pour résultat la valorisation ou l'élimination en violation de la réglementation communautaire ou internationale;
- effectués en violation des articles 34, 36, 39, 40, 41 et 43 du règlement 1013/2006 du 14 juin 2006 précité.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

(I) Il s'agit de formaliser et de sécuriser la sortie implicite du statut de déchet pour les substances et mélanges utilisés comme matières premières, tout en gardant le niveau d'exigence imposé par les critères de la directive européenne cadre sur les déchets. Il s'agit également de rendre la sortie de statut de déchet explicite facultative, en la réservant à certains cas.

(II) L'objectif est de sécuriser l'échange de matière entre différents industriels au sein d'une même plateforme. Cela permet de faciliter une utilisation économe et optimale des ressources.

(III) L'objet de la mesure envisagée est de faciliter et rendre plus efficace la lutte contre les transferts transfrontaliers illégaux de déchets afin de garantir une concurrence loyale entre les opérateurs de gestion de déchets présents sur le territoire national et ceux situés à l'étranger..

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

(III) Pour répondre à l'objectif ci-dessus, le renforcement de la prévention est une des pistes envisagées. Il existe d'ores et déjà des outils mis à disposition des organisateurs de TTD comme par exemple un site internet expliquant très concrètement comment monter un dossier de

demande, quelles sont les règles juridiques à suivre, etc. Ce site pourrait être remis à jour pour cibler encore mieux les enjeux actuels liés à la lutte contre les transferts illicites.

Par ailleurs, la création d'un site spécifique dédié à l'échange d'informations avec les forces de l'ordre est également envisagée.

Ces solutions, même si elles restent utiles et complémentaires, ne nous semble pas en mesure de répondre totalement à l'objectif recherché.

3.2. OPTION RETENUE

(I) Le projet de loi permettra de sécuriser le cadre légal pour le cas (i), en inscrivant le principe de la SSD implicite dans la loi.

Cette simplification permettra de sécuriser juridiquement l'utilisation de matières premières recyclées en substitution de matières premières vierge et donc de favoriser la circularité de l'économie. Par exemple, des batteries pourraient à l'avenir être produites en valorisant des métaux stratégiques récupérés de batteries usagées, avec l'assurance que la batterie produite n'aura pas le statut de déchet. Cette mesure permettra également de pouvoir fabriquer des matelas à partir des déchets de mousses synthétiques issues de la collecte, du tri et du démantèlement de matelas usagés dans le cadre de la filière dédiée mise en place par l'éco-organisme Eco-Mobilier. Le processus industriel met en œuvre un procédé chimique qui vise à régénérer le polymère de base à partir des déchets de mousse. Ce polymère permet ensuite de produire une nouvelle mousse qui permet de refaire un matelas. Sans la possibilité de réaliser une sortie du statut de déchet implicite, le polymère issu du procédé de production à partir des déchets de mousse est également considéré comme un déchet ce qui limite son utilisation, en particulier pour la fabrication de nouveau matelas.

En outre, le projet de loi prévoit que l'instruction par les services de l'Etat de la sortie de statut de déchet (SSD explicite) devienne facultative, s'appliquant seulement dans certains cas (à l'initiative des services de l'Etat ou à la demande des opérateurs concernés). Dans les autres cas, les opérateurs souhaitant réaliser une sortie de statut de déchet pourront le faire directement, à condition de s'assurer et de pouvoir démontrer que les conditions de la directive transposées à l'article L541-4-3 sont bien vérifiées.

(II) Via l'introduction d'une nouvelle disposition à l'article L.541-4-5 du code de l'environnement, le projet de loi vise à favoriser le recyclage de résidus de production entre les entreprises localisées au sein d'une plateforme industrielle si ces résidus peuvent se substituer à des matières premières et qu'ils sont utilisés dans un processus de production. Une telle opération si elle est réalisée au sein d'une plateforme permet d'alléger les obligations réglementaires en matière de gestion de le déchet à l'échelle d'une plateforme afin de s'inscrire pleinement dans une logique d'écologie industrielle.

Il peut s'agir, par exemple, via la combustion de résidus de production de produire de la vapeur qui peut ensuite contribuer à l'alimentation énergétique de la plateforme. Les exploitants présents sur une plateforme industrielle partageant une même culture de sécurité et de préservation de l'environnement et l'encadrement par un régime ICPE permettant au préfet de s'assurer que l'exploitant apporte la preuve d'une absence d'incidence globale nocive pour l'environnement ou la santé humaine, les risques sont maîtrisés.

(III) L'option retenue concerne le renforcement des sanctions pour les TTD illicites et la création d'un article L 541-42-3 dans le code de l'environnement.

L'option retenue est donc de créer un nouvel article L.541-42-3 dans le code de l'environnement permettant de sanctionner directement ses faits irréguliers par une amende administrative à l'encontre du responsable des transferts qui correspondra au plus à trois fois la valeur du montant nécessaire pour le traitement en France des déchets concernés.

S'agissant de sanctions spécifiques, il est nécessaire de modifier l'article L.541-3 du code de l'environnement relatif aux sanctions générales pour les déchets. Il convient également de créer un nouvel article L. 541-42-3 qui précise les dispositions procédurales applicables pour les sanctions dans le domaine des TTD.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les articles L. 541-3, L. 541-4-3, L. 541-42 et L.541-42-1 du code de l'environnement sont modifiés.

Deux nouveaux articles sont créés dans le code de l'environnement : L.541-4-5 et L.541-42-3.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

(I) Les modifications apportées au code de l'environnement concernant la sortie de statut de déchet respectent bien les 4 conditions principales de la directive européenne cadre pour les déchets (article 6 de la directive 2008/98/CE) et s'inscrivent ainsi dans le cadre européen :

- la substance ou l'objet est couramment utilisé à des fins spécifiques ;
- il existe un marché ou une demande pour une telle substance ou un tel objet ;
- la substance ou l'objet remplit les exigences techniques aux fins spécifiques et respecte la législation et les normes applicables aux produits ;

- l'utilisation de la substance ou de l'objet n'aura pas d'effets globaux nocifs pour l'environnement ou la santé humaine.

(II) La directive 2008/98/CE définit le déchet comme toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire. L'article L. 515-18 et l'article R. 515-17 du code de l'environnement définissent des modalités permettant de définir des critères d'organisation notamment en matière de déchets. Le détenteur de déchets est défini au niveau de la plateforme.

(III) L'article 50.1 du règlement (CE) n° 1013/2006 relatif aux transferts des déchets prévoit que les sanctions soient définies au niveau de la réglementation nationale.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La simplification de la sortie de statut de déchet, le développement de l'économie circulaire notamment par une gestion des déchets à l'échelle d'une plateforme industrielle et les sanctions contre les transferts transfrontaliers irréguliers de déchets favoriseront le développement d'une industrie du recyclage sur le territoire national, ces dispositions auront un effet positif sur l'activité économique et l'emploi national. De plus, elles renforceront la souveraineté économique de la France en sécurisant l'approvisionnement en matières premières en valorisant les déchets en tant que matières premières de recyclage.

Cela permettra en particulier de renforcer l'attractivité des plateformes industrielles (on compte aujourd'hui un peu plus d'une vingtaine de plateformes industrielles, représentant près de 160 entreprises).

4.2.2. Impacts sur les entreprises

(I) & (II) Le coût de l'élaboration d'un dossier de demande de sortie du statut de déchet a été estimé à 15 000 € dans l'étude d'impact du décret n° 2012-602 du 30 avril 2012 relatif à la procédure de sortie du statut de déchet, qui a créé cette procédure. Le retour d'expérience valide cette estimation. Les modifications proposées permettraient donc de réduire d'autant les charges pesant sur les entreprises concernées.

(II) La nouvelle disposition introduite au L.541-4-5 concernerait les quatre plateformes industrielles aujourd'hui inscrites et reconnues au titre de l'article L515-48. Elle serait par ailleurs de nature à encourager d'autres inscriptions sous le statut plateforme, notamment celles des plateformes répertoriées par la circulaire⁵³ dite « Batho » de 2013.

⁵³ [Circulaire du 25 juin 2013 relative au traitement des plates-formes économiques dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques \(PPRT\)](#) : les plateformes répertoriées sont : Saint-Auban, Plates-formes

(III) Concernant les sanctions proposées en matière de TTD illicites, elles n'ont pas pour objet de contraindre les entreprises, mais au contraire de contribuer :

- à défendre une certaine équité vis-à-vis des acteurs et entreprises respectant les obligations réglementaires,
- à ne pas faire entrave au développement des filières de valorisation de déchets en France par une concurrence déloyale du fait de ces situations irrégulières.

4.2.3. Impacts budgétaires

Les dispositions concernant la sortie de statut de déchet et l'instauration de sanctions administratives concernant le transfert irrégulier de déchets n'auront pas d'impacts budgétaires majeurs pour le budget de l'Etat. Le soutien financier au développement de l'économie circulaire et en particulier à l'industrie du recyclage est déjà prévu dans le cadre de France 2030 ou du fonds économie circulaire de l'ADEME.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

(I) & (II) Les collectivités pourraient être bénéficiaires de ces mesures en tant que producteur de déchets, qu'elles pourront valoriser plus facilement. Néanmoins, à ce jour, les sorties de statut de déchets ont principalement été demandées par des entreprises. L'impact pour les collectivités paraît donc assez faible.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

(I) & (II) Les agents publics en charge de l'instruction des demandes de sortie de statut de déchets devraient voir leur charge diminuer. Le gain annuel pour l'administration est estimé à 100 heures de travail par dossier pour un agent de catégorie A, soit une économie de $4 \times 100 \times 41,5 = 16600$ € par an pour quatre dossiers attendus en moyenne pour les prochaines années (7 dossiers ayant été reçus en 2021 et 2022).

(III) Concernant les TTD illicites identifiés en France en 2022, 152 affaires pour lesquelles le Pôle National des Transferts Transfrontaliers de Déchets (PNTTD) a été sollicité par les services de contrôles (DREAL, douanes, OCLAESp, Police) ont été jugés illicites au titre du règlement 1013/2006 relatif au transfert transfrontalier de déchets.

47 affaires auraient été concernées par l'amende administrative proposée.

autour de l'étang de Berre (Fos, Berre-l'Étang et Lavéra), Salindres, Ambès, Jarrie et Pont-de-Claix, Roches-de-Condrieu, Roussillon, Montoir-de-Bretagne, Carling, Le port de Dunkerque, Lacq et Mourenx, Chalampé, Plates-formes de la vallée de la chimie du Rhône (Feyzin, Belle-Étoile, Pierre-Bénite, Saint-Fons), Le port du Havre, Port-Jérôme, Centre spatial guyanais, Trosly-Breuil.

Ainsi davantage d'agents publics seront mobilisés pour dresser et instruire des sanctions administratives concernant le transfert transfrontalier de déchets. Sur la base des TTD illicites relevés les années précédentes, la charge estimée pour l'administration est de 100 jours / an pour la Direction générale de la prévention des risques (DGPR), ce qui représente une dépense supplémentaire de $7*100*41,5= 29050$ € et de 30 jours / an pour la Direction départementale des finances publiques (DDFP), soit une dépense supplémentaire de $7*30*41,5=8715$ €.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Ces dispositions favorisent le développement d'une industrie plus durable et permettra de renforcer l'offre de produits durables, intégrant des matières recyclées et générant moins d'émissions de CO₂, et de répondre aux attentes des citoyens et des consommateurs.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Ces dispositions permettent le développement d'une économie plus durable pour l'environnement et les générations futures.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

(I) & (II) Ces dispositions permettront de développer le recyclage des matières et la réutilisation sur le territoire national, ce qui réduira l'extraction de matière vierge nécessaire à l'industrie et les impacts associés (émissions de gaz à effet de serre, impact sur la biodiversité, consommation d'eau...).

(III) En se dotant d'un outil permettant de sanctionner administrativement les TTD lorsqu'ils sont interdits, la France luttera plus efficacement contre les exportations de déchets vers des destinations où leur traitement approprié ne peut pas être garanti.

Cela évitera notamment que des déchets dangereux soient abandonnés en pleine nature au détriment de l'environnement et de la santé de la population.

Par définition il est difficile de quantifier les tonnages de déchets abandonnés (dépôts sauvages ou décharges illégales), mais cette problématique ne paraît pas négligeable, et constitue un sujet de préoccupation significatif pour les collectivités (voir rapport de l'ADEME⁵⁴ de 2019 sur le sujet, et plus récemment la réponse de l'Association des Maires de France au rapport de la Cour des Comptes sur la prévention, la collecte et le traitement des déchets ménagers⁵⁵).

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable le 5 mai 2023.

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) a été consulté à titre facultatif en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement et a rendu un avis le 4 mai 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition est applicable sur l'ensemble du territoire métropolitain.

S'agissant de l'application outre-mer, la disposition est applicable de plein droit aux départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution) ainsi que Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon ; elle ne s'applique pas à Saint-Barthélemy, ni à Wallis-et-Futuna, ni

⁵⁴ <https://librairie.ademe.fr/dechets-economie-circulaire/2278-caracterisation-de-la-problematique-des-dechets-sauvages.html>

⁵⁵ https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-10/20220928-rapport-Prevention-collecte-traitement-dechets-menagers_0.pdf, p.189.

en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

5.2.3. Textes d'application

Les présentes dispositions n'appellent aucune mesure d'application.

CHAPITRE 4 – REHABILITER LES FRICHES POUR UN USAGE INDUSTRIEL

Article 5 – Améliorer la gestion des cessations d’activité et faciliter la libération des fonciers industriels

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Lors de la cessation d’activité d’un établissement relevant de la nomenclature des installations classées pour la protection de l’environnement (ICPE), l’exploitant doit assurer, d’une part, la bonne mise en sécurité du site et, d’autre part, la réhabilitation du site pour permettre sa réutilisation pour un autre usage.

- *Les modalités d’application de l’article 57 de la loi n° 2020-1525 d’accélération et de simplification de l’action publique (ASAP) relatif à la sécurisation de la dépollution des friches industrielles.*

Les modalités de mises en œuvre des cessations d’activité ont été modifiées par l’article 57 de la [loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d’accélération et de simplification de l’action publique](#) dite « loi ASAP ». Aussi, les cessations d’activité notifiées jusqu’au 31 mai 2022 doivent être réalisées selon les anciennes modalités et les cessations d’activité notifiées à compter du 1er juin 2022 se feront selon les nouvelles modalités introduites par la loi ASAP. Les deux procédures vont donc coexister un certain temps.

Les procédures relatives aux obligations pour l’exploitant d’une ICPE en matière de cessation d’activité sont précisées : aux [articles R. 512-39 à R. 512-39-6](#) du code de l’environnement pour les ICPE soumises à autorisation ; aux [articles R. 512-46-24 bis à R. 512-46-29](#) pour les ICPE soumises à enregistrement ; et aux [articles R. 512-66-1 à R. 512-66-3](#) pour les ICPE soumises à déclaration.

L’article 57 de la loi ASAP a permis de faire intervenir, dans le processus de cessation d’activité d’une installation classée pour la protection de l’environnement, un bureau d’études certifié pour attester de la mise en sécurité du site pour la plupart des ICPE, et également, pour les installations soumises à enregistrement et autorisation, de la réhabilitation du site.

Son adoption a simplifié et accéléré les échanges entre les exploitants et l’administration. Plus précisément, afin de faciliter le processus de fin d’exploitation, la mesure a rendu obligatoire par voie réglementaire le recours à un professionnel, bureau d’études certifié ou équivalent, à deux moments :

- Pour les installations classées soumises à autorisation ou enregistrement et pour les ICPE soumises à déclaration dont les rubriques sont listées à l'article R. 512-66-3, à la fin de la phase de mise en sécurité (notamment évacuation des produits dangereux, interdiction ou limitation de l'accès au site, suppression des risques d'incendie et d'explosion, et surveillance des impacts sur l'environnement), ce qui permet d'attester clairement vis-à-vis de l'administration et du maire que cette phase a effectivement été réalisée et que le site ne présente plus de menace immédiate ;
- Pour les installations classées soumises à enregistrement et à autorisation, dans le processus de réhabilitation, qui vise à placer le site dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L.511-1 et qu'il permette un usage futur du site (déterminé conjointement avec le propriétaire, et avec le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme).

L'intervention d'un bureau d'études certifié ou équivalent permet d'avoir une assurance que la présence d'une éventuelle pollution résiduelle est compatible avec les usages envisagés, permettant de centrer l'action de l'administration sur les cas complexes comme ceux nécessitant des discussions avec les différents acteurs sur l'usage futur du site.

L'intervention d'un bureau d'études certifié a permis de rendre le processus plus fluide dans les cas simples, et plus sécurisé dans les cas complexes.

- *Le dispositif du tiers demandeur*

Instaurées par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite « loi ALUR » du 24 mars 2014⁵⁶ et par son décret d'application du 18 août 2015⁵⁷, les procédures du tiers demandeur et de changement d'usage devaient permettre de sécuriser les transactions portant sur les sites industriels.

Par crainte de voir leur responsabilité engagée, les industriels préfèrent parfois « geler » un site industriel plutôt que de le valoriser. Ils craignent d'être chargés des coûts de remise en état si une pollution est découverte sur le site postérieurement à sa vente.

Le dernier exploitant est responsable de toute pollution des sols ou risque de pollution des sols issu de l'activité qu'il a exercée. Cette responsabilité se prescrit par trente ans à compter de la notification de la cessation de l'activité. Elle ne peut pas être écartée par les dispositifs classiques d'exclusion ou de partage de responsabilité dans le cadre de contrat de droit privé.

Si elle peut paraître parfaitement justifiée, dans la pratique, cette responsabilité résiduelle a pu favoriser, d'une certaine façon, la création de friches industrielles.

C'est dans ce contexte que la loi ALUR et son décret d'application n° 2015-1004 du 18 août 2015 ont créé les procédures de « tiers demandeur » et de « changement d'usage ».

⁵⁶ [Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.](#)

⁵⁷ [Décret n° 2015-1004 du 18 août 2015 portant application de l'article L. 512-21 du code de l'environnement.](#)

La procédure du tiers demandeur permet de transférer à un tiers la responsabilité de tout ou partie de la réhabilitation d'un site sur lequel une activité d'installation classée a été exploitée. Le tiers prend en charge les coûts de cette réhabilitation et devient responsable de celle-ci vis-à-vis de l'administration. Ce transfert de responsabilité est opposable aux tiers et à l'administration.

La loi ALUR impose aux porteurs de projets de garantir la compatibilité de leur projet avec l'état du site, notamment par la délivrance d'une attestation dite ATTES-ALUR pour tout projet se situant sur un secteur d'information sur les sols ou sur un terrain ayant accueilli une ICPE régulièrement réhabilitée. Ainsi, en cas de changement d'usage postérieur à la remise en état d'un site ICPE, c'est le maître d'ouvrage à l'origine du changement d'usage qui est responsable des mesures de gestion nécessaires pour assurer la compatibilité du site avec ce nouvel usage (usage généralement résidentiel). Dans tous les cas, le dernier exploitant reste responsable de la réhabilitation de son site pour l'usage déterminé au moment de la cessation d'activité ou dans les arrêtés d'autorisation ou d'enregistrement.

La procédure de tiers demandeur se déroule en six étapes :

(1) Le « tiers demandeur » doit obtenir d'abord l'accord de l'industriel dernier exploitant sur le transfert de l'obligation de dépollution et sur l'usage futur du site.

(2) Il recueille ensuite les accords du propriétaire du terrain (si celui-ci n'est pas le dernier exploitant) et de l'autorité compétente en matière d'urbanisme (lorsque ces accords n'ont pas été déjà donnés dans le cadre de la procédure de cessation d'activité) sur l'usage du site. Ces accords doivent être rendus dans un délai de trois mois. À défaut, ils sont réputés favorables.

(3) Le tiers demandeur soumet la proposition d'usage futur au préfet, accompagnée de l'accord du dernier exploitant et, le cas échéant, des avis émis par le propriétaire du terrain et par l'autorité compétente en matière d'urbanisme. Le préfet se prononce sur l'usage du site au vu des avis émis, des documents d'urbanisme et de l'utilisation des terrains situés au voisinage du site. Son accord sur l'usage futur doit être donné dans un délai de deux mois. À défaut, la proposition d'usage futur est considérée comme rejetée.

(4) Le tiers demandeur soumet alors le dossier de demande de substitution au préfet. Ce dossier doit comprendre un mémoire de réhabilitation, une estimation du montant et de la durée des travaux et un document qui présente les capacités techniques et financières du tiers demandeur. Le préfet doit se prononcer dans un délai de quatre mois. À défaut, la demande de substitution est considérée comme rejetée.

(5) Le préfet statue par un « arrêté de substitution » qui définit les travaux à réaliser ainsi que le montant, la durée et le délai pour l'envoi des garanties financières par le tiers demandeur. Le montant des garanties financières est celui des travaux prévus.

(6) La réalisation des travaux de réhabilitation est constatée par un procès-verbal de l'inspecteur des installations classées. Ce procès-verbal permet la levée des garanties financières.

La procédure du tiers demandeur est régie par l'[article L.512-21](#) du code de l'environnement.

Cette procédure a été initiée pour environ 140 dossiers de cessations d'activités depuis son entrée en vigueur en 2015, c'est-à-dire, que 140 demandes d'accord préalable ont été déposées. Cela a débouché sur près de 120 dossiers de demande de substitution et près de 80 arrêtés préfectoraux de substitution.

- *L'obligation de dépôt d'une notification de cessation*

La loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique dite loi ASAP et son décret d'application précité ont édicté de nouveaux principes sur le déclenchement de l'obligation de remise en état d'une installation classée pour la protection de l'environnement mise à l'arrêt définitif. Au titre de l'[article R. 512-75-1](#), l'arrêt définitif qui marque l'obligation pour l'exploitant de déclencher sa notification de cessation d'activités est acquis soit en raison l'arrêt total de l'activité classée concernée, soit du simple fait que l'exploitant a réduit de son propre chef son activité en dessous du seuil d'entrée de la nomenclature des installations classées.

Lorsqu'il initie une cessation d'activité telle que définie à l'article R. 512-75-1, l'exploitant notifie au préfet la date d'arrêt définitif des installations, ainsi que la liste des terrains concernés (articles R. 512-39-1, R. 512-46-25 ou R. 512-66-1 selon le régime considéré).

Cette notification doit intervenir : un mois avant l'arrêt définitif pour les ICPE soumises à déclaration ; trois mois avant pour les ICPE soumises à autorisation ou enregistrement ; six mois avant pour les installations de stockage de déchets, les sites de stockage géologique de dioxyde de carbone et les carrières.

Par ailleurs, la [loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages](#) dites loi « Bachelot » a instauré l'[article L. 512-19](#) dans le code de l'environnement aux termes duquel lorsqu'une installation n'a pas été exploitée durant trois années consécutives, le préfet peut mettre en demeure l'exploitant de procéder à la mise à l'arrêt définitif. L'une des raisons invoquées par cette mesure était de pouvoir traiter la propension de certains exploitants à vouloir différer la réhabilitation de leur site sous couvert d'une mise en sommeil prolongée de l'activité du site. Cet article ne traite cependant que le cas d'espèce d'une installation qui n'a pas été exploitée durant trois années consécutives.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La Charte de l'environnement dispose à son article 1er que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et à son article 6 que « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

- La procédure de cessation d'activité

La procédure de cessation d'activité introduite par la loi ASAP ne s'applique aujourd'hui que pour les cessations d'activité notifiée à compter du 1^{er} juin 2022.

Cet article modifie ou crée des procédures relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement dont leurs fondements se trouvent dans la loi aussi le recours au vecteur législatif est nécessaire.

- Le dispositif du tiers demandeur

Les auditions des acteurs de la dépollution des friches industrielles, les établissements publics du foncier et les spécialistes privés de l'aménagement ont indiqué que cette procédure est utile : elle permet de clarifier les responsabilités entre exploitants et aménageurs, présente un gain de temps et des avantages financiers du fait de la mutualisation des moyens avec une réhabilitation directement pour l'usage projeté par le tiers demandeur, et enfin permet de réhabiliter des sites pour lesquels l'exploitant a disparu ou n'a pas les moyens de faire la remise en état. Néanmoins, ce dispositif présente des points de blocage dans sa mise en œuvre : il est particulièrement intéressant pour les sites pollués à bilan économique positif, notamment dans le cas des friches urbaines, où le coût de la dépollution est compensé par le coût immobilier mais l'est beaucoup moins pour les terrains où le prix immobilier est bas. Par ailleurs, l'expérience montre que les exploitants sont réticents à entrer dans ce dispositif du fait qu'ils conservent l'obligation de réhabilitation en cas de défaillance du tiers demandeur. Enfin, afin d'accélérer la procédure et sécuriser les projets, les tiers demandeurs souhaiteraient pouvoir intervenir sur le site dès la cessation d'activité en étant substitués à l'exploitant dès l'étape de mise en sécurité du site (ce qui est proposé dans le cadre du projet de loi).

- L'obligation de dépôt d'une notification de cessation

La réglementation actuelle ne permet pas aux préfets de déclencher une procédure de cessation d'activité partielle. Cette mesure est essentielle pour obliger les exploitants à libérer les fonciers non utilisés et de traiter les pollutions existantes sur ces parcelles.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Cet article comporte trois mesures destinées à accélérer et à faciliter le renouvellement et la réhabilitation des fonciers industriels pour des sites arrivant en fin d'activité ou d'ores et déjà en cessation d'activité. L'objectif est de permettre une meilleure rotation et réutilisation des fonciers pour accueillir de nouvelles implantations industrielles, tout en définissant clairement les responsabilités de chacun des acteurs.

Les objectifs de cet article sont les suivants :

(i) Permettre la mise en œuvre des modalités d'application de l'article 57 de la loi ASAP relatif à la sécurisation de la dépollution des friches industrielles pour tout exploitant le souhaitant, même si la cessation d'activité a été notifiée avant le 1^{er} juin 2022. La mesure proposée ouvre la possibilité à un exploitant dont la cessation d'activité a été notifiée avant le 1^{er} juin 2022 de pouvoir demander à l'administration, de façon volontaire, l'application de la nouvelle procédure.

(ii) Étendre et clarifier le dispositif du tiers demandeur. La présente mesure vise à proposer des améliorations de la procédure du tiers demandeur pour faciliter sa mise en œuvre et d'adapter son champ d'application en :

- Permettant au tiers demandeur de procéder, en plus de la réhabilitation du site, à la mise en sécurité qui incombe légalement au dernier explorant de l'installation classée.
- Précisant que la responsabilité résiduelle du dernier exploitant, en cas de défaillance du tiers demandeur qui s'y est substitué et en cas d'impossibilité de mobiliser les garanties financières constituées par le tiers-demandeur, concerne uniquement la mise en sécurité du site et ne concerne pas sa réhabilitation.

(iii) Permettre au préfet de déclencher la procédure de cessation d'activité puis la réhabilitation d'une installation ou d'une partie de site inutilisée (et non pas seulement pour un site entièrement arrêté), afin d'inciter la réutilisation d'autant de parcelles industrielles que possible. Cette mesure présente aussi l'avantage d'anticiper au plus tôt les éventuels dommages à l'environnement en initiant dès que possible une réhabilitation du site. La mesure envisagée vise à compléter la portée de cette dernière en intégrant la situation d'une partie d'installation non exploitée durant plus de trois années consécutives et située sur une des parcelles d'emprise du site exploitée. Cette mesure trouvera particulièrement à s'appliquer sur de vastes plateformes industrielles où sont exploitées diverses activités classées.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le présent article est issu du retour d'expérience de la mise en œuvre des procédures existantes et de la concertation réalisée auprès de l'ensemble des parties prenantes entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2023.

Il s'agit d'améliorer des procédures existantes ou d'étendre leurs modalités d'application. Aucune alternative n'a été étudiée.

3.2. OPTION RETENUE

Cet article vise à favoriser le recyclage des fonciers industriels lors de la phase de la cessation d'activité. Trois leviers ont été identifiés ;

- Permettre le recours à la procédure de cessation d'activité introduite par la loi ASAP à tout exploitant, non soumis, qui en fait la demande, afin que la cessation puisse être accélérée par la mise en œuvre des délais de silence vaut accord prévus dans cette procédure ;
- Étendre le champ d'application de la procédure de tiers demandeur et faciliter certains points afin que les friches industrielles à l'abandon puissent être recyclées et accueillir de nouveaux sites industriels ; cette procédure permettant un gain global de temps sur la réhabilitation dans la mesure où elle permet que les travaux soient dimensionnés dès leur début pour l'usage précis envisagé par le tiers demandeur ;
- Étendre les pouvoirs du préfet en matière d'imposition des cessations d'activités aux cessations partielles d'activité. La présente mesure vise à élargir le cadre du déclenchement de notification de cessation d'activité en prenant en compte l'arrêt définitif d'une installation classée sur une seule partie de l'emprise du site exploité, l'autre partie pouvant continuer à être le siège d'une poursuite d'activités classées.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les articles du code de l'environnement L. 512-21 relatif à la procédure du tiers demandeur, L. 512-6-1, L. 523-7-6, L. 512-19 et L. 512-22 relatifs à la procédure cessation d'activité sont modifiés.

Le premier alinéa de l'article 5 instaurera la possibilité pour un exploitant ayant notifié sa cessation d'activité antérieurement au 1^{er} juin 2022 de pouvoir demander à l'administration de mettre en œuvre la procédure simplifiée et accélérée introduit par la loi ASAP. Cette possibilité est limitée dans le temps. Aussi, cette dérogation ne sera possible que jusqu'au 1^{er} janvier 2026 inclus.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Dans le contexte de reconquête industrielle des territoires et de relocalisation d'activités industrielles stratégiques pour la souveraineté nationale, la capacité à mobiliser un foncier industriel adapté aux besoins des entreprises et activable à court terme pour concrétiser leur projet constitue un levier essentiel.

Une enquête récente⁵⁸ menée par Intercommunalités de France, le CEREMA et la Délégation aux Territoires d'Industrie en mars 2022 auprès d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) a permis de mettre en évidence que :

- 69% des zones d'activités économique (ZAE) sont jugées sous-dimensionnées par les territoires, un chiffre en hausse par rapport à une précédente enquête menée en 2017 ;
- 41% des territoires prévoient une saturation de leurs zones d'activité d'ici 3 ans ;
- Les territoires disposent d'une capacité limitée ou d'une quasi-incapacité à répondre aux demandes de foncier supérieures à 50 ha.

Cette enquête souligne aussi une plus grande concurrence entre les usages (habitat, activités économiques, équipements publics) dans l'accès au foncier. Ces tendances sont accentuées dans le contexte d'atteinte du « zéro artificialisation nette » (ZAN), même si cette trajectoire de sobriété foncière doit être progressive et adaptée dans les documents de planification et d'urbanisme en fonction des besoins des territoires, et notamment les dynamiques industrielles.

La mobilisation prioritaire des gisements fonciers disponibles et le renouvellement urbain sont des enjeux déterminants pour une gestion économe des espaces. Parmi ces gisements, les friches représentent environ 170 000 hectares à reconquérir et valoriser dont 87 000 ha de friches industrielles qui représentent 260 000 anciens sites industriels selon les bases de données de référence BASIAS et BASOL du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

Ces fonciers industriels sont autant de tènement qui permettent de contribuer à la politique de réindustrialisation. Le besoin étant estimé à environ 1000 ha par an en moyenne.

Dans un contexte de sobriété foncière, l'augmentation du recyclage des friches industrielles permet de remettre sur le marché des fonciers pour partie immédiatement disponible ce qui aura pour effet de ralentir la spéculation sur les fonciers et de baisser le coût d'acquisition de ces fonciers, en particulier dans les zones tendues.

⁵⁸ [« Le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière : état des lieux et perspectives »](#).

Le coût d'acquisition du foncier peut représenter jusqu'à 30 à 40% des montants d'investissements des projets d'implantation. Une baisse de ces coûts ne peut que favoriser les implantations sur le territoire national et par la même renforcer l'attractivité de la France.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La possibilité offerte aux exploitants d'ICPE qui le souhaitent de procéder à la cessation de leur activité via la nouvelle procédure leur assure un traitement rapide et une libération de leur responsabilité dans les délais indiqués dans la procédure.

En permettant aux exploitants d'ICPE, dont la procédure de cessation d'activité a débuté avant le 1^{er} juin 2022, de pouvoir recourir à la procédure de cessation d'activité introduite par la loi ASAP et ainsi avoir recours aux services d'un bureau d'études certifié, cette possibilité entraînera une charge financière supplémentaire pour l'entreprise qui a été évaluée à environ 10 000 euros et qui correspond aux coûts liés à l'obtention des trois attestations obligatoires. Toutefois, d'une part, le surcoût lié à la seule intervention en prestation de service du bureau d'étude restera en toute logique minimale au regard de l'ensemble des coûts (coûts liés à la cessation d'activité, à la mise en sécurité (entre 10 et 100 k€ environ selon les configurations), le cas échéant à la dépollution (entre 100 k€ et plusieurs millions d'euros selon les configurations), etc.), d'autre part l'intervention d'un professionnel certifié sera de nature à simplifier et raccourcir les échanges avec l'administration, entraînant des gains en temps comme en ressources pour les entreprises. En outre, la conclusion plus rapide des échanges sur la mise en sécurité et la réhabilitation du site permettra d'envisager plus rapidement la réimplantation d'une autre activité économique ou humaine sur le site.

En particulier, la procédure de cessation d'activité introduite par la loi ASAP permet de maîtriser les délais par trois dispositions applicables aux ICPE soumises à autorisation ou enregistrement :

- l'exploitant dispose de six mois, à compter de la notification de la cessation d'activité, pour remettre son mémoire de réhabilitation et l'attestation ATTES-MÉMOIRE associée ;
- à réception de cette attestation ATTES-MÉMOIRE, l'inspection des installations classées dispose de 4 mois pour faire part de ses éventuelles réserves : sans réponse dans ce délai, l'exploitant peut initier les travaux de réhabilitation sur la base du mémoire de réhabilitation sans attendre un arrêté spécifique ;
- à réception de l'attestation ATTES-TRAVAUX, délivrée à l'issue de l'achèvement des travaux de réhabilitation, l'inspection des installations classées dispose de 2 mois pour faire part de ses éventuelles réserves : sans réponse dans ce délai, la cessation d'activité est réputée achevée et l'exploitant est libéré de ses obligations en matière de cessation d'activité.

L'impact des modifications de la procédure du tiers demandeur est également de nature à libérer l'exploitant ICPE des charges qui lui incombent et de libérer les terrains pour d'autres activités industrielles.

Enfin, la mesure relative à l'extension du pouvoir du préfet de déclencher la procédure de cessation d'activités puis la réhabilitation d'une installation ou d'une partie de site inutilisée conduira les exploitants à anticiper les démarches de cessation d'activité, à traiter au plus tôt les pollutions qui migrent dans le sol et dans les nappes phréatiques et à diminuer ainsi les coûts afférents des travaux de remédiation.

4.2.3. Impacts budgétaires

Néant.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Néant.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Ces mesures sont neutres pour les services déconcentrés. La mobilisation facilitée du dispositif de cessation d'activité permis par la loi ASAP permet une meilleure priorisation de l'instruction menée par les services déconcentrés, focalisée sur les sites présentant les plus d'enjeux.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Le recyclage des friches et leur reconversion ont un double intérêt :

- Réduire la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'implantation d'activité économique ;
- Permettre de dépolluer les anciennes friches industrielles polluées et résoudre une partie des pollutions historiques héritées de notre passé industriel.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

D'après le site GéoRisques, il y aurait environ 10 000 anciens sites industriels pollués sur le territoire national pour lesquels une instruction est en cours ou clôturée par les services de l'État, qui représenteraient une surface cumulée estimée d'environ 3500 ha. Ces mesures permettent de favoriser le recyclage de ces friches industrielles et de traiter en partie les pollutions industrielles historiques.

Ces mesures répondent en partie aux objectifs de sobriété foncière introduits par la loi climat et résilience en promouvant le recyclage et la réhabilitation de fonciers artificialisés pour l'implantation des projets industriels.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable le 5 mai 2023.

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) a été consulté à titre facultatif en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement et a rendu un avis le 4 mai 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition est applicable sur l'ensemble du territoire métropolitain.

S'agissant de l'application outre-mer, la disposition est applicable de plein droit aux départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution) ainsi que Saint Martin et Saint-Pierre et Miquelon ; elle ne s'applique pas à Saint-Barthélemy, ni à Wallis-et-Futuna, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat sera pris pour l'application des présentes dispositions.

Article 6 – Renforcer l’action de l’État en cas de défaillance d’un exploitant et favoriser la réhabilitation des fonciers industriels

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Depuis le 1^{er} juillet 2012, certains sites industriels (listés dans l’arrêté du 31 mai 2012 modifié⁵⁹), du fait des risques potentiels sur l’environnement et sur la santé humaine que peuvent engendrer leurs activités, ont l’obligation de constituer des garanties financières préalablement au démarrage de leur activité. Cela permet de sécuriser financièrement la mise en sécurité de ces sites et donc de réduire les menaces le plus immédiates représentées par ces sites.

Plus précisément, ces garanties financières sont essentielles afin d’éviter qu’une négligence, disparition ou insolvabilité de l’exploitant d’un site ne laisse un site sur lequel se trouve une installation classée pour la protection de l’environnement (ICPE) à l’abandon. La garantie financière relative aux ICPE permet à l’administration ou la collectivité de se prémunir contre une éventuelle insolvabilité de l’exploitant qui est civilement responsable des préjudices qu’il pourrait provoquer à des tiers.

Cette garantie est destinée à assurer la mise en sécurité du site telle que définie à l’[article R. 512-75-1](#) du code de l’environnement : l’évacuation des déchets et des produits dangereux ; l’interdiction ou la limitation des accès ; la suppression des risques d’incendie ou d’explosion ; la surveillance des impacts sur l’environnement proche.

Ce sont les garanties financières visées au 5° de l’[article R. 516-1](#) du code l’environnement : « 5° de certaines installations soumises à autorisation ou à enregistrement susceptibles, en raison de la nature et de la quantité des produits et déchets détenus, d’être à l’origine de pollutions importantes des sols ou des eaux ; »

Les garanties financières peuvent être constituées de différentes façons, les deux principales étant les suivantes :

- auprès d’un organisme privé qui délivre un acte de cautionnement dans les formes prévues aux a) et d) de l’[article R. 516-2](#) du code l’environnement ;
- par consignation auprès de la Caisse des dépôts et consignations dans les formes prévues au b) de l’article R. 516-2 du code l’environnement.

La majorité des garanties financières sont constituées auprès d’organismes privés. Seulement douze ICPE relevant du 5° ont constitué leurs garanties financières auprès de la Caisse des

⁵⁹ Arrêté du 31 mai 2012 fixant la liste des installations classées soumises à l’obligation de constitution de garanties financières en application du 5° de l’article R. 516-1 du code de l’environnement <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000026052400/>

dépôts et consignations, pour un montant de 6 374 470 €, ce qui représente 0,15 % du montant total de l'ensemble des garanties financières.

Le montant des garanties financières d'une ICPE est fixé par un arrêté préfectoral après instruction du service en charge de la surveillance et du contrôle des installations classées.

À la fin 2022, 1193 ICPE étaient soumises à l'obligation de constituer des garanties financières au titre du 5° et le montant total des garanties prescrites dans les arrêtés préfectoraux de ces ICPE s'élève à plus de 890 millions d'euros.

Les garanties financières sont appelées et mises en œuvre par le préfet si l'exploitant ne s'acquitte pas de ses obligations. Sur les dix dernières années, 10 garanties financières ont été appelées pour des installations relevant du 5°.

En comparaison, l'Agence de la transition écologique (ADEME) est intervenue sur une trentaine de sites par an en moyenne sur les 10 dernières années, au titre de sa mission de mise en sécurité des sites à responsables défaillants, dont le périmètre reste cependant différent de celui des garanties financières.

Les garanties financières imposées aux entreprises relevant du 5° de l'article R. 516-1 ont été introduites dans le code de l'environnement récemment (1^{er} juillet 2012). Cette obligation ne découle pas d'une directive européenne ou d'une réglementation internationale contrairement aux autres dispositifs existants de garanties financières.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La Charte de l'environnement dispose dans son article 1er que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et dans son article 6 que « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La directive relative à la restructuration et l'insolvabilité, directive (UE) 2019/1023 du 20 juin 2019⁶⁰ sur la restructuration de l'insolvabilité, et modifiant la directive (UE) 2017/1132 ainsi que le règlement (UE) 2015/848 du 20 mai 2015 relatif aux procédures d'insolvabilité⁶¹ posent

⁶⁰ [Directive \(UE\) 2019/1023\) du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes, et modifiant la directive \(UE\) 2017/1132.](#)

⁶¹ [Règlement \(UE\) 2015/848 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relatif aux procédures d'insolvabilité.](#)

le cadre européen en matière de droit des entreprises en difficulté dans l'Union européenne et de permet d'harmoniser les pratiques en la matière.

La [directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal](#) pose les fondements des sanctions en matière de délits et de crimes environnementaux. À noter que cette directive est actuellement en cours de révision. La Commission réexamine en ce moment cette directive dans le cadre des procédures visant à améliorer la réglementation. Elle en est actuellement à la phase de consultation. Le Comité économique et social européen (CESE) a été invité à rédiger un rapport d'information afin d'évaluer les résultats de ladite directive pour l'ensemble de sa durée de vie (2011-2018), en mettant l'accent sur son efficacité et sa pertinence, ainsi que sur la valeur ajoutée de la participation de la société civile.

Le CESE a recommandé⁶² que la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal soit révisée. Des améliorations pourraient être apportées sur la base des éléments suivants:

- les traités de l'UE les plus récents, qui autorisent l'application de sanctions ;
- les nouveaux types d'agissements criminels (comme la cybercriminalité environnementale) ;
- une échelle de sanctions minimales pour les personnes physiques et morales qui jouerait un rôle dissuasif dans la prévention de la criminalité environnementale.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le dispositif français de garanties financières relevant du 5° de l'article R. 516-1 s'avère fréquemment peu opérationnel et ce pour plusieurs raisons :

- la difficulté à faire constituer ces garanties par les exploitants ;
- une durée de validité limitée des garanties financières (minimum exigé de 2 ans) ;
- la difficulté à mobiliser ces garanties auprès des organismes de caution ;
- la portée limitée du champ d'application de ces garanties destinées à couvrir uniquement la mise en sécurité et non la globalité de la réhabilitation.

⁶² <https://www.eesc.europa.eu/fr/our-work/opinions-information-reports/opinions/ameliorer-la-protection-de-lenvironnement-par-le-droit-penal>

Les garanties financières des ICPE relevant du 5° de l'article R. 516-1 sont en effet destinées à assurer la mise en sécurité du site, dont l'enlèvement des déchets, afin de prévenir les risques les plus immédiats d'une pollution sur le site et ses alentours. Elles ne couvrent pas la réhabilitation des sols qui pourrait s'avérer nécessaire lors de la cessation de l'activité

Les éléments de contexte et le bilan réalisé sur ce dispositif démontrent que l'outil utilisé n'est sans doute pas le meilleur pour ce type de problématique et qu'une réflexion plus structurelle doit être reprise. Il est constaté que ces garanties n'ont pas pour effet d'automatiser les travaux de mises en sécurité : en comparaison de la somme de 900 millions d'euros mis en garantie au titre du 5° de l'article R. 516-1, l'inspection des installations classées n'a mobilisé réellement que 1 million d'euros pour les travaux de mise en sécurité (cette comparaison étant à relativiser, car bien évidemment toutes les installations soumises aux garanties financières du 5° n'ont pas cessé leur activité).

Les garanties financières ont été peu appelées dans leur forme actuelle, conduisant à une absence de mise en sécurité ou à faire supporter *in fine* le coût de mise en sécurité des sites par l'État. Selon le ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires, seules dix garanties financières ont été appelées pour des ICPE relevant des obligations du 5° de l'article R. 516-1 depuis la mise en place du dispositif en 2012. Sur ces dix appels, cinq ont été infructueux et les cinq autres ont permis de récupérer environ 1 million d'euros. A titre de comparaison, l'ADEME – qui prend en charge certaines opérations de mise en sécurité qui n'ont pas été réalisées par les exploitants dits défaillants – a réalisé 338 interventions sur les dix dernières années, ce qui représente un budget d'environ 136 millions d'euros sur dix ans (le périmètre d'intervention de l'ADEME diffère toutefois du champ d'application des garanties financières en question, notamment par la prise en charge de sites très anciens).

Aussi il est nécessaire de légiférer pour introduire de nouvelles mesures plus ciblées qui permettent de traiter les situations de mise en sécurité pour les sites à exploitants défaillants dès que la situation se présente, tout en permettant à l'État de récupérer plus efficacement auprès de ces rares entreprises les sommes correspondantes, *a minima*, à la mise en sécurité des sites. À cet effet, le projet de loi modifie tant le cadrage général des garanties financières présent à l'article L. 516-1 du code de l'environnement que les dispositions de coercition et de sanction applicables par la police de l'environnement.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Cet article comporte trois mesures destinées à revoir les modalités d'actions de l'État lors de la cessation d'activité suite à la défaillance d'un exploitant (liquidation judiciaire) ou lors de l'exploitation illégale d'une installation classée pour l'environnement.

Ces mesures visent à :

- Abroger l'obligation générale de garantie financière des ICPE relevant du 5° de l'article R. 516-1 qui est par ailleurs une spécificité du droit français ;
- Introduire les dépenses correspondantes de mise en sécurité environnementale du site dans la liste des créances à payer à leur échéance lorsqu'elles sont nées régulièrement après le jugement qui ouvre ou prononce la liquidation judiciaire, et les introduire en rang utile dans la liste des créances privilégiées en cas de liquidation de l'entreprise à l'origine de la pollution ;
- Permettre sans délai, en cas d'exploitation illégale d'un site, la consignation de sommes en cas de non-respect des mesures conservatoires imposées par l'administration.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Afin de favoriser la réhabilitation des terrains pour un usage industriel, il a été envisagé de substituer au mécanisme des garanties financières existant pour la mise en sécurité des installations présentant des risques importants de pollution (mentionnés au 5° de l'article R 516-15 du code de l'environnement) une taxe versée par l'exploitant qui viendrait alimenter un fonds destiné, *a minima*, à la réalisation des opérations de mise en sécurité du site.

L'idée était de s'inspirer des redevances versées aux agences de l'eau. Une modification législative aurait été dès lors nécessaire. La direction de la législation fiscale du ministère de l'Economie et des Finances, bien que non opposée au principe d'un tel mécanisme, a néanmoins indiqué que cette taxe aurait eu la nature d'une taxe affectée, et que le montant estimé de son recouvrement (20 M€ par an) n'aurait pas été assez important pour la mise en place d'un tel mécanisme.

3.2. OPTION RETENUE

Les mesures proposées dans cet article visent à remplacer l'obligation de constitution des garanties financières des ICPE relevant du 5° de l'article R. 516-1 par des mesures plus efficaces permettant de sécuriser ces sommes destinées à la mise en sécurité du site, dans les deux cas ciblés (liquidation et exploitation illégale), plutôt que de faire perdurer un système inefficace et chronophage en particulier pour les services de l'État.

Il est proposé de modifier le dispositif actuel, en substituant l'obligation de constitution des garanties financières (objet du 1° du I de l'article) par la mise en œuvre de trois autres mesures :

- **L'introduction des dépenses visant à assurer la mise en sécurité des installations classées pour la protection de l'environnement dans la liste des créances à payer à leur échéance en cas de liquidation judiciaire**

La liste des créances nées régulièrement après le jugement d'ouverture de la liquidation judiciaire qui doivent être payées à leur échéance est fixée par l'[article L. 641-13 du code de commerce](#), dans sa rédaction issue de l'[ordonnance n° 2021-1193 du 15 septembre 2021 portant modification du livre VI du code de commerce](#).

Cette ordonnance répondait à une double habilitation prévue par la loi PACTE⁶³ consistant, d'une part à la transposition des textes européens en matière d'insolvabilité et, d'autre part, à l'articulation du droit des sûretés avec le droit des entreprises en difficulté.

Afin d'introduire les dépenses nées pour assurer la mise en sécurité des installations classées pour la protection de l'environnement dans la liste des créances à payer à échéance, il est donc nécessaire de procéder à une modification de l'article L.641-13 du code de commerce, qui ne peut intervenir que par voie législative.

- La séniorisation de la créance environnementale en cas de liquidation judiciaire de l'entreprise

L'ordre actuel de paiement des créances privilégiées est fixé par l'[article L.643-8 du code de commerce](#), dans sa rédaction issue de l'[ordonnance n° 2021-1193 du 15 septembre 2021 portant modification du livre VI du code de commerce](#).

Afin de modifier l'ordre légal de paiement des créanciers privilégiés, en introduisant un nouveau privilège des créances liées aux dépenses de mise en sécurité environnementale, il est donc nécessaire de procéder à une modification de l'article L.643-8 du code de commerce, qui ne peut intervenir que par voie législative.

- La consignation de sommes en cas de non-respect des mesures conservatoires imposées par l'administration sans mise en demeure préalable.

L'article L. 171-7 du code de l'environnement prévoit actuellement un séquençage des opérations à l'encontre d'un site industriel exploité sans titre, avec d'abord une mise en demeure puis, ultérieurement, des sanctions de type amende ou astreintes journalières, voire des consignations de sommes entre les mains d'un comptable public afin de permettre la réalisation aux frais de l'exploitant de la mise en sécurité du site.

Afin de gagner en impact à l'encontre de ces acteurs dans l'illégalité, le projet de loi prévoit la possible concomitance des démarches de mise en demeure et de sanction.

En particulier, la possibilité de consignation de somme ne nécessitera plus la réalisation d'une mise en demeure restée infructueuse. Ainsi, les fonds disponibles seront plus facilement sécurisés, avant leur emploi à d'autres fins

⁶³ [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.](#)

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les mesures proposées supposent la mise en œuvre des modifications suivantes :

- Article L. 516-1 du code de l'environnement relatif aux garanties financières,
- Article L. 641-13 du code de commerce relatif aux créances payées à leur échéance en cas de liquidation judiciaire,
- Article L. 643-8 du code de commerce relatif à la classification des créances lors d'une procédure collective,
- Articles L. 171-7 et L. 171-8 du code de l'environnement relatif aux mesures et sanctions administratives.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Ces mesures sont conformes aux droits européens, en particulier :

- La directive sur la restructuration et l'insolvabilité, Directive (UE) 2019/1023 du 20 juin 2019, relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes, et modifiant la directive (UE) 2017/1132.
- Le règlement (UE) 2015/848 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relatif aux procédures d'insolvabilité.
- La directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. À noter que cette directive est actuellement en cours de révision.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Dans le contexte de reconquête industrielle des territoires et de relocalisation d'activités industrielles stratégiques pour la souveraineté nationale, la capacité à mobiliser un foncier industriel adapté aux besoins des entreprises et activable à court terme pour concrétiser leur projet constitue un levier essentiel.

La mobilisation prioritaire des gisements fonciers disponibles et le renouvellement urbain sont des enjeux déterminants pour une gestion économe des espaces et la mise en œuvre des politiques de développement économique et de réindustrialisation.

Parmi ces gisements, référencés sur la base GéoRisques⁶⁴, les 10 000 sites industriels pollués sur le territoire national pour lesquels une instruction est en cours ou clôturée par les services de l'État représentent environ 3500 ha.

Ces fonciers industriels qui sont à reconquérir et à valoriser sont autant de tènement qui permettent de contribuer à la politique de réindustrialisation. Le besoin étant estimé à environ 1000 ha par an en moyenne.

L'assurance de pouvoir réaliser plus de mises en sécurité dans le cadre des procédures de liquidation judiciaire contribue à la recyclabilité des friches industrielles. Dans un contexte de sobriété foncière, cela permet de remettre plus facilement sur le marché des fonciers dégradés.

La mesure relative à l'inscription des dépenses de mise en sécurité environnementale dans la liste des créances à payer à leur échéance en cas de liquidation judiciaire est de nature à favoriser et à accélérer la réhabilitation des fonciers industriels et participe du projet de réindustrialisation de la France.

La mesure relative à la séniorisation des créances aura un impact sur le classement des créanciers car elle dégradera, toutes choses égales par ailleurs, la situation des créanciers des rangs qui lui seront inférieurs, en ce compris notamment l'AGS, pour une partie de ses créances, et les créanciers finançant les entreprises en difficulté. En l'état, le nouveau privilège viendrait au sixième rang et primerait notamment les privilèges simples de l'AGS (qui garantissent 40,3% des avances qu'elle réalise et assurent 24,5% de ses récupérations), le privilège de *post money* créé par la loi PACTE afin d'encourager le financement des entreprises en procédure collective, les hypothèques, gages et nantissements constitués au bénéfice des créanciers, ainsi que les privilèges du Trésor et de la Sécurité sociale.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Pour les ICPE concernées par la constitution de garanties financières au titre du 5°, la suppression de ces garanties doit s'accompagner d'un arrêt des cotisations correspondantes auprès des organismes de caution. Cela représente une économie cumulée estimée entre 10 et 20 M€ par an pour les 1193 ICPE concernées.

4.2.3. Impacts budgétaires

Le présent article instaure un nouveau privilège portant sur les créances correspondant aux dépenses de mise en sécurité environnementale du site en cas de liquidation de l'entreprise à l'origine de la pollution.

L'insertion de ce nouveau privilège au 6° de la liste fixée par l'article L. 643-8 du code de commerce, qui établit l'ordre dans lequel les créanciers sont payés en cas de liquidation d'une

⁶⁴ <https://www.georisques.gouv.fr/articles-risques/pollutions-sols-sis-anciens-sites-industriels/basol>.

entreprise, a pour effet de prioriser le paiement des dépenses de mise en sécurité environnementale par rapport aux créances situées aux 7° à 16° du même article.

Dès lors, les créanciers titulaires de ces dernières créances (parmi lesquelles figurent les créances soumises au privilège du Trésor prévu par l'article 1920 du code général des impôts, Trésor, ainsi que les créances de toutes natures en matière de contributions indirectes et celles mentionnées à l'article 379 du code des douanes), seront payés après désintéressement des créanciers titulaires du nouveau privilège créé par le présent article.

Actuellement, l'inopérabilité du dispositif permettant de constituer des garanties financières pour couvrir les frais de mise en sécurité des sites conduit soit à l'absence de mise en sécurité soit à faire supporter le coût de mise en sécurité par l'État. Pour les sites dont l'exploitant est défaillant, et sous réserve qu'ils représentent une menace forte pour la santé humaine ou l'environnement, ces travaux de mise en sécurité sont réalisés par l'ADEME, qui dispose d'un budget d'environ 20 M€ par an, pris sur les crédits de la direction générale pour la prévention des risques (DGPR), destiné à couvrir tous les types d'ICPE, qu'elles soient concernées ou non par l'obligation de constitution de garanties financières (sur les 338 interventions réalisées par l'ADEME, depuis l'entrée en vigueur des garanties financières dites du 5°, environ une dizaine concerne des ICPE concernées par ces garanties financières). Aussi, l'insertion de la créance environnementale dans le classement des créances bénéficiant d'un privilège permettra à l'État de recouvrer une partie du budget de l'ADEME lors de la liquidation des actifs au cours de la procédure de liquidation.

En l'absence de données chiffrées pertinentes, l'impact budgétaire de la mesure n'a pu être déterminé avec précision à ce jour, dans la mesure où celui-ci dépend directement (i) du nombre de procédures de liquidation ouvertes à compter de son entrée en vigueur, (ii) du montant de l'actif distribuable déterminé pour chacune de ces procédures et (iii) de la masse globale des dépenses concernées par ce nouveau privilège.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Néant.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La mise en œuvre des garanties financières définies au 5° de l'article R. 516-1 du code de l'environnement nécessite l'intervention des services déconcentrés du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires à plusieurs étapes de la procédure :

- L'instruction de la proposition du montant des garanties,
- L'écriture de l'acte administratif validant les garanties,
- Le contrôle de la constitution effective de ces garanties,
- En cas de liquidation, la mise en œuvre de la procédure d'appel des garanties.

L'ensemble de ces démarches sont complexes et chronophages pour les services déconcentrés pour des résultats peu satisfaisants.

L'abrogation de l'obligation de constitution des garanties financières pour les installations visées au 5° de l'article R. 516-1 du code de l'environnement permettra de gagner un temps précieux qui pourra être mis à contribution pour d'autres missions de ces services telles que l'instruction de demande d'autorisation d'exploiter ou le contrôle sur site des ICPE.

La modification des mesures de police administrative, qui interviennent avant le déclenchement des mesures de police judiciaire, ne nécessitera pas de temps d'appropriation supplémentaire par les services, car les sanctions administratives font déjà l'objet d'une mise en œuvre effective par ces services.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

L'inscription des dépenses liées à la mise en sécurité environnementales dans la liste des créances à payer à échéance en cas de liquidation judiciaire édictée à l'article L. 642-13 du code de commerce ainsi que la séniorisation de la créance environnementale en cas de liquidation judiciaire de l'entreprise ciblée sur la mise en sécurité de l'ICPE mise à l'arrêt ont vocation à limiter l'apparition de friches industrielles potentiellement polluées dans les territoires.

Le fait d'introduire l'obligation de paiement à l'échéance puis de relever le rang de cette créance de la 12^e à la 6^e position doit générer, en fonction des sommes que les liquidateurs judiciaires pourront récupérer, une augmentation des opérations de mise en sécurité réalisées pendant les procédures collectives. Les terrains ainsi mis en sécurité seront plus propices à une réaffectation, en particulier pour un nouvel usage industriel, même si celle-ci devra parfois passer par une phase additionnelle de réhabilitation.

La modification dans sanctions administratives pour les sites illégaux a pour objectif d'être incitative et punitive en vue d'éviter la multiplication de situation illégale sur le territoire national. D'une part, ces mesures visent à mettre en conformité les conditions d'exploitation du site et, d'autre part, d'éliminer toutes les situations de concurrence déloyale entre les exploitants notamment d'un même secteur d'activité.

Cette mesure vise à renforcer le mécanisme des sanctions administratives en permettant la possibilité d'infliger une amende à l'encontre des sites en situation irrégulière sans mise en demeure préalable, et de pouvoir consigner des sommes dues sans attendre l'échéance de la mise en demeure.

4.5.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.3. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.5.4. Impacts sur les professions réglementées

L'inscription des frais de mise en sécurité dans la liste des créances à payer à échéance et la séniorisation de la créance environnementale doivent inciter les liquidateurs judiciaires à réaliser plus fréquemment, sous réserve des sommes récupérées, la mise en sécurité des installations dont ils gèrent la procédure collective. Dans la mesure où l'activité d'un liquidateur judiciaire est contrainte par les sommes disponibles, cette disposition ne modifiera pas la charge de travail mais aura uniquement un impact sur la priorisation de leurs actions.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'inscription des dépenses de mise en sécurité environnementale dans la liste des créances à payer à leur échéance en cas de liquidation judiciaire ainsi que la séniorisation de la créance environnementale doivent faciliter la réalisation de la mise en sécurité des ICPE placées en liquidation judiciaire, ce qui devrait *in fine* favoriser le recyclage des friches industrielles

Ces mesures répondent en partie aux objectifs de sobriété foncière introduits par la loi climat et résilience en promouvant le recyclage et la réhabilitation de fonciers artificialisés pour l'implantation des projets industriels. . D'après le site GéoRisques, il y aurait environ 10 000 sites industriels pollués sur le territoire national pour lesquels une instruction est en cours ou clôturée par les services de l'État, qui représenteraient une surface cumulée d'environ 3500 ha. Ces mesures permettent de favoriser le recyclage de ces friches industrielles et de traiter en partie les pollutions industrielles historiques.

La modification des sanctions administratives a pour objectif de pouvoir encadrer des situations potentiellement à risque pouvant être source d'accident en raison de l'absence d'un cadrage prescriptif lié à l'exploitation des installations.

Cette mesure vise à renforcer la gestion des sites illégaux en permettant notamment la possibilité de faire consigner des sommes dues afin de pouvoir mettre en sécurité un site illégal.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable le 5 mai 2023.

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) a été consulté à titre facultatif en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement et a rendu un avis le 4 mai 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française à l'exception de la disposition relative à la séniorisation des créances ne s'appliquant que pour les procédures collectives ouvertes après publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition est applicable sur l'ensemble du territoire métropolitain.

S'agissant de l'application outre-mer, la disposition est applicable de plein droit aux départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution) ainsi que Saint Martin et Saint-Pierre et Miquelon ; elle ne s'applique pas à Saint-Barthélemy, ni à Wallis-et-Futuna, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat sera pris pour l'application des présentes dispositions..

Article 7 – Anticiper la procédure de compensation pour favoriser la bonne mise en œuvre du dispositif « site clés en main »

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Faisant face à de multiples pressions d'origine humaine, l'état des écosystèmes requiert des actions ambitieuses en vue de leur rétablissement dans un état de conservation favorable, justifiant une politique de reconquête de la biodiversité sur nos territoires.

Cet objectif découle des réglementations environnementales nationales en faveur de la biodiversité, elles-mêmes issues du cadre législatif européen existant, dont l'ambition pourrait être rehaussée par le futur règlement européen sur la restauration de la nature.

La reconquête de la biodiversité requiert non seulement l'application rigoureuse des dispositions de protection de la biodiversité mais également l'engagement résolu de l'ensemble des parties prenantes (État et ses établissements publics, collectivités territoriales, entreprises, associations de protection de la nature et citoyens) dans la mesure où elles disposent des leviers pour agir en faveur de la biodiversité.

Une telle mobilisation est promue par différentes initiatives nationales, telles la Stratégie nationale biodiversité (SNB) 2030 et la Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP). De telles démarches sont renforcées par l'objectif du "zéro artificialisation nette"⁶⁵ requérant, conjointement avec les collectivités, de repenser l'aménagement urbain et de réduire efficacement l'artificialisation des sols.

La reconquête de la biodiversité nécessite ainsi à la fois une vigoureuse action de protection des milieux naturels dans le cadre de l'aménagement du territoire par le renforcement de l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) mentionnée à l'[article L. 110-1](#) du code de l'environnement et de soutenir les acteurs du territoire qui veulent s'engager de manière volontaire dans la restauration des écosystèmes en conduisant des actions de restauration des écosystèmes et de renaturation d'espaces dégradés.

Dans ce contexte, il est donc nécessaire de créer un environnement favorable à la rencontre d'une part de ces objectifs de politiques publiques structurants pour le territoire français et d'autre part de la volonté des acteurs, publics comme privés, de réduire les impacts des activités humaines sur l'environnement.

Pour ce faire, il est nécessaire d'apporter de la visibilité aux porteurs de projets pour la réalisation de leurs obligations de compensation de leurs impacts sur les milieux naturels (qui

⁶⁵ Fixé par la [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#) dite « Climat et Résilience » (absence d'artificialisation nette en 2050, réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces dans les dix prochaines années 2021-2031)

n'ont pu être ni évités ni réduits en application de la séquence ERC) et de renforcer la mobilisation des engagements volontaires des acteurs socio-économiques désireux de s'engager pour la nature.

Cette visibilité est indispensable à l'implantation d'activités industrielles relevant du champ de l'industrie verte en ce qu'elle raccourcie les délais d'implantation et renforce l'attractivité économique du territoire.

1.1.1. Le cadre législatif applicable au mécanisme d'anticipation de la compensation des atteintes à la biodiversité : les Sites naturels de compensation (SNC)

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 a introduit « *le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées* » ([art. L. 110-1](#), II, du code de l'environnement). Ce principe est traduit dans la séquence dite « éviter, réduire, compenser » (ERC), dont la mise en œuvre a été précisée par deux guides produits par le Commissariat général au développement durable (CGDD)⁶⁶. La compensation des atteintes à la biodiversité doit ainsi intervenir en dernier recours, après les mesures d'évitement et de réduction.

Les mesures de compensation sont également codifiées par l'[article L. 163-1](#) du code de l'environnement. Il ressort des deux articles précités que la compensation a pour objectif l'absence de perte nette de biodiversité. Pour cela, elle doit respecter des principes que l'on peut résumer comme suit⁶⁷ :

- (i) *équivalence écologique* des gains générés par la compensation et des pertes ;
- (ii) *efficacité*, c'est-à-dire que les mesures ont une obligation d'atteindre le gain écologique visé lors de leur conception ;
- (iii) *temporalité et pérennité*, c'est-à-dire que les mesures de compensation doivent produire leur effet tant que le projet compensé produit les atteintes à la biodiversité visées ;
- (iv) *proximité fonctionnelle*, c'est-à-dire au plus près du site endommagé sur le site le plus approprié à la compensation au regard des enjeux dans la zone naturelle considérée.

Les mesures de compensation peuvent être mises en place soit (i) directement par la personne soumise à l'obligation de mise en œuvre de ces mesures, soit (ii) par un opérateur de

⁶⁶ « Evaluation environnementale. Guide d'aide à la définition des mesures ERC », CGDD, 2018 ; « Approche standardisé du dimensionnement de la compensation écologique. Guide de mise en œuvre », CGDD, 2021.

⁶⁷ Source : « Approche standardisé du dimensionnement de la compensation écologique. Guide de mise en œuvre », CGDD, 2021.

compensation à qui la personne soumise les aurait confiées par contrat. Cet opérateur peut être une personne publique ou privée (art. L. 163-1 du code de l'environnement). Le projet ne peut être autorisé tant que les mesures de compensation ne sont pas validées par l'État : les mesures de compensations doivent être mises en place sur la base de l'étude d'impact présentée par le porteur du projet à l'autorité administrative lors de la demande d'autorisation.

Depuis la [loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages](#), les mesures de compensation peuvent être également anticipées et mutualisées par la mise en place de « sites naturels de compensation » (SNC). Il s'agit d'opérations de restauration ou de développement de biodiversité « mises en place par des personnes publiques ou privées afin de mettre en place les mesures de compensation définies au I de l'article L.163-1, de manière à la fois anticipée et mutualisée » ([article L.163-3](#) du code de l'environnement).

Les SNC sont des lieux où un opérateur tiers réalise des opérations de restauration ou de développement de biodiversité puis les vend sous forme d'unité de compensation (UC) à des maîtres d'ouvrage devant mettre en œuvre des mesures de compensation dont l'objet est le même que celui de l'UC qu'il acquière. Les opérateurs de SNC doivent obtenir un agrément de la part de l'État avant que les UC ne puissent être vendues. Lors de l'autorisation des projets d'aménagement ayant recours aux UC, l'autorité administrative vérifie la correspondance entre ces UC et les obligations compensatoires. Quand bien même elles sont anticipées par rapport au projet et à l'évaluation de son impact environnemental, les gains de biodiversité apportés par chaque UC doivent ainsi correspondre à l'atteinte environnementale du projet de la même manière et avec la même exigence que les mesures de compensations non-anticipées.

Dans le cadre d'un SNC, si les mesures de compensation peuvent être anticipées, elles doivent impérativement également être mutualisées : elles doivent répondre aux besoins en compensation environnementale de plusieurs projets, avant que ceux-ci aient été mis en place.

1.1.2. Un très faible développement des SNC actuellement constaté sur les territoires

Depuis la mise en place du dispositif SNC à la suite de la loi de 2016 relative à la reconquête de la biodiversité précitée, on constate un très faible développement de ces sites. A l'heure actuelle, seul un SNC a fait l'objet d'un agrément ministériel : il s'agit du SNC Cossure dans les Bouches-du-Rhône porté par la CDC-Biodiversité, agréé en 2021. Deux autres projets ont été soumis à l'instruction mais n'ont pu être agréés à l'issue de l'instruction.

Différentes raisons expliquent cette situation : les porteurs de projets sont réticents à s'engager dans la démarche d'agrément perçue comme complexe techniquement, en particulier du fait que l'agrément nécessite à l'heure actuelle de préciser les gains écologiques théoriques qui seront obtenus à l'issue des opérations de restauration alors même qu'elles ne sont pas engagées ; les acteurs territoriaux perçoivent mal les avantages pouvant être retirés du dispositif car il est insuffisamment inscrit dans une démarche conciliant aménagement du territoire et reconquête de la biodiversité ; l'outil apparaît très mal inscrit dans les politiques de restauration de la nature, en particulier, car il ne peut, par définition, être utilisé actuellement que dans le

cadre législatif et réglementaire de compensation des atteintes à la biodiversité et non pour d'autres finalités mobilisant le foncier à des fins de restauration de la biodiversité telles celles relevant des engagements volontaires des acteurs territoriaux en faveur de la biodiversité.

Cette situation justifie donc une réforme du dispositif SNC en vue d'un meilleur développement des sites au sein desquels sont conduites des opérations de restauration des milieux naturels et qui pourraient, dans une perspective globale et cohérente, être utilisés pour répondre à la fois aux besoins de l'aménagement des territoires et à ceux de la restauration des écosystèmes qu'ils hébergent.

1.1.3. La nécessité de définir un cadre législatif pour le développement des actions de restauration conduites de manière volontaires par des personnes publiques ou privées.

Afin de répondre au besoin de mobilisation en faveur de la biodiversité, les collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques des territoires sont engagés, dans le cadre des politiques publiques de reconquête de la biodiversité, à contribuer à la restauration des milieux naturels, ceci de manière volontaire, indépendamment même de leurs obligations de compensation qui peuvent résulter de la mise en œuvre de leurs projets d'aménagement.

A l'heure actuelle, il n'existe pas de cadre de nature à garantir la qualité des opérations de restauration entreprises. Or les promoteurs de ces opérations peuvent engager leur crédibilité auprès de leurs parties prenantes et de leurs partenaires financiers. Ces critiques peuvent être particulièrement avérées en matière d'engagements volontaires pour la biodiversité ou la nature en général.

Le défaut de cadrage actuel de telles opérations nuit ainsi au développement des initiatives volontaires qui pourraient tirer avantage à bénéficier d'un dispositif similaire à celui des SNC, propre à en garantir la qualité et avec lequel il pourrait potentialiser ses effets écologiques favorables.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La Charte de l'environnement dispose :

« Article 2. Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Article 3. Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

Article 4. Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Article 5. Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

Ces articles de valeur constitutionnelle établissent le cadre général d'action de l'Etat français en faveur de la protection de l'environnement et de la réduction et réparation des atteintes portées à l'environnement. Ils fixent un cadre constitutionnel à la séquence « éviter, réduire, compenser » notamment s'agissant des obligations de compensation prescrites aux porteurs de projets dans le cadre de l'autorisation environnementale.

En élargissant le cadre des sites naturels de compensation par le biais des sites naturels de restauration et renaturation, les dispositions de l'article 6 du présent projet de loi s'articulent naturellement avec les dispositions de l'article 2, permettant l'accueil des engagements volontaires en faveur de la biodiversité de toute personne publique ou privée.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La France est partie à la convention sur la diversité biologique des Nations-Unies depuis le 1^{er} juillet 1992. Cette Convention est révisée régulièrement lors des conférences pluriannuelles des Nations-Unies dont la dernière s'est réunie à Montréal en décembre 2022. Lors de cette dernière réunion des Etats parties à la convention, plusieurs avancées importantes engagent la communauté internationale en faveur de la réduction des atteintes à la biodiversité. Il s'agit notamment :

- De protéger au moins 30% des terres, des eaux intérieures, et des zones côtières et marines ;
- De restaurer 30% des écosystèmes dégradés ;

La France a intégré ces objectifs dans le cadre de sa stratégie nationale biodiversité mais également dans la stratégie nationale pour les aires protégées.

Le dispositif créé par l'article 6 permet à la France de se doter d'un outil juridique souple et protecteur capable de mettre en situation d'atteindre ces objectifs ambitieux.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le dispositif proposé vise ainsi à faire émerger une offre d'écosystèmes restaurés qui puisse encourager les acteurs économiques, à l'instar des collectivités territoriales qui mènent déjà de telles opérations, à investir dans la restauration d'espaces naturels.

Pour cela, il est proposé de réformer les sites naturels de compensation introduits par la loi pour la reconquête de la biodiversité afin de simplifier leur mise en œuvre et d'élargir le champ de leur application. Ainsi, il s'agit de créer des sites naturels de restauration et de renaturation (SNRR) en remplacement des SNC, qui permettront de générer une offre d'écosystèmes restaurés, à la rencontre des besoins de restauration et de renaturation, qu'ils soient volontaires ou consécutifs à une prescription par l'autorité administrative dans le cadre d'un projet d'aménagement en cours ou à venir.

Le dispositif proposé clarifie également la possibilité de réaliser des opérations de compensation par anticipation pour des projets d'aménagement relevant d'un seul porteur de projet (la compensation ne sera alors plus obligatoirement mutualisée comme dans le dispositif actuel). Les principaux critères devant être pris en compte pour l'agrément des sites seront également précisés par voie législative.

S'agissant des engagements volontaires, le nouveau dispositif proposé permettra de s'assurer de la qualité des opérations conduites, en créant le cadre dans lequel des entreprises et des collectivités territoriales peuvent participer à des restaurations ou renaturations d'un site naturel, en garantissant auprès de leurs parties prenantes que cet engagement est validé par l'État et contrôlé régulièrement pour assurer l'effectivité de la restauration.

L'objectif général du nouveau dispositif est de développer largement les SNRR et d'offrir aux acteurs territoriaux un nouvel outil efficace de restauration de la nature, cohérent avec les besoins d'aménagement du territoire. Ce dispositif permettra notamment de favoriser le déploiement par des collectivités de sites « clés en main » incluant la compensation environnementale en vue de futures implantations industrielles, notamment sur des sites plus isolés ou dans des territoires au plus faible dynamisme économique.

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

2.1.1. La nécessité d'un dispositif adapté à un plus grand développement des sites naturels au sein desquels sont conduites des opérations de restauration et de renaturation

Le faible développement actuel des SNC s'explique par plusieurs points qui nécessitent de légiférer : réticence à s'engager dans la démarche d'agrément perçue comme complexe techniquement ; questionnement des acteurs territoriaux pour voir les SNC comme un outil de conciliation entre aménagement du territoire et reconquête de la biodiversité ; restriction des SNC aux seules mesures compensatoires prévues dans le cadre de l'autorisation environnementale d'un projet et non pour des initiatives plus vastes de restauration et renaturation de la nature qui permettent une mobilisation plus importante de foncier disponible.

Sur la base de l'analyse des raisons de ce faible développement, il est donc nécessaire de réformer le dispositif SNC en le faisant évoluer avec un dispositif SNRR, c'est-à-dire en l'élargissant à d'autres finalités que celles liées aux obligations réglementaires de compensation, en l'adaptant mieux aux besoins des acteurs de l'aménagement du territoire et en simplifiant les conditions de l'agrément.

Cette réforme requiert de modifier à la fois le cadre législatif actuel et les dispositions réglementaires prises en son application.

2.1.2. La nécessité d'un dispositif harmonisé pour la mise en œuvre des opérations de restauration des milieux naturels, qu'elles soient utilisées pour répondre aux besoins compensatoires des projets ou aux engagements volontaires des opérateurs

Dans l'état actuel du droit, les sites naturels de compensation (SNC) ne peuvent être utilisés que pour répondre aux besoins compensatoires des projets tels qu'ils résultent des obligations des réglementations environnementales se fondant sur l'application de la séquence ERC.

Les porteurs de SNC ne peuvent ainsi vendre leurs unités de compensation à des opérateurs qui souhaitent s'engager volontairement en faveur de la biodiversité.

Il est ainsi nécessaire de faire évoluer le dispositif SNC vers le dispositif SNRR de manière à ce qu'il réponde également aux besoins de tels opérateurs territoriaux.

2.1.3. Le mécanisme d'anticipation des mesures de compensation environnementale est inadapté pour les projets « isolés »

La seule manière pour les porteurs de projet d'anticiper la mise en œuvre de mesures de compensation environnementale est ainsi aujourd'hui le recours aux SNC prévu à l'article 163-3 du code de l'environnement. Cette forme de compensation permet d'améliorer grandement la fluidité et la rapidité des implantations d'activités économiques soumises à compensation environnementale en sécurisant en amont du projet l'existence d'une zone de compensation adaptée aux besoins.

Cette forme d'anticipation de la compensation ne répond toutefois qu'insuffisamment aux besoins. A l'heure actuelle, les SNC doivent obligatoirement comprendre des opérations de restauration à la fois anticipées et mutualisées. Or de nombreux porteurs de projets souhaitent mettre en œuvre une compensation de milieux naturels par anticipation et pour leurs besoins propres, et non de manière mutualisée.

Si la mutualisation est un principe écologique favorable, elle peut néanmoins nuire de ce fait au développement des solutions de compensation anticipée.

Il est donc également nécessaire de faire évoluer le dispositif SNC actuel de manière à ce qu'il réponde aux besoins des opérateurs qui souhaitent mettre en place des opérations de restauration

à des fins de compensation pour leurs besoins exclusifs de compensation, objectif qui sera donc également assigné au nouveau dispositif SNRR.

2.1.4. La nécessité d'apporter au cadre législatif actuel des précisions sur les conditions de délivrance de l'agrément

A l'heure actuelle, l'article L. 163-3 du code de l'environnement se limite à fixer le principe d'agrément des SNC par l'Etat sans préciser les points principaux qu'il doit prendre en compte.

Or, afin de développer plus largement les sites de restauration / renaturation, il est nécessaire d'à la fois simplifier les conditions d'agrément de ces sites et de renforcer leur pertinence écologique.

Cela requiert ainsi de préciser les principaux critères qui doivent être pris en compte par l'agrément ; ainsi il sera précisé que l'agrément doit se fonder sur un gain écologique attendu par les travaux de renaturation/restauration (et non sur le gain précisément obtenu comme dans le dispositif actuel car cette opération s'avère techniquement difficile voire impossible à conduire) et que le site devra s'insérer dans une trame écologique pertinente (continuités écologiques) renforçant sa contribution à la politique de restauration écologique du territoire. Il devra également prendre en compte la taille du site et les pressions anthropiques qui s'exercent sur le site naturel.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Pour pouvoir élargir la base des SNC, la réforme nécessite de renommer les SNC et de les qualifier de « sites naturels de restauration et de renaturation » (SNRR).

Ce nouveau nom permettra d'accompagner les besoins de compensation des impacts sur la biodiversité qui n'aurait pas pu être ni évité ni réduit lors d'un projet d'aménagement. Il permettra également d'accompagner le développement de nouveaux besoins de restauration et de renaturation, au titre de l'engagement volontaire des entreprises ou au titre du développement de la résilience des territoires face au changement climatique (solutions fondées sur la nature) par exemple.

Le nouveau dispositif permettra également d'élargir la mobilisation des SNRR pour des projets d'aménagement en permettant la compensation par anticipation dans un cadre non mutualisé.

Cette réforme permettra de clarifier le régime de commercialisation des unités de compensation, demain appelées unités de restauration ou de renaturation :

- les unités de restauration ou de renaturation qui seront générées par les SNRR pourront être valorisées au titre de la compensation par l'offre (comme cela était le cas pour les SNC), mais aussi au titre des engagements volontaires des entreprises et des collectivités ;

- elles pourront aussi permettre de réaliser des opérations de compensation par anticipation et non obligatoirement par mutualisation. Dans ce cas, un porteur de projet pourra créer un SNRR pour ses besoins propres de compensation. La division en unités permettra de calculer son besoin personnel de compensation, mais aussi, le cas échéant mais non obligatoirement, de commercialiser les unités restantes soit pour accompagner des engagements volontaires soit pour d'autres porteurs de projets d'aménagement cherchant à acquérir des unités de compensation ou de restauration et renaturation.

Cette évolution renforcera à terme la robustesse du modèle économique des SNRR en élargissant les possibilités de commercialisation des unités de restauration ou de renaturation.

La procédure actuelle d'agrément des SNC nécessite la définition d'un état écologique des terrains qui serviront de SNC, un état final attendu et une stratégie pour atteindre cet état final. L'atteinte de l'état final n'est pas obligatoire avant de proposer l'offre de compensation, dès lors qu'un gain écologique est mesurable.

La réforme propose pour les SNRR de simplifier la procédure d'agrément des SNC en se limitant à la constatation d'un état initial d'un terrain dégradé à restaurer ainsi que la définition d'un gain écologique possible. Les unités de restauration et de renaturation pourront être définies au fur et à mesure de l'atteinte des objectifs de restauration et de renaturation. Il importera également de fixer au niveau législatif les principaux critères pris en compte lors de l'agrément et qui sont particulièrement importants pour la conduite de la réforme (gains écologiques attendus par la mise en œuvre des opérations de restauration et non calculés précisément dès l'agrément ; insertion des SNRR dans les continuités écologiques du paysage ; taille du site et pressions anthropiques qui s'exercent sur ce site).

Il est aussi proposé de renforcer le rôle du préfet de région pour accompagner et agréer les porteurs de projets de sites naturels de restauration et de renaturation. Cette décentralisation ne requiert pas de modifications législatives mais un décret en Conseil d'Etat.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été examiné la possibilité de conduire la réforme par la seule adaptation des dispositions réglementaires fixées par le code de l'environnement aux articles D. 163-1 à D. 163-9 (section dédiée aux SNC). Néanmoins, cette voie s'avère insuffisante pour les raisons suivantes :

- les dispositions législatives actuelles sont limitées aux SNC et ne peuvent être utilisées pour couvrir les opérations de restauration des milieux naturels financées par les acteurs socio-économiques de manière volontaire ;
- pour les SNC actuels, l'article L. 163-3 du code de l'environnement prévoit que les mesures de restauration servant aux seules finalités compensatoires sont mises en place

de manière à la fois anticipée et mutualisée ; or le nouveau dispositif doit prévoir le cas où les mesures compensatoires sont mises en place de manière anticipée (pour les seuls besoins d'un opérateur, n'étant alors pas mutualisées).

3.2. OPTION RETENUE

A l'issue de l'analyse présentée ci-dessus, la seule option consiste à intégrer la réforme des SNC pour les faire évoluer vers des SNRR, dans la partie législative du code de l'environnement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Dans le titre VI du livre Ier du code de l'environnement :

- le chapitre 3 est renommé : «Protection de la biodiversité : actions de compensation, restauration et renaturation»
- un article L. 163-1-A est créé,
- les articles L. 163-1 et L. 163-4 sont modifiés,
- l'article L. 163-3 est abrogé
- l'article L. 163-4 est renuméroté L. 163-3 et l'article L. 164-5 est renuméroté L. 163-4.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Le nouveau dispositif renforcera les moyens nationaux pour atteindre les objectifs fixés par les droits international (engagement de restauration de la biodiversité dans le cadre des conventions internationales dédiées) et européen (directives relatives à l'évaluation environnementale, aux espèces et à leurs habitats, aux milieux marins, à la protection de l'eau et des milieux aquatiques), qui tous se fondent sur une obligation de restauration des écosystèmes pour parvenir à leur état de conservation favorable ainsi que sur l'application de la séquence ERC orientée vers l'absence (voire le gain) de perte nette de biodiversité dans la mise en œuvre de l'aménagement du territoire.

En outre, le dispositif SNRR permettra une meilleure contribution à l'atteinte des objectifs plus généraux du futur règlement européen, proposé par la Commission européenne, relatif à la restauration de la nature, visant (plus largement que le cadre législatif européen actuel) le rétablissement des principaux écosystèmes. Ce règlement est en cours de discussion au Parlement. Il sera ensuite discuté par le Conseil au deuxième semestre 2023. Ce projet de

règlement est à ce jour particulièrement ambitieux. L'essentiel des enjeux d'ici à 2030 se concentre autour de trois grands objectifs :

- le principe de non détérioration des habitats naturels d'intérêt communautaire ;
- un objectif de prise de mesures de restauration sur 30% des habitats dégradés ;
- l'inversion de la tendance de déclin des pollinisateurs d'ici à 2030.

Le nouveau cadre des SNRR permettra de créer un environnement juridique capable de mobiliser en faveur de l'atteinte de ces objectifs européens.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La mise en place d'un cadre favorable à la facilitation et au renforcement sur la compensation environnementale du déploiement de sites « clés en main » permettra d'attirer un plus grand nombre d'investissement et d'implantations industrielles sur le sol français qu'en l'absence de ce cadre.

Si la France conserve aujourd'hui au niveau européen une forte attractivité, avec par exemple la première place continentale en 2020 en termes du nombre d'annonces d'investissements étrangers manufacturiers enregistrées sur le territoire national (341 projets)⁶⁸, les délais importants d'autorisation des projets d'implantations industrielles sont un frein majeur à son attractivité. Comme cela est identifié dans le rapport « Guillot »⁶⁹, ceux-ci sont en moyenne de 17 mois pour une installation industrielle de type ICPE. Le déploiement facilité de sites « clés en main » incluant l'anticipation de la compensation des atteintes à la biodiversité apportera une réponse à cette problématique en raccourcissant les délais d'implantations.

Les impacts sur l'économie de la mesure seront donc bénéfiques pour l'économie française en favorisant la réindustrialisation et l'attractivité économique du territoire national.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les impacts sur les entreprises seront bénéfiques en ce qu'un plus grand nombre de sites « clés-en-main » seront disponibles pour leurs projets d'implantations industrielles, ces sites étant en mêmes plus complets car incluant plus facilement l'anticipation de la compensation aux atteintes à la biodiversité.

4.2.3. Impacts budgétaires

⁶⁸ Ernst & Young, Baromètre de l'attractivité de la France, « Attractivité : la France dans la course », juin 2021, p. 35.

⁶⁹ Guillot, Laurent, « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France », rapport remis au Gouvernement en janvier 2022.

Le nouveau dispositif SNRR n'a pas d'incidences sur les budgets de l'État et des collectivités territoriales.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le nouveau dispositif SNRR favorisera les initiatives des collectivités territoriales en faveur de la restauration de la nature en facilitant la mobilisation du foncier à cet effet.

Le nouveau dispositif renforcera ainsi l'application de la séquence ERC au niveau territorial en particulier dans les documents d'urbanisme, tout en l'articulant avec les démarches volontaires des acteurs socio-économiques ; le rapprochement de ces deux démarches permettra de potentialiser les effets des actions de restauration en vue d'une meilleure prise en compte de la biodiversité dans l'aménagement du territoire et *in fine*, d'une meilleure résilience écologique des territoires.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le développement attendu des SNRR nécessitera une plus grande mobilisation des services instructeurs des demandes d'agrément (qu'il est prévu de déconcentrer au niveau des préfets de région) ; néanmoins la mise en place des SNRR facilitera d'autant les instructions administratives des projets d'aménagement qui auront recours aux SNRR pour leurs besoins compensatoires. Le bilan en termes de charge de travail pour les services déconcentrés de l'État est donc estimé comme neutre.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

La mesure va accroître la cohésion des territoires en favorisant l'implantation de projets sur des sites « clés en main » dans des collectivités territoriales au moins grand dynamisme économique, grâce à l'introduction de la possibilité d'avoir une anticipation de la compensation pour chaque site « clés en main » dès l'aménagement de celui-ci et sans que d'autres projets nécessitant une compensation ne se trouve à proximité. Les zones où le volume de projets, et donc le besoin de compensation, est très faible pourront donc plus facilement mettre tout de même en place des sites « clés en main », et ainsi accroître leur attractivité économique.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le nouveau dispositif SNRR présentera les effets favorables suivants :

- engagement à une meilleure mobilisation du foncier à des fins de restauration / renaturation ;
- nouvel outil à disposition des acteurs socio-économiques pour mettre en œuvre leurs engagements volontaires en faveur de la biodiversité ;
- renforcement de l'application de la séquence ERC au niveau territorial, renforçant ainsi l'intégration de la biodiversité dans l'aménagement du territoire ;
- renforcement des conditions d'autorisation des projets d'aménagement par une meilleure pertinence de la réponse à leurs besoins compensatoires.

Parallèlement le développement des solutions compensatoires via les SNRR ne doit pas être perçu comme une promotion de la phase « compensation » de la séquence ERC : les démarches d'évitement des impacts puis de réduction doivent être conduites en priorité ; la mise en œuvre du nouveau dispositif sera ainsi accompagnée du rappel de cet élément déterminant, engageant à une application rigoureuse de la séquence ERC.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation facultative du Conseil national de la transition écologique (CNTE), qui a rendu un avis le 4 mai 2023 en vertu de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

Le présent article a été soumis à la consultation obligatoire du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui a rendu un avis favorable le 5 mai 2023, en vertu de l'article L. 1212-2 V. du code général des collectivités territoriales.

Le Conseil national de la protection de la nature (CNPV) a été consulté le 18 avril 2023, à titre facultatif sur le fondement de l'article L. 134-2 du code de l'environnement, des dispositions du projet de loi entrant dans son champ de compétence. Le Conseil national biodiversité (CNB) a été consulté le 10 mai 2023, à titre facultatif sur le fondement de l'article L. 134-1 du code de l'environnement, des dispositions du projet de loi entrant dans son champ de compétence. Ils pourront rendre un avis facultatif qui pourra être adressé au Gouvernement ou au Parlement.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les nouvelles dispositions législatives s'appliqueront lorsque le décret d'application précisant les modalités de l'agrément SNRR entrera en vigueur ; ce décret sera publié le plus rapidement possible après la publication des dispositions législatives.

5.2.2. Application dans l'espace

Comme le dispositif SNC, le dispositif SNRR s'appliquera dans l'ensemble du territoire métropolitain et dans les départements et régions d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution.

5.2.3. Textes d'application

Il sera nécessaire de modifier par décret simple la partie réglementaire du code de l'environnement concernant les SNC (section dédiée des articles D. 163-1 à D. 163-9). Dans la mesure où la réforme portera également sur une déconcentration des autorisations d'agrément des SNRR aux préfets de région (alors que l'octroi de l'agrément des SNC relève actuellement du ministre chargé de l'environnement), un décret en Conseil d'État sera nécessaire pour procéder à cet ajustement. Ce décret intégrera l'ensemble des ajustements réglementaires à apporter au code de l'environnement.

Les ajustements apportés par ce décret seront les suivants :

- nouvelle dénomination de la section actuellement dédiée aux SNC qui sera appelée « Sites naturels de restauration et de renaturation » ; ajustement en conséquence de plusieurs articles de la section dédiée aux SNRR pour introduire la nouvelle dénomination des sites faisant l'objet d'une restauration / renaturation ;
- modification de l'article D. 163-4 qui fixe les dispositions que l'agrément SNRR doit comprendre et qui seront adaptées aux trois modalités de recours aux unités de restauration ou de renaturation (nouvelle dénomination des unités de compensation

actuellement en vigueur) : vente de ces unités à des fins compensatoires (comme dans le dispositif actuel) ; recours à ces unités pour les seuls besoins de l'opérateur SNRR (sans vente ; nouvelle modalité de recours) ; vente de ces unités dans le cadre des engagements volontaires des acteurs socio-économiques (nouvelle modalité de recours) ;

- la modification de l'article D. 163-4 prévoira également (et de manière nouvelle) que l'agrément précise le gain écologique prévisible du fait de la mise en œuvre des modalités de restauration écologique du site (et non plus l'état écologique final dont la détermination s'avère très difficile) ainsi que les modalités mises en place permettant le calcul de l'équivalence écologique entre les impacts résiduels des projets d'aménagement ayant recours au site naturel de compensation et le gain écologique généré par les mesures de restauration (en s'appuyant sur les principes dégagés par l'Approche standardisée du dimensionnement de la compensation écologique, publié en 2021, par le ministère chargé de l'environnement) ;
- déconcentration de l'octroi de l'agrément aux préfets de région et sollicitation de l'avis du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel sur les demandes d'agrément (à la place du Conseil national de la protection de la nature) ; ajustement en conséquence de plusieurs articles de la section dédiée aux SNRR (dispositions relevant de la procédure d'agrément et du suivi de l'agrément).

Par ailleurs, il sera nécessaire de modifier l'arrêté du 10 avril 2017 fixant la composition du dossier de demande d'agrément d'un site naturel de compensation afin de l'adapter au nouveau

CHAPITRE 5 – FAVORISER ET ACCELERER L'IMPLANTATION D'INDUSTRIES VERTES

Articles 8 et 9 – Accélérer l'installation des projets favorables au développement durable et des projets d'intérêt national majeur

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Afin de sortir de notre dépendance aux énergies fossiles, d'accélérer la lutte contre le réchauffement climatique et assurer notre indépendance énergétique, il est indispensable d'accélérer le développement des énergies renouvelables. Le développement de ces énergies nécessite la maîtrise de l'ensemble de la chaîne de valeur associée, aux premiers rangs desquels les étapes de fabrication et d'assemblage des équipements nécessaires à la production et au stockage de ces énergies renouvelables, c'est-à-dire ce qu'on appelle l'« industrie verte ».

De manière plus précise, le terme « industrie verte » renvoie à une installation industrielle de fabrication ou d'assemblage des produits ou équipements qui participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs du solaire photovoltaïque et thermique, des éoliennes à terre et en mer, des batteries et du stockage d'énergie, des pompes à chaleur et de la géothermie, de l'électrolyse, des piles à combustible, du biogaz et du biométhane renouvelables, de la capture, utilisation et stockage de gaz carbonique, des technologies de réseau électrique, du nucléaire.

Le déploiement de sites relevant du champ de l'industrie verte ne fait aujourd'hui l'objet d'aucun cadre spécifique favorable par rapport aux autres types d'implantations industrielles. Le délai moyen d'autorisation d'une implantation industrielle en France, évalué à 17 mois par le rapport Guillot⁷⁰, est incompatible avec l'urgence environnementale et la nécessaire accélération du déploiement de l'industrie verte.

Les marchés des biens issus de « l'industrie verte » sont en pleine croissance, de nombreux pays visant une augmentation de la part des énergies renouvelables dans leur mix énergétique. Par exemple :

- pour l'éolien en mer, l'occasion d'un discours le 10 février 2022 à Belfort le Président de la République Emmanuel Macron a présenté un objectif de déploiement de 50 parcs éoliens en mer à horizon 2050. Pour répondre à cet objectif, un déploiement rapide de ces parcs est

⁷⁰ Pour une implantation faisant l'objet d'une demande d'autorisation environnementale. Source : Guillot, Laurent, « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France », rapport remis au Gouvernement en janvier 2022.

nécessaire, dont une grande partie en éolien flottant, pour lequel l'offre au niveau mondial est aujourd'hui très faible compte tenu du besoin ;

- pour le marché des pompes à chaleur (PAC) domestiques, la France est aujourd'hui le premier marché européen, avec plus de 500 000 unités vendues en 2021⁷¹, avec des perspectives de croissance très importantes dans les années à venir sur le marché national comme européen.⁷²

Les implantations industrielles sous-tendant ces différentes activités sont de nature très diverses. Elles peuvent prendre la forme de projets de très grande envergure, comme c'est le cas pour les sites de production de batteries, dont les capacités répondent à un besoin au niveau national voir continental. A titre d'exemple, le site choisi par l'entreprise Verkor à Dunkerque pour son usine s'étend sur une superficie de plus de 150 hectares et créera à termes jusqu'à 1200 emplois directs et 3000 emplois indirects. Ce type de projet est particulièrement critique, aussi bien par leur dimension que par leur contribution insubstituable à la souveraineté industrielle et énergétique de la France ou à la transition écologique.

Ces projets peuvent également prendre la forme d'implantations industrielles d'une envergure et d'une criticité moindre. Par exemple pour l'éolien en mer, les usines de fabrication de sous-composants de flotteurs en acier, qui emploient en moyenne une centaine de personnes sur un périmètre bien plus restreint que les sites de production de batteries. Correspondant à des maillons différents de la chaîne de valeur par rapport à ces grands projets, ils participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable et sont tout autant indispensables au déploiement de l'industrie verte.

Pour ces deux types de projets industriels, l'accélération des procédures relatives à l'implantation est nécessaire afin d'attirer des porteurs de projets sur le territoire national et permettre la mise en service rapide des capacités de production afférentes. Secteur nouveau et en pleine expansion, l'industrie verte ne dispose pas aujourd'hui d'un cadre spécifique permettant d'accélérer la mise en œuvre des projets.

1.1.1. Le cadre applicable à la mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme

La mise en œuvre de la construction d'un projet industriel peut nécessiter la mise en compatibilité des documents de planification régionale⁷³ et des documents locaux d'urbanisme : schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme (PLU) et carte communale.

⁷¹ *European Heat Pump Market and Statistics*, « Report 2022 », European Heat Pump Association (EHPA), 2022

⁷² Le Syndicat des industries thermiques, aérauliques et frigorifiques (Uniclimate) estime la demande en pompe à chaleur domestique sur le marché national à 1 000 000 d'unités en 2022, et le marché européen à plus de 5 millions.

⁷³ Schéma régional régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF), plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC), schéma d'aménagement régional (SAR)

La nécessité de cette mise en compatibilité sera d'autant plus certaine lorsqu'il s'agit d'un projet industriel d'intérêt majeur du fait de son ampleur et de sa complexité.

Plusieurs procédures permettant l'évolution des documents de planification régionale et des documents d'urbanisme sont déjà prévues par le code de l'urbanisme :

- La **procédure d'évolution** conduite par la collectivité compétente en matière d'aménagement ou d'urbanisme. Compte-tenu de l'ampleur des projets concernés, une évolution des orientations des documents de planification régionale (schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire – SRADDET ; schéma d'aménagement région – SA – en outre-mer ; schéma directeur de la région Ile-de-France – SDRIF ; plan d'aménagement et de développement durable de la Corse – PADDUC) et des documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme ou carte communale) serait indispensable et nécessiterait de réviser⁷⁴ ces documents. Outre la complexité intrinsèque d'une telle révision pour les collectivités locales compétente et ses parties prenantes, cette procédure prendrait, avec le cadre en vigueur, entre trois à six ans. Ce délai reculerait donc de plusieurs années la date de mise en service de l'installation et ouvrirait la possibilité de contentieux, retardant encore la sécurisation juridique des opérations de construction, et donc leur réalisation effective. De tels délais seraient incompatibles avec les enjeux de souveraineté industrielle et énergétique et il est par ailleurs souhaitable, s'agissant de la construction d'une installation industrielle d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique comme d'un projet dans les secteurs des technologies favorables au développement durable, de minimiser leur risque de contentieux lié à la révision même du document de planification ou d'urbanisme.
- La **procédure de déclaration**⁷⁵ de projet, permet une adaptation simultanée du document d'urbanisme et de la procédure de déclaration d'utilité publique du projet. Plus rapide qu'une révision, elle ne peut cependant être mise en œuvre par l'Etat lorsqu'elle a pour effet de porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement stratégique du SCoT ou, en son absence, du projet d'aménagement et de développement durables du PLU. Or, un projet d'installation industriel majeur est potentiellement de nature à porter atteinte à l'économie générale de ces documents. Par ailleurs, le champ de cet outil est limité aux actions ou opérations d'aménagements définis par l'[article L. 300-1](#) du code de l'urbanisme⁷⁶, à la réalisation d'un projet de construction et à l'implantation d'installations de production et de transport d'énergie renouvelable.

⁷⁴ [Articles L. 143-29 et s. du code de l'urbanisme](#) pour le SCoT, [articles L. 153-31 et suivants du code de l'urbanisme](#) pour le PLU, [article L. 163-8 du code de l'urbanisme](#) pour la carte communale.

⁷⁵ [Article L. 300-6 du code de l'urbanisme](#) pour la déclaration de projet, [articles L. 143-44 et suivants du code de l'urbanisme](#) pour la mise en compatibilité du SCoT, [articles L. 153-54 et suivants du code de l'urbanisme](#) pour la mise en compatibilité du PLU.

⁷⁶ Cet article inclut dans son champ l'accueil des activités économiques. Néanmoins l'absence de mention expresse de la possibilité d'accueil de projets industriels est susceptible de donner lieu à des interprétations divergentes, et par conséquent à des contentieux préjudiciables tant aux porteurs de projets qu'à la collectivité publique.

- La **qualification de projet d'intérêt général (PIG)**, prononcée par l'Etat⁷⁷, peut concerner tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique. Ces projets peuvent être qualifiés de PIG à la double condition, d'une part, que le projet soit notamment destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement ou au fonctionnement d'un service public et, d'autre part, qu'il ait fait l'objet soit d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public, soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvée par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication. Dès que la qualification de PIG est prononcée, la collectivité compétente a l'obligation de mettre son document d'urbanisme en compatibilité avec ce PIG. A défaut d'y procéder dans un délai de six mois, le représentant de l'Etat peut y procéder d'office. L'objet du PIG se limite ainsi à la qualification juridique d'un projet. Ce n'est qu'au travers de l'évolution des documents d'urbanisme que le PIG produira des effets juridiques sur l'utilisation des sols. Les dispositions relatives à la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme avec un PIG⁷⁸ prévoient, depuis l'ordonnance⁷⁹ « Hiérarchie des normes » du 17 juin 2020 et pour les documents d'urbanisme entrant dans son champ d'application, c'est-à-dire les documents d'urbanisme dont l'élaboration ou la révision est engagée à compter du 1er avril 2021, le recours à une procédure de modification simplifiée avec enquête publique. Les documents d'urbanisme élaborés antérieurement ou n'ayant pas encore engagé une révision à la date du 1^{er} avril 2021 restent soumis à une procédure de révision ou de modification, suivie d'une enquête publique. Dans les deux cas, ces procédures sont trop longues aux regards des enjeux et objectifs évoqués et augmentent le risque contentieux en raison du nombre d'étapes procédurales qu'elles impliquent.

- La **procédure intégrée**⁸⁰ permet également la mise en compatibilité simultanée de documents d'urbanisme et de documents sectoriels ou de planification régionale, avec un projet immobilier de création ou de d'extension de locaux d'activités économiques. Elle est susceptible d'aboutir plus rapidement qu'une procédure de révision et peut être mise en œuvre par l'Etat, qu'importe l'impact du projet sur le SCoT ou le PLU. De plus, l'octroi du permis de construire est aussi accéléré, puisque la demande d'autorisation d'urbanisme peut être déposée dès l'engagement de la procédure⁸¹. Toutefois, cette procédure nécessite une bonne coordination de l'ensemble des acteurs, d'autant plus lorsque des documents sectoriels doivent être adaptés. L'ensemble des administrations publiques doit se mobiliser en amont du lancement de la procédure, afin de mesurer l'ampleur du projet, d'apprécier ses différentes dimensions, et de coordonner la mise en œuvre d'une procédure unique aux délais resserrés. Par ailleurs, la procédure intégrée,

⁷⁷ Article [L. 102-1 du code de l'urbanisme](#).

⁷⁸ Article L. 153-49 et suivants.

⁷⁹ [Ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes](#).

⁸⁰ [Article L. 300-6-1](#) du code de l'urbanisme.

⁸¹ Articles [R. 300-16](#), [R. 423-21](#) et [R* 423-22](#) du code de l'urbanisme.

comme la procédure de déclaration de projet ou d'utilité publique, impose l'organisation d'une enquête publique portant à la fois sur l'intérêt général du projet et sur les dispositions de mise en compatibilité du document. L'enquête publique se déroule sur au minimum 4 mois, et cette durée n'est pas compatible avec l'installation accélérée d'un site industriel.

Ces procédures existantes soit n'incluent pas expressément dans leur champ les projets industriels dans les secteurs des technologies favorables au développement durable, soit sont non seulement incompatibles avec la complexité d'un projet d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, mais conduiraient à augmenter de plusieurs années la durée de construction et créeraient des risques supplémentaires pour le projet, notamment contentieux, en raison de la multiplicité des étapes procédurales.

1.1.2. Le cadre applicable aux procédures de raccordement au réseau de transport d'électricité

Le déploiement d'activités industrielles est particulièrement dépendant d'un raccordement au réseau électrique. Le déploiement de sites industriels en nombre doit ainsi nécessairement être accompagné de l'extension et du renforcement du réseau de transport d'électricité vers ces sites.

Or, les réseaux d'électricité sont des infrastructures à durée de vie longue. Une ligne électrique peut être ainsi maintenue sans limitation de durée. Les câbles et les pylônes doivent être changés après plusieurs décennies, mais le tracé d'une ligne peut ne pas changer.

Cette inscription de l'infrastructure électrique dans le temps s'accompagne d'investissements et de travaux importants planifiés longtemps à l'avance. C'est particulièrement vrai pour le réseau de transport, dont l'horizon d'investissement est de l'ordre de la décennie. Cette planification est d'autant plus complexe qu'elle s'appuie sur plusieurs documents, établis à la fois au niveau national et régional, à travers par exemple le Schéma décennal de développement du réseau (SDDR) publié par RTE, ainsi que les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR).

Etabli en application de l'[article L. 321-6](#) du code de l'énergie, le schéma décennal mentionne les principales infrastructures de transport d'électricité qui doivent être construites ou modifiées de manière significative dans les dix ans, répertorie les investissements déjà décidés ainsi que les nouveaux investissements qui doivent être réalisés dans les trois ans, en fournissant un calendrier de tous les projets d'investissements.

Etabli en application de l'[article L. 321-7](#) du code de l'énergie, la capacité globale du S3REnR est approuvée par le préfet de région. Le schéma régional de raccordement élaboré par RTE en concertation avec les acteurs du secteur définit les ouvrages à créer ou renforcer pour mettre à disposition de la production à partir de sources d'énergies renouvelables cette capacité globale de raccordement.

Ainsi, le cadre actuel permet difficilement l'installation rapide d'équipements répondant aux besoins, souvent importants, de projets d'intérêt national majeur.

1.1.3. Le cadre applicable aux dérogations à l'obligation de protection stricte des espèces protégées

Les projets peuvent, dans certains cas, devoir demander une dérogation à l'obligation de protection stricte des espèces protégées. Une telle dérogation est soumise à des conditions strictes. Il convient en effet de démontrer :

- L'absence de solution alternative de moindre impact ;
- Que l'opération ne nuit pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ;
- Que le projet répond à une raison impérative d'intérêt public majeur.

Par analogie avec un projet bénéficiant d'une déclaration d'utilité publique (DUP) au sens de l'[article L. 121-1](#) du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, il peut s'écouler plusieurs années entre l'étude d'impact initiale, la DUP et le dépôt d'une demande de dérogation espèces protégées, laquelle portera sur un projet plus précis, plus finalisé, potentiellement modifié par rapport à l'étude d'impact initiale. Pour obtenir une dérogation espèces protégées, le pétitionnaire doit démontrer que son projet remplit les conditions posées à l'[article L. 411-2](#) du code de l'environnement. A défaut, l'ensemble des opérations réalisées précédemment aura été mené en vain.

Or, la démonstration de l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur attachée au projet est souvent une difficulté pour les porteurs de projet dans l'appréhension de cette notion issue du droit européen (article 16 de la directive dite « Habitats »⁸²) et transposée en droit français à l'[article L. 411-2](#) (4°) du code de l'environnement.

Il est ainsi possible qu'un projet identifié par décret comme un projet d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou à la transition écologique au sens de l'article L.300-6-2 du code de l'urbanisme tel que créé par la présente mesure soit finalement stoppé après plusieurs années d'études, faute pour le projet de caractériser une raison impérative d'intérêt public majeur.

1.1.4. Le cadre applicable à la transformation des zones d'activités économiques

L'implantation de projets industriels peut nécessiter la mobilisation de tout ou partie du foncier déjà artificialisé des zones d'activités économiques, au moyen d'opérations d'aménagement. Les ZAE sont définies à l'[article L. 318-8-1](#) du code de l'urbanisme, par renvoi à la compétence

⁸² [Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.](#)

des intercommunalités, comme des « zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ». Elles peuvent être plurifonctionnelles et cumuler tout ou partie de ces activités au sein d'un même espace, ou monofonctionnelles, comme le sont par exemple les zones commerciales.

Pour optimiser ce foncier, des outils juridiques adaptés existent au sein du code de l'urbanisme. La [loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#) (ELAN) a permis de faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement en créant un nouveau dispositif contractuel et opérationnel aux [articles L. 312-1 à L. 312-10](#) du code de l'urbanisme : le projet partenarial d'aménagement (PPA) et la grande opération d'urbanisme (GOU) qui peut être qualifiée dans le cadre d'un PPA. Au 31 décembre 2022, il y avait 26 contrats PPA signés, 7 en phase d'élaboration et 13 contrats en incubation. Seulement 2 GOU en revanche ont été mises en place, en raison essentiellement du transfert obligatoire de la compétence « autorisation du droit des sols » du maire vers le président d'ECPI qu'elle implique.

Par ailleurs, la mobilisation du foncier implique de pouvoir remembrer une zone d'activité économique, notamment pour concentrer au sein d'une partie de cette zone les autorisations d'exploitations commerciales existantes dans son périmètre. Or, s'il ressort de l'[article L.750-1](#) du code de commerce que « les transferts d'activités existantes d'entreprises commerciales et artisanales doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme ». Toutefois, la [loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie](#) a supprimé la notion de transfert du champ d'application des autorisations d'exploitation commerciale de sorte que le transfert d'un magasin s'analyse dorénavant en réalité comme un nouveau projet. A ce jour, la seule exemption d'AEC permise par le code de commerce concerne « la réouverture au public, sur le même emplacement, d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente inférieure à 2 500 mètres carrés dont les locaux ont cessé d'être exploités pendant trois ans, ce délai ne courant, en cas de procédure de redressement judiciaire de l'exploitant, que du jour où le propriétaire a recouvré la pleine et entière disposition des locaux » ([article L. 752-1](#) (6°) du code de commerce).

Tout projet de transfert d'une activité existante sur une autre emprise foncière est obligatoirement soumis à une demande d'AEC dès lors que le projet entre dans le champ d'application défini à l'article L. 752-1 du code de commerce.

1.1.5. Le cadre applicable à la compétence de l'État pour les autorisations d'urbanisme liés aux projets industriels d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique

Depuis la décentralisation, la répartition des compétences en matière d'autorisation d'urbanisme entre l'État et la commune relève de la partie législative du code de l'urbanisme.

L'article L.422-1 du code de l'urbanisme confie au maire, au nom de la commune, la compétence de droit commun pour la délivrance du permis de construire, d'aménager ou de démolir.

Le préfet ou le maire, au nom de l'Etat, disposent de cette compétence de manière résiduelle, dans les communes qui ne se sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que dans les communes qui ne se sont pas dotées d'une carte communale.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La mesure proposée ne remet pas en cause les principes mentionnés à l'[article 72](#) de la Constitution selon lesquels les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et cela « dans les conditions prévues par la loi ».

Ainsi, lorsque l'autorité compétente pour déclarer le projet d'intérêt général est l'État, le Conseil d'État⁸³ a considéré que « les dispositions litigieuses, qui donnent aux autorités compétentes de l'État le pouvoir de modifier les documents d'urbanisme locaux pour permettre, malgré l'opposition d'une commune ou d'un établissement public de coopération communale, l'exécution d'une opération revêtant un caractère d'utilité publique, ne portent pas à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte qui excéderait la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi par cette opération déclarée d'utilité publique ».

Par ailleurs, les mesures envisagées n'ont pas pour objet ni pour effet de porter atteinte au droit de toute personne, « d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement », garanti par l'[article 7](#) de la Charte de l'environnement et qui s'exerce, en vertu de l'article 7 de la Charte lui-même, « dans les conditions et les limites définies par la loi ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

En ce qui concerne la reconnaissance du caractère de raison impérative d'intérêt public majeur, l'article 16 de la [directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages](#), dispose :

« 1. À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, les États membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b) :

a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ;

b) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux

⁸³ [CE 15 septembre 2010, n° 330734, aux tables.](#)

forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ;

c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ;

d) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes ;

e) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV. »

Un point important à mentionner, s'agissant de l'état du droit, c'est que la raison impérative d'intérêt public majeur est la première condition examinée par le juge, qui s'attache dans le cadre de son examen à évaluer la motivation du projet indépendamment de ses effets sur l'environnement.

Dans son « [Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats » du 12 octobre 2021](#) », qui détaille la mise en œuvre des articles 12 et 16 de la directive dite « Habitats », la Commission européenne détaille les modalités d'examen des critères de dérogation posés à l'article 16 de la directive Habitats et, en particulier, l'ordre d'examen des questions.

Elle précise ainsi que :

« (3-15) L'article 16 définit trois critères qui doivent tous être respectés pour qu'une dérogation soit octroyée:

1) la démonstration d'une ou de plusieurs des raisons énumérées à l'article 16, paragraphe 1, points a) à d), ou l'autorisation, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, de la prise ou de la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV [point e)];

2) l'absence d'une autre solution satisfaisante, et

3) l'assurance qu'une dérogation ne nuira pas au maintien des populations dans un état de conservation favorable.

Le troisième critère reflète l'objectif global de la directive « Habitat », qui a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (article 2, paragraphe 1). Les mesures prises doivent viser à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages. Elles doivent également tenir compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales (article 2, paragraphes 2 et 3).

La demande doit satisfaire le premier critère avant que les deuxième et troisième critères puissent être examinés. Concrètement, il est inutile d'examiner la question des autres solutions satisfaisantes et de l'incidence sur l'état de conservation si l'action ne satisfait pas à l'article 16, paragraphe 1, points a) à e). » (page 53).

Ainsi, à supposer même que le projet envisagé bénéficie d'une séquence « éviter / réduire / compenser » vertueuse et aboutie, si le projet en lui-même n'est pas reconnu comme une raison impérative d'intérêt public majeur, la dérogation sera refusée.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

2.1.1. Concernant la mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme

Les procédures existantes sont non seulement incompatibles avec la complexité d'un projet industriel d'intérêt national majeur, mais elles conduiraient à augmenter de plusieurs années la durée de construction et créeraient des risques supplémentaires pour le projet, notamment contentieux, en raison de la multiplicité des étapes procédurales. Les procédures existantes n'apparaissent pas non plus adaptées à l'autorisation rapide de projet d'installation industrielle dans les secteurs des technologies favorables au développement durable mais à taille insuffisante pour relever du champ de l'intérêt national.

En premier lieu, s'agissant de l'accueil de projets industriels dans les secteurs des technologies favorables au développement durable, la précision du champ d'application de la procédure de la déclaration de projet, défini à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, nécessite une modification législative.

En second lieu, s'agissant de l'accueil d'un projet d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, au regard des dispositions législatives et réglementaires actuellement applicables, l'accueil d'un tel projet relève davantage de la procédure de révision, lorsque la procédure d'évolution est portée par la collectivité compétente (c'est-à-dire hors l'hypothèse où le projet serait déclaré d'intérêt général par le préfet en application de l'[article L. 102-1 du code de l'urbanisme](#)). En effet, un tel projet est susceptible de porter atteinte aux orientations majeures du document d'urbanisme (modification des orientations définies dans le projet d'aménagement stratégique et/ou des dispositions du document d'orientations et d'objectifs d'un SCoT⁸⁴, modification des orientations définies dans le projet d'aménagement et de développement durables d'un PLU, réduction d'une zone agricole ou naturelle et forestière inscrite dans le PLU⁸⁵). Ces projets sont également susceptibles de porter atteinte au projet d'aménagement et de développement durables du PLU ou au projet d'aménagement stratégique du SCoT, fermant la possibilité au représentant de l'Etat de pouvoir mettre en compatibilité le document d'urbanisme par une procédure de déclaration de projet. Les principes régissant les dispositions relatives à l'adoption et à l'évolution des documents de planification et d'urbanisme sont de nature législative.

2.1.2. Concernant les procédures de raccordement au réseau de transport d'électricité

Le raccordement de certains consommateurs, notamment pour développer l'électrification des procédés industriels, et les renforcements du réseau public de transport de l'électricité nécessaires pour ces raccordements peuvent prendre un temps important et s'inscrivent dans certains cas sur plusieurs années, du fait des nombreuses procédures administratives nécessaires.

Les modifications du réseau public d'électricité peuvent ainsi se retrouver sur le chemin critique du calendrier de ces projets pourtant indispensables à la souveraineté nationale ou à la transition écologique. L'optimisation, la planification et l'accélération des raccordements sont ainsi identifiés comme des enjeux clés afin que le réseau électrique ne constitue pas un facteur limitant mais permette au contraire d'accompagner le déploiement de ces projets d'intérêt national majeur.

La mesure proposée étend le champ des articles 27 et 28 de la [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#) aux projets d'intérêt national majeur. Une telle modification est de nature législative.

2.1.3. Concernant les dérogations à l'obligation de protection stricte des espèces protégées

En ce qui concerne la reconnaissance de la RIIPM pour un projet d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, l'article L. 411-2 du code de

⁸⁴ Article L. 143-29 du code de l'urbanisme.

⁸⁵ Article L. 153-31 du code de l'urbanisme.

l'environnement fixe les conditions dans lesquelles une dérogation à l'interdiction de destruction d'une espèce protégée peut être octroyée, dont le besoin de reconnaître la RIIPM pour le projet.

Le passage par la loi est donc nécessaire afin de préciser avec une solidité juridique suffisante que les projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou à la transition écologique, et respectant certaines conditions techniques, répondent à une RIIPM en ce qui concerne les dérogations espèces protégées.

2.1.4. Concernant la compétence de l'État pour les autorisations d'urbanisme liés aux projets industriels d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique

L'intérêt général attaché à la nécessité d'accélérer l'accueil de certains grands projets industriels, de nature à permettre de garantir la souveraineté économique de la France et d'accélérer sa transition écologique peut justifier qu'il soit dérogé aux règles de droit commun de procédure et de répartition des compétences entre Etat et collectivités pour la délivrance des autorisations d'urbanisme. Ces projets exceptionnels relèvent d'un champ strictement limité afin de justifier le bénéfice d'un tel régime dérogatoire. Ils seront précisément identifiés par décret.

Compte tenu de leur nature stratégique et des enjeux afférents, la compétence pour octroyer les autorisations d'urbanisme des projets de constructions, aménagements, installations et travaux liés aux projets industriels d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, identifiés par décret, sera confiée à l'autorité compétente de l'État.

En outre, l'implantation de ces grands projets est susceptible de faire l'objet de procédures longues et complexes. La mesure proposée a vocation à uniformiser la compétence de délivrance des autorisations environnementales et d'urbanisme requises pour la réalisation de ces projets, en prévoyant que l'autorité administrative de l'État est compétente.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Pour les projets relevant du champ de l'industrie dans les secteurs des technologies favorables au développement durable, la mesure vise la modification du cadre applicable à la mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme.

Pour les projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou à la transition écologique, la mesure vise la modification du cadre applicable à la mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme, aux raccordements au réseau électrique et aux dérogations à l'obligation de protection stricte des espèces protégées.

2.2.1. Concernant la mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme

L'objectif poursuivi par la présente mesure est de faciliter la mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme lorsque le territoire communal ou intercommunal en est doté, pour permettre l'accélération de la mise en œuvre de la construction de nouvelles installations industrielles dans les secteurs des technologies favorables au développement durable ou d'intérêt majeur et sécuriser juridiquement les évolutions des documents de planification et d'urbanisme.

La mise en compatibilité d'un document de planification ou d'urbanisme est une procédure ayant pour objet d'adapter le contenu de ce document avec un document dit de rang supérieur ou pour permettre la réalisation d'un PIG postérieur à son approbation. Lorsqu'un document doit être mis en compatibilité pour permettre la réalisation d'un PIG, l'autorité administrative compétente de l'Etat en informe l'établissement public ou la commune⁸⁶ qui devra ainsi faire évoluer son document par une procédure de modification⁸⁷ ou de révision⁸⁸ selon les évolutions à apporter.

Il est dès lors nécessaire de donner la possibilité aux collectivités et à l'Etat d'opter pour une procédure moins complexe, avec des délais plus courts.

2.2.2. Concernant les procédures de raccordement au réseau de transport d'électricité

La mesure vise à étendre le champ des articles 27 et 28 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables pour y inclure les projets d'intérêt national majeur identifiés par décret.

Les projets d'intérêt national majeur bénéficieront ainsi des mêmes dérogations procédurales que les projets d'installation de production ou de stockage d'hydrogène ou décarbonation des procédés industriels pour le raccordement au réseau de transport d'électricité afin d'en réduire les délais.

La mesure contribue ainsi à la réduction du délai d'implantation des projets d'intérêt national majeur.

2.2.3. Concernant la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public

⁸⁶ [Articles L. 143-40 et suivants](#) du code de l'urbanisme pour le SCoT et [L. 153-49 et suivants](#) du code de l'urbanisme pour le PLU.

⁸⁷ [Articles L. 143-32 et suivants du code de l'urbanisme](#) pour le SCoT, [articles L. 153-2 et suivants du code de l'urbanisme](#) pour le PLU.

⁸⁸ [Articles L. 143-29 et suivants du code de l'urbanisme](#) pour le SCoT, [articles L. 153-31 et suivants du code de l'urbanisme](#) pour le PLU, [article L. 163-8 du code de l'urbanisme](#) pour la carte communale.

majeur pour déroger à l'obligation de protection stricte des espèces protégées

L'objectif de la disposition proposée pour les projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, n'est pas de neutraliser le critère de la RIIPM, dont la spécificité émane du droit européen et qui est motivée par le fait que les atteintes aux espèces protégées et à leurs habitats sont strictement interdites par la loi, sauf dérogation octroyée dans des conditions précises et exigeantes. Dans le contexte actuel de dégradation de la biodiversité et de disparition des espèces, il n'est pas question de remettre en cause ce critère ou de porter atteinte aux garanties présentées par la dérogation espèces protégées.

L'objectif recherché par cette disposition est de renforcer la cohérence de la procédure et sa solidité juridique en permettant, bien avant la finalisation du dossier d'autorisation et l'engagement de la phase travaux, d'interroger le caractère de RIIPM du projet, dès la phase de déclaration d'utilité publique du projet ou d'identification par décret de son intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou à la transition écologique.

2.2.4. Concernant la compétence de l'État pour les autorisations d'urbanisme liés aux projets industriels d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique

La mesure envisagée pour les projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique a vocation à uniformiser la compétence pour la délivrance des autorisations environnementales et d'urbanisme en précisant que l'État est compétent pour se prononcer sur les projets bénéficiant du nouvel article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme, comme c'est aujourd'hui le cas pour les projets autres qu'industriels soumis à autorisation environnementale.

En outre, étant donné que l'implantation de ces grands projets est susceptible de faire l'objet de procédures longues et complexes, la mesure proposée a également vocation à accélérer et simplifier la procédure de délivrance des autorisations d'urbanisme pour les projets bénéficiant du nouvel article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

S'agissant des projets industriels dans les secteurs des technologies favorables au développement durable (article 8), l'objectif étant la clarification du champ d'application de la procédure de déclaration de projet pour permettre d'y recourir sans contestation ou interprétation possible, aucune autre option n'a été envisagée.

La création d'une nouvelle catégorie d'opération d'intérêt nationale⁸⁹ (OIN) pour les projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique (article 9) a été écartée du fait qu'elle ne permet pas l'accélération de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec les projets. L'opération d'intérêt national (OIN) est une opération d'aménagement qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et l'engagement de l'Etat à y consacrer des moyens particuliers. Dans son périmètre d'application, l'OIN entraîne notamment des adaptations à de multiples règles et outils d'urbanisme et conduit l'Etat à veiller à ce que les documents de planification urbaine et stratégique permettent (ou tout du moins n'empêchent pas) la réalisation de cette opération d'intérêt national. Par ailleurs, la caractérisation d'une OIN est plus adaptée pour les projets relatifs à l'aménagement d'un territoire que pour la facilitation de l'installation d'un projet industriel identifié. A donc été privilégiée l'inscription sur une liste identifiant, par décret, les projets répondant aux caractéristiques fixées par la loi, ainsi que la possibilité pour l'autorité administrative compétente de mettre en compatibilité sans délai les documents de planification ou d'urbanisme qui seraient contraires auxdits projets.

La procédure intégrée présente certains avantages, mais également certains points de complexité. Par ailleurs, la mise en compatibilité prononcée par arrêté préfectoral reste soumise au droit commun des recours contentieux, susceptibles de retarder la mise en œuvre du projet.

Les options existantes rappelées dans le « cadre général » (1.1. *supra*) ne répondent pas aux objectifs poursuivis.

Concernant les dérogations procédurales pour le raccordement au réseau de transport d'électricité pour les projets d'intérêt national majeur, étant donné la préexistence d'un cadre pertinent pour des activités proches de celles visées par le présent article, aucune autre option n'a été envisagée.

Pour la reconnaissance du caractère de raison impérative d'intérêt public majeur, il n'existe pas, à ce stade, d'autre option permettant de présenter les mêmes garanties que l'adoption d'une disposition législative. Il n'existe pas de voie réglementaire pour opérer ces modifications.

3.2. OPTION RETENUE

S'agissant des projets industriels dans les secteurs des technologies favorables au développement durable, il est proposé, à l'article 8, de préciser le champ d'application de l'article L. 300-6 relatif à la déclaration de projet.

S'agissant des projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou à la transition écologique, compte-tenu de leur caractère exceptionnel et de la nécessité de permettre leur

⁸⁹ [Articles L. 102-12 et suivants du code de l'urbanisme.](#)

implantation dans des délais compatibles avec les objectifs de souveraineté nationale et de la transition énergétique, la création d'une procédure spécifique est apparue être la solution à privilégier.

Il est proposé, à l'article 9, une procédure spécifique de mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme destinée à permettre l'accueil des projets industriels d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique.

A cet effet, les projets répondant à ce critère seront identifiés par décret. Par la suite, la mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme dans ce cadre est simplifiée et engagée directement par l'autorité compétente de l'Etat, après information des collectivités concernées.

S'agissant de l'évaluation environnementale du projet de mise en compatibilité, l'objectif du dispositif est de préciser que l'on se trouve, en vue de déterminer la procédure d'examen au cas par cas applicable (entre l'examen au cas par cas dit « de droit commun » et l'examen cas par cas dit « ad hoc »), dans l'hypothèse où la mise en compatibilité n'est pas effectuée par la personne compétente en urbanisme, ce qui conduit à recourir à la procédure de cas par cas « de droit commun ». Les conditions de mise en œuvre de recours à l'examen de cas par cas sont définies aux articles [R. 104-14](#) (examen au cas par cas « droit commun ») et [R. 104-33](#) (examen au cas par cas « ad hoc ») du code de l'urbanisme. Le premier sera mobilisé à l'occasion du recours au 2ème alinéa des articles L. 143-42 et L. 153-51 du code de l'urbanisme (i. e. lorsque la personne compétente en urbanisme ne procède pas à la mise en compatibilité et que cela conduit le préfet à se substituer à elle). S'agissant de la carte communale, l'évaluation de sa mise en compatibilité relèvera, en application du 2° de l'art. [R. 104-14](#) du code de l'urbanisme, de l'examen au cas par cas « ad hoc » (art. [R. 104-33](#)). Il y aura donc lieu de viser « l'avis » de l'autorité environnementale confirmant la décision de l'autorité administrative de l'Etat de ne pas soumettre à évaluation environnementale. En cas de soumission à évaluation environnementale, le porteur du projet procède à l'analyse des incidences notables sur l'environnement du projet de mise en compatibilité et transmet le dossier nécessaire à l'évaluation environnementale à l'autorité administrative compétente de l'Etat, qui le transmet ensuite à l'autorité environnementale.

S'agissant des modalités de concertation, il sera recouru à une participation du publique par voie électronique, en application de [l'article L. 123-19 du code de l'environnement](#), le cas contraire.

Enfin, afin de garantir la cohérence des procédures, il est prévu, sur le modèle des dispositions des articles [L. 143-47](#) pour le SCOT et [L. 153-56](#) pour le PLU, que le document d'urbanisme concerné ne peut pas faire l'objet d'une évolution qui porterait sur les dispositions qui font l'objet de la mise en compatibilité et qui serait introduite par la collectivité.

La mise en compatibilité est ensuite adoptée par décret, ce qui permet d'éviter que les décisions ne fassent l'objet de contentieux devant différents niveaux de juridictions et différents ressorts. Une décision prise par décret fait en effet l'objet d'un unique recours, en premier et dernier

ressort, devant le Conseil d'Etat. La sécurisation juridique est donc rapide et définitive, le double regard que pourront apporter les services déconcentrés et l'administration centrale étant en outre de nature à fiabiliser les décisions à prendre.

Concernant les dérogations procédurales pour le raccordement au réseau de transport d'électricité pour les projets d'intérêt national majeur, l'option retenue a été l'élargissement des articles 27 et 28 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables pour y inclure lesdits projets.

En ce qui concerne la reconnaissance du caractère de raison impérieuse d'intérêt public majeur, il s'agit de clarifier dans la loi la reconnaissance automatique de la RIIPM pour certains projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou à la transition écologique identifiés par décret, et respectant certaines conditions techniques.

L'accélération de grands projets industriels liés aux projets d'industrie verte appelle une simplification des procédures préalables. Compte tenu de leur nature stratégique, il est apparu opportun de soumettre à la compétence de l'État la délivrance des autorisations d'urbanisme pour ces projets. Cela permettra d'avoir une autorité unique pour les procédures environnementales et d'urbanisme.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

4.1.1.1. Article 8 : projets industriels dans les secteurs des technologies favorables au développement durable

La précision du champ d'application de la procédure de déclaration de projet est limitée, à l'article 8, aux seuls projets industriels dans les secteurs des technologies favorables au développement durable. La mesure modifie l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme.

4.1.1.2. Article 9 : projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou à la transition écologique

Concernant la création d'une procédure spécifique de mise en conformité des documents de planification et d'urbanisme, la disposition proposée est limitée dans son objet aux seuls projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique. Elle conduit à la création d'une disposition législative spécifique. Ainsi, la mesure modifie le code de l'urbanisme en créant, après l'article L. 300-6-1, un article L. 300-6-2.

Concernant les dérogations procédurales pour le raccordement au réseau de transport d'électricité, la disposition proposée est limitée dans son objet aux seuls projets d'intérêt

national majeur pour la souveraineté nationale ou à la transition écologique. Elle modifie le champ des articles 27 et 28 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

Concernant la reconnaissance de la RIIPM, la mesure n'introduira pas de modification majeure dans l'ordre juridique interne hormis la modification de l'article L. 411-2-1 du code de l'urbanisme, puisqu'elle se rattache à des dispositifs existants. Elle ne prive par ailleurs les justiciables d'aucune garantie.

Concernant la modification de la répartition des compétences en matière d'autorisation d'urbanisme, il est ajouté un alinéa à l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme⁹⁰.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La mesure permet de faciliter la mobilisation foncière et la réalisation des projets d'implantation industrielle dans les secteurs des technologies favorables au développement durable ou de projet d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou à la transition écologique.

En ce sens, les composantes des articles 8 et 9 améliorent nettement l'attractivité du territoire national pour des projets d'implantation de sites industriels relevant du champ de l'industrie verte.

Les impacts sur l'économie française de ces nouvelles implantations ne seront pas négligeables. Pour les projets de industriels de grande taille comme les sites de production de batteries ciblés par ce dispositifs en tant que projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, les impacts directs estimés par projet représentent plus d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires annuel et entre 1500 et 3000 emplois. A ceux-ci s'ajoutent des impacts économiques indirects non négligeables pour tout le territoire d'implantation (emplois indirects, attractivité plus forte du territoire pour des activités de services et commerces, etc.).

Pour les autres projets dans les secteurs des technologies favorables au développement durable, la mise en place d'une procédure d'implantation accélérée permettra d'attirer plus facilement en France les investissements liés à ce besoin de montée en volume à court termes des capacités de production. Par exemple :

⁹⁰ La répartition entre les différentes autorités compétentes de l'Etat pour l'urbanisme (préfet ou maire) impliquera l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat.

- pour l'éolien en mer, seuls cinq sites industriels existent, pour environ 2000 emplois directs. La forte croissance du secteur et le positionnement de la France sur l'éolien flottant, où aucune réelle concurrence ni capacité de production industrielle n'existe par ailleurs, pourrait amener la création d'*a minima* une dizaine de sites dans les prochaines années, représentant plus de 3000 emplois directs ;
- pour les pompes à chaleur domestique, afin d'attendre une capacité de production à même de répondre aux besoins du marché français et se positionner à l'export, plusieurs sites de montage et d'assemblage doivent être déployés. Selon la filière industrielle, près de 30 nouveaux sites de production doivent être créés pour répondre à cette demande, ce qui entraînera la création d'environ 16 000 emplois directs.

La mesure s'inscrit dans une démarche d'ensemble pour favoriser la reconversion ou la transformation de zones d'activités économiques. La mesure va donc contribuer à la dynamique des territoires, à leur attractivité et à leur développement économique et favoriser l'atteinte des objectifs de réindustrialisation verte de l'économie française.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La disposition précisant le champ de la procédure de déclaration de projet pour l'accueil des projets industriels dans les secteurs des technologies favorables au développement durable, à l'article 8, apporte une clarification permettant d'éviter des interprétations divergentes et des procédures contentieuses, entraînant pour le porteur de projet la sécurisation juridique de la procédure, un gain de temps et la limitation des coûts liés aux contentieux.

La disposition spécifique à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme pour permettre l'accueil de projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, à l'article 9, permettrait de réduire les délais de mise en compatibilité des documents de planification d'urbanisme et ainsi permettre une mobilisation foncière et la réalisation du projet, conforme aux règles d'urbanisme plus rapide que par le recours aux procédures existantes, avec par conséquent des incidences positives sur l'ensemble des entreprises bénéficiaires. Les dérogations procédurales pour le raccordement des projets d'intérêt national majeur pour le raccordement au réseau de transport d'électricité amèneront également une réduction du délai d'implantation pour ces projets.

Pour les projets concernés par la reconnaissance du caractère de raison impérieuse d'intérêt public majeur, la mesure permet d'accélérer la procédure d'octroi d'une dérogation à la protection stricte des espèces. Elle permettra également de sécuriser juridiquement les projets pour lesquels la RIIPM sera reconnue, ce qui passera nécessairement par une sécurisation des investissements entrepris par ces entreprises, et, d'autre part, parce qu'elle permettra l'abandon en phase amont des projets qui, du fait de leurs caractéristiques ou de leur motivation, ne sont pas susceptibles d'être reconnus comme RIIPM et donc pas susceptibles de bénéficier d'une dérogation espèces protégées.

Ces projets pourront toujours être implantés sur un site différent, présentant moins d'enjeux (ne justifiant pas l'octroi d'une dérogation espèces protégées). Cela évitera aux porteurs de projets des investissements financiers très importants.

L'émergence et la réalisation de nouvelles opérations d'aménagement auront un impact positif sur les entreprises, d'une part, en ce qui concerne l'activité directe générée par les études, les travaux et l'exploitation des projets, en particulier pour les acteurs du bâtiment et de la construction et, d'autre part, en ce qui concerne la dynamique économique qui sera créée dans les territoires grâce à l'activité économique implantée sur le foncier rendu disponible dans un contexte de sobriété foncière.

4.2.3. Impacts budgétaires

Néant.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Comme pour le porteur de projet industriel dans les secteurs des technologies favorables au développement durable, la sécurisation juridique de la procédure l'impact pour les collectivités représente un gain de temps et une limitation des coûts liés aux contentieux.

L'impact de ces nouvelles mesures est favorable pour les collectivités territoriales porteuses de documents d'urbanisme (établissements publics de coopération intercommunale, communes), avec une prise en charge de mise en compatibilité des documents d'urbanisme par l'Etat, qui nécessiterait sans cela des ressources nombreuses et potentiellement spécialisées. En effet, le coût d'une révision d'un document d'urbanisme permettant l'accueil d'un projet industriel d'intérêt majeur est en moyenne de 30 000 € pour une commune et de 190 000 € pour une intercommunalité.

De plus, les collectivités territoriales restent pleinement associées à la procédure. Ainsi, en tant que personnes publiques associées (PPA) au sens des [articles L. 132-7 à L. 132-9 du code de l'urbanisme](#), la région, le département, l'établissement public porteur du SCoT concerné et l'établissement public de coopération intercommunal ou la commune concernés participeront à l'examen conjoint du projet de mise en compatibilité du SRADDET, du SAR, du SDRIF, du PADDUC, du SCoT, du PLU ou de la carte communale.

S'il s'agit de la mise en compatibilité d'un SCoT, les collectivités territoriales associées seront la région, le département, les établissements publics porteurs des SCoT limitrophes, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat, les collectivités territoriales et les établissements publics engagés pour la réalisation d'une OIN, le cas échéant. Les mêmes collectivités territoriales seront associées à l'examen conjoint du projet de mise en compatibilité d'un PLU, à l'exception des

établissements publics porteurs des SCoT limitrophes, qui ne seront associés que si ledit PLU n'est pas couvert par un SCoT.

Le transfert de la compétence pour instruire et délivrer l'autorisation d'urbanisme liée aux projets industriels d'intérêt national majeur à l'Etat allègera la charge des collectivités territoriales (communes) qui disposent par défaut de cette compétence.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

S'agissant de la mesure précisant le champ de la procédure de déclaration de projet pour les projets industriels dans les secteurs des technologies favorables au développement durable inscrite à l'article 8, la sécurisation juridique de la procédure permet un gain de temps et les coûts liés aux contentieux, il n'y a pas d'impact sur les services administratifs.

La procédure de mise en compatibilité est connue des services administratifs de l'Etat chargés de l'analyse des dossiers de mise en compatibilité (préfectures de département, directions départementales des territoires – DDT, directions départementales des territoires et de la mer – DDTM), ce qui facilitera la mise en œuvre de la mesure.

Cette mesure n'engendre pas de coûts nouveaux supplémentaires en tant que tels mais a pour conséquence la mobilisation des agents des services de l'Etat compétent (DDTM) et des services d'administration centrale, dont les effectifs devront être, le cas échéant, adaptés en conséquence.

Concernant la reconnaissance, inscrite à l'article 9, de la RIIPM pour certains projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, l'impact sur les services administratifs est limité. Par exemple, la mesure implique l'analyse d'un nouveau volet et conduit à l'examen du premier critère de la dérogation espèces protégées. Néanmoins, il s'agit simplement d'une anticipation de cet examen, il n'y a donc pas d'ajout de charge (et, d'ailleurs, bien au contraire si le projet n'est pas reconnu comme raison impérieuse et n'est donc pas poursuivi). Cette mesure risque également d'accroître le facteur contentieux sur le décret de mise en compatibilité, puisque la RIIPM fait partie des moyens régulièrement soulevés par les requérants contre les projets. Néanmoins, là encore, il s'agit d'une anticipation de la phase contentieuse.

Le transfert de compétences en matière d'autorisation d'urbanisme d'un certain nombre de grands projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique à l'État induit une charge supplémentaire pour les services déconcentrés de l'État qui procéderont à l'instruction de ces projets. Leurs services devront être renforcés.

4.4.1. Impacts sociaux

Néant.

4.4.2. Impacts sur la société

La construction de nouvelles installations industrielles d'intérêt majeur permettra de d'améliorer la souveraineté industrielle de la Nation ou la décarbonation de son industrie.

4.4.3. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.4.4. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.4.5. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.4.6. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Ces dispositions permettront d'accélérer la mise en œuvre de projets de construction de nouvelles installations industrielles et donc de disposer plus rapidement de nouvelles capacités de production décarbonée contribuant aux objectifs de lutte contre le réchauffement climatique.

Par ailleurs, la majorité des procédures proposées par le présent article s'appliquent à un nombre très restreint de projets d'intérêt national majeur.

Concernant la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur pour les projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, la mesure n'aura pas d'impact sur l'environnement. En effet, non seulement la disposition envisagée n'instaure pas une reconnaissance systématique de cette condition pour tous les projets d'implantation industrielle, puisqu'elle concerne uniquement un nombre très restreint de projets ayant fait l'objet de la procédure de mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme prévue à l'article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme, mais, en plus, les autres conditions nécessaires pour obtenir une dérogation espèce protégée resteront applicables. Notamment la démonstration de l'absence de solution alternative de moindre impact et le fait

que l'opération ne nuit pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation facultative du Conseil national de la transition écologique (CNTE), qui a rendu un avis le 4 mai 2023 en vertu de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

Le présent article a été soumis à la consultation obligatoire du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui a rendu un avis défavorable le 5 mai 2023, en vertu de l'article L. 1212-2 V. du code général des collectivités territoriales.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, à l'exception de la Polynésie française, de la Nouvelle Calédonie, de Wallis et Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Départements d'Outre Mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre Mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit.
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit.
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

La mesure relative à la reconnaissance du caractère de raison impérative d'intérêt public majeur pour les projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou à la transition écologique nécessitera un décret d'application qui identifiera les projets industriels et leurs caractéristiques pour bénéficier de cette reconnaissance.

La mesure prévoyant la compétence de l'État pour la délivrance des autorisations d'urbanisme des projets d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique devra s'accompagner d'un décret précisant la compétence du préfet et non du maire au nom de l'Etat.

Articles 10 – Permettre qu’une déclaration d’utilité publique (DUP) puisse valoir reconnaissance du caractère d’opérations répondant à la raison impérative d’intérêt public majeur (RIIPM)

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La réalisation d’un projet (d’aménagement, d’infrastructure routière, etc.) nécessite plusieurs phases successives d’études et de réalisation, qui peuvent être synthétisées comme suit:

- **Phase 1** : Etudes d’opportunité du projet (dossier d’études, information de saisine de la commission nationale du débat public (CNDP), dossier de débat public, puis dossier de concertation). Cette phase permet de définir les partis pris d’aménagement, les priorités, la pertinence du projet, les grands principes de réalisation, les enjeux conditionnant l’opération et ses variantes, le choix le plus opportun ;

- **Phase 2** : Etudes préalables à l’enquête publique. Il s’agit essentiellement, ici, du dossier d’étude d’impact et d’enquête publique, qui ont pour objectif d’arrêter les caractéristiques techniques du projet, d’évaluer son coût, d’élaborer le projet de dossier de programme et de lancer l’enquête publique ;

- **Phase 3** : Finalisation du programme (au sens de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d’ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d’œuvre privée, dite MOP). Cette phase formalise le dossier des engagements de l’Etat et finalise le programme de l’opération, dans l’objectif d’obtenir la déclaration d’utilité publique (DUP) du projet ;

A la fin de cette phase, le projet bénéficie d’une déclaration d’utilité publique au sens de l’article L. 121-1 du code de l’expropriation pour cause d’utilité publique. Conformément aux dispositions de l’article L. 121-4 du code de l’expropriation pour cause d’utilité publique, « L’acte déclarant l’utilité publique précise le délai accordé pour réaliser l’expropriation. Il ne peut excéder cinq ans, si la déclaration d’utilité publique n’est pas prononcée par décret en Conseil d’Etat en application de l’article L. 121-1. Toutefois, si les opérations déclarées d’utilité publique sont prévues par des plans d’occupation des sols, des plans locaux d’urbanisme ou des documents d’urbanisme en tenant lieu, cette durée maximale est portée à dix ans » ;

- **Phase 4** : étude de projet (conception détaillée). Cette phase conduit à la réalisation du dossier de projet, qui arrête les caractéristiques techniques détaillées de ce dernier. Elle permet également d’assurer la maîtrise foncière du projet. Cette phase peut nécessiter un laps de temps relativement long (parfois plusieurs années) pour finaliser la conception du projet et assurer les procédures d’expropriation.

Cette phase s'achève avec l'élaboration des dossiers et demandes relevant d'autres procédures législatives ou réglementaires, telles que les demandes d'autorisation environnementale, de dérogation espèces protégées, de défrichement, etc.

Ainsi, il peut s'écouler plusieurs années entre l'étude d'impact initiale, la DUP et le dépôt d'une demande de dérogation espèces protégées, laquelle portera sur un projet plus précis, plus finalisé, potentiellement modifié par rapport à l'étude d'impact initiale (ex. : modification d'une partie du tracé, création d'une section en aqueduc, définition précise d'un ouvrage de franchissement, etc.) ;

- **Phase 5** : Réalisation des travaux ;

- **Phase 6** (lorsque nécessaire) : Remise à l'exploitant et mise en service ;

- **Phase 7** : Bilan et évaluation de l'opération.

Ainsi, comme indiqué ci-avant, entre la déclaration d'utilité publique d'un projet, et sa finalisation permettant l'octroi des autorisations administratives nécessaires (parmi lesquelles, si besoin, la dérogation à la protection stricte des espèces) qui permettent l'engagement de la phase travaux durant laquelle sera notamment sollicitée la dérogation espèces protégées, il peut s'écouler plusieurs années, durant lesquelles le projet est affiné, et des propriétaires sont expropriés pour permettre la réalisation du projet.

Une difficulté importante peut alors se poser du fait de ce délai : pour obtenir une dérogation espèces protégées, le pétitionnaire doit démontrer que son projet remplit les conditions posées à l'article L. 411-2 du code de l'environnement. A défaut, l'ensemble des opérations réalisées précédemment aura été mené en vain.

Or, cet article prévoit que trois critères doivent être réunis pour délivrer une dérogation à la protection des espèces prévue à l'article L. 411-1 du code de l'environnement :

- L'absence de solution alternative satisfaisante ;
- Le maintien, dans un état de conservation favorable, des espèces considérées dans leur aire de répartition naturelle ;
- L'un des motifs prévus aux points a) à e) du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement parmi lesquels, notamment, la raison impérative d'intérêt public majeur.

La démonstration de l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur attachée au projet est souvent une difficulté pour les pétitionnaires, non seulement dans l'appréhension de cette notion issue du droit européen (article 16 de la directive dite « Habitats »⁹¹), mais également dans ses spécificités par rapport à la déclaration d'utilité publique.

⁹¹ Directive de l'Union européenne 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que des espèces de la faune et de la flore sauvages

En effet, ces deux notions ne se confondent pas : si la déclaration d'utilité publique est un des critères pris en compte par le juge pour vérifier l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur, cette dernière ne suffit pas à l'établir.

Il est ainsi possible qu'un projet bénéficiant d'une déclaration d'utilité publique soit finalement stoppé après plusieurs années d'études au stade de l'engagement de la phase travaux, faute pour le projet de caractériser une raison impérative d'intérêt public majeur. C'est pour éviter cette situation que le présent projet de disposition intervient.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Néant.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dispose :

« 1. À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, les États membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b) :

- a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels;*
- b) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété;*
- c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement;*
- d) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes;*
- e) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV. »*

Un point important à mentionner, s'agissant de l'état du droit, est que la raison impérative d'intérêt public majeur est la première condition examinée par le juge, qui s'attache dans le cadre de son examen à évaluer la motivation du projet indépendamment de ses effets sur l'environnement.

Dans son « Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats » du 12 octobre 2021 », qui détaille la mise en œuvre des articles 12 et 16 de la directive dite « Habitats », la Commission européenne détaille les modalités d'examen des critères de dérogation posés à l'article 16 de la directive Habitats et, en particulier, l'ordre d'examen des questions.

Elle précise ainsi que :

« (3-15) L'article 16 définit trois critères qui doivent tous être respectés pour qu'une dérogation soit octroyée:

- 1) la démonstration d'une ou de plusieurs des raisons énumérées à l'article 16, paragraphe 1, points a) à d), ou l'autorisation, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, de la prise ou de la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV [point e)];*
- 2) l'absence d'une autre solution satisfaisante, et*
- 3) l'assurance qu'une dérogation ne nuira pas au maintien des populations dans un état de conservation favorable.*

Le troisième critère reflète l'objectif global de la directive « Habitat », qui a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (article 2, paragraphe 1). Les mesures prises doivent viser à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages. Elles doivent également tenir compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales (article 2, paragraphes 2 et 3).

La demande doit satisfaire le premier critère avant que les deuxième et troisième critères puissent être examinés. Concrètement, il est inutile d'examiner la question des autres solutions satisfaisantes et de l'incidence sur l'état de conservation si l'action ne satisfait pas à l'article 16, paragraphe 1, points a) à e). » (page 53).

Ainsi, à supposer même que le projet envisagé bénéficie d'une séquence « éviter / réduire / compenser » vertueuse et aboutie, si le projet en lui-même n'est pas reconnu comme une raison impérative d'intérêt public majeur, la dérogation sera refusée.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Néant.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le dossier du contournement routier de Beynac, largement relayé dans la presse, est un parfait exemple de la nécessité de légiférer.

Afin notamment de répondre aux difficultés de circulation qui affectent la route départementale 703 reliant Bergerac à Sarlat-la-Canéda, dans sa partie traversant en bordure de la Dordogne la commune de Beynac-et-Cazenac, le département de la Dordogne a décidé de réaliser, sur le territoire des communes de Saint-Vincent-de-Cosse, Castelnaud-la-Chapelle et Vézac, une voie de contournement par le sud du bourg de Beynac-et-Cazenac comportant principalement une voie nouvelle de 3,2 kilomètres, deux ouvrages d'art de franchissement de la Dordogne en amont et en aval du bourg, un passage sous la voie ferrée reliant Sarlat-la-Canéda et Bergerac, l'aménagement des carrefours de jonction et la création d'une voie parallèle dédiée aux circulations douces.

Le projet, soumis à enquête préalable du 4 décembre 2000 au 12 janvier 2001, a été déclaré d'Utilité Publique par arrêté préfectoral en date du 26 décembre 2001, confirmée par décision du Conseil d'Etat du 23 décembre 2010.

Le 29 janvier 2018, le préfet de la Dordogne a délivré au département une autorisation unique valant autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, autorisation de défrichement au titre des articles L. 214-13 et L. 341-3 du code forestier, accord au titre de l'article L. 414-4 du code de l'environnement concernant la protection des sites Natura 2000 et dérogation aux interdictions d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats en application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Par quatre jugements du 9 avril 2019, le tribunal administratif de Bordeaux a prononcé l'annulation de cet arrêté préfectoral du 29 janvier 2018. Par l'un de ces quatre jugements, il a, en outre, ordonné au département de la Dordogne de procéder à la démolition des éléments de construction déjà réalisés et à la remise en état des lieux.

Par un arrêt du 10 décembre 2019, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté les requêtes du département de la Dordogne tendant à l'annulation de ces jugements et a enjoint au département d'engager le processus de démolition des éléments construits hors des berges et du lit de la Dordogne dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt et de procéder à l'ensemble des opérations de démolition des éléments construits de l'ouvrage de contournement et de remise en état des lieux dans un délai global de douze mois à compter de la notification de l'arrêt. Par une décision n°438403 du 29 juin 2020, le Conseil d'Etat n'a pas admis le pourvoi du département de la Dordogne dirigé contre cet arrêt.

Plus récemment, saisie de recours en exécution de son arrêt, la cour administrative d'appel de Bordeaux a établi par un arrêt du 7 juillet 2022 deux astreintes dirigées contre le département :

- 3 000 euros par jour de retard si, dans les six mois suivant la notification de ce nouvel arrêt, le département n'a pas justifié avoir débuté les travaux de destruction ;

- 5 000 euros par jour de retard si, passé un délai de 12 mois suivant la notification de ce nouvel arrêt, le département n'a pas achevé les travaux (CAA de Bordeaux, 5e CH, 7 juillet 2022, 21BX02843).

Le montant des travaux déjà effectués est d'un peu plus de 26 millions d'euros TTC, et la démolition des ouvrages ainsi que la remise en état des lieux aboutirait à un déboursé complet d'environ 42 millions d'euros TTC.

C'est pour donner les moyens aux porteurs de projets d'éviter cette situation que la disposition envisagée intervient.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la disposition proposée n'est pas de neutraliser le critère de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM), dont la spécificité émane du droit européen et qui est motivée par le fait que les atteintes aux espèces protégées et à leurs habitats sont strictement interdites par la loi, sauf dérogation octroyée dans des conditions précises et exigeantes. Dans le contexte actuel de dégradation de la biodiversité et de disparition des espèces, il n'est pas question de remettre en cause ce critère ou de porter atteinte aux garanties présentées par la dérogation espèces protégées.

L'objectif recherché par cette disposition est de renforcer la cohérence de la procédure et sa solidité juridique en permettant, bien avant la finalisation du dossier d'autorisation et l'engagement de la phase travaux, d'interroger le caractère de RIIPM du projet, dès la phase de déclaration d'utilité publique du projet.

L'objectif poursuivi est ainsi multiple :

- Sécuriser les porteurs de projets dans leurs démarches : les porteurs de projets doivent faire des investissements lourds en études et acquisitions foncières pour faire avancer leurs projets, et la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur peut être un facteur d'incertitude majeur tout au long de la procédure. En anticipant, dès le stade de la DUP, la procédure de reconnaissance de ce critère, le porteur de projet est en mesure de purger ce volet contentieux et de sécuriser la poursuite de sa procédure ;
- Apporter de meilleures garanties au respect du droit de propriété : reconnaître la RIIPM dès le stade de la DUP conduirait à éviter la mise en œuvre de mesures d'expropriation pour cause d'utilité publique pour un projet qui, en raison de son incidence sur l'environnement et de l'insuffisance des enjeux qui le motivent, ne pourra jamais voir le jour ;
- Purger le contentieux de la RIIPM dès la phase amont du projet : la disposition proposée ici ne remet en cause aucune garantie procédurale à la main des requérants, qui pourront toujours exercer leur droit au recours et contester la reconnaissance de la RIIPM dès la DUP. La présente disposition permettra au contentieux d'être purgé sur ce point pour la suite de

la procédure. Les requérants ne pourront plus y revenir au stade de la dérogation espèces protégées, sauf à justifier de changements dans les circonstances de faits ou de droit. Ils pourront, en revanche, contester les deux autres critères de la dérogation ;

- Permettre au porteur de projet de se projeter sur la dérogation espèces protégées dès la DUP, pour une meilleure prise en compte des enjeux de biodiversité et de protection des espèces et des habitats dès l'examen de la DUP : évidemment, la DUP était déjà une étape privilégiée d'examen des études d'impact, lesquelles comportent un volet relatif à l'état initial du site et aux espèces protégées identifiées. Néanmoins, faire remonter la RIIPM au stade de la DUP permet déjà au pétitionnaire de se projeter sur une prise en compte anticipée des enjeux de biodiversité, tant par le porteur de projet que par les services de l'Etat. Cela pourrait conduire à des ajustements du projet bénéfiques pour la préservation des espèces ;
- Maintenir un haut niveau de garantie de protection des espèces et de leurs habitats : c'est à cette fin que la présente disposition permet simplement aux pétitionnaires d'amender leurs dossiers pour obtenir, au stade de la DUP, la reconnaissance de la RIIPM. Toutefois, il ne prévoit pas une reconnaissance systématique de la RIIPM lorsqu'il existe une DUP : comme rappelé précédemment, ces deux notions recouvrent des champs distincts, et il n'est pas question ici de diminuer les garanties présentées par le régime de protection des espèces. Ainsi, pour que la RIIPM puisse être reconnue au stade la DUP, il appartiendra au pétitionnaire de compléter son dossier sur ce point, pour fournir à l'autorité compétente tous les éléments d'appréciation nécessaires.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il n'existe pas, à ce stade, d'autre option permettant de présenter les mêmes garanties que l'adoption d'une disposition législative, sauf à renforcer le contrôle opéré au stade de la DUP pour qu'il devienne équivalent au contrôle de la RIIPM. Or, ces deux concepts sont différents, et une telle approche pourrait priver des projets de la reconnaissance d'utilité publique alors même qu'ils sont structurants pour un territoire et qu'ils ne comportent pas forcément des enjeux de biodiversité nécessitant une dérogation espèces protégées.

En outre, il n'est pas envisageable de faire remonter le dépôt d'une demande de dérogation à un stade amont de conception du projet, car il faut avoir une connaissance précise du tracé et des impacts du projet pour évaluer les critères de solutions alternatives et de maintien des espèces dans un état de conservation favorable. En effet, ces critères sont notamment appréciés à l'aune de la séquence Eviter, Réduire, Compenser, qui doit être suffisamment précise et réaliste pour garantir l'absence de perte nette de biodiversité.

Enfin, il n'existe pas de voie réglementaire pour opérer cette modification.

Sur le champ d'application de la disposition, le choix a été fait de le limiter au seul champ de la RIIPM pour deux raisons :

- D'une part, la jurisprudence du Conseil d'Etat ayant divisé l'analyse des dérogations espèces protégées en deux temps, le critère de la RIIPM peut aisément être isolé, et ce d'autant que le Conseil d'Etat rappelle que l'examen de la RIIPM se fait au seul regard du projet et de ses enjeux socio-économiques. Aucune mise en balance avec les effets de ce projet sur les espèces ou leurs habitats n'est opéré par le juge à ce stade, dédié à l'examen du seul projet et de ses motivations. Par suite, faire remonter l'examen de la RIIPM au stade de la DUP est un exercice cohérent et rationnel ;
- D'autre part, s'agissant des deux autres critères de la dérogation espèces protégées (absence de solutions alternatives satisfaisantes et maintien, dans un état de conservation favorable, des espèces dans leur aire de répartition naturelle), ils sont susceptibles d'être influencés par les évolutions techniques du projet (modification du tracé, évolution des infrastructures, etc.) qui peuvent intervenir dans la phase de finalisation des études et d'affinage du projet, ainsi que par l'évolution de l'état initial du site d'implantation du projet (obsolescence des études, arrivée de nouvelles espèces, modification des zones de reproduction ou d'alimentation, etc.).

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue est la création d'un nouvel article L. 122-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, lequel prévoit que la DUP peut reconnaître, pour l'opération concernée, le caractère d'opération répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur au sens et pour l'application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Pour cela, le pétitionnaire doit compléter son dossier d'un volet complémentaire permettant de l'établir.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Comme indiqué précédemment, ce projet permettra de :

- Sécuriser les porteurs de projets dans leurs démarches : les porteurs de projets doivent faire des investissements lourds en études et acquisitions foncières pour faire avancer leurs projets, et la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur peut être un facteur d'incertitude majeur, tout au long de la procédure. En anticipant, dès le stade de la

DUP, la procédure de reconnaissance de ce critère, le porteur de projet est en mesure de purger ce volet contentieux et de sécuriser la poursuite de sa procédure ;

- Apporter de meilleures garanties au respect du droit de propriété : reconnaître la RIIPM dès le stade de la DUP, c'est éviter la mise en œuvre de mesures d'expropriation pour cause d'utilité publique pour un projet qui, en raison de son incidence sur l'environnement et de l'insuffisance des enjeux qui le motivent, ne pourra jamais voir le jour ;
- Purger le contentieux de la RIIPM dès la phase amont du projet : la disposition proposée ici ne remet en cause aucune garantie procédurale à la main des requérants, qui pourront toujours exercer leur droit au recours et contester la reconnaissance de la RIIPM dès la DUP, la disposition présentée ici permettra au contentieux d'être purgé sur ce point pour la suite de la procédure. Les requérants ne pourront plus y revenir au stade de la dérogation espèces protégées, sauf à justifier de changements dans les circonstances de faits ou de droit. Ils pourront, en revanche, contester les deux autres critères de la dérogation.

Les présentes dispositions modifient l'article L. 122-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et insèrent un article L. 122-1-1 au sein du même code. Il ne prive par ailleurs les justiciables d'aucune garantie.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La disposition projetée ne remet pas en cause les dispositions de l'article 16 de la directive « Habitats » et conserve bien les trois critères attendus au stade de l'examen de la dérogation espèces protégées. Simplement, elle permet d'anticiper la reconnaissance de la RIIPM dès le stade de la DUP.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Néant.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Cette disposition pourra avoir un impact économique pour les entreprises, puisqu'elle permettra d'une part, de sécuriser juridiquement les projets pour lesquels la RIIPM sera reconnue, ce qui passera nécessairement par une sécurisation des investissements entrepris par ces entreprises, et, d'autre part, parce qu'elle permettra l'abandon en phase amont des projets qui, du fait de leurs caractéristiques ou de leur motivation, ne sont pas susceptibles d'être reconnus comme RIIPM et donc pas susceptibles de bénéficier d'une dérogation espèces protégées.

Ces projets pourront toujours être implantés sur un site différent, présentant moins d'enjeux (ne justifiant pas l'octroi d'une dérogation espèces protégées). Cela évitera aux porteurs de projets des investissements financiers très importants, et permettra également d'éviter des expropriations inutiles.

4.2.3. Impacts budgétaires

Néant.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Néant.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'impact sur les services administratifs est limité. En effet, en intégrant la notion de RIIPM dans la DUP, la mesure implique l'analyse d'un nouveau volet et conduit à l'examen du premier critère de la dérogation espèces protégées. Néanmoins, il s'agit simplement d'une anticipation de cet examen, il n'y a donc pas d'ajout de charge (et, d'ailleurs, bien au contraire si le projet n'est pas reconnu comme raison impérieuse et n'est donc pas poursuivi).

Cette mesure risque également d'accroître le facteur contentieux sur la DUP, puisque la RIIPM fait partie des moyens régulièrement soulevés par les requérants contre les projets. Néanmoins, là encore, il s'agit d'une anticipation de la phase contentieuse, et l'article prévoit, d'ailleurs, de faire obstacle à une seconde contestation de la RIIPM par exception d'illégalité au stade de l'analyse finale de la dérogation : le contentieux de la RIIPM est ouvert au stade de la DUP, il est détachable de la DUP elle-même (et n'est donc pas susceptible d'entraîner l'annulation de la DUP elle-même), et il n'est pas souhaité qu'il soit ouvert à nouveau au stade de l'examen des deux autres conditions de la dérogation espèces protégées, sous peine de perdre tout intérêt à l'intégration de la RIIPM au stade de la DUP.

Ainsi, le droit au recours est préservé sur les trois critères de la dérogation et les services administratifs n'auront pas à gérer un dédoublement du contentieux sur le sujet de la RIIPM.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Néant.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cette disposition n'aura pas d'impact environnemental direct, puisqu'elle ne retire aucune garantie au régime de protection des espèces et n'assouplit pas le régime de dérogation. En revanche, elle pourra avoir un effet bénéfique indirect, dès lors que les opérations de travaux ou d'aménagement qui ne seront pas reconnues comme des RIIPM au stade de la DUP seront abandonnés sans que la phase travaux ne soit initiée.

Ainsi, contrairement au cas du contournement de Beynac (cf. 2.1), aucune atteinte aux habitats ne devrait intervenir et aucune remise en état n'aura à être prescrite.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les présentes dispositions ont été soumises à la consultation facultative du Conseil national de la transition écologique (CNTE), qui a rendu un avis le 4 mai 2023 en vertu de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

Les présentes dispositions ont été soumises à la consultation obligatoire du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui a rendu un avis défavorable le 5 mai 2023, en vertu de l'article L. 1212-2 V. du code général des collectivités territoriales.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française et du décret d'application.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Le texte s'inscrit dans les dispositions réglementaires applicables aux dérogations espèces protégées intégrées à une autorisation environnementale, et donc aux conditions qu'elles prévoient pour l'articulation des consultations entre le conseil national de la protection de la nature (CNP) et les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN).

Le projet vise la mise en œuvre des dispositions réglementaires suivantes :

- Article R. 181-28 du code de l'environnement :

« Lorsque l'autorisation environnementale est demandée pour un projet pour lequel elle tient lieu de dérogation aux interdictions édictées en application du 4° de l'article L. 411-2, le préfet saisit pour avis le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel, qui se prononce dans le délai de deux mois.

Par exception au premier alinéa, le préfet saisit pour avis le Conseil national de la protection de la nature, qui se prononce dans le délai de deux mois, dans les cas suivants ;

1° La dérogation dont l'autorisation environnementale tient lieu concerne une espèce figurant sur la liste établie en application de l'article R. 411-8-1. Si l'avis du Conseil national de la protection de la nature est défavorable, le préfet saisit pour avis conforme le ministre chargé de la protection de la nature ainsi que, si la dérogation concerne une espèce marine, le ministre chargé des pêches maritimes ;

2° La dérogation dont l'autorisation environnementale tient lieu concerne une espèce figurant sur la liste établie en application de l'article R. 411-13-1 ;

3° La dérogation dont l'autorisation environnementale tient lieu concerne au moins deux régions administratives ;

4° Le préfet estime que la complexité et l'importance des enjeux du dossier soulèvent une difficulté exceptionnelle. »

- D. 181-15-5 du code de l'environnement :

« Lorsque l'autorisation environnementale tient lieu de dérogation au titre du 4° de l'article L. 411-2, le dossier de demande est complété par la description :

- 1° Des espèces concernées, avec leur nom scientifique et nom commun ;*
- 2° Des spécimens de chacune des espèces faisant l'objet de la demande avec une estimation de leur nombre et de leur sexe ;*
- 3° De la période ou des dates d'intervention ;*
- 4° Des lieux d'intervention ;*
- 5° S'il y a lieu, des mesures de réduction ou de compensation mises en œuvre, ayant des conséquences bénéfiques pour les espèces concernées ;*
- 6° De la qualification des personnes amenées à intervenir ;*
- 7° Du protocole des interventions : modalités techniques, modalités d'enregistrement des données obtenues ;*
- 8° Des modalités de compte rendu des interventions. »*

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions de reconnaissance du caractère d'opération ou de travaux répondant à une RIIPM au sens des présentes dispositions.

Articles 11 – Exempter d’autorisation d’exploitation commerciale les regroupements de surface de vente au sein des zones d’activités commerciales (ZAE)

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Avec l’objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) fixé par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dite « climat et résilience » (absence d’artificialisation nette en 2050, réduction de moitié du rythme de la consommation d’espaces dans les dix prochaines années 2021-2031), le recyclage et l’optimisation du foncier déjà artificialisé deviennent stratégiques pour accueillir de nouvelles activités. Dans ce cadre, les zones d’activités économiques (ZAE), qui recouvrent notamment des zones industrielles et commerciales, représentent une part importante des surfaces urbanisées et artificialisées du territoire national : selon le centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (CEREMA), il existerait jusqu’à 32 000 ZAE réparties sur le territoire national qui représenteraient environ 450 000 hectares. La loi climat et résilience a ainsi renforcé les modes d’intervention sur ces zones, en particulier en généralisant la réalisation d’un inventaire au niveau intercommunal ou encore en prévoyant sous certaines conditions, une faculté de mise en demeure de travaux dans le cadre d’une opération d’aménagement prévue par un projet partenarial d’aménagement (PPA). La transformation et la rationalisation de certaines ZAE permettrait de libérer du foncier pour accueillir notamment de nouveaux projets industriels, ce qui impliquerait le cas échéant de pouvoir effectuer des opérations de remembrement au sein de la zone, en particulier de locaux commerciaux.

L’implantation de projets industriels peut nécessiter la mobilisation de tout ou partie du foncier déjà artificialisé des zones d’activités économiques, au moyen d’opérations d’aménagement. Les ZAE sont définies à l’[article L. 318-8-1](#) du code de l’urbanisme, par renvoi à la compétence des intercommunalités, comme des « zones d’activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ». Elles peuvent être plurifonctionnelles et cumuler tout ou partie de ces activités au sein d’un même espace, ou monofonctionnelles, comme le sont par exemple les zones commerciales.

Pour optimiser ce foncier, des outils juridiques adaptés existent au sein du code de l’urbanisme. La [loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique](#) (ELAN) a permis de faciliter la réalisation d’opérations d’aménagement en créant un nouveau dispositif contractuel et opérationnel aux [articles L. 312-1 à L. 312-10](#) du code de l’urbanisme : le projet partenarial d’aménagement (PPA) et la grande opération d’urbanisme (GOU) qui peut être qualifiée dans le cadre d’un PPA. Au 31 décembre 2022, il y avait 26 contrats PPA signés, 7 en phase d’élaboration et 13 contrats en incubation. Seulement 2 GOU en revanche ont été mises en place, en raison essentiellement du transfert obligatoire de la

compétence « autorisation du droit des sols » du maire vers le président d'ECPI qu'elle implique.

Par ailleurs, la mobilisation du foncier implique de pouvoir remembrer une zone d'activité économique, notamment pour concentrer au sein d'une partie de cette zone les autorisations d'exploitations commerciales existantes dans son périmètre. Il ressort de l'[article L.750-1](#) du code de commerce que « les transferts d'activités existantes d'entreprises commerciales et artisanales doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme ». Toutefois, la [loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie](#) a supprimé la notion de transfert du champ d'application des autorisations d'exploitation commerciale (AEC) de sorte que le transfert d'un magasin s'analyse dorénavant en réalité comme un nouveau projet. A ce jour, la seule exemption d'AEC permise par le code de commerce concerne « la réouverture au public, sur le même emplacement, d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente inférieure à 2 500 mètres carrés dont les locaux ont cessé d'être exploités pendant trois ans, ce délai ne courant, en cas de procédure de redressement judiciaire de l'exploitant, que du jour où le propriétaire a recouvré la pleine et entière disposition des locaux » ([article L. 752-1](#) (6°) du code de commerce).

Tout projet de transfert d'une activité existante sur une autre emprise foncière est obligatoirement soumis à une demande d'AEC dès lors que le projet entre dans le champ d'application défini à l'article L. 752-1 du code de commerce.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le régime d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) s'inscrit dans le respect du droit de propriété. Aux termes de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. Dès lors, la liberté « ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre »⁹². Par ailleurs, « il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi »⁹³.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

⁹² [Décision n° 81-132 DC](#), 16 janvier 1982, « Loi de nationalisation ».

⁹³ [Décision n° 2019-830 QPC](#), 12 mars 2020, « Conseil national des centres commerciaux ».

Le droit d'établissement et la liberté de prestation de services constituent des « libertés fondamentales » au sens du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de la directive « services » de 2006⁹⁴.

La Cour de Justice de l'Union Européenne a confirmé en 2018 que le commerce de détail de produits est un « service » au sens de ladite directive « services »⁹⁵.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

A l'instar des évolutions normatives engagées avec les lois climat et résilience et 3DS⁹⁶, le dispositif PPA-GOU est considéré comme un cadre privilégié pour favoriser l'émergence et conduire des projets d'ensemble et durables, en intégrant dans une démarche contractuelle et opérationnelle Etat, EPCI et commune concernée, voire l'établissement public foncier et d'autres parties prenantes publiques ou privées.

Ceci étant, pour aller plus loin concernant les adaptations en matière de remobilisation des surfaces de vente, il convient de passer par la loi pour faciliter les regroupements de surfaces de vente de magasins afin de libérer du foncier pour permettre l'implantation de nouvelles activités, exclusivement dans le cadre d'une GOU. Cette opération de remembrement nécessite de pouvoir transférer les commerces présents sur la zone dans une partie limitée de celle-ci, sans avoir à déposer de nouvelles demandes d'autorisation d'exploitation commerciale, comme c'est le cas en cas de création. Ce transfert ne doit pas donner lieu à de la création de surface de vente ni artificialisation.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Cet ajustement est un préalable à la transformation des zones d'activité économique, afin qu'elles puissent accueillir de nouvelles activités, en particulier industrielles, de nouveaux équipements voire pour partie être transformées en espaces naturels, agricoles ou forestiers.

⁹⁴ [Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.](#)

⁹⁵ [CJUE, 30 janvier 2018 « Amersfoort et Appingedam », C-360/15 et C-31/16.](#)

⁹⁶ [Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.](#)

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Pour le remembrement des activités commerciales au sein d'une Grande Opération d'Urbanisme, une série de groupes de travail réunissant des aménageurs, associations d'élus, foncières, commerçants, investisseurs, urbanistes, architectes et écologues a permis d'identifier les principaux freins de nature à ralentir la mise en œuvre d'un programme de transformation d'une zone d'activité économique, en particulier l'impossibilité de regrouper des commerces au sein d'une zone pour libérer du foncier. Ces points de blocage ne peuvent être levés que par voie législative.

Un outil *ad hoc* a été envisagé afin de créer un nouveau cadre opérationnel reprenant les principales caractéristiques de l'Opération de revitalisation de territoire (ORT) et du PPA/GOU ou plus particulièrement de l'étendre avec une ORT dite de projet.

3.2. OPTION RETENUE

L'adaptation du dispositif PPA/GOU a finalement été retenue, sa dimension opérationnelle étant plus adaptée (le PPA permet à la fois de concevoir puis de piloter la mise en œuvre de l'opération d'aménagement). En outre, comme l'ORT, le PPA permet aux parties prenantes – Etat, EPCI, communes et éventuellement aménageurs voire parties privées – de contractualiser leurs engagements et objectifs respectifs, de s'assurer de sa bonne cohérence avec les autres interventions publiques (Action Cœur de Ville, dont le volet 2 doit justement permettre de traiter les entrées de ville, comme le suggère également la Cour des Comptes).

Comme toute opération d'aménagement de cette nature, elle fera de surcroît l'objet d'une évaluation environnementale avec étude d'impact et concertation du public.

En ce qui concerne enfin le remembrement des activités commerciales au sein d'une GOU, compte tenu de l'objet et des enjeux propres aux ORT, d'une part et du champ du dispositif PPA-GOU et des outils déjà mobilisables pour ce cadre d'autre part, il est apparu plus cohérent de capitaliser sur ce dernier et d'en poursuivre le renforcement en permettant le regroupement de surfaces de vente présents au sein d'une ZAE dans le périmètre d'une GOU, dès lors qu'il n'y a pas de création de surface de vente nouvelle et que cela n'engendre pas de nouvelle artificialisation des sols, afin de libérer du foncier pour l'implantation d'activités stratégiques comme de l'industrie.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La mesure relative au remembrement commercial dans les ZAE en GOU modifie l'article L. 752-2 du code de commerce.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Le droit d'établissement et la liberté de prestation de services constituent des « libertés fondamentales » au sens du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de la directive « services » de 2006⁹⁷.

La Cour de Justice de l'Union Européenne a confirmé en 2018 que le commerce de détail de produits est un « service » au sens de ladite directive « services »⁹⁸.

La modification envisagée de l'article L. 752-2 du code de commerce permettrait d'exempter d'autorisation d'exploitation commerciale les regroupements de surfaces de vente de magasins situés au sein du périmètre d'une GOU et visant la transformation d'une zone d'activité économique et dont l'un des objectifs serait d'en favoriser la mixité fonctionnelle, notamment pour de l'industrie. En permettant un allègement du régime des autorisations administratives nécessaires à l'implantation d'une activité commerciale lors d'un transfert de droits commerciaux existants, cette mesure apparaît conforme aux dispositions susmentionnées de la directives « services ».

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La mesure s'inscrit dans une démarche d'ensemble pour favoriser la reconversion ou la transformation de zones d'activités économiques. La mesure va donc contribuer à la dynamique des territoires, à leur attractivité et à leur développement économique et favoriser l'atteinte des objectifs de réindustrialisation verte de l'économie française.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'émergence et la réalisation de nouvelles opérations d'aménagement auront un impact positif sur les entreprises, d'une part, en ce qui concerne l'activité directe générée par les études, les travaux et l'exploitation des projets, en particulier pour les acteurs du bâtiment et de la construction et, d'autre part, en ce qui concerne la dynamique économique qui sera créée dans les territoires grâce à l'activité économique implantée sur le foncier rendu disponible dans un contexte de sobriété foncière.

⁹⁷ [Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.](#)

⁹⁸ [CJUE, 30 janvier 2018 « Amersfoort et Appingedam », C-360/15 et C-31/16.](#)

4.2.3. Impacts budgétaires

Néant.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'exemption d'AEC visée par le nouveau dispositif concerne une procédure intégralement à la charge de l'Etat (administrations déconcentrées pour les Commissions départementales d'aménagement commercial, et éventuellement centrales pour la Commission nationale d'aménagement commercial).

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'évolution envisagée en matière de remboursement commercial peut mobiliser davantage les services instructeurs en matière d'urbanisme, notamment afin de contrôler *a posteriori* la conformité des opérations envisagées dans le cadre de la nouvelle exemption d'AEC mise en place dans le cadre d'un transfert de droits commerciaux existants au sein d'une GOU (surface de vente moindre ou égale et non artificialisation des sols). En matière d'autorisation d'exploitation commerciale, les services déconcentrés et des administrations centrales de l'Etat supporteront une charge moindre en matière d'instruction et de suivi administratif des dossiers de demandes d'AEC dans le cadre des Commissions d'aménagement commercial.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

La libération d'emprise foncière permise dans le cadre de la reconfiguration des zones d'activités commerciales permettra notamment la construction de nouvelles installations industrielles d'intérêt majeur et d'améliorer la souveraineté industrielle de la Nation ou la décarbonation de son industrie.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Ce nouveau dispositif permettra de répondre aux différents enjeux du développement durable en matière d'urbanisme et d'aménagement contribuant au développement économique des territoires, à l'amélioration de la qualité du cadre de vie et en particulier au développement des activités économiques et la mixité fonctionnelle de sites amenés à être transformés.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Concernant le remembrement commercial au sein d'une GOU, la mesure a vocation à permettre de réutiliser, autant que possible, le foncier déjà artificialisé pour l'accueil de nouveaux projets industriels. Cela concerne notamment la transformation de certaines ZAE obsolètes, ou dont la densité ou la mixité fonctionnelle peuvent être améliorées, et plus particulièrement la réutilisation des friches. Globalement, cette mesure contribue à la mixité fonctionnelle de ces zones et au renouvellement urbain afin de poursuivre une gestion économe de l'espace. Elle vise enfin à rendre à la nature une partie des espaces artificialisés, cette programmation ayant vocation à être intégrée au PPA, afin de rétablir les trames vertes et bleues, lutter contre les îlots de chaleurs et favoriser l'écoulement des eaux. Les nouvelles constructions denses issues du regroupement des commerces, mêlées le cas échéant à des équipements, des services, bureaux voire logement lorsque c'est adapté, seraient réalisées en respectant les standards de l'aménagement durable (sobriété dans la consommation des ressources, de l'énergie et des émissions carbonées, résilience notamment face au dérèglement climatique, création de valeurs et inclusion à l'échelle territoriale). Ces différents enjeux sont bien identifiés et sont ainsi parfois des conditions pour mobiliser les outils renforcés par cette mesure.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent projet de loi dont l'article 11 a été soumis à la consultation facultative du Conseil national de la transition écologique (CNTE), qui a rendu un avis le 4 mai 2023 en vertu de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

Le présent projet de loi dont l'article 11 a été soumis à la consultation obligatoire du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui a rendu un avis défavorable le 5 mai 2023, en vertu de l'article L. 1212-2 V. du code général des collectivités territoriales.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, à l'exception de la Polynésie française, de la Nouvelle Calédonie, de Wallis et Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Départements d'Outre Mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre Mer	
Saint Martin et Saint Barthélémy	Application de plein droit.
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit.
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

La présente mesure n'appelle aucun texte réglementaire d'application.

TITRE II – ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Article 12 – Modification de l’article 12 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans les domaines de l’économie, de la santé, du travail, des transports et de l’agriculture (DDADUE)

1. ÉTAT DES LIEUX

L’article 12 de la [loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans les domaines de l’économie, de la santé, du travail, des transports et de l’agriculture](#) (DDADUE) habilite le gouvernement, dans les conditions prévues à l’article 38 de la Constitution, à prendre par voie d’ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi permettant de transposer la [directive n° 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement \(UE\) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE](#) en ce qui concerne la publication d’informations en matière de durabilité par les entreprises et de prendre les mesures de coordination et d’adaptation de la législation liées à cette transposition.

Pour favoriser la transition vers une économie durable de l’Union européenne, cette directive dite « CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) renforce significativement les exigences de publication d’informations en matière de durabilité par les entreprises (environnement, social, gouvernance), à la fois en comparaison du régime institué par la directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 concernant le *reporting* extra-financier⁹⁹, et du régime actuellement applicable en France¹⁰⁰.

Par son poids dans l’activité économique, la commande publique constitue également un moyen d’intervention efficace pour accélérer et consolider la transition vers des modes de production

⁹⁹ [Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d’informations non financières et d’informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes](#). Cette directive dite « NFRD » a introduit l’obligation pour les entreprises de publier des informations relatives au moins aux questions environnementales, aux questions sociales et de personnel, de respect des droits de l’homme et de lutte contre la corruption tout en restant très générale dans les indications fournies aux entreprises pour réaliser leurs publications, ne permettant pas ainsi d’harmoniser les pratiques de *reporting*.

¹⁰⁰ La directive « NFRD » a été transposée par l’ordonnance n° 2017-1180 du 19 juillet 2017 relative à la publication d’informations non financières par certaines grandes entreprises et certains groupes d’entreprises et le décret n° 2017-1265 du 9 août 2017 pris pour l’application de cette ordonnance.

et de consommation plus vertueux afin de répondre aux enjeux liés à la protection de l'environnement et notamment celui d'une nécessaire diminution des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, parmi les mesures en matière de commande publique de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite loi « climat et résilience »¹⁰¹ qui comportent notamment l'obligation de fixer un critère prenant en compte les caractéristiques environnementales de l'offre, figure celle permettant à un acheteur ou à une autorité concédante d'exclure un soumissionnaire, soumis à l'obligation d'établir un plan de vigilance en vertu de l'article [L. 225-102-4](#) du code de commerce, qui ne satisfait pas à cette obligation pour l'année qui précède celle de l'engagement de la consultation¹⁰².

Dans son prolongement, la modification de l'article 12 de la loi DDADUE portant habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer la directive « CSRD » a pour objectif de permettre au gouvernement de légiférer afin d'introduire, au sein du code de la commande publique (ci-après CCP), un nouveau dispositif d'exclusion dit « à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante », pour les opérateurs économiques qui ne satisferaient pas aux obligations de publication d'informations en matière de durabilité issues de la directive « CSRD » lorsque ces obligations auront été transposées en droit interne.

1.1. CADRE GENERAL

Les [directives 2014/23/UE](#) et [2014/24/UE](#) du 26 février 2014 portant respectivement sur l'attribution de contrats de concession et la passation des marchés publics prévoient des motifs d'exclusion des opérateurs économiques dits :

- « obligatoires et générales », dans le sens où ils s'appliquent en toute circonstance et que ni les pouvoirs adjudicateurs ni le législateur national n'ont, hormis l'exception permettant au législateur national de prévoir une exception pour motif impérieux d'intérêt général, la possibilité d'écarter leur application *a priori*. Ces cas reposent sur la commission d'infractions ou de comportements qui ont été constatés par une personne extérieure à l'acheteur ou à l'autorité concédante, intervenue en dehors de la procédure de passation (juges, administrations fiscales ou sociales, services de l'inspection du travail, tribunal de commerce). Ils peuvent aussi intégrer certains motifs que les directives précitées ne rendent pas obligatoires mais autorisent les Etats membres à rendre obligatoires (*cf. infra*) ;

- et « facultatifs », dans le sens où ils résultent de faits constatés par une autorité contractante dans le cadre de la procédure de passation ou de l'exécution de contrats de la commande publique, et où il appartient à cette autorité d'apprécier si les situations dont elle a connaissance

¹⁰¹ [Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#)

¹⁰² Article 35 portant création des articles L. 2141-7-1 et L. 3123-7-1 du code de la commande publique. Cette nouvelle interdiction de soumissionner, à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante, est entrée en vigueur le 4 mai 2022, conformément à l'article 13 du décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique.

sont suffisamment graves pour que l'exclusion de l'entreprise soit jugée nécessaire et proportionnée.

Ces motifs d'exclusion ont été transposés en droit interne par [l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics \(articles 45 et 48\)](#) et par [l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession \(articles 39 et 42\)](#). Ces deux textes ont ensuite été codifiés dans le CCP qui, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} avril 2019, prévoit un ensemble de cas dans lesquels les acheteurs et les autorités concédantes ont la faculté, voire l'obligation, d'exclure de la procédure de passation les opérateurs économiques candidats à l'attribution d'un marché public ou d'un contrat de concession.

Conformément aux dispositions des directives précitées du 26 février 2014, le CCP distingue ainsi les exclusions de plein droit des causes d'exclusions facultatives, qui sont à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante. Les premières visent les personnes qui ont fait l'objet de condamnations pénales pour un certain nombre d'infractions prévues par le code pénal ou le code général des impôts ([L. 2141-1](#) et [L. 3123-1](#)), ont violé des obligations en matière fiscale ou sociale ([L. 2141-2](#) et [L. 3123-2](#)), font l'objet de procédures de liquidation ou de redressement judiciaire ([L. 2141-3](#) et [L. 3123-3](#)) ou ont été sanctionnées pour méconnaissance d'obligations prévues par le code du travail ou le code pénal ([L. 2141-4](#) et [L. 2141-5](#); [L. 3123-4](#) et [L. 3123-5](#)). Ces exclusions poursuivent un objectif général de moralisation de la commande publique à laquelle ne peuvent accéder des opérateurs économiques reconnus coupables de tels manquements et qui n'ont pas été en mesure de démontrer, par des preuves suffisantes, le rétablissement de leur fiabilité¹⁰³.

Les secondes visent un manquement grave ou persistant à des obligations au cours de l'exécution d'un contrat de la commande publique antérieur ([L. 2141-7](#) et [L. 3123-7](#)), l'absence d'établissement d'un plan de vigilance ([L. 2141-7-1](#) et [L. 3123-7-1](#)), la tentative d'influence sur un processus de sélection et d'accès à des informations privilégiées dans le cadre de la préparation d'un contrat ([L. 2141-8](#) et [L. 3123-8](#)), des indices graves, sérieux et concordants de l'existence d'une entente ([L. 2141-9](#) et [L. 3123-9](#)) ou une situation de conflit d'intérêts ([L. 2141-10](#) et [L. 3123-10](#)). Ces causes d'exclusion laissées à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante, à qui il appartient de déterminer si la mesure d'exclusion envisagée est proportionnée à la gravité des faits reprochés et justifiée, au regard des éléments à sa disposition et des mesures correctrices qui ont pu être prises par l'opérateur¹⁰⁴, présentent un lien direct avec la procédure de passation du marché ou du contrat de concession.

Il s'agit de garantir, à travers ces exclusions facultatives, la bonne exécution des marchés et concessions, d'assurer la conformité de la procédure aux principes d'égalité et de mise en concurrence, de prévenir les conflits d'intérêts, mais également de renforcer, à l'image de l'interdiction de soumissionner relative au devoir de vigilance, la prise en compte par la

¹⁰³ Cf. sur ce point l'article 15 de la loi DDADUE prévoyant un mécanisme dit « d'auto-apurement » commun (articles [L. 2141-6-1](#) et [L. 3123-6-1](#) du CCP) aux exclusions de plein droit prévues respectivement aux articles [L. 2141-1](#), [L. 2141-4](#) et [L. 2141-5](#) pour les marchés publics et aux articles [L. 3123-1](#), [L. 3123-4](#) et [L. 3123-5](#) pour les contrats de concession.

¹⁰⁴ Articles [L. 2141-11](#) et [L. 3123-11](#) du CCP.

commande publique de la protection de l'environnement et des dispositifs de *conformité* mis en œuvre par les entreprises.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La mesure envisagée s'inscrit dans le cadre de l'exigence constitutionnelle de transposition en droit interne des directives européennes et de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, tel qu'il découle du préambule de la Charte de l'environnement ([décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020](#)). Cette mesure est également en cohérence avec l'article 6 de la Charte de l'environnement prévoyant que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Cette disposition, dont la valeur constitutionnelle a été reconnue à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel ([décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005](#) ; [décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005](#) ; [décision n°2013-666 DC du 11 avril 2013](#) ; [décision n°2019-781 DC du 16 mai 2019](#)), instaure un principe de conciliation entre la nécessaire intégration des préoccupations environnementales dans les politiques publiques, en particulier en matière de commande publique, et les exigences de développement économique et de progrès social.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Aux termes de l'article 57, §4, a) de la directive 2014/24/UE précitée¹⁰⁵, « *les pouvoirs adjudicateurs peuvent exclure ou être obligés par les Etats membres à exclure tout opérateur économique de la participation à une procédure de passation de marché (...) lorsque le pouvoir adjudicateur peut démontrer, par tout moyen approprié, un manquement aux obligations applicables visées à l'article 18, paragraphe 2 ; (...)* ». En vertu de cet article, « *les Etats membres prennent les mesures appropriées pour veiller à ce que, dans l'exécution des marchés publics, les opérateurs économiques se conforment aux obligations applicables dans les domaines du droit environnemental, social et du travail établi par le droit de l'Union, le droit national, les conventions collectives ou par les dispositions internationales en matière de droit environnemental, social et du travail énumérées à l'annexe X* ».

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les Etats membres, qui disposent d'un « *pouvoir d'appréciation certain* »¹⁰⁶ en la matière, peuvent, soit autoriser, soit obliger les pouvoirs adjudicateurs à exclure de la procédure de passation des marchés et des contrats de concession les opérateurs économiques ayant manqué à leurs obligations en matière de droit environnemental, social et du travail établies par le droit de l'Union, à l'instar de celles prévues par la directive « CSRD ».

¹⁰⁵ L'article 38, §7, a) de la directive 2014/23/UE sur [l'attribution de contrats de concession est rédigé en des termes identiques.](#)

¹⁰⁶ CJUE, 30 janvier 2020, *Tim SpA*, C-395/18, ECLI:EU:C:2020:58, point 34.

1.4. ELEMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le présent article vise à modifier l'article 12 de la loi DDADUE aux fins d'habiliter le gouvernement à introduire par voie d'ordonnance, au sein des dispositions législatives du CCP relatives aux interdictions de soumissionner, un nouveau motif d'exclusion des opérateurs économiques pour méconnaissance de leurs obligations de publication d'informations en matière de durabilité, obligations qui entreront en vigueur lorsque la directive « CSRD » sera transposée. Dès lors, les modifications apportées doivent être de niveau législatif.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La modification envisagée tend à garantir, dans le cadre d'une révision en profondeur du cadre européen de publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises ainsi opéré par la directive « CSRD », le respect des obligations en matière de droit environnemental, social et du travail, visées à l'article 18, §2 précité de la directive 2014/24/UE, une telle exigence ayant été érigée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en « *valeur cardinale* »¹⁰⁷ dans l'économie générale de cette directive.

Il s'agit ainsi, à travers ce nouveau dispositif d'exclusion à l'appréciation des acheteurs et des autorités concédantes, de favoriser la prise en compte, par la commande publique, des dispositifs de *conformité* mis en œuvre par les entreprises, notamment dans le domaine du *reporting* lié à la lutte contre le réchauffement climatique et à la nécessaire diminution des gaz à effet de serre.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Une modification immédiate du CCP n'est pas envisageable dès lors que les dispositions de la directive « CSRD » n'ont pas encore été transposées. En effet, il n'est juridiquement pas possible de prévoir immédiatement une interdiction de soumissionner pour le non-respect d'obligations qui ne sont pas encore entrées en vigueur dans l'ordre juridique interne.

¹⁰⁷ CJUE, 30 janvier 2020, *Tim SpA*, C-395/18, ECLI:EU:C:2020:58, point 38.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Il est nécessaire de compléter l'habilitation à légiférer par ordonnance figurant à l'article 12 de la loi DADDUE afin d'introduire ce nouveau cas d'interdiction de soumissionner à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante en cohérence avec le calendrier de transposition de la directive « CSRD ».

La nouvelle interdiction de soumissionner envisagée concernera tant les marchés publics que les concessions dès lors que les dispositions précitées des directives 2014/23/UE et 2014/24/UE relatives aux motifs d'exclusions facultatifs sont rédigées dans les mêmes termes.

Un acheteur ou une autorité concédante aura donc la faculté d'exclure de la procédure de passation d'un marché ou d'un contrat de concession les opérateurs économiques candidats à leur attribution pour lesquels il aura été constaté un manquement à leurs obligations de publication d'informations en matière de durabilité, telles que seront en particulier transposées dans le code du commerce. Cette exclusion ne pourra intervenir qu'après un examen par l'acheteur ou l'autorité concédante des éléments à sa disposition relatifs aux faits ou situations reprochés et des mesures correctrices qui auront pu être prises par l'opérateur de nature à démontrer le rétablissement de sa fiabilité¹⁰⁸.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 12.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants :

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article 12 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture est modifié.

Les objectifs rappelés ci-dessus se traduiront par une modification de la partie législative du CCP relative aux exclusions à l'appréciation de l'acheteur (section 2 du chapitre 1^{er} du titre IV du livre I^{er} de la deuxième partie) et de l'autorité concédante (sous-section 2 de la section 1 du chapitre III du titre II du livre I^{er} de la troisième partie).

¹⁰⁸ Articles L. 2141-11 et L. 3123-11 du CCP dans leur rédaction issue de l'article 15 de la loi DDADUE.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Cette mesure est cohérente avec les directives marchés publics qui érige en principe le respect de la réglementation environnementale, sociale et du travail par les opérateurs économiques dans le cadre des marchés publics (*cf.* article 18 de la directive 2014/24/UE et CJUE, 30 janvier 2020, *Tim SpA*, C-395/18, ECLI:EU:C:2020:58, point 38).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Néant

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les entreprises dont le manquement aux obligations de publication d'informations en matière de durabilité aura été constaté par l'acheteur ou l'autorité concédante encourront le risque d'être exclues de la procédure de passation du marché ou du contrat de concession. Cependant, conformément au mécanisme dit « d'auto-apurement » prévu aux articles [L. 2141-11](#) et [L. 3123-11](#) du CCP, l'opérateur économique sera en mesure de fournir des preuves qu'il a pris des mesures de nature à démontrer sa fiabilité malgré la constatation de ce manquement, en dehors de l'hypothèse où une peine complémentaire d'exclusion a été prononcée à son encontre. Si ces éléments de preuve, appréciés en fonction de la gravité et des circonstances particulières attachées au manquement, sont jugés suffisants par l'acheteur ou l'autorité concédante, l'entreprise concernée ne sera pas exclue de la procédure d'attribution du marché public ou du contrat de concession. Aucune donnée statistique ne permet d'estimer le nombre d'opérateurs économiques qui seront susceptibles d'être exclus des procédures d'attribution des marchés publics et des contrats de concession ou qui auraient volontairement renoncé à participer à ces procédures au motif qu'ils risquaient d'être sous le coup d'une interdiction de soumissionner, la directive CSRD n'ayant pas encore été transposée en droit interne. L'impact économique et financier de la mesure ne peut donc pas être évalué.

4.2.3. Impacts budgétaires

Néant.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les impacts sur les collectivités territoriales ne sont pas quantifiables, mais seront en tout état de cause faibles. En outre, cette disposition n'impose aucune obligation supplémentaire aux

acheteurs et aux autorités concédantes. En effet, elle autorise simplement les collectivités à recourir ou non, librement, à la future interdiction de soumissionner qui sera établie par ordonnance. Lorsqu'elles feront le choix d'y recourir, leurs services acheteurs devront vérifier que les candidats n'ont pas manqué à leurs obligations de publication d'informations en matière de durabilité et le cas échéant, lorsqu'un tel manquement sera constaté, de leur permettre d'établir qu'ils ont rétabli leur fiabilité, malgré ce manquement. Le CCP prévoit qu'une déclaration sur l'honneur est une preuve suffisante que le candidat ne se situe pas dans un cas d'interdiction de soumissionner.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'impact sur les services administratif porte sur le travail des services acheteurs et est équivalent à celui identifié au 4.3. Il s'agit d'un impact éventuel, puisque l'acheteur peut ne pas mettre en œuvre cette interdiction de soumissionner. Lorsque l'acheteur choisira de la mettre en œuvre, ses services devront vérifier que les candidats n'ont pas manqué à leurs obligations de publication d'informations en matière de durabilité et le cas échéant, lorsqu'un tel manquement sera constaté, de leur permettre d'établir qu'ils ont rétabli leur fiabilité, malgré ce manquement. Le CCP prévoit qu'une déclaration sur l'honneur est une preuve suffisante que le candidat ne se situe pas dans un cas d'interdiction de soumissionner. En tout état de cause, il ne s'agit pas d'une formalité administrative nouvelle, puisque cette procédure est identique pour toutes les interdictions de soumissionner. La charge de travail supplémentaire liée à la mise en œuvre éventuelle de cette nouvelle interdiction de soumissionner n'est pas quantifiable mais elle est très faible.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Les dispositions en matière de commande publique qui seront issues de l'habilitation renforceront la prise en compte du développement durable dans la commande publique et pourront constituer une opportunité pour les entreprises, au-delà de l'exercice de transparence imposé, de poursuivre la démarche de durabilité dans laquelle elles sont engagées, en particulier depuis la loi « climat et résilience ».

5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

L'article 12 a fixé un délai d'habilitation de neuf mois au gouvernement pour prendre les mesures de transposition de la directive « CSRD ». L'article 12 prévoit un délai d'habilitation spécifique de 4 mois à compter de l'entrée en vigueur du projet de loi afin de laisser au Gouvernement le temps nécessaire pour adopter par ordonnance ce nouveau motif d'exclusion au sein du code de la commande publique.

6. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre facultatif en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable le 5 mai 2023.

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) a été consulté à titre facultatif en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement et a rendu un avis le 4 mai 2023.

Article 13 – Diverses modifications du code de la commande publique

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

La commande publique représente 8 à 10 % du PIB français selon les méthodes de calcul utilisées. Si l'on se réfère aux résultats du recensement effectué par l'Observatoire économique de la commande publique pour 2021¹⁰⁹, le montant global recensé des seuls marchés publics de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics respectifs et des entreprises publiques s'élève à 128 Mds € HT¹¹⁰.

La commande publique peut donc être considérée comme un levier majeur au service de l'insertion sociale et du développement durable. Aussi, les entités publiques qui concluent des marchés se doivent d'adopter un comportement exemplaire dans ce domaine afin de provoquer un effet d'entraînement à l'ensemble des autres acteurs de la société.

Ainsi, l'article 13 de la [loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire](#) (loi ESS) a instauré, afin d'encourager les acheteurs publics dans la voie des achats socialement responsables, l'obligation pour certains acheteurs dont le montant total annuel de leurs achats est supérieur à 100 millions d'euros, d'adopter un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (ci-après SPASER). Le [décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique](#) a abaissé ce seuil à 50 millions d'euros hors taxes en application de la loi « climat et résilience ». Cette disposition est désormais codifiée à l'article [L.2111-3](#) du code de la commande publique. L'article 76 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte est venue modifier ce schéma afin de l'étendre à la promotion des achats publics écologiquement responsables.

Au-delà de l'obligation légale, l'adoption d'une stratégie globale d'achat responsable s'intégrant dans les activités et les orientations politiques générales des grandes collectivités publiques, qui fixe en amont des procédures des orientations fortes pour les services, est une des conditions de la réussite de l'intégration dans les marchés publics des enjeux du développement durable dans ses trois dimensions économique, environnementale et sociale.

¹⁰⁹ OCEP, Recensement économique de la commande publique. Chiffres 2021, p. 15.

¹¹⁰ Ibid.

Dès lors, le SPASER « *détermine les objectifs de passation de marchés publics comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés, et des éléments à caractère écologique ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs. Ce schéma contribue également à la promotion d'une économie circulaire* »¹¹¹.

L'article 35 II 2° de la [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#) a par ailleurs accru le rôle de ces schémas en étoffant leur contenu, en accentuant leur visibilité et en optimisant leur gouvernance, afin de renforcer leur rôle d'accompagnement des acheteurs et des opérateurs économiques vers une commande publique plus responsable, notamment en matière de développement durable.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

L'article [L.2152-7](#) du code de la commande publique ne fait actuellement pas référence expressément à la possibilité de définir des critères d'attribution portant sur les aspects qualitatifs, environnementaux et sociaux lors de la détermination de l'offre économiquement la plus avantageuse. Cette possibilité ne figure que dans la partie réglementaire du code de la commande publique, à l'article R. 2152-7. Or, dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience » imposant dans tous les marchés publics un critère environnemental, il apparaît important de préciser la définition législative de l'offre économiquement la plus avantageuse en se rapprochant des termes de l'article 67 de la directive 2014/24/UE¹¹²¹¹³, afin que cette notion soit explicitement définie comme ne limitant pas l'appréciation des offres aux aspects purement financiers. **c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement**

I. Contexte

Les [directives 2014/23/UE et 2014/24/UE du 26 février 2014 portant respectivement sur l'attribution de contrats de concession et la passation des marchés publics](#) prévoient des motifs d'exclusion des opérateurs économiques dits :

¹¹¹ DAJ, Fiche technique « Le schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables », 2019.

¹¹² [Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.](#)

¹¹³ « L'offre économiquement la plus avantageuse du point de vue du pouvoir adjudicateur est déterminée sur la base du prix ou du coût, selon une approche fondée sur le rapport coût/efficacité, telle que le coût du cycle de vie, conformément à l'article 68, et peut tenir compte du meilleur rapport qualité/prix, qui est évalué sur la base de critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux liés à l'objet du marché public concerné. »

- « obligatoires et générales », dans le sens où ils s'appliquent en toute circonstance et que ni les pouvoirs adjudicateurs ni le législateur national n'ont, hormis l'exception permettant au législateur national de prévoir une exception pour motif impérieux d'intérêt général, la possibilité d'écarter leur application *a priori*. Ces cas reposent sur la commission d'infractions ou de comportements qui ont été constatés par une personne extérieure à l'acheteur ou à l'autorité concédante, intervenue en dehors de la procédure de passation (juges, administrations fiscales ou sociales, services de l'inspection du travail, tribunal de commerce). Ils peuvent aussi intégrer certains motifs que les directives précitées ne rendent pas obligatoires mais autorisent les Etats membres à rendre obligatoires (*cf. infra*) ;

- et « facultatifs », dans le sens où ils résultent de faits constatés par une autorité contractante dans le cadre de la procédure de passation ou de l'exécution de contrats de la commande publique, et où il appartient à cette autorité d'apprécier si les situations dont elle a connaissance sont suffisamment graves pour que l'exclusion de l'entreprise soit jugée nécessaire et proportionnée.

Ces motifs d'exclusion ont été transposés en droit interne par [l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics \(articles 45 et 48\)](#) et par [l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession \(articles 39 et 42\)](#). Ces deux textes ont ensuite été codifiés dans le CCP qui, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} avril 2019, prévoit un ensemble de cas dans lesquels les acheteurs et les autorités concédantes ont la faculté, voire l'obligation, d'exclure de la procédure de passation les opérateurs économiques candidats à l'attribution d'un marché public ou d'un contrat de concession.

Conformément aux dispositions des directives précitées du 26 février 2014, le CCP distingue ainsi les exclusions de plein droit des causes d'exclusions facultatives, qui sont à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante. Les premières touchent les personnes qui ont fait l'objet de condamnations pénales pour un certain nombre d'infractions prévues par le code pénal ou le code général des impôts ([L. 2141-1](#) et [L. 3123-1](#)), ont violé des obligations en matière fiscale ou sociale ([L. 2141-2](#) et [L. 3123-2](#)), font l'objet de procédures de liquidation ou de redressement judiciaire ([L. 2141-3](#) et [L. 3123-3](#)) ou ont été sanctionnées pour méconnaissance d'obligations prévues par le code du travail ou le code pénal ([L. 2141-4](#) et [L. 2141-5](#); [L. 3123-4](#) et [L. 3123-5](#)). Ces exclusions poursuivent un objectif général de moralisation de la commande publique à laquelle ne peuvent accéder des opérateurs économiques reconnus coupables de tels manquements et qui n'ont pas été en mesure de démontrer, par des preuves suffisantes, le rétablissement de leur fiabilité¹¹⁴.

Les secondes visent un manquement grave ou persistant à des obligations au cours de l'exécution d'un contrat de la commande publique antérieur ([L. 2141-7](#) et [L. 3123-7](#)), l'absence d'établissement d'un plan de vigilance ([L. 2141-7-1](#) et [L. 3123-7-1](#)), la tentative d'influence sur un processus de sélection et d'accès à des informations privilégiées dans le cadre de la

¹¹⁴ Cf. sur ce point l'article 15 de la loi DDADUE prévoyant un mécanisme dit « d'auto-apurement » commun (articles [L. 2141-6-1](#) et [L. 3123-6-1](#) du CCP) aux exclusions de plein droit prévues respectivement aux articles [L. 2141-1](#), [L. 2141-4](#) et [L. 2141-5](#) pour les marchés publics et aux articles [L. 3123-1](#), [L. 3123-4](#) et [L. 3123-5](#) pour les contrats de concession.

préparation d'un contrat ([L. 2141-8](#) et [L. 3123-8](#)), des indices graves, sérieux et concordants de l'existence d'une entente ([L. 2141-9](#) et [L. 3123-9](#)) ou une situation de conflit d'intérêts ([L. 2141-10](#) et [L. 3123-10](#)). Ces causes d'exclusion laissées à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante, à qui il appartient de déterminer si la mesure d'exclusion envisagée est proportionnée à la gravité des faits reprochés et justifiée, au regard des éléments à sa disposition et des mesures correctrices qui ont pu être prises par l'opérateur¹¹⁵, présentent un lien direct avec la procédure de passation du marché ou du contrat de concession.

Il s'agit de garantir, à travers ces exclusions facultatives, la bonne exécution des marchés et concessions, d'assurer la conformité de la procédure aux principes d'égalité et de mise en concurrence mais également de renforcer, à l'image de l'interdiction de soumissionner relative au devoir de vigilance, la prise en compte par la commande publique de la protection de l'environnement et des dispositifs de *conformité* mis en œuvre par les entreprises.

2. Présentation générale

Afin de favoriser la prise en compte des enjeux climatiques au sein du droit de la commande publique, un nouveau motif d'exclusion permet la promotion de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, comme le permettent les [directives 2014/23/UE \(article 30, paragraphe 3\)](#) et [2014/24/UE \(article 18 paragraphe 2\) du 26 février 2014 portant respectivement sur l'attribution de contrats de concession et la passation des marchés publics](#).

Introduite au sein du code de l'environnement par l'article 75 de la [loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement](#), aussi appelée loi Grenelle II, l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (ci-après BEGES) concerne environ 5 000 acteurs privés et publics¹¹⁶ et permet d'élaborer un diagnostic précis de ces émissions en vue d'identifier et de mobiliser des leviers de réduction de celles-ci.

Après plusieurs modifications législatives tendant à renforcer la réglementation et la réalisation des BEGES¹¹⁷, l'article [L. 229-25](#) du code de l'environnement prévoit, dans sa version actuellement en vigueur, que les personnes morales de droit privé employant plus de cinq cents personnes¹¹⁸ ainsi que l'Etat, les régions, les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants et les autres personnes morales de droit public employant plus de deux cent cinquante personnes, doivent réaliser un BEGES, accompagné d'un plan de transition

¹¹⁵ Articles [L. 2141-11](#) et [L. 3123-11](#) du CCP.

¹¹⁶ Estimation de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Méthode pour la réalisation des bilans d'émissions de gaz à effet de serre, conformément à l'article L. 229-25 du code de l'environnement, juillet 2022.

¹¹⁷ Article 1^{er} de l'ordonnance n° 2015-1737 du 24 décembre 2015 relative aux bilans d'émission de gaz à effet de serre et aux audits énergétiques et article 28 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

¹¹⁸ Pour les personnes morales de droit privé dans les régions et départements d'outre-mer, ce seuil est fixé à deux cent cinquante personnes.

pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre présentant les objectifs, moyens et actions envisagés à cette fin et, le cas échéant, les actions mises en œuvre lors du précédent bilan¹¹⁹.

Les personnes morales de droit privé visées à l'article [L. 229-25](#) du code de l'environnement qui sont également soumises à l'obligation d'établir une déclaration annuelle de performance extra-financière (DPEF), prévue à l'article [L. 225-102-1](#) du code de commerce¹²⁰, sont dispensées de l'élaboration du plan de transition susvisé, dès lors qu'elles indiquent les informations qui doivent y figurer dans cette déclaration¹²¹, tout en restant assujetties à l'obligation de réalisation d'un BEGES.

En 2021, seuls 35% des entreprises et personnes publiques concernées ont satisfait à l'obligation de réaliser un BEGES¹²².

Par son poids dans l'activité économique, la commande publique constitue également un moyen d'intervention efficace pour accélérer et consolider la transition vers des modes de production et de consommation plus vertueux afin de répondre aux enjeux liés à la protection de l'environnement et notamment celui d'une nécessaire diminution des émissions de gaz à effet de serre.

Ainsi, parmi les mesures en matière de commande publique de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite loi « climat et résilience », figure celle permettant à un acheteur ou à une autorité concédante d'exclure un candidat, soumis à l'obligation d'établir un plan de vigilance en vertu de l'article [L. 225-102-4](#) du code de commerce, qui ne satisfait pas à cette obligation pour

¹¹⁹ Rendus publics, le BEGES et le plan de transition sont mis à jour tous les quatre ans pour les personnes morales de droit privé et tous les trois ans pour les personnes morales de droit public.

¹²⁰ La directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes (dite « NFRD »), qui a introduit l'obligation pour les entreprises de publier des informations relatives aux questions environnementales, aux questions sociales, de respect des droits de l'homme et de lutte contre la corruption a été transposée en 2017, notamment par l'article L. 225-102-1 du code de commerce. En vertu de cette réglementation, les entreprises qui dépassent certains seuils doivent élaborer une DPEF. La directive n° 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE (dite « CSRD »), renforce significativement les exigences de publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises et sera prochainement transposée par ordonnance, conformément à l'article 12 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (dite « loi DDADUE »).

¹²¹ Il s'agit, selon l'article L. 225-102-1 du code de commerce précité, tel qu'il a été modifié par l'article 138 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « loi climat et résilience »), des « *informations relatives aux conséquences sur le changement climatique mentionnées à la première phrase du présent alinéa comprennent les postes d'émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre liées aux activités de transport amont et aval de l'activité et sont accompagnées d'un plan d'action visant à réduire ces émissions, notamment par le recours aux modes ferroviaire et fluvial ainsi qu'aux biocarburants dont le bilan énergétique et carbone est vertueux et à l'électromobilité* ».

¹²² Evaluation 2021 de la réglementation de bilans d'émission de gaz à effet de serre, rapport final, septembre 2022, p. 5.

l'année qui précède celle de l'engagement de la consultation ou de la publication de l'appel à la concurrence¹²³.

Dans son prolongement, le présent article a pour objet d'introduire, au sein du code de la commande publique (ci-après CCP), un nouveau dispositif d'exclusion dit « à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante », pour les personnes soumises à l'article [L. 229-25](#) du code de l'environnement qui ne satisfont pas à leur obligation d'établir un BEGES pour l'année qui précède l'année de publication de l'avis d'appel à la concurrence ou d'engagement de la consultation.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Le IV de l'article 35 de la loi « climat et résilience » dispose que « Les 1° et 3° à 12° du II entrent en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard cinq ans après la promulgation de la présente loi. ». Les dispositions concernées fixent des obligations en matière de mise en oeuvre de critères d'attribution, ainsi que d'exigence de spécifications techniques et de conditions d'exécution prenant en compte les caractéristiques ou les considérations notamment environnementales dans les marchés publics.

Alors que le V de l'article 35 de la loi prévoit expressément que les dispositions de ce même article en matière de développement durable pour les contrats de concession entrent en vigueur à une date fixée par décret « en fonction des catégories de concession », la possibilité de différencier cette entrée en vigueur en fonction des secteurs concernés par le contrat n'est pas expressément prévue au IV de cet article pour les marchés publics. Or, comme pour les contrats de concession, l'entrée en vigueur de ces dispositions pour les marchés publics doit pouvoir intervenir de manière anticipée en tenant compte du degré de maturité des secteurs économiques afin de permettre une mise en oeuvre optimale des nouvelles obligations en matière d'achat public durable.

Aussi, afin de sécuriser les futures mesures réglementaires en ce sens, le V de l'article 35 de la loi est modifié afin de préciser que la date d'entrée en vigueur des dispositions des 1° et 3° à 12° du II du même article fixée par décret peut être différenciée selon l'objet des marchés publics.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

¹²³ Article 35 portant création des articles [L. 2141-7-1](#) et [L. 3123-7-1](#) du code de la commande publique. Cette nouvelle interdiction de soumissionner, à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante, est entrée en vigueur le 4 mai 2022, conformément à l'article 13 du [décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique](#).

La mesure envisagée s'inscrit dans le cadre de la Charte de l'environnement et plus particulièrement de son article 1er qui dispose que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et de son article 6 qui précise que « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. ».

Par ailleurs, cette mesure s'inscrit également dans le cadre de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. Le Conseil constitutionnel a en effet reconnu la valeur de principe constitutionnel à la protection de l'environnement, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, dans sa [décision n° 2019-823 QPC](#) du 31 janvier 2020 en le rattachant au Préambule de la Charte de l'environnement.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

La mesure envisagée s'inscrit dans le cadre de la Charte de l'environnement et plus particulièrement de son article 1er qui dispose que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et de son article 6 qui précise que « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. ».

Par ailleurs, celle-ci s'inscrit également dans le cadre de l'exigence constitutionnelle de transposition en droit interne des directives européennes et de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. Le Conseil constitutionnel a en effet reconnu la valeur de principe constitutionnel à la protection de l'environnement, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, dans sa [décision n° 2019-823 QPC](#) du 31 janvier 2020 en le rattachant au Préambule de la Charte de l'environnement.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

La mesure envisagée s'inscrit dans le cadre de l'exigence constitutionnelle de transposition en droit interne des directives européennes et de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. Le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur de principe constitutionnel à la protection de l'environnement, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, dans sa [décision n° 2019-823 QPC](#) du 31 janvier 2020 en le rattachant au Préambule de la Charte de l'environnement.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

La mesure envisagée s'inscrit dans le cadre de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de l'article L. 3-1 du code de la commande publique. Le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur de principe constitutionnel à la protection de l'environnement, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, dans sa [décision n° 2019-823 QPC](#) du 31 janvier 2020 en le rattachant au Préambule de la Charte de l'environnement.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

Sans objet

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

La mesure proposée, en reprenant une partie de la rédaction de l'article 67, paragraphe 2, de la directive 2014/24/UE à l'article [L. 2152-7](#) du code de la commande publique, n'affecte pas la transposition de cette directive, mais ajoute des références explicites à la terminologie prévue dans le droit dérivé.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Aux termes de l'article 57, §4, a) de la directive 2014/24/UE précitée¹²⁴, « *les pouvoirs adjudicateurs peuvent exclure ou être obligés par les Etats membres à exclure tout opérateur économique de la participation à une procédure de passation de marché (...) lorsque le pouvoir adjudicateur peut démontrer, par tout moyen approprié, un manquement aux obligations applicables visées à l'article 18, paragraphe 2 ; (...)* », c'est-à-dire aux « *obligations applicables dans les domaines du droit environnemental, social et du travail établies par le droit de l'Union, le droit national, les conventions collectives ou par les dispositions internationales en matière de droit environnemental, social et du travail énumérées à l'annexe X* ».

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les Etats membres, qui disposent d'un « pouvoir d'appréciation certain »¹²⁵ en la matière, peuvent, soit autoriser, soit obliger les pouvoirs adjudicateurs à exclure de la procédure de passation des marchés et des contrats de concession les opérateurs économiques ayant manqué à leurs obligations en matière de droit

¹²⁴ L'article 38, §7, a) de la directive 2014/23/UE sur [l'attribution de contrats de concession est rédigé en des termes identiques.](#)

¹²⁵ CJUE, 30 janvier 2020, *Tim SpA*, C-395/18, ECLI:EU:C:2020:58, point 34.

environnemental, social et du travail découlant du droit de l'Union, du droit national, des conventions collectives ou des dispositions internationales en matière de droit environnemental, social et du travail.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

Sans objet.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Sans objet.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Sans objet.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

L'article [L. 2111-3](#) du code de la commande publique soumet à l'obligation d'adopter un SPASER, les collectivités territoriales et les autres acheteurs « *dont le statut est fixé par la loi* », dès lors que le montant annuel de leurs achats est supérieur à un montant fixé par voie réglementaire.

Il ressort des débats parlementaires de la [loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire](#), qui a créé les SPASER, et de la rédaction issue de la codification de ces dispositions au sein du code de la commande publique que tous les acheteurs sont concernés par l'obligation d'établir un SPASER dès lors que le montant annuel de leurs achats atteint un montant fixé par voie réglementaire, à l'exception de l'Etat. Actuellement, le montant annuel d'achats déclenchant l'obligation d'élaborer un SPASER est fixé à 50 millions d'euros hors taxes par l'article [D. 2111-3](#) du code de la commande publique. A ce jour, près de 300 collectivités territoriales sont concernées par cette obligation, alors même que l'Etat n'y est pas soumis.

D'une part, il apparaît nécessaire de clarifier la rédaction du champ d'application de ces dispositions afin qu'il soit suffisamment intelligible pour les acheteurs. D'autre part, il est nécessaire d'inclure l'Etat dans le champ d'application de cette obligation dans la mesure où il a un rôle important à jouer en matière d'exemplarité s'agissant de la programmation des achats responsables.

Enfin, afin de développer les synergies entre acheteurs, il apparaît pertinent de permettre aux acheteurs d'initier des réflexions communes en matière de programmation des achats durable en leur permettant d'élaborer conjointement leur SPASER. Cette mesure permet de réduire les coûts administratifs pour les acheteurs et d'avoir une stratégie d'achat responsable plus ambitieuse et cohérente par rapport au territoire des bassins d'activité et d'emploi. De même, cette mise en commun des SPASER, notamment par des acheteurs d'un même territoire, a également vocation à favoriser la visibilité auprès des opérateurs économiques locaux de la stratégie d'achat sur un territoire donné.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

La mesure proposée permet de conforter l'utilisation dans le code de la commande publique de la terminologie issue des directives « marchés publics » de 2014 en faisant désormais expressément référence, au niveau législatif, à la prise en compte des aspects qualitatifs, environnementaux et sociaux lors de la détermination de l'offre économiquement la plus avantageuse à l'article [L. 2152-7](#) du code. Elle devrait en outre inciter les acheteurs à développer la prise en compte des incidences environnementales tout au long de la vie de la prestation : extraction des matières premières énergétiques et non énergétiques nécessaires à sa fabrication, production, commercialisation et ses conditions, transport, utilisation et maintenance, réemploi, réutilisation, recyclage, valorisation, collecte et élimination vers les filières de fin de vie.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Le présent article vise à insérer, au sein des dispositions législatives du CCP relatives aux exclusions à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante, un nouveau motif leur

permettant d'exclure les opérateurs économiques, soumis à l'article [L. 229-25](#) du code de l'environnement, qui ont méconnu leur obligation d'établir un BEGES pour l'année qui précède l'année de publication de l'avis d'appel à la concurrence ou d'engagement de la consultation. Dès lors, les modifications apportées doivent être de niveau législatif.

La modification envisagée tend à garantir le respect des obligations en matière de droit environnemental visées à l'article 18, §2 précité de la directive 2014/24/UE, une telle exigence ayant été érigée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en « valeur cardinale »¹²⁶ dans l'économie générale de cette directive.

Il s'agit ainsi, à travers ce nouveau dispositif d'exclusion, de favoriser la prise en compte des dispositifs de conformité mis en œuvre par les entreprises, notamment dans le domaine du *reporting* lié à la lutte contre le réchauffement climatique et à la nécessaire diminution de gaz à effet de serre.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Il est nécessaire de préciser les dispositions du IV de l'article 35 de la loi « climat et résilience » afin de sécuriser les futures mesures réglementaires visant à fixer l'entrée en vigueur des mesures de cet article de manière différenciée, en fonction de l'objet du marché public.

En effet, le IV de l'article 35 de la loi « climat et résilience » dispose que « Les 1^o et 3^o à 12^o du II entrent en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard cinq ans après la promulgation de la présente loi. ». Les dispositions concernées fixent des obligations en matière de mise en oeuvre de critères d'attribution, ainsi que d'exigence de spécifications techniques et de conditions d'exécution prenant en compte les caractéristiques ou les considérations notamment environnementales dans les marchés publics.

Alors que le V de l'article 35 de la loi prévoit expressément que les dispositions de ce même article en matière de développement durable pour les contrats de concession entrent en vigueur à une date fixée par décret « en fonction des catégories de concession », la possibilité de différencier cette entrée en vigueur en fonction des secteurs concernés par le contrat n'est pas expressément prévue au IV de cet article pour les marchés publics. Or, comme pour les contrats de concession, l'entrée en vigueur de ces dispositions pour les marchés publics devra tenir compte du degré de maturité des secteurs économiques afin de permettre une mise en œuvre optimale des nouvelles obligations en matière d'achat public durable.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

¹²⁶ CJUE, 30 janvier 2020, *Tim SpA*, C-395/18, ECLI:EU:C:2020:58, point 38

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

Sans objet.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Sans objet.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Sans objet.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet.

3.2. DISPOSITIF RETENU

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

Il est proposé de clarifier et modifier l'article [L. 2111-3](#) du code de la commande publique en précisant qu'il est applicable à toutes les catégories d'acheteurs et d'étendre son champ d'application y compris aux acheteurs de l'Etat.

En parallèle, afin de faciliter et simplifier la mise en œuvre de tels schémas, il est proposé d'introduire dans ce même article la possibilité pour plusieurs acheteurs de mettre en commun un SPASER.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Il est proposé de préciser, pour conforter les acheteurs dans cette démarche, que l'offre économiquement la plus avantageuse est déterminée sur la base du prix ou du coût ainsi que sur des critères pouvant comprendre des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Il est proposé de modifier le CCP afin d'introduire ce nouveau cas d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance, par un opérateur économique, de son obligation d'établir un BEGES pour l'année qui précède l'année de publication de l'avis d'appel à la concurrence ou d'engagement de la consultation.

La nouvelle interdiction de soumissionner envisagée concernera tant les marchés publics que les concessions dès lors que les dispositions précitées des directives 2014/23/UE et 2014/24/UE relatives aux motifs d'exclusions facultatifs sont rédigées dans les mêmes termes.

Un acheteur ou une autorité concédante aura donc la faculté d'exclure de la procédure de passation d'un marché ou d'un contrat de concession les opérateurs économiques candidats à leur attribution pour lesquels il aura été constaté un manquement à leur obligation d'établir un BEGES, conformément à l'article [L. 229-25](#) du code de l'environnement. Cette exclusion ne pourra de surcroît intervenir qu'après un examen par l'acheteur ou l'autorité concédante des éléments à sa disposition relatifs aux faits ou situations reprochés et des mesures correctrices qui auront pu être prises par l'opérateur de nature à démontrer le rétablissement de sa fiabilité¹²⁷.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Le V de l'article 35 de la loi est modifié afin de préciser que la date d'entrée en vigueur des dispositions des ° et 3° à 12° du II du même article fixée par décret peut être différenciée selon l'objet des marchés publics.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

La mesure envisagée modifie l'article L.2111-3 du code de la commande publique.

¹²⁷ Articles [L. 2141-11](#) et [L. 3123-11](#) du CCP dans leur rédaction issue de l'article 15 de la [loi DDADUE](#).

L'article 35 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets est modifié, afin d'éviter que les présentes mesures modifient le dispositif.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

La disposition proposée modifie l'article L.2152-7 du code de la commande publique ainsi que, en coordination, l'article 35 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Les objectifs poursuivis rappelés ci-dessus se traduiront par l'ajout de deux nouveaux articles (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) au sein de la partie législative du CCP relative aux exclusions à l'appréciation de l'acheteur (section 2 du chapitre 1^{er} du titre IV du livre I^{er} de la deuxième partie) et de l'autorité concédante (sous-section 2 de la section 1 du chapitre III du titre II du livre I^{er} de la troisième partie).

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet.

4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

Les schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables sont des instruments de promotion de l'achat responsable qui sont propres au droit français et qui n'ont, par conséquent, aucun équivalent dans les directives marchés publics ou concessions. Ces directives ne fixent que des règles de passation, d'exécution et de modification des contrats de la commande publique. Elles ne comportent aucune obligation concernant le contenu de la politique globale d'achat des pouvoirs adjudicateurs. Il n'en demeure pas moins que ces schémas s'inscrivent bien dans la poursuite de l'objectif d'une meilleure prise en compte des objectifs du développement durable, comme le font par ailleurs les règles issues des directives européennes qui le rappellent au considérant 91 de la directive 2014/24/UE.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

La mesure proposée, en reprenant une rédaction plus proche de celle de l'article 67, paragraphe 2, de la directive 2014/24/UE, facilite l'application des dispositions européennes pour les acteurs de la commande publique par l'utilisation notamment d'une terminologie analogue.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Cette mesure est cohérente avec les directives marchés publics qui érigent en principe le respect de la réglementation environnementale, sociale et du travail par les opérateurs économiques dans le cadre des marchés publics (cf. article 18 de la directive 2014/24/UE et CJUE, 30 janvier 2020, *Tim SpA*, C-395/18, ECLI:EU:C:2020:58, point 38).

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts macroéconomiques

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

L'extension à tous les acheteurs de l'obligation de définir et publier une stratégie d'achats responsables au sein d'un SPASER rendu public contribuera à favoriser l'achat public durable et incitera les opérateurs économiques concernés par la commande publique à renforcer la dimension environnementale, sociale et économique de leurs activités. Cette mesure facilitera aussi l'atteinte des objectifs écologiques et l'emploi des personnes handicapées et défavorisées. Cet impact n'est toutefois pas quantifiable.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

La mesure proposée vise à réduire le coût environnemental de la commande publique et à inciter les opérateurs économiques souhaitant participer à la commande publique à développer des prestations avec une incidence environnementale réduite. Par ailleurs, si la commande publique est directement visée, l'émergence d'une offre ambitieuse en matière de développement durable par les entreprises devrait également avoir un effet d'entraînement sur le marché privé. Néanmoins, aucun impact global chiffré ne peut être proposé à ce stade.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Sans objet.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet, il s'agit d'une mesure de pure clarification.

4.2.2 Impact sur les entreprises

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

Cette mesure n'aura pas d'impact économique direct sur les entreprises, celles ayant la qualité de pouvoir adjudicateur ou d'entité adjudicatrice étant déjà soumises à l'obligation de l'article L. 2111-3 du code de la commande publique dès lors que leurs achats dépassent le seuil fixé par à l'article D. 2111-3 du même code (50 millions d'euros d'achats depuis le décret n° 2022-767 du 2 mai 2022).

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Le renforcement de la prise en compte des aspects qualitatifs des prestations, notamment environnementaux dans la commande publique aura une incidence en matière d'adaptation des offres des entreprises puisque celles-ci, conformément à l'article 67, paragraphe 2 de la directive 2014/24/UE, pourront davantage mettre en avant les dimensions responsables et qualitatives de leurs offres. Cet impact ne peut toutefois pas être mesuré.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Aux termes d'une lecture combinée des articles [L. 229-25](#) et [R. 229-46](#) du code de l'environnement, les personnes morales de droit privé tenues d'établir un BEGES sont celles qui ont leur siège en France ou y disposent d'un ou plusieurs établissements stables et qui

remplissent la condition d'effectif travaillant en France¹²⁸ fixée à cinq cents personnes ou à deux cent cinquante personnes pour celles situées dans les régions et départements d'outre-mer.

L'impact sur les entreprises sera néanmoins limité¹²⁹ d'autant plus qu'il ne s'agit en l'occurrence que d'une simple faculté d'exclusion laissée à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante et qu'en vertu du mécanisme dit « d'auto-apurement », prévu aux articles [L. 2141-11](#) et [L. 3123-11](#) du CCP, l'opérateur économique sera en mesure de fournir des preuves qu'il a pris des mesures de nature à démontrer sa fiabilité malgré la constatation de ce manquement. Si ces éléments de preuve, appréciés en fonction de la gravité et des circonstances particulières attachées au manquement, sont jugés suffisants par l'acheteur ou l'autorité concédante, l'entreprise concernée ne sera pas exclue de la procédure d'attribution du marché public ou du contrat de concession.

Aucune donnée statistique ne permet d'estimer, parmi les environ 5 000 organismes privés et publics soumis à l'obligation d'établir un BEGES, le nombre d'opérateurs économiques qui seraient susceptibles d'être exclus des procédures d'attribution des marchés publics et des contrats de concession ou qui auraient volontairement renoncé à participer à ces procédures au motif qu'ils risquaient d'être sous le coup d'une interdiction de soumissionner.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet, il s'agit d'une mesure de pure clarification.

4.2.3 Impacts budgétaires

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

Il n'est pas possible de chiffrer l'impact budgétaire global pour l'Etat, compte tenu que son organisation appelle des modalités spécifiques non encore définies de mise en œuvre de cette nouvelle obligation au sein de ses services.

¹²⁸ L'effectif étant calculé conformément aux règles prévues à l'article [L. 1111-2](#) du code du travail. L'article R. 229-46 du code de l'environnement précise également que « *les groupes définis à l'article L. 2331-1 du code du travail peuvent établir et publier un bilan des émissions de gaz à effet de serre et un plan de transition consolidés pour l'ensemble de leurs entreprises répondant aux conditions définies à l'alinéa précédent* ».

¹²⁹ Le risque d'une rupture d'égalité induite par ce nouveau motif d'exclusion entre les sociétés ayant leur siège social en France auxquelles incombent l'obligation d'établir un BEGES et les autres sociétés établies à l'étranger, qui n'y sont pas soumises, demeure très hypothétique au regard des données du recensement des marchés publics réalisé par l'Observatoire économique de la commande publique (OECB) en 2021 qui montrent que le nombre de marchés publics supérieurs à 90 000 euros HT attribués à des entreprises n'ayant pas leur siège social en France ou qui n'y disposent pas d'un ou de plusieurs établissements stables est inférieur à 1%.

A titre de comparaison, la charge pour les collectivités publiques et les établissements publics nationaux liée à la mise en place d'un SPASER est évaluée entre 0,25 et 0,6 ETP par collectivité ou établissement public concerné. Cette charge peut être supportée à moyens humains constants. Le temps nécessaire à l'élaboration d'un SPASER est estimé à 700 heures. En se fondant sur cette hypothèse et sur le salaire brut annuel moyen dans la fonction publique pour l'année 2020¹³⁰ (2 936 euros mensuels *12, soit 21.9 euros bruts de l'heure calculés sur la base d'une durée annuelle légale du travail de 1607 heures) le coût de cette mesure pour chaque nouvel acheteur public concerné peut être estimé en moyenne à 15 330 euros (700*21.9).

Par ailleurs, la nouvelle possibilité offerte de mettre en commun un SPASER permet de mutualiser les coûts budgétaires inhérents à la mise en place d'un tel schéma.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Sans objet.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Sans objet.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet, il s'agit d'une mesure de pure clarification.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

La mesure proposée facilite la mise en place des SPASER par les collectivités territoriales en raison de la faculté de mettre en commun de tels schémas. Cet impact ne peut être chiffré dès lors que le nombre de collectivités qui choisiront de mutualiser leur SPASER n'est pas connu.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

¹³⁰ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, édition 2021

Cette mesure vise à encourager les acheteurs à prendre en considération, lors du choix des critères d'attribution des marchés, les aspects qualitatifs et notamment les incidences environnementales de la prestation objet du contrat. L'impact pour l'organisation des collectivités territoriales et les services administratifs est relativement faible dans la mesure où cette mesure ne crée pas d'obligation nouvelle.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Les impacts sur les collectivités territoriales ne sont pas quantifiables mais seront en tout état de cause limités. En outre, cette disposition n'impose aucune obligation supplémentaire aux acheteurs et aux autorités concédantes. En effet, elle autorise simplement les collectivités à recourir ou non, librement, à la future interdiction de soumissionner. Lorsqu'elles feront le choix d'y recourir, leurs services acheteurs devront vérifier que les candidats n'ont pas manqué à leur obligation de réalisation d'un BEGES et le cas échéant, lorsqu'un tel manquement sera constaté, de leur permettre d'établir qu'ils ont rétabli leur fiabilité, malgré ce manquement. Le CCP prévoit qu'une déclaration sur l'honneur est une preuve suffisante que le candidat ne se situe pas dans un cas d'interdiction de soumissionner.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet, il s'agit d'une mesure de pure clarification.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

L'impact sur les services administratifs correspond à la charge supplémentaire liée à l'élaboration d'un SPASER pour les services des acheteurs nouvellement concernés. Cet impact est évalué au point 4.2.3.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Sans objet.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante

pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

L'impact sur les services administratifs est équivalent à celui identifié au 4.3, c'est-à-dire que lorsque l'acheteur choisira de mettre en œuvre cette interdiction de soumissionner, ses services devront vérifier que les candidats n'ont pas manqué à leurs obligations de publication d'informations en matière de durabilité et le cas échéant, lorsqu'un tel manquement sera constaté, de leur permettre d'établir qu'ils ont rétabli leur fiabilité, malgré ce manquement. Le CCP prévoit qu'une déclaration sur l'honneur est une preuve suffisante que le candidat ne se situe pas dans un cas d'interdiction de soumissionner.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet, il s'agit d'une mesure de pure clarification.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1 Impacts sur les personnes en situation de handicap

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

L'extension de l'obligation prévue à l'article [L.2111-3](#) à tous les acheteurs soumis au code de la commande publique a pour objectif de développer les achats responsables et notamment à développer l'emploi des personnes handicapées dans l'exécution des marchés publics. Toutefois, cet impact ne peut être chiffré.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Sans objet.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Sans objet.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet, il s'agit d'une mesure de pure clarification.

4.5.1. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

Sans objet

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Sans objet

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Sans objet

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet, il s'agit d'une mesure de pure clarification.

4.5.2. Impacts sur la jeunesse

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

L'extension de l'obligation prévue à l'article [L.2111-3](#) à tous les acheteurs soumis au code de la commande publique a pour objectif de développer les achats responsables et notamment à développer l'emploi des jeunes défavorisés dans l'exécution des marchés publics. Toutefois, cet impact ne peut être chiffré.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Sans objet.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante

pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Sans objet.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur les professions réglementées

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

Sans objet.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Sans objet.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Sans objet.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

Sans objet.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Sans objet.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Sans objet.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

L'extension de l'obligation prévue à l'article [L.2111-3](#) du code de la commande publique à l'Etat a pour objectif de renforcer la prise en compte des considérations liées au développement durable dans la commande publique. L'élaboration et la publication d'un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables, assorti d'objectifs et d'indicateurs, permet d'intégrer encore davantage la prise en compte des enjeux du développement durable dans la définition de la stratégie globale d'achat des pouvoirs adjudicateurs concernés. Néanmoins, aucun impact global chiffré ne peut être estimé à ce stade.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Les mesures proposées favorisent le développement sur le marché de prestations présentant une incidence environnementale réduite ce qui est susceptible d'encourager plus largement une démarche responsable chez les industriels français participants à des procédures de passation de marchés publics conformément d'ailleurs à l'article 67, paragraphe 2 de la directive 2014/24/UE. Toutefois, aucun impact global chiffré ne peut être proposé à ce stade.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Les dispositions qui seront issues de cette modification renforceront la prise en compte du développement durable dans la commande publique et pourront constituer une opportunité pour

les entreprises, au-delà de l'exercice imposé de réalisation d'un BEGES, de poursuivre la démarche de durabilité dans laquelle elles sont engagées, en particulier depuis la loi « climat et résilience ».

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Sans objet, il s'agit d'une mesure de pure clarification.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable le 5 mai 2023.

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) a été consulté à titre facultatif en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement et a rendu un avis le 4 mai 2023.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable le 5 mai 2023.

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) a été consulté à titre facultatif en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement et a rendu un avis le 4 mai 2023.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable le 5 mai 2023.

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) a été consulté à titre facultatif en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnement et a rendu un avis le 4 mai 2023.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Cette mesure, qui se borne à apporter une clarification, n'a fait l'objet d'aucune consultation.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

Les dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Les dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Les dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française. Elles s'appliqueront aux marchés et aux concessions pour lesquels une consultation est engagée ou un avis d'appel à la concurrence est envoyé à la publication à compter de cette entrée en vigueur.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Les dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, à l'exception de la Polynésie française, de la Nouvelle Calédonie, de Wallis et Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Départements d'Outre mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit.
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit.
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

a) Extension des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables

Les présentes dispositions n'appellent aucune mesure d'application.

b) Renforcement de la prise en compte des aspects environnementaux dans la commande publique

Les présentes dispositions n'appellent aucune mesure d'application.

c) Création au sein du code de la commande publique (articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2) d'un nouveau motif d'exclusion à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante pour méconnaissance de l'obligation d'établir un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES), prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement

Les présentes dispositions n'appellent aucune mesure d'application.

d) Clarification de l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer par décret, de manière différenciée selon l'objet du marché, la date d'entrée en vigueur de l'article 35 de la loi « climat et résilience »

Les présentes dispositions n'appellent en elles-mêmes aucune mesure d'application. Toutefois, des mesures réglementaires pourront être prises sur leur fondement afin de fixer l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 35 de la loi « climat et résilience » de manière différenciée, comme le permet la présente modification, selon l'objet du marché public.

Article 14 – Extension des dispositions de l’article 13 du présent projet de loi et de l’article 35 de la loi « climat et résilience » aux îles Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L’article 14 du projet de loi permet l’extension des dispositions de l’article 13 aux contrats de la commande publique conclus par l’Etat et ses établissements publics dans les îles Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises.

Par ailleurs, l’article 14 permet d’étendre les dispositions de l’article 35 de la loi « climat et résilience » aux contrats de la commande publique conclus par l’Etat et ses établissements publics dans ces collectivités d’outre-mer. L’article 35 de la loi « climat et résilience » a pour objectif, dans le prolongement des mesures proposées par la convention citoyenne pour le climat, de renforcer la prise en compte du développement durable dans les marchés publics et les concessions, de la définition du besoin à l’exécution du contrat de la commande publique. L’article prévoit des obligations de prise en compte de l’environnement dans la définition du besoin, dans les conditions d’exécution et dans les critères de sélection des offres. Pour les contrats de la commande publique supérieure aux seuils européens, ces dispositions imposent en outre aux acheteurs de prévoir des conditions d’exécution prenant en compte des considérations sociales. Afin de permettre aux acheteurs et aux opérateurs économiques de s’adapter à ces nouvelles exigences, l’entrée en vigueur de l’article 35 de la loi « climat et résilience » est prévue dans un délai de 5 ans à compter de l’entrée en vigueur de la loi, soit le 21 août 2026. Cette date a été avancée au 1^{er} juillet 2024 par la loi n° 2023-175 du mars 2023 relative à l’accélération de la production d’énergies renouvelables pour les marchés et les concessions qui portent sur l’implantation ou sur l’exploitation d’installations de production ou de stockage d’énergies renouvelables au sens de l’article L. 211-2 du code de l’énergie. Le législateur a considéré que ce secteur était suffisamment mûr en matière environnementale pour se voir appliquer plus tôt les obligations prévues par l’article 35 de la loi « climat et résilience ».

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les îles Wallis-et-Futuna et la Polynésie française sont régies par l’article 74 de la Constitution. En application de l’article 72-4 de la constitution, le statut des Terres australes et antarctiques françaises est fixé par la loi. Enfin, la Nouvelle-Calédonie est régie par le titre XIII de la Constitution (articles 76 et 77).

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat CE, 9 février 1990, « Commune de Lifou », n° 107400, un texte modifiant un texte lui-même directement applicable à ces territoires d'outre-mer n'est applicable directement à ces territoires que s'il contient des dispositions le prévoyant expressément.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente disposition poursuit une double finalité.

D'une part, dans un objectif de coordination, elle étend les dispositions de l'article 13 du projet de loi aux contrats de la commande publique conclus par l'Etat et ses établissements publics dans les îles Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises.

D'autre part, afin de renforcer le recours aux clauses environnementales, elle étend les dispositions de l'article 35 de la loi « climat et résilience » aux contrats de la commande publique conclus par l'Etat et ses établissements publics dans les îles Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises.

Cette mesure d'extension nécessite un acte de nature législative.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Sans objet.

3.2. OPTION RETENUE

Il est proposé d'étendre les dispositions de l'article 13 du projet de loi et de l'article 35 de la loi « climat et résilience » aux contrats de la commande publique conclus par l'Etat dans les îles

Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Il est proposé de modifier les articles L. 1451-1, L. 1461-1, L. 1471-1, L. 1481-1, L. 2621-1, L. 2651-1, L. 2651-2, L. 2651-4, L. 2661-1, L. 2661-2, L. 2661-4, L. 2671-1, L. 2671-2, L. 2671-4, L. 2681-1, L. 3321-1, L. 3351-1, L. 3351-2, L. 3361-1, L. 3361-2, L. 3371-1, L. 3371-2 et L. 3381-1 du code de la commande publique afin d'étendre les dispositions de l'article 13 du projet de loi et de l'article 35 de la loi « climat et résilience » aux contrats de la commande publique conclus par l'Etat dans les îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La valorisation de l'impact macroéconomique de ces mesures ne peut être précisément déterminée. L'extension des dispositions de l'article 13 du projet de loi et de l'article 35 de la loi « climat et résilience » aux territoires précités contribuera, toutefois, à accélérer la décarbonation du tissu économique local qui est essentielle pour la compétitivité de nos entreprises au niveau international.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Pour les entreprises concernées candidates à des contrats de la commande publique, et en fonction du niveau de performance environnementale qui sera retenu par les acheteurs, des investissements pourraient être nécessaires afin que leurs offres soient valorisées au mieux.

4.2.3. Impacts budgétaires

S'agissant de l'extension aux collectivités d'outre-mer de l'article 13 du projet de loi, les impacts budgétaires dans ces territoires sont identiques à ceux identifiés pour le reste du territoire de la République (cf. impacts budgétaires pour l'article 13).

S'agissant de l'extension aux collectivités d'outre-mer des dispositions de l'article 35 de la loi « climat et résilience », la prise en compte de considérations relatives aux aspects environnementaux et sociaux dans les contrats de la commande publique pourra, à terme, être génératrice d'économies pour les acheteurs (la réduction du coût global d'utilisation, des coûts tout au long du cycle de vie, l'amélioration de la durée d'usage des matériaux, etc.)

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

S'agissant de l'extension aux collectivités d'outre-mer de l'article 13 du projet de loi, les impacts administratifs dans ces territoires sont identiques à ceux identifiés pour le reste du territoire de la République (cf. impacts budgétaires pour l'article 13).

S'agissant de l'extension de l'article 35 de la loi « climat et résilience » aux collectivités d'outre-mer, il s'agira pour les acheteurs publics concernés de s'approprier les outils et les méthodes d'utilisation des critères et des clauses d'exécution environnementaux. Les cahiers des clauses administratives générales (CCAG) ainsi que le plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAPD) s'efforcent de mettre ces outils et méthodes à disposition des acheteurs.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

La mesure d'extension aux collectivités d'outre-mer des dispositions de l'article 13 du projet de loi et de l'article 35 de la loi « climat et résilience » contribue à favoriser l'emploi des personnes en situation de handicap dans la commande publique concernée.

4.5.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Sans objet.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La mesure d'extension aux collectivités d'outre-mer des dispositions de l'article 13 du projet de loi et de l'article 35 de la loi « climat et résilience » contribue à favoriser la prise en compte de l'environnement dans les achats publics concernés.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Sans objet.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

S'agissant de l'extension des dispositions de l'article 13 du projet de loi aux contrats de la commande publique conclus par l'Etat et ses établissements publics dans les collectivités d'outre-mer, les dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

S'agissant de l'extension des dispositions de l'article 35 de la loi « climat et résilience », elle s'applique à une date fixée par décret ou au plus tard dans un délai de 5 ans à compter de la promulgation de la loi « climat et résilience ».

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliquent aux contrats de la commande publique conclus par l'Etat et ses établissements publics dans les îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises

5.2.3. Textes d'application

Les présentes dispositions ne requièrent aucune mesure d'application.

TITRE III – FINANCER L’INDUSTRIE VERTE

Article 15 – Obligation générale de référencement des labels d’Etat dans les contrats d’assurance-vie

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Si 60% des Français déclarent accorder de l’importance aux impacts environnementaux et sociaux dans leurs décisions de placement¹³¹, ils n’investissent que très marginalement dans des fonds à caractéristiques durables, à hauteur de 6%.

Il existe actuellement deux labels d’Etat, qui visent à soutenir l’investissement dans la transition vers une économie juste et durable. Le label ISR (Investissement socialement responsable), créé en 2016, et administré par le ministère de l’Economie, des Finances, et de la Souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN), se veut généraliste, et adopte une démarche d’investissement équilibrée sur les piliers environnement, social et gouvernance. Le label Greenfin, créé en 2016, administré par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (MTECT), vise spécifiquement les investissements qui contribuent à la transition énergétique et écologique. Le label ISR est le label européen le plus important en termes d’encours, avec 773 milliards d’euros d’encours sur 1 174 fonds labellisés au 31 mars 2023, tandis que le label Greenfin couvre 35 milliards d’encours et 98 fonds labellisés.

Les deux labels d’Etat sont en cours de révision. Le Ministre Bruno Le Maire a lancé en mars 2021 une réforme du label ISR devant aboutir au cours de l’année 2023, afin d’en renforcer les exigences, notamment par une prise en compte systématique des enjeux climatiques, tandis que le MTECT envisage une révision dès cette année du référentiel du label Greenfin.

A travers l’article 72 de la [loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises](#), les pouvoirs publics ont souhaité répondre à l’attente croissante des épargnants pour des investissements responsables et écologiques, avec une offre de contrats d’assurance-vie plus verte, en introduisant une obligation de référence dans les assurances-vie à des unités de compte répondant à un objectif d’investissement socialement responsable (label ISR), à un objectif de financement de la transition énergétique et écologique (label Greenfin), et à un objectif de finance solidaire.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

¹³¹ « Les Français et la finance responsable », Sondage Ifop pour le FIR, Septembre 2022.

L'article qui est modifié porte sur les contrats d'assurance vie, et relève de l'article 34 de la Constitution, qui précise que la loi détermine les principes fondamentaux du régime des obligations civiles et commerciales.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Il n'existe pas de label européen pour les produits financiers.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La rédaction actuelle de l'article 72 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 manque de flexibilité dans un contexte de demande croissante de renforcement de l'offre de labels permettant de valoriser dans les portefeuilles des fonds les efforts de transition des entreprises vers un modèle plus durable, et ne permet pas de garantir un référencement de nouveaux labels d'Etat dans les assurances-vie, en l'absence de modification de nature législative.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La formulation nouvellement proposée doit faciliter le référencement des nouveaux labels d'Etat poursuivant les objectifs définis par voie législative.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste à proposer une modification de l'[article L131-1-2 du code des assurances](#), en introduisant une obligation de référence générale pour les unités de compte ayant obtenu les labels reconnus par l'Etat satisfaisant aux objectifs de transition écologique ou d'investissement socialement responsable, dont la liste précise serait définie par décret. Cela

permet une flexibilité accrue dans le référencement de labels d'Etat, dans un contexte de révision des labels existants et de demandes croissantes d'élargissement de l'offre de labels.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article L. 131-1-2 du code des assurances est modifié.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

A ce jour, le montant des encours d'unités de compte labellisées dans les contrats d'assurance-vie est estimé à 125,7 milliards fin 2022, dont 124,9 milliards d'unités de compte labellisées ISR, et 3,7 milliards d'unités de compte labellisées Greenfin. Ainsi, la distribution par le biais des unités de compte de l'assurance-vie représente 17% des encours des fonds labellisés ISR, et 11% des encours des fonds labellisés Greenfin.

La proposition facilitera le référencement de nouveaux labels d'Etat dans les contrats d'assurance-vie. L'impact sur la distribution des unités de compte labellisées sera nécessairement positive mais son ampleur dépendra *in fine* des décisions des acheteurs des produits d'assurance vie.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les impacts sur les assureurs sont mineurs et consisteront dans une adaptation des catalogues d'unités de compte en cas de création de nouveau label.

4.2.3. Impacts budgétaires

Néant.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Néant.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

4.4.1. Impacts sur la société

Néant.

4.4.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.4.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.4.4. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.4.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La mesure permet de présenter aux épargnants un choix élargi de possibilités d'investissements responsables, et participe donc à répondre à des aspirations croissantes exprimées par la société civile.

4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Les fonds labellisés retiennent dans leur portefeuille, en application des critères retenus, des entreprises plus vertueuses d'un point de vue environnemental et social, ce qui a des conséquences positives sur leur financement et leur valorisation. Les critères spécifiques sont établis dans le cadre de référentiels définis par arrêtés, et peuvent notamment s'appuyer sur (i) une considération du domaine d'activité des entreprises, y compris à travers des exclusions sectorielles, (ii) la mise en place de politiques de gestion, au niveau du fonds, écartant les entreprises les moins vertueuses sur une stratégie donnée, et (iii) la définition d'objectifs environnementaux spécifiques, avec une obligation de résultat.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les présentes mesures ont été soumises à la consultation obligatoire, sur le fondement de l'article L. 614-2 du code monétaire et financier, du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF), qui a émis un avis favorable lors de sa réunion du 20 avril 2023.

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation facultative du Conseil national de la transition écologique (CNTE), qui a rendu un avis le 4 mai 2023 en vertu de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

La Direction générale de l'outre-mer (DGOM) a été associée aux travaux.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'entrée en vigueur de cet article est prévue au 1er janvier 2024. Ceci permettra de prendre en compte les calendriers de révisions des labels ISR et Greenfin, ainsi que le temps nécessaire à la création d'un nouveau label. Actuellement, le label prévisionnel de la révision du label ISR prévoit une entrée en vigueur du nouveau référentiel à la fin de l'année 2025.

5.2.2. Application dans l'espace

Les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution sont soumises de plein droit aux dispositions du code des assurances.

a) Application de plein droit de l'article à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint Pierre-et-Miquelon.

Les statuts de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et de Saint Pierre-et-Miquelon prévoient que la plupart des lois et règlements y sont applicables de plein droit :

- Le principe de l'applicabilité de plein droit des normes juridiques s'applique à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, en vertu de leur statut défini par la loi organique du 21 février 2007. L'article LO 6213-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), issu de cette loi, énonce ainsi que : « Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Barthélemy, à l'exception de celles intervenant dans les matières qui relèvent [...] de la compétence de la collectivité [... l'assurance n'en fait pas partie]. » L'article LO 6313-1 du CGCT porte des dispositions identiques pour Saint-Martin. En outre, le code des assurances intègre Saint-Barthélemy et Saint-Martin dans son champ d'application, son article L.100-1 disposant ainsi que « Pour l'application du présent livre, les mots : " la France " et les mots : "

en France " désignent la France métropolitaine et les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution ainsi que Saint-Barthélemy et Saint-Martin. » ;

- A Saint-Pierre-et-Miquelon, les lois et règlements français sont applicables de plein droit en vertu de l'article LO 6413-1 du CGCT (« Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'exception de celles qui interviennent [...] dans l'une des matières relevant de la compétence de la collectivité [...] l'assurance n'en fait pas partie. »). En outre, le code des assurances intègre Saint Pierre et Miquelon dans son champ d'application.

b) Absence d'application de l'article en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.

En application du principe dit de la « spécialité législative », les lois et règlements ne sont applicables en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et au territoire des îles Wallis et Futuna que sur mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial. Et ce uniquement dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État.

i) Absence d'application de l'article en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

En application de l'article 74 et du titre XIII de la Constitution, la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 et la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 ont doté, respectivement, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française de compétences de droit commun, réservant à l'Etat des compétences d'attribution, limitativement énumérées, dans des domaines considérés comme régaliens. Ces deux collectivités disposent, depuis l'entrée en vigueur desdites lois organiques, la compétence en matière de droit des assurances : (i) l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999 donne expressément compétence à la Nouvelle-Calédonie en matière d'assurance, (ii) l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 ne cite pas l'assurance parmi les matières réservées à l'Etat.

Il résulte du cadre normatif rappelé ci-dessus que l'Etat ne peut désormais plus édicter de règles en matière de droit des assurances qui seraient applicables en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française. Toutefois, en l'absence de texte abrogeant le code des assurances en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les dispositions de ce code expressément étendues à ces territoires, antérieurement à la dévolution de compétences, y demeurent applicables sous réserve que les autorités territoriales ne les aient ni modifiées ni abrogées (article 222 de la loi organique du 19 mars 1999 et article 11 de la loi organique du 27 février 2004). Ce corpus est constitué, dans sa partie législative, de normes antérieures à la loi n°91-716 du 21 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Le projet de loi ne prévoit aucune extension ou adaptation à la Nouvelle-Calédonie ou à la Polynésie française. De même, il ne modifie en aucun cas les dispositions du code des assurances antérieures à 1991, qui continuent à s'appliquer dans ces territoires.

ii) Dans le territoire des îles Wallis et Futuna, les lois et règlements s'appliquent uniquement sur mention expresse, en vertu de l'article 1er de la loi n°61-814 du 29 juillet

1961. L'applicabilité des textes est donc subordonnée à l'adoption d'une disposition expresse d'extension. La portée de ce principe s'étend à tous les textes y compris les textes modificatifs.

Le droit des assurances entre dans le champ des prérogatives de l'Etat. Le statut des îles Wallis et Futuna, fixé par la loi du 29 juillet 1961, lui confère des compétences d'attribution ne comprenant pas l'assurance sauf l'assurance en responsabilité civile des personnes physiques et morales. En outre, le code des assurances en vigueur sur ce territoire n'a pas été actualisé depuis 1991. Les articles du titre III du livre 1er sont applicables dans ce territoire dans leur rédaction en vigueur antérieurement à la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 sauf exception dont l'article L. 131-1-2 ne fait pas partie. Cet article est donc applicable dans sa rédaction antérieure à la loi n°91-716 précitée.

Le texte ne prévoit aucune extension ou adaptation du nouveau régime de l'assurance-vie qu'il institue au territoire des îles Wallis et Futuna. De même, il ne modifie en aucun cas les dispositions du code des assurances antérieures à 1991, qui continuent à s'appliquer dans ce territoire.

5.2.3. Textes d'application

La modification de cet article imposera de prendre un décret simple d'application précisant la liste des labels d'Etat, eux-mêmes créés par décret, faisant l'objet de l'obligation de référencement.

Article 16 – Plan d'épargne avenir climat

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'épargne des mineurs se caractérise essentiellement par une épargne liquide et garantie en capital, placée majoritairement sur des livrets réglementés (livret A, plan d'épargne logement, livret jeune), représentant un montant global d'environ 40 Md€. Si plus de la moitié des mineurs possèdent au moins un produit d'épargne, il s'agit en effet le plus souvent de livrets réglementés : 40 % des mineurs possèdent un livret A et 15 % un livret jeune, les autres produits les plus détenus par des mineurs étant le PEL (5 %) et l'assurance-vie (5 %). En particulier, les encours des livrets A détenus par les mineurs et des livrets jeunes atteignent respectivement 21,7 Md€ et 5,4 Md€ en 2021. Il convient de signaler que l'ouverture d'un PER pour un mineur apparaît souvent comme une stratégie fiscale mise en œuvre par certains ménages pour augmenter le plafond maximal de déductibilité de leurs versements. A titre d'information, plus de 2 700 foyers fiscaux ont versé un total de 15,7 Md€ sur des PER ouverts au bénéfice de personnes à charge en 2020¹³².

Par ailleurs, les épargnants les plus jeunes apparaissent comme les plus sensibles et les plus attentifs à l'utilisation de leur épargne¹³³ : si 60% de l'ensemble des Français accordent déjà de l'importance aux impacts environnementaux et sociaux dans leurs décisions de placement, ils sont 64% parmi les moins de 35 ans à partager cette démarche. En particulier, 52% des moins de 35 ans considèrent qu'ils peuvent avoir un impact réellement positif sur l'environnement et la société par l'orientation de leur épargne, alors qu'ils ne sont que 39% parmi les plus de 65 ans et 45% parmi l'ensemble des Français. Les plus jeunes se distinguent ainsi par leur volonté de donner véritablement du sens à leurs placements, avec des choix d'investissement qui se veulent en cohérence avec leurs convictions et leurs comportements en s'inscrivant dans une démarche ESG. Plus largement, comme l'ensemble des Français, les jeunes épargnants sont sensibles à la transparence, à l'utilité économique et à la gestion durable et responsable de leurs placements¹³⁴.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Sans objet.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

¹³² Source : DGFIP.

¹³³ « Les Français et la finance responsable », sondage IFOP pour le FIR, septembre 2022.

¹³⁴ Baromètre 2022 de l'épargne et de l'investissement, AMF.

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La nature des produits d'épargne ouverts actuellement aux mineurs (cf. 1.1.) apparaît en décalage avec les opportunités offertes par leur profil d'investissement de long terme ainsi qu'avec leurs aspirations en matière d'emploi de cette épargne.

D'une part, les produits d'épargne détenus par les mineurs apparaissent en effet globalement très liquides et garantis intégralement à tout instant en capital, alors même que les mineurs ne sont en principe pas soumis à des contraintes d'utilisation immédiate de leur épargne, qui a potentiellement vocation à financer des dépenses significatives intervenant traditionnellement à partir de leur majorité (études, logement, permis de conduire...).

D'autre part, à l'image de l'ensemble des Français, les épargnants les plus jeunes éprouvent des difficultés à concrétiser leurs aspirations en matière d'investissement¹³⁵ : constat révélateur, moins d'un Français sur dix s'est vu proposé un investissement socialement responsable par son conseiller bancaire. Cet accompagnement apparaît d'autant plus important que les différents labels d'investissement responsable (ISR, Greenfin, Finansol, CIES) souffrent d'une notoriété encore limitée (seulement un quart des Français connaissent l'un de ces dispositifs) et d'un réel scepticisme de la part des Français, et notamment des plus jeunes qui souhaitent réaliser des investissements concrets.

Par conséquent, l'épargne des mineurs constitue un gisement potentiellement significatif d'épargne illiquide (environ 40 milliards d'euros), utilisée actuellement de manière sous-optimale, qui pourrait être allouée au financement de l'économie productive et de la transition écologique tout en offrant un meilleur rendement.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La création d'un nouveau produit d'épargne dédié aux mineurs poursuit trois principaux objectifs :

- Constitution d'une épargne de long terme orientée vers le financement de l'économie et de la transition écologique : il s'agirait de drainer l'épargne détenue par les mineurs sur des

¹³⁵ « Les Français et la finance responsable », sondage IFOP pour le FIR, septembre 2022.

livrets réglementés ou de l'assurance-vie en fonds euros – placements liquides et garantis, investis en produits de taux – vers un nouveau produit de long terme destiné à financer l'économie productive et la transition écologique ;

- Constitution d'un capital pour l'insertion dans la vie active : ce nouveau produit d'épargne pourrait représenter une incitation à constituer une épargne dédiée au financement des dépenses futures auxquelles doivent faire face les jeunes majeurs (études, logement, permis de conduire...) ;
- Education financière : la création de ce nouveau produit d'épargne s'accompagnerait d'un accompagnement adapté, avec une documentation régulière et pédagogique notamment, afin de familiariser les mineurs avec le fonctionnement des produits d'épargne, voire des marchés financiers, afin de former à terme des investisseurs avertis.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

La création d'un nouveau produit d'épargne dédié aux mineurs, dont la mise en œuvre nécessite une modification législative, apparaît comme la seule option permettant d'atteindre pleinement les objectifs affichés.

En effet, parmi l'ensemble des produits d'épargne actuellement ouverts aux mineurs, si les livrets réglementés (Livret A, livret jeune et plan d'épargne logement) sont des produits simples et lisibles pour les mineurs permettant de constituer une première épargne, ils ne sont pas soumis à des obligations contraignantes d'emploi de l'épargne centrées spécifiquement sur le financement de l'économie productive et la transition écologique, et pouvant donner lieu à des sanctions en cas de non-respect de ces conditions. Pour prendre l'exemple des livrets A détenus par les mineurs dont l'encours atteint 21,7 milliards d'euros en 2021, si la partie des encours qui est centralisée à la Caisse des dépôts et consignations est principalement dédiée au financement du logement social, les obligations d'emploi liées à la partie non-centralisée porte uniquement sur le financement des PME, avec un retour d'information perfectible des banques.

Si le plan d'épargne retraite (PER) et l'assurance-vie sont également accessibles aux mineurs et permettent d'orienter l'épargne vers le financement de l'économie, ces produits d'épargne ne semblent pas adaptés au profil et aux objectifs d'épargne des mineurs. D'une part, l'ouverture d'un PER pour un mineur apparaît souvent comme une stratégie fiscale mise en œuvre par certains ménages pour augmenter le plafond maximal de déductibilité de leurs versements, au-delà du fait qu'il apparaît prématuré de permettre aux mineurs de préparer leur retraite. D'autre part, l'assurance-vie est un produit d'épargne relativement complexe, qui impose de trouver un équilibre entre sécurité et rendement au travers des unités de compte et des fonds euros.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le plan d'épargne en actions (PEA) et le livret de développement durable et solidaire (LDDS) ne sont ouverts qu'aux majeurs actuellement.

Par conséquent, compte tenu des objectifs affichés et de l'offre actuelle des produits d'épargne disponibles pour les mineurs, il apparaît nécessaire de créer un nouveau produit d'épargne au travers d'une évolution législative.

3.2. OPTION RETENUE

Il est proposé de créer un nouveau produit d'épargne spécialement destiné aux mineurs, intitulé « plan d'épargne avenir climat » afin de soutenir les priorités de financement de l'économie française et la transition écologique.

Pour combiner simplicité et efficacité, les encours de ce nouveau produit d'épargne pour mineurs seront orientés vers un univers d'investissement soumis à certaines contraintes afin de soutenir les priorités de financement.

L'épargne des mineurs sera ainsi investie par l'intermédiaire d'un établissement public (fixé par voie réglementaire) chargé de la gestion des encours, la détention de titres en direct étant exclue afin d'éviter les questions complexes d'arbitrage et de limiter les frais induits par toute opération.

Le périmètre d'investissement sera soumis à un certain nombre de critères précis, définis par voie réglementaire, afin de donner du sens à l'épargne en l'orientant efficacement vers le financement de l'économie réelle et la transition écologique : il paraît en effet important que les mineurs puissent matérialiser concrètement l'impact de leur épargne sur le financement de l'économie réelle et la transition écologique. Concernant le périmètre géographique, les titres éligibles devront être seulement émis par des entreprises françaises, en priorité, et européennes – comme pour le PEA – afin d'employer utilement l'épargne des Français au service du financement de notre économie.

Le succès de ce nouveau produit d'épargne pour mineurs repose notamment sur des modalités de fonctionnement simples, souples et attractives. En particulier :

- L'ouverture de ce produit sera possible dès la naissance et à tout moment, avec un seul compte par enfant et à son nom (le titulaire ne pourra donc détenir qu'un seul plan d'épargne avenir climat), et s'accompagnera d'une information régulière et détaillée à l'attention du titulaire et de son représentant légal dans une démarche d'éducation financière des mineurs ;
- Une période de blocage de l'épargne sera prévue jusqu'à la majorité, avec des possibilités de déblocage exceptionnel limitées à l'invalidité du titulaire du plan ou au décès de l'un de ses parents. En cas de décès du titulaire pendant cette période de blocage, le plan sera clôturé et les sommes y figurant pourront être retirées par ses ayants droit ;

- Les versements seront possibles à tout moment, et par toute personne sans nécessairement de liens de parenté avec le mineur, pendant la période de blocage et selon des modalités libres (versement ponctuel ou programmé), sans versement minimum ;
- Les retraits seront possibles à tout moment après la période de blocage : le produit ne sera donc pas clôturé à l'échéance de la période de blocage et laissé à la disposition du titulaire, mais sans possibilité de nouveaux versements ;
- Un plafond d'encours sera mis en place ;
- Afin d'assurer l'universalité du produit, l'Etat versera un abondement initial pour toute ouverture d'un plan d'épargne avenir climat lors de l'année de naissance du titulaire, dont le montant sera défini par voie réglementaire, et qui pourra être complété par un abondement supplémentaire de la part des distributeurs (banques, assurances) ;
- Un établissement public sera chargé du placement de l'encours des plans d'épargne avenir climat sur des titres financiers contribuant au financement de l'économie productive et de la transition écologique tout en offrant une protection suffisante aux épargnants ;
- Les versements seront affectés selon une allocation de l'épargne permettant de réduire progressivement les risques financiers pour le titulaire à l'approche de la majorité, sur le modèle du PER ;
- Ce produit devra enfin pouvoir bénéficier d'une distribution large (banques, assurances, CIF/CGP, plateformes digitales) en veillant à la modération des frais.

Un produit d'épargne dédié aux mineurs et fléchant les sommes collectées vers le financement du long terme permettra ainsi de réconcilier les objectifs des enfants et des parents : préparer l'entrée dans la vie active tout en contribuant au financement d'un modèle de développement plus durable.

L'attractivité du produit au-delà de l'abondement d'origine reposerait sur sa finalité : contribuer au financement de la transition du modèle économique français. En effet, le blocage des placements jusqu'à la majorité, sauf fait exceptionnel, permettrait qu'une partie des investissements réalisés à l'actif corresponde au financement d'objectifs de long terme, comme le développement des infrastructures, la décarbonation des industries et les secteurs innovants. Le principal et les intérêts bénéficieraient par ailleurs d'un traitement favorable au titre des prélèvements obligatoires, similaire au régime applicable au Livret A, qui sera prévu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La création d'un nouveau produit d'épargne dédié aux mineurs permet de proposer un produit simple, clairement identifiable, accessible et compréhensible pour tous les mineurs. Par souci d'intelligibilité du droit, il est apparu nécessaire de créer un nouveau produit à part entière au lieu d'introduire des modifications législatives au sein de produits d'épargne existants qui ne répondent qu'imparfaitement aux objectifs affichés.

Une section 7 ter intitulée « Plan d'épargne avenir climat » est créée au chapitre Ier du titre II du livre II de la partie législative du code monétaire et financier. Des articles L. 221-34-2, L. 221-34-3, L. 221-34-4 sont ainsi créés dans le code monétaire et financier.

En vue de l'adaptation en Outre-mer de ces dispositions, une sous-section 1 *bis* est créée dans la section 2 des chapitres II, II et IV du titre IV du livre VII du code monétaire et financier (avec des articles L. 742-12-1, L. 743-12-1 et L. 744-11-1).

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Une estimation des flux potentiels sur une année N à terme¹³⁶ sur ce nouveau plan d'épargne « avenir climat » conduit à envisager trois scénarios selon le niveau d'abondement choisi, en partant du principe que tous les mineurs disposeront de ce nouveau produit pour bénéficier de l'abondement de l'Etat et que seul l'abondement initial volontaire variera en fonction du niveau d'abondement. Cet abondement sera défini en loi de finances.

	Cas 1	Cas 2	Cas 3
Abondement de l'Etat	50€	100€	500€
Nombre d'ouvertures annuelles de comptes (en milliers)	677	677	677
Nombre cumulé de comptes ouverts (en milliers)	14 360	14 360	14 360
Nombre de comptes abondés volontairement (en milliers)	718	718	718
Montant des versements annuels (en millions d'euros)	682	899	1 140

¹³⁶ Environ 18 ans après la création du plan d'épargne avenir climat, lorsque toutes les cohortes de mineurs auront pu bénéficier de l'abondement public disponible uniquement lors de l'année de naissance.

Sources : Données démographiques de l'INSEE, Enquête patrimoine et histoire de vie 2018, enquête YouGov sur les comportements d'épargne des parents pour leurs enfants de 2018, Données sur les PER pour ouverts pour personnes dépendantes en 2019 et 2020 recueillies par la DGFIP. Calculs DG Trésor.

- Cas 1 : abondement public de 50€
 - Nombre d'ouvertures annuelles de comptes : nombre annuel de naissances.
 - Nombre cumulé de comptes ouverts pour une année N : nombre de mineurs en France pour une année N.
 - Versements moyens sur chaque compte : une distinction est faite entre les ménages « modestes » (estimés à 653 000, en prenant la part des mineurs détenant une assurance-vie, pour un versement de 295€) et les ménages les plus aisés (estimés à 65 000 pour un versement de 500€).
 - Versements initiaux : il est pris pour hypothèse que seuls les ménages les plus aisés verseront un abondement initial volontaire, dont le montant dépendra de l'abondement public (8 850€ dans ce cas)

- Cas 2 : abondement public de 100€
 - Nombre d'ouvertures annuelles de comptes : pareil que dans le cas 1.
 - Nombre cumulé de comptes ouverts pour une année N : pareil que dans le cas 1.
 - Versements moyens sur chaque compte : pareil que dans le cas 1.
 - Versements initiaux : l'abondement des ménages les plus aisés seraient de 7 500€ dans ce cas

- Cas 3 : abondement public de 500€
 - Nombre d'ouvertures annuelles de comptes : pareil que dans le cas 1.
 - Nombre cumulé de comptes ouverts pour une année N : pareil que dans le cas 1.
 - Versements moyens sur chaque compte : pareil que dans le cas 1.
 - Versements initiaux : 3000€ : l'abondement des ménages les plus aisés serait de 6 000€ dans ce cas.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sur les 40 Md€ environ d'épargne actuellement détenus par les mineurs principalement sur des produits réglementés liquides et garantis, placés en produits de taux, il peut être espéré qu'une partie de cette épargne soit réorientée vers le financement des entreprises françaises et européennes participant à l'économie productive et à la transition écologique, ce qui favorisera également la croissance et l'emploi.

4.2.3. Impacts budgétaires

A terme, au-delà de l'abondement public qui représente un coût direct pour les finances publiques (évalué entre 34 et 677 millions d'euros selon les cas), il convient également d'ajouter le manque à gagner lié l'exonération d'impôt et de cotisations sociales, cette dernière disposition devant être inscrite dans le projet de loi de finances pour 2024. Par souci de simplification, ce manque à gagner revient à une exonération de prélèvement forfaitaire unique (taux à 30%) appliqué aux plus-values résultant des versements, en prenant pour hypothèse le rendement annuel moyen d'un placement diversifié en actions sur 15-20 ans évalué à 5% (source : [AMF](#)).

Coût pour les finances publiques (en millions d'euros)	Cas 1	Cas 2	Cas 3
Abondement	34	339	677
Exonération de prélèvement forfaitaire obligatoire	10	13	17
Total	44	352	694

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Néant.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

4.4.1. Impacts sur la société

Néant.

4.4.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.4.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.4.4. Impacts sur la jeunesse

L'un des objectifs majeurs de ce nouveau plan d'épargne « avenir climat » est de permettre aux plus jeunes de se constituer progressivement un capital pour préparer leur insertion dans la vie active qui s'accompagne traditionnellement de dépenses importantes (études, logement, permis de conduire...) tout en répondant à leurs aspirations en matière d'investissement en orientant leur épargne vers le financement de l'économie réelle et de la transition écologique.

4.4.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

L'un des objectifs majeurs de ce nouveau plan d'épargne « avenir climat » est de permettre aux plus jeunes de se constituer progressivement un capital pour préparer leur insertion dans la vie active qui s'accompagne traditionnellement de dépenses importantes (études, logement, permis de conduire...) tout en répondant à leurs aspirations en matière d'investissement en orientant leur épargne vers le financement de l'économie réelle et de la transition écologique.

4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le présent projet de loi a pour objectif de faire de la France la première nation de l'industrie verte en Europe et accompagner l'industrie dans la décarbonation.

Dans cette perspective, la mise en place d'un nouveau produit d'épargne dédié aux mineurs a pour objectif de rediriger une partie de l'épargne actuellement liquide, garantie et placée en produits de taux vers des actifs finançant l'économie productive et la transition écologique.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les présentes mesures ont été soumises à la consultation obligatoire, sur le fondement de l'article L. 614-2 du code monétaire et financier, au Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF), qui a émis un avis favorable avec réserves lors de sa réunion du 20 avril 2023.

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation facultative du Conseil national de la transition écologique (CNTE), qui a rendu un avis le 4 mai 2023 en vertu de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

La Direction générale de l'outre-mer (DGOM) a été associée aux travaux.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions relatives à ce nouveau plan d'épargne « avenir climat » entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2024. S'agissant de la création d'un nouveau produit d'épargne, aucune disposition n'est à prévoir pour les produits d'épargne existants détenus par les mineurs.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure envisagée s'appliquera sur l'ensemble du territoire de la République française, y compris dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution.

La mesure envisagée s'appliquera également de plein droit à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et Miquelon dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution régies par le principe d'identité législative s'agissant des matières relevant de la compétence de l'Etat. Or, en matière économique et financière, l'Etat est bien compétent dans ces trois collectivités.

S'agissant des collectivités du Pacifique régies par le principe de spécialité législative (Wallis-et-Futuna, de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie) et pour lesquelles la compétence en matière économique et financière est bien dévolue à l'Etat, la mesure envisagée nécessite, en revanche, l'insertion d'une mention expresse d'applicabilité pour les collectivités de Wallis-et-Futuna, de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie. Ainsi le projet de loi prévoit par la création d'une nouvelle sous-section 1 bis relative au plan d'épargne climat, après la sous-section 1 de la section 2 des chapitres II, II et IV du titre IV du livre VII consacré aux dispositions relatives à l'outre-mer du code monétaire et financier et la création de trois nouveaux articles ultramarins : les articles (L. 742-12-1 (en Nouvelle-Calédonie), L. 743-12-1 (en Polynésie française) et L. 744-11-1 à (Wallis-et-Futuna). Ces articles prévoient l'extension des articles L. 221-34-2, L. 221-34-3 et L. 221-34-4 dans ces collectivités.

5.2.3. Textes d'application

La création de ce nouveau plan d'épargne « avenir climat » imposera de prendre:

- un arrêté du ministre chargé de l'économie pour fixer le niveau du plafond du produit et le montant de l'abondement versé par l'Etat ;
- un décret en Conseil d'Etat pour fixer les modalités de fonctionnement du plan d'épargne avenir climat et notamment ses conditions d'ouverture et ses modalités de gestion ainsi que les modalités selon lesquelles le titulaire du plan et son représentant légal bénéficient d'une

information régulière et détaillée sur leurs droits et sur la performance du plan- un décret en Conseil d'Etat pour désigner l'établissement public centralisant les encours du produit ;

- un arrêté du ministre chargé de l'économie pour définir les titres dans lesquels le plan d'épargne avenir climat peut être investi, les principes d'allocation de l'épargne auxquels il est soumis et les stratégies d'investissement qu'il peut proposer ;

Article 17 – Contribution accrue de l’assurance-vie et du plan d’épargne retraite au financement d’actifs réels et renforcement de la protection des épargnants

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Cadre juridique et fiscal de l’assurance vie

Le cadre juridique de l’assurance-vie est défini principalement par le code des assurances, notamment à l’[article L. 131-1](#), ainsi que par le code de la mutualité, en particulier à l’[article L. 223-2](#).

Au niveau européen, le cadre juridique a été harmonisé par la [directive 2002/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 concernant l’assurance directe sur la vie](#). Par ailleurs, en application de l’article 7 du [règlement n° 593 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles](#), le contrat est régi par la loi de l’Etat membre où le risque est situé au moment de la conclusion du contrat, soit pour l’assurance-vie, l’Etat de résidence du contractant.

Le cadre fiscal de l’assurance-vie est principalement défini aux articles [125-0 A](#), [200 A](#) et [990 I](#) du code général des impôts. Il offre une fiscalité avantageuse par rapport au droit commun de la fiscalité des revenus de capitaux mobiliers, avec en particulier l’application d’un abattement de 4 600 € par personne et par an et un taux préférentiel de 7,5 % au-delà lorsque le contrat a une ancienneté supérieure à 8 ans, ainsi que par rapport au droit commun de la fiscalité successorale, à travers l’application d’un abattement de 152 500 € par bénéficiaire et d’un taux de 20 % au-delà. La fiscalité de l’assurance-vie a été plus récemment modifiée par la [loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018](#) qui prévoit l’assujettissement au prélèvement forfaitaire unique de 12,8 % (devenant un taux préférentiel de 7,5 % après 8 ans) pour l’impôt sur le revenu des produits issus des versements effectués sur le contrat après le 27 septembre 2017, soit un prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30% avec les prélèvements sociaux.

Le marché de l’assurance-vie

Les contrats d’assurance-vie sont distribués par des entreprises d’assurance et, dans une moindre mesure, des mutuelles et des institutions de prévoyance. L’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) supervise le fonctionnement du marché.

Les contrats d'assurance-vie représentent près de 33 % de l'épargne financière des ménages avec un encours d'environ 1 885 Md€, selon les données de l'ACPR au 31 décembre 2022¹³⁷.

Les contrats d'assurance-vie peuvent être composés de trois supports différents :

- le fonds euros dont le capital est garanti à tout moment (environ 75 % du stock, soit un peu plus de 1 400 Md€) ;
- les supports en unités de compte (UC), qui correspondent à des investissements dans des actifs sous-jacents exprimés en valeur de marché donc exposés au risque (environ 25% soit autour de 400 Md€) ;
- le dispositif eurocroissance (moins de 1 %, de l'ordre de 5 Md€ d'encours), lancé en 2014 afin d'offrir un profil de risque intermédiaire, avec une garantie en capital à échéance.

Les contrats d'assurance-vie ont représenté un flux annuel net de 8,4 Md€ en 2022 réparti entre une décollecte de -29,8 Md€ sur le fonds euro et une collecte en unité de compte de 38,2 Md€.

Le plan d'épargne retraite (PER)

Mis en place par la loi PACTE du 22 mai 2019¹³⁸, les plans d'épargnes retraites (PER) recouvrent :

- Un produit individuel dénommé plan d'épargne retraite individuel (ou PERin, prenant la succession du PERP et du contrat « Madelin »), proposé indifféremment par un assureur ou un gestionnaire d'actifs (sans garantie en capital ou biométrique) ;
- Deux produits collectifs, proposés indifféremment par un assureur ou un gestionnaire d'actifs (sans garantie en capital / biométrique dans le second cas) :
 - un produit universel, c'est-à-dire proposé à l'ensemble des salariés d'une entreprise (comme le PERCO, alimenté par la participation, l'intéressement, les abondements de l'employeur et les versements volontaires) ;
 - un produit catégoriel pouvant être proposé à certaines catégories objectives de salariés (comme les contrats « article 83 », alimentés par des cotisations obligatoires et des versements facultatifs)

Trois ans après le lancement du déploiement, cette réforme constitue un succès commercial et collectif : au 30 septembre 2022, sur la base des données mises à disposition par l'ensemble des fédérations professionnelles commercialisant des PER, près de 6,5 millions de personnes bénéficient déjà de ces nouveaux PER, soit plus du double de l'objectif de 3 millions initialement fixé pour fin 2022. Les encours constitués sur ces PER atteignent 73 milliards d'euros, dépassant largement l'objectif initial de 50 milliards pour fin 2022.

¹³⁷ Chiffres : Banque de France ([lien](#)).

¹³⁸ [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.](#)

	PER individuel	PER d'entreprise collectif	PER d'entreprise obligatoire	Total
Encours	45 Md€	16,7 Md€	11,3 Md€	73 Md€
Titulaire	2,85 millions	2,4 millions	1,27 million	6,5 millions

Source : AFG, CTIP, France Assureurs et FNMF – Données au 30 septembre 2022

Le devoir de conseil

La [directive \(UE\) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances](#) (ci-après DDA) transposée par l'[ordonnance n° 2018-631 du 16 mai 2018 relative à la distribution d'assurances](#) et le [décret n° 2018-431 du 1er juin 2018 relatif à la distribution d'assurances](#) prévoit plusieurs niveaux d'exigences à respecter par les distributeurs d'assurances au moment où ils proposent un contrat. Dans tous les cas, le processus commercial doit comprendre un recueil et une reformulation des attentes du client ainsi que la présentation et l'explication des produits proposés ou recommandés.

Deux niveaux de conseil sont prévus par la directive :

- Niveau 1 (obligatoire) : la directive prévoit un test de cohérence systématique avec les besoins du souscripteur : article 20.1 al. 1), ainsi qu'un test du caractère approprié du contrat proposé avec les connaissances financières et les objectifs d'investissement du client, pour l'assurance vie : (article 30.2).
- Niveau 2 (optionnel) : il s'agit d'un service de « recommandation personnalisée au sujet d'un ou plusieurs contrats » (définition : article 2.15). La directive prévoit que ce « service de recommandation personnalisée », lorsqu'il est proposé, consiste à expliquer pourquoi un produit particulier correspond « le mieux » aux exigences et besoins du client (article 20.1 al. 3) et aux objectifs et niveau de risque retenu par le client (test d'adéquation) en assurance-vie (article 30.1).

En France, l'obligation du conseil a d'abord été forgée par la jurisprudence, notamment dans un arrêt de la 1^{ère} chambre civile de la Cour de cassation du 10 novembre 1964¹³⁹ qui dispose que le professionnel qui doit être « un guide sûr et un conseiller expérimenté », avant d'être inscrite dans la loi, à l'[article L. 521-4 du code des assurances](#) (« le distributeur conseille un contrat qui est cohérent avec les exigences et les besoins du souscripteur éventuel ou de l'adhérent éventuel et précise les raisons qui motivent ce conseil »). Le conseil issu de ce devoir spécifique à la France respecte les dispositions relatives au service de recommandation personnalisée de la DDA.

¹³⁹ [Cour de Cassation, chambre civile 1, du 10 novembre 1964, 62-13.411](#), publié au bulletin.

Il découle du devoir de conseil que dans tous les cas de souscription d'un contrat d'assurance-vie le distributeur doit proposer un contrat cohérent avec les exigences et besoins du client et approprié compte tenu de trois critères : situation financière du client, connaissance et expérience du client dans le domaine d'investissement, objectifs d'investissement du client.

La DDA a instauré la possibilité d'une évaluation périodique de l'adéquation du produit au client. Prévues à l'[article L. 522-6](#) : « cette évaluation comporte une déclaration mise à jour sur la manière dont l'investissement fondé sur l'assurance répond aux préférences, aux objectifs et aux autres caractéristiques du souscripteur ou de l'adhérent. ».

L'ACPR a publié en 2013 une recommandation permettant aux acteurs d'identifier la doctrine de l'autorité de contrôle en matière de collecte des informations dans le cadre du devoir de conseil¹⁴⁰. Cette recommandation mise à jour le 21 février 2020 préconise notamment aux distributeurs « d'actualiser, en tant que de besoin, les informations recueillies antérieurement afin que le conseil ou le service de recommandation personnalisée fourni soit adapté au profil du client :

- au moment de la souscription du contrat d'assurance-vie ;
- à l'occasion d'un nouveau versement, d'un rachat partiel ou d'un arbitrage entre supports, lorsque ces opérations sont susceptibles d'entraîner une modification significative du contrat d'assurance vie. »

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

S'agissant du niveau de norme nécessaire pour améliorer les contrats d'assurance vie et les plans d'épargne retraite, l'article 34 de la Constitution précise que la loi détermine les principes fondamentaux du régime des obligations civiles et commerciales.

S'agissant des modalités d'application de la réforme aux contrats déjà existants, le Conseil constitutionnel reconnaît au principe de liberté contractuelle, énoncé à l'[article 1102 du code civil](#), une valeur constitutionnelle découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹⁴¹. Ce principe s'oppose à ce que le législateur porte atteinte aux contrats légalement conclus, sauf dans le cas où un intérêt général suffisant¹⁴² est démontré.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

¹⁴⁰ [Recommandation 2013-R-01 du 8 janvier 2013 sur le recueil des informations relatives à la connaissance du client dans le cadre du devoir de conseil en assurance vie.](#)

¹⁴¹ Cons. const., 19 déc. 2000, n° 2000-437 DC.

¹⁴² Cons. const., 13 janv. 2003, n° 2002-465 DC.

Conformément à l'article 7 du règlement n° 593 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 précité, la loi française constitue le droit applicable au contrat d'assurance-vie pour un résident français.

La directive « Solvabilité II »¹⁴³ () établit les règles prudentielles applicables aux organismes d'assurance, et notamment les règles concernant la détention d'actifs. L'article 133 de cette directive octroie aux assureurs une liberté générale dans le choix de leurs actifs (interdiction d'autorisations préalables, liberté de localisation des actifs), sous réserve du respect du « principe de la personne prudente » (article 132), qui édicte des règles générales visant à prendre en compte l'intérêt des assurés et à éviter l'accumulation excessive de risques (notamment capacité à contrôler le portefeuille, adéquation des actifs vis-à-vis des passifs d'assurance, suffisante diversification). Les Etats membres ne peuvent déroger à la règle générale de la liberté d'investissement, qu'à la condition que les risques d'investissement soient supportés par une personne physique.

L'article 20 de la DDA encadre largement la recommandation personnalisée, transposée en devoir de conseil au niveau national. L'option de vente sans conseil n'a pas été retenue par la France dans sa transposition.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

En Allemagne

La part de capital investissement dans les produits d'épargne l'assurance vie est de 8,5 % fin 2021¹⁴⁴. En revanche, il n'y a pas de PER en Allemagne.

En Italie

En Italie, les actifs non cotés ont été rendus accessibles à l'ensemble des épargnants en 2022. En effet, en raison de leur caractère peu liquide les fonds de capital-investissement ont été divisés en deux catégories : les fonds réservés et les fonds non réservés. Historiquement, seuls les investisseurs professionnels pouvaient accéder au premier type de fonds.

Le ministère de l'économie et des finances italien, par le décret n° 19 du 13 janvier 2022 entré en vigueur le 30 mars 2022, a ouvert la possibilité d'investir dans ces véhicules également aux clients non professionnels.

En particulier, le décret :

- permet la souscription ou l'achat d'unités ou de parts d'un fonds alternatif réservé, outre les clients professionnels, aux investisseurs de détail investissant au moins 500.000 euros ;

¹⁴³ [Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice.](#)

¹⁴⁴ Source : [GDV](#)

- permet aux investisseurs de détail de souscrire ou d'acheter des unités ou des parts de fonds alternatifs réservés pour un montant compris entre 100 000 et 500.000 euros, à condition que l'investissement soit effectué dans le cadre de la fourniture de services de conseil en investissement (c'est-à-dire en aval des recommandations d'investissement par des intermédiaires autorisés) et à condition que, à la suite de l'investissement, le montant des unités de fonds alternatifs réservés détenu ne dépasse pas 10 % du portefeuille financier global ;
- autorise les gestionnaires de portefeuille à souscrire ou à acheter des parts de fonds alternatifs réservés pour le compte d'investisseurs de détail, à condition que le montant initial ne soit pas inférieur à 100 000 euros.

Aux Pays-Bas

Eléments de comparaison avec l'assurance vie et le PER français

Le système de retraite néerlandais repose sur trois piliers : le premier est une retraite d'Etat fonctionnant par répartition (AOW), le deuxième est régi par des accords collectifs de branche ou d'entreprise, qui joue le rôle de régime complémentaire, selon une logique de financement par capitalisation et le troisième se compose de contrats d'assurance-vie ou d'assurance-retraite conclus sur une base volontaire auprès de compagnies d'assurance et de banques.

Le montant des actifs détenus par les organismes d'assurance sous supervision de la DNB s'élève à 525 Md€ en 2021 (-5 % en g.a., +1 % par rapport à son niveau pré-covid), la majorité (85 %) imputable aux assureurs-vie. Le bilan du secteur représente 61 % du PIB en 2021 (en repli par rapport au pic historique de 2014 à 78 %), un montant relativement faible en comparaison à d'autres pays européens (au 7e rang de l'UE en 2020 après la Belgique et avant l'Allemagne). A titre de comparaison, les plans d'épargne retraite encadrés par les conventions collectives, au titre du 2e pilier du système de retraite dont le bilan atteint environ 200 % du PIB en 2021. Le 3e pilier est plus marginal (cotisations de 5 % des salariés et 11 % des indépendants selon le Bureau néerlandais de statistiques - CBS).

Gestion pilotée

Concernant le 3ème pilier de retraite (assurance-vie et complémentaire retraite), les institutions financières définissent le profil de l'épargnant en fonction de son aversion au risque, et à partir de schéma de profil défini par elles-mêmes. Elles peuvent réduire les risques en recourant à la méthode du cycle de vie, pour réduire la part des investissements risqués à l'approche du terme du contrat au profits d'investissements plus sûrs.

La majorité des assureurs et banques proposent une gestion pilotée privée dans le cadre de l'assurance-vie et de la complémentaire retraite (cf. ci-dessous le tableau d'exemples).

Part de non-coté

Les assureurs et banques (et fonds de pensions) peuvent investir dans des actifs non-cotés, mais leurs parts sont marginales (cf. tableau ci-dessous). Nous ne disposons pas des données

sur l'encours dans les actifs non-cotés spécifiques à l'épargne retraite complémentaire et l'assurance-vie.

Répartition du total d'actifs détenus par l'ensemble des fonds de pension au Q4 2022

Typologie d'actifs	Montant Q4 2022 en Md€	Répartition Q4 2022	Evolution de la part par rapport au Q4 2012
Actions et autres participations	869,2	51%	-9,5 pp
--- Dont actions non-cotées	7,9	0,46%	-1,9 pp
Titres autres qu'actions	533,6	31%	+8,3 pp
Prêts	42,1	2%	+0,2 pp
Immobiliers	12,1	1%	-0,2 pp
Produits financiers dérivés	120	7%	-0,5 pp
Dépôts et autres actifs liquides	100	6%	+2,8 pp
Autres	16,4	1%	-0,9 pp
Total	1 693,5	100%	

Source : Banque Centrale des Pays-Bas (DNB)

Répartitions du total des actifs détenus par les assureurs-vie (qui peuvent proposer d'autres produits que l'assurance-vie) au Q4 2022

Typologie d'actifs	Montant Q4 2022 en Md€	Répartition Q4 2022	Evolution de la part par rapport au Q4 2012
Actions et autres participations	123,3	33%	+7,4 pp
--- Dont actions non-cotées	15,9	4%	+0,3 pp
Titres autres qu'actions	98,5	26%	-16,7 pp
Prêts	111,3	29%	+14,8 pp
Immobiliers	4,4	1%	-0,6 pp
Produits financiers dérivés	20	5%	1,1 pp
Dépôts et autres actifs liquides	15,1	4%	+0,8 pp
Autres	6	2%	-6,9 pp

Total	378,6	100%	
--------------	--------------	-------------	--

Source : Banque Centrale des Pays-Bas (DNB)

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Aujourd'hui les actifs non cotés sont difficilement accessibles via une assurance vie ou un PER, malgré les premières avancées effectuées dans le cadre de la loi PACTE

D'une part, la loi PACTE a permis une plus grande ouverture de l'assurance-vie aux fonds de capital-investissement avec l'objectif de démocratiser cette classe d'actif. Dans cette perspective, la loi PACTE a visé à un renforcement de la place du capital-investissement dans l'épargne des ménages, en ouvrant par exemple la possibilité de sélectionner des unités de compte composées de fonds d'investissements alternatifs ouverts à des investisseurs professionnels¹⁴⁵. La réforme a supprimé le plafond de 10 % de l'encours du contrat applicable aux fonds communs de placement à risque (FCPR), avec une réforme profonde par ailleurs des FCPR pour les rendre plus aisément commercialisables au sein de l'assurance-vie.

D'autre part, la mise en place du PER, produit adapté à un horizon d'investissement de long terme, visait à orienter l'épargne vers des supports plus risqués, moins liquides et contribuant davantage au financement de l'économie. Afin de développer l'épargne retraite en France, la loi PACTE a créé un nouveau PER plus attractif pour les épargnants et mieux adapté aux besoins de financement des entreprises. En effet, le PER comporte, par défaut, une gestion pilotée par horizon prévoyant un investissement accru dans des actifs sans risque à proximité de la liquidation du contrat, avec une modulation selon que l'épargnant a choisi le profil d'allocation par défaut (profil équilibré) ou une des deux autres grilles d'allocation des actifs (prudent ou dynamique). Ces grilles, dont l'épargnant peut décider de s'affranchir en optant pour la gestion libre, incitent le gestionnaire du plan à investir davantage dans des actifs plus risqués sur les premières années du contrat.

La contribution de l'assurance-vie et du PER au financement de l'économie est substantielle mais perfectible

L'assurance-vie, premier support d'épargne des Français, est traditionnellement majoritairement investie dans des obligations à travers les fonds euros, liquides et garantis à tout moment. Selon les données de France Assureurs, qui représente l'essentiel du marché, au 31 décembre 2022, les encours d'assurance-vie représentaient près de 1 850 Md€ dont 75 % en fonds euros et 25 % dans des unités de compte, qui présentent quant à elles un risque de perte

¹⁴⁵ Fonds professionnels à vocation générale (FPVG), les fonds professionnels de capital investissement (FPCI) et les fonds professionnels spécialisés (FPS).

en capital pour les épargnants (mais en contrepartie une espérance de rendement supérieure). La part de capital-investissement dans les actifs des assureurs-vie reste marginale (1,3 % des investissements au premier trimestre 2022 pour 30 Md€ de fonds investis¹⁴⁶) en dépit de la forte progression de la collecte en UC (près de 40 % de la collecte au T1 2022).

Le PER apparaît comme le support le plus adéquat pour renforcer la part d'épargne investie vers le non coté, en raison de son caractère intrinsèque de long terme et de sa gestion pilotée par horizon par défaut. Cependant, seuls 2,5 % de l'encours étaient investis dans des titres¹⁴⁷ de PME ou d'ETI au 31 décembre 2021. Les actifs non cotés sont encore trop complexes à intégrer pour les assureurs et très rarement inclus dans les grilles de gestion pratiquées dans le cadre de la gestion pilotée par horizon prévue par défaut, du fait notamment d'un défaut de formation et de sensibilisation des distributeurs.

Pourtant les actifs non cotés permettent de financer le développement d'entreprises industrielles, contribuant au verdissement de l'économie française

Les fonds de capital-investissement accompagnent 7 400 entreprises en France, dont 80 % de PME¹⁴⁸. 82 % des entreprises qu'ils accompagnent ont leurs sièges en France et 7 % dans un autre pays européen. Les fonds de capital investissement et dettes privées accompagnent les PME et ETI française dans la durée, avec un temps d'investissement compris entre 5 et 7 ans. Cet accompagnement contribue à la croissance forte de ces entreprises (+12,6 % de chiffres d'affaires en 2021 contre +8,2 % pour le PIB nominal). De 2016 à 2021, les entreprises accompagnées par ces fonds ont créé 280 000 emplois, soit une croissance annuelle moyenne des effectifs de 4,2 %, significativement supérieur à la croissance annuelle moyenne de l'emploi dans l'ensemble du secteur marchand en France (+1,3 %).

Au-delà des fonds de capital investissement, il faut également citer les fonds d'infrastructure¹⁴⁹ qui jouent un rôle clé dans le verdissement de l'économie française. En 2022, ces fonds ont investi 11,6 Md€, dont 84 % ont été alloués à des projets européens (27 % en France). La majorité des investissements concerne les énergies renouvelables (3,9 Md€) devant les télécommunications avec notamment l'équipement en fibre du territoire (3,7 Md€) et les transports (1,9 Md€).

La mobilisation de l'épargne des particuliers offrira un nouveau relais de croissance à cette classe d'actifs tout en offrant un meilleur profil risque rendements aux épargnants

Historiquement, les fonds investis en actifs non cotés lèvent leurs fonds en majorité auprès d'investisseurs institutionnels (assureurs, fonds de pension, fonds de fonds etc.). Sur le segment du capital investissement, 84 % des 25,5 Md€ levés en 2022 provenait d'investisseurs institutionnels (dont 2,4 % en unités de compte d'assurance vie). Le reste provenait de personnes physiques mais également de bureaux de gestion de patrimoines familiaux (*family offices*). Sur le segment infrastructure, la part des épargnants particuliers est encore plus réduite

¹⁴⁶ Données : Banque de France

¹⁴⁷ Titres de dette et de capital.

¹⁴⁸ Sources : France Invest.

¹⁴⁹ Sources France Invest : [France Invest](#)

avec 1 % seulement des souscriptions réalisées par des personnes physiques et des bureaux de gestion de patrimoines familiaux (*family offices*).

Or le contexte macroéconomique actuel compromet la croissance dans les années à venir de ces levées de fonds institutionnels. La chute des prix des actifs cotés en 2022 a conduit à une hausse automatique de la part des actifs non cotés dans le bilan de ces investisseurs, via un effet dit « dénominateur ». Beaucoup de ces investisseurs atteignent ainsi leur plafond d'exposition aux actifs non cotés. Ce phénomène est perceptible à travers les levées de fonds du second semestre 2022 (8,5 Md€ hors infrastructure), en net ralentissement par rapport au premier semestre de l'année (17 Md€).

L'accès à l'épargne des particuliers apparaît ainsi comme un relais de croissance indispensable pour maintenir et accroître dans la durée la contribution de ces fonds au financement de l'économie. Cette perspective offre un double bénéfice en termes de dynamisation de l'épargne des particuliers. Si ces actifs sont plus risqués, ils sont également plus rémunérateurs à long-terme pour les épargnants. Ainsi, sur la période 2007-2021, les performances annuelles du capital-investissement étaient de 12,2 % contre 5,1 % pour le CAC 40 et 2,7 % en moyenne pour les contrats euros en assurance-vie à la même période¹⁵⁰.

Les conditions de souscription pour les fonds professionnels (tickets minimums et ratios) sont aujourd'hui trop restrictives

Les conditions de souscriptions des fonds dits professionnels peuvent être jugées actuellement trop contraignantes. En effet, ces fonds ne peuvent être souscrits que par des épargnants disposant de l'expérience, des connaissances et de la compétence nécessaire au regard des risques ou par des épargnants affectant au minimum 100 000 euros sur ces fonds. Par ailleurs, ces fonds ne peuvent représenter plus de 50 % de l'ensemble des encours du contrat¹⁵¹. Ces conditions qui limitent très fortement les encours sur ces supports d'investissement pourraient être assouplies afin de prévoir un accès plus facile à ces fonds tout en préservant la sécurité des épargnants se trouvant dans une situation de gestion pilotée, dans la mesure où ce mode de gestion se trouvera encadré par la loi (mesures complémentaires sur les mandats d'arbitrage).

Aujourd'hui le type de supports accessibles en assurance vie sont différents de ceux accessibles via un plan d'épargne retraite. Certains fonds permettant d'accéder à des titres non cotés ne sont accessibles qu'en assurance vie. Or, le PER a vocation à avoir une durée de détention structurellement plus longue que celle de l'assurance vie. Le PER paraît donc être un support particulièrement adapté pour les titres non cotés dont la durée de détention recommandée est longue. Ainsi, un alignement des types de fonds accessibles entre les deux supports pourrait être envisagé, notamment en rendant éligibles des FPS (fonds professionnel spécialisé) et des FPCI (fonds professionnel de capital investissement) au PER.

¹⁵⁰ Source France Invest et EY.

¹⁵¹ Ces conditions sont assouplies lorsque le fonds a reçu la dénomination ELTIF.

Absence de devoir de conseil au cours de la vie du contrat

La jurisprudence ne reconnaît pas, à ce jour, de devoir de conseil général à la charge de l'assureur pour les contrats d'assurance vie en cours d'exécution. Par exemple, en matière de fiscalité, la Cour de cassation retenait qu'il appartenait à l'assuré de « prendre conseil » en la matière et écartait ainsi une faute de l'assureur sur ce fondement¹⁵². Cependant, récemment, la chambre commerciale de la Cour de cassation a confirmé, dans un arrêt du 10 mars 2021, l'existence d'un devoir de conseil du distributeur lors d'un arbitrage et précisé les modalités d'évaluation du préjudice subi par l'assuré : « le manquement d'un assureur ou d'un courtier à son obligation d'informer, à l'occasion d'un arbitrage, le souscripteur d'un contrat d'assurance-vie libellé en unités de comptes sur le risque de pertes présenté par un support d'investissement, ou à son obligation de le conseiller au regard d'un tel risque, prive ce souscripteur d'une chance d'éviter la réalisation de ces pertes »¹⁵³. La mise à jour le 21 février 2020 de la recommandation de l'ACPR susmentionnée a permis de reconnaître la nécessité d'un devoir de conseil à l'occasion d'une opération entraînant une modification significative du contrat en tant que bonne pratique. Cependant, un tel un tel devoir de conseil en cours d'exécution du contrat ne dispose pas d'une assise textuelle explicite et solide dans le code des assurances.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est double : d'une part, mieux financer l'économie en permettant une meilleure allocation de l'épargne des français, d'autre part, permettre aux épargnants qui le souhaitent de s'exposer à une classe d'actifs présentant un couple risque/rendement plus élevé.

Pour cela :

- Le PER apparaît comme le support le plus adéquat pour renforcer la part d'épargne investie vers le non coté et pour contribuer au financement des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) cotées, en raison de son caractère intrinsèque de long terme et de sa gestion pilotée par horizon par défaut. Une mobilisation accrue de l'épargne des PER vers ces actifs serait de nature à améliorer sensiblement leur contribution au financement de l'économie ;
- L'assurance-vie, dont la durée de détention moyenne est de 12,5 ans, présentera désormais systématiquement l'option d'une gestion pilotée profilée (GPP), et permettra une amélioration de la performance attendue de l'épargne au travers d'une allocation accrue vers les PME/ETI. La GPP permettra une mobilisation plus forte des investissements, favorisant l'intégration d'une part minimale des encours vers le non coté et le financement des PME et ETI cotées. Une obligation de présentation de ce mode de gestion pilotée au moment de la souscription du contrat sera inscrite dans la loi ;

¹⁵² [Cass. Ire civ., 12 déc. 1995, no 93-20.268](#) ; [Cass. com., 23 janv. 2007, no 05-14.780](#).

¹⁵³ [Cass. Com. 10 mars 2021,19-16.302](#), publié au bulletin

- Le développement du non coté est aussi poursuivi à travers un élargissement des fonds éligibles et un assouplissement des conditions de souscription. Il s'agit en particulier de tirer les conséquences de la révision récente du règlement relatif aux fonds européens d'investissement de long terme (ELTIF 2.0)¹⁵⁴, en garantissant l'accès des épargnants à ces produits via le PER et l'assurance vie, sans conditions restrictives tenant à la politique d'investissement de ces fonds, au profil de l'assuré ou au montant de la souscription.

Cette exposition à des classes d'actifs présentant un risque accru nécessite de renforcer la protection des épargnants. Pour cela, un devoir de conseil tout au long de la vie du contrat est proposé.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Pour le PER

1) Prévoir des solutions de droit souple pour inciter les acteurs de la place à intégrer systématiquement du non coté et des actifs finançant les PME/ETI cotées dans les grilles de GP. Un travail avec la Place comme avec les autorités de supervision (AMF, ACPR) aurait pu être mené pour obtenir l'engagement de l'incorporation systématique du non coté ou d'actifs finançant les PME/ETI cotées dans les grilles de gestion utilisées, notamment à travers la sensibilisation et la formation des distributeurs. Au regard des enjeux, cette option paraît insuffisante pour atteindre l'objectif fixé. Il a d'ailleurs été mobilisé depuis 2011 pour les produits ancêtres du PER sans résultat significatif (voir *supra*)

2) Prévoir un minimum d'actifs non cotés ou d'actifs finançant les PME/ETI cotées dans certaines grilles de gestion pilotée par horizon couplée à un élargissement des actifs éligibles au PER. Il s'agit de l'option qui a été retenue par le Gouvernement.

Pour l'assurance-vie

Contexte de l'activité d'arbitrage et de la gestion pilotée en assurance vie

A l'exception du plan d'épargne retraite, les produits d'épargne assurantiels ne font pas l'objet d'un encadrement des activités d'arbitrages. Elles ne sont encadrées que par les dispositions générales du code civil ([articles 1984 et suivants du code civil](#)). Les pratiques sont très hétérogènes mais il est possible de distinguer trois situations :

- **La gestion dite pilotée.** En fonction d'un profil de risque attribué à l'adhérent ou au souscripteur, l'assureur ou un tiers au contrat opère pour son compte des arbitrages selon une grille de gestion standardisée. En pratique, une convention de mandat régies par les

¹⁵⁴ [Règlement \(UE\) 2015/760 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme, tel que modifié par le règlement UE 2023/606.](#)

dispositions générales du code civil peut être prévue ou ce mode de gestion peut être régie sans convention de mandat car le contrat prévoit que l'adhérent ou le souscripteur renonce ou ne prévoit pas de faculté d'arbitrage entre supports.

- **La gestion « sous mandat »** stricto sensu : elle renvoie aux cas où un contrat de mandat au sens du code civil est conclu entre l'adhérent et le mandataire. En pratique, cette désignation renvoie à des modalités de gestion plus personnalisées et non standardisées. Elle est davantage réservée à une clientèle plus aisée.
- **La gestion pilotée par horizon du plan d'épargne retraite** : Pour le PER assurantiel, la loi PACTE a prévu un mode de gestion, fixé à l'[article L. 224-3 du code monétaire et financier](#) et par l'[arrêté du 7 août 2019 portant application de la réforme de l'épargne retraite](#), la gestion pilotée par horizon permettant une désensibilisation progressive du risque et fixant trois profils : prudent, équilibré et dynamique. Sauf décision contraire expresse du titulaire, ce mode de gestion est prévu par défaut.

Le code des assurances prévoit des obligations spécifiques pour les assureurs en matière de protection du consommateur. L'assureur doit conseiller un contrat cohérent avec les exigences et les besoins du souscripteur et préciser les raisons qui motivent ce conseil¹⁵⁵. Il peut par ailleurs refuser d'accepter certains arbitrages¹⁵⁶.

Concernant, le mode gestion à retenir :

Option 1 : sur le modèle du PER, prévoir une gestion pilotée par horizon. Une désensibilisation progressive du risque serait prévue en fonction de l'horizon retenu par l'épargnant au moment de la souscription. Cette option présente la difficulté qu'à la différence du PER, l'assurance-vie ne comporte pas un horizon unique ou principal de liquidation mais peut répondre à une grande diversité de situations qui peuvent évoluer au cours du temps : transmission d'un patrimoine, constitution d'une épargne en vue de la retraite, etc. Par ailleurs, la fixation d'un horizon apparaît complexe pouvant entraîner une sécurisation trop rapide de l'épargne investie, au détriment du rendement, et générer des coûts de gestion et, *in fine*, de perte de valeur pour l'épargnant comme pour le système de financement des entreprises.

Option 2 : prévoir une gestion pilotée sans horizon mais par sécurisation progressive de l'épargne à travers le devoir de conseil pour adapter le profil de gestion au cours du temps en assurance-vie et protéger l'épargnant. Cette option paraît mieux répondre à la pluralité des objectifs de l'assurance-vie tout en offrant des garanties à travers un devoir de conseil permettant de s'assurer que le profil de risque correspond toujours aux appétences de l'épargnant.

Concernant, la portée de ce mode de gestion :

¹⁵⁵ [Article L. 521-4 du code des assurances](#).

¹⁵⁶ [Article L. 131-4 du code des assurances](#) : l'assureur peut suspendre ou restreindre les facultés d'arbitrage lorsqu'une UC est constituée de parts ou d'actions d'un OPC qui fait l'objet d'une suspension du rachat ou de l'émission de ses parts ou actions et qui n'est pas en mesure de publier une valeur liquidative.

Option 1 : sur le modèle du PER prévoir une gestion pilotée par défaut. Au regard des masses en jeu, une gestion pilotée profilée par défaut suppose de s'assurer de la capacité d'absorption du marché, à la différence du PER qui était créé en même temps que la GPH.

Option 2 : prévoir une obligation de présentation de ce mode de gestion sur le modèle de l'obligation de présentation des unités de compte labélisées prévue à l'article L. 131-1-2 du code des assurances. Cette obligation de présentation permet au secteur de s'acclimater avec la généralisation de cette technique de gestion déjà présente sur le marché.

Concernant le devoir de conseil

Dans un premier temps, une obligation de conseil annuel de l'assurée a été envisagée. L'échange avec les parties prenantes, assureurs comme représentants des assurés, a conduit à écarter cette piste, car elle pouvait constituer un irritant pour un grand nombre d'assurés en plus d'être opérationnellement lourde à déployer pour les assureurs et potentiellement génératrice de surcoûts.

3.2. OPTION RETENUE

a) Définition d'un mode de gestion piloté adapté au profil de chaque épargnant pour l'assurance-vie

Cette mesure vise une réforme ambitieuse promouvant une logique de service fondée sur une analyse des profils d'investissement des assurés et une prise en compte de leur aversion au risque, de leurs horizons d'investissement et de leur espérance de rendement.

A compter de l'entrée en vigueur de la loi, tous les contrats d'assurance-vie devront proposer aux adhérents ou aux souscripteur une stratégie d'investissement fondée sur des profils d'allocation de l'épargne définis par voie réglementaire. Sur le modèle du PER et de l'arrêté du 7 août 2019, plusieurs profils pourraient être mis en place en fonction du profil de risque et de l'horizon de placement choisi par l'épargnant : une allocation par défaut des versements sur un profil « équilibré » et deux autres profils « prudent » et « dynamique » qui constitueraient des alternatives.

Pour tirer les leçons des résultats obtenus sur le PER, un fléchage plus directif des investissements serait introduit, en intégrant une part minimale des encours vers le non coté ou les actifs finançant les PME/ETI cotées.

Le profil de risque pourrait être modifié à tout moment. Les frais pour réaliser cette modification sont nuls.

b) Instauration d'une part minimale de non coté et de titres finançant les PME/ETI dans la grille de la GPH du PER

Le PER comporte, par défaut, une gestion pilotée par horizon (GPH) prévoyant un investissement dans des actifs sans risque à proximité de la liquidation du contrat sous forme de désensibilisation, avec une modulation selon le profil de l'épargnant : profil équilibré (profil d'allocation par défaut), ou profils prudent ou dynamique.

Une part minimale d'actifs finançant les actifs non cotés ou les PME/ETI cotées est instaurée dans les grilles de GPH, qui sont fixées par arrêté¹⁵⁷. Pour ce faire, une modification législative est nécessaire pour la sécurisation du dispositif, le cadre légal actuel ne prévoyant qu'une allocation « *permettant de réduire progressivement les risques financiers* »¹⁵⁸ à mesure que la date de liquidation du contrat se rapproche selon une approche de désensibilisation. C'est le financement d'actifs non cotés ou des PME/ETI cotées, en particulier dans le cadre de l'industrie verte, qui apparaît au Gouvernement comme un motif d'intérêt général suffisant pour permettre la création de ce dispositif.

c) Elargissement et alignement des actifs non cotés éligibles via l'assurance vie et le PER

Le présent article prévoit pour l'assurance-vie et le plan d'épargne retraite un élargissement des actifs éligibles :

- Pour l'assurance-vie, l'ajout de la référence à la sous-section 5 de la section 2 du chapitre IV du titre Ier du livre II du code monétaire et financier permet de rendre éligible par un décret en Conseil d'Etat des unités de compte constituées de parts d'OFS (organismes de financement spécialisés) à l'assurance-vie ;
- Pour le plan d'épargne retraite, la création d'un article L. 224-3-1 du code monétaire et financier, par parallélisme avec l'article L. 131-1-1 du code des assurances, permet de rendre éligible par un décret en Conseil d'Etat les mêmes parts de fonds d'investissement alternatifs ouverts à des investisseurs professionnels de fonds professionnels que pour l'assurance-vie, notamment les FPS, les fonds professionnels de capital investissement (FPCI), les fonds professionnels à vocation générale (FPVG) et les OFS.

En l'état du droit, les OFS sont éligibles au référencement en UC sans conditions, sur le fondement de l'article L. 131-1 et de l'article R. 332-2 A 2° du code des assurances. Il est toutefois prévu de supprimer cette disposition, les OFS, compte tenu de la nature professionnelle de ces fonds, ayant davantage vocation à être référencés sur le fondement de l'article L. 131-1-1, dans les conditions protectrices prévues par cet article.

Il est également prévu des conditions de souscriptions plus souples pour ces parts de fonds d'investissement alternatifs ouverts à des investisseurs professionnels :

¹⁵⁷ Voir l'[arrêté du 7 août 2019 portant réforme de l'épargne retraite](#).

¹⁵⁸ [Article L. 244-3 du code monétaire et financier](#).

- Pour l'assurance-vie et le plan d'épargne retraite, les conditions de souscriptions tenant à la situation financière, aux connaissances ou à l'expérience en matière financière du contractant ou du titulaire du plan sont levées lorsque le fonds a reçu l'autorisation d'utiliser la dénomination « ELTIF » conformément au [règlement \(UE\) n° 2015/760 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme](#) et peut être commercialisé auprès d'investisseur de détail au sens du point h) du paragraphe 3 de l'article 3 du même règlement. La levée des conditions restrictives réplique simplement l'état du droit pour la souscription en compte titre, depuis la révision du règlement ELTIF publié le 15 mars 2023¹⁵⁹. Cette révision dite ELTIF 2.0 (cf. article 13 du présent projet de loi), lève en effet les conditions restrictives à la souscription de ces fonds prévues par la première version du règlement (en particulier un ticket minimum d'investissement de 10 000€ représentant au maximum 10% du patrimoine financier de l'épargnant). Cet assouplissement se justifie car le règlement prévoit déjà des conditions permettant d'offrir des garanties suffisantes à un investisseur particulier sans rendre nécessaire l'ajout de conditions supplémentaires : il prévoit notamment un encadrement strict des actifs éligibles, du recours à l'effet de levier et de la gestion de la liquidité du fonds. Les modalités de souscription en compte titre, prévues par le règlement général de l'AMF font directement référence au règlement européen et seront donc modifiées dès l'entrée en application de la révision. Ce n'est pas le cas des conditions définies par le code des assurances pour la souscription en UC et par le code monétaire et financier pour le PER, qui doivent donc être modifiées ;
- Pour le plan d'épargne retraite : dans la mesure où la gestion pilotée par horizon prévoit une sécurisation progressive de l'épargne investie, il est apparu justifié d'assouplir les conditions de souscription à ces fonds au regard des garanties prévues par ce mode de gestion. Les conditions tenant aux connaissances ou à l'expérience en matière financière du contractant n'apparaissent pas nécessaires. Des conditions plus souples pourront également être prévues par voie réglementaire concernant le ticket minimal de souscription lorsque le plan fait l'objet d'une gestion pilotée par horizon.

d) Définition d'un devoir de conseil tout au long de la vie en assurance-vie

Il est proposé de renforcer la protection de l'épargnant en assurance-vie par l'insaturation d'un devoir de conseil en cas de :

- Changement de situation personnelle de l'assuré. ;
- Pour les contrats dormants, c'est-à-dire des contrats sur lesquels aucune opération n'a été effectuée ou seulement des opérations programmées ;

¹⁵⁹ [Règlement \(UE\) 2023/606 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2023 modifiant le règlement \(UE\) 2015/760 en ce qui concerne les exigences relatives aux politiques d'investissement et aux conditions de fonctionnement des fonds européens d'investissement à long terme et la définition des actifs éligibles à l'investissement, les obligations en matière de composition et de diversification du portefeuille et l'emprunt de liquidités et d'autres dispositions des statuts des fonds.](#)

- En cas d'opération significative, comme souhaitait l'instaurer la proposition de loi relative à la protection des épargnants.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article prévoit :

- La création d'un article L. 132-5-4 afin de compléter le chapitre Ier du titre III du livre Ier du code des assurances afin de créer une GPP pour l'assurance vie ;
- La modification des articles L. 131-1-1 du code des assurances et la création de l'article L. 224-3-1 du code monétaire et financier afin d'élargir l'accès aux actifs non cotés via l'assurance vie et le PER ;
- Pour renforcer le devoir de conseil, l'article L. 522-5 du code des assurances est modifié et complété par un III.
- Une modification de l'article L. 224-3 du code monétaire et financier afin de permettre l'introduction de parts minimales d'actifs non cotés dans la gestion pilotée par horizon du PER ;
- La coordination des précédentes dispositions dans le code de la mutualité en employant la terminologie adaptée aux mutuelles et aux institutions de prévoyance : modification de l'article L. 223-2 et modification de l'article 223-2-1.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Pour l'assurance-vie ou les PER ouverts sous la forme d'un contrat d'assurance de groupe, afin d'assurer la compatibilité du dispositif avec le droit européen seules les unités de compte seraient concernées, la directive « Solvabilité II » n'autorisant les Etats membres à exiger de la part des entreprises d'assurance qu'elles investissent dans des catégories d'actifs déterminées¹⁶⁰ que si le risque de l'investissement est porté par l'assuré.

Les dispositions devraient être telles qu'elles permettent toujours à l'assureur d'être capable d'exercer son devoir de conseil, afin d'optimiser la performance pour son client : il doit se renseigner sur le niveau de connaissances financières du client potentiel et notamment de sa capacité à subir des pertes et son appétence au risque avant de lui proposer un produit¹⁶¹.

Concernant le devoir de conseil dans la durée, la DDA est d'harmonisation minimale et laisse la possibilité aux Etats-membres de prendre des mesures plus restrictives. La France a rendu le

¹⁶⁰ Article 133 de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II).

¹⁶¹ Articles 20 et 30 de la directive 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances (DDA).

conseil obligatoire de longue date, allant d'ores et déjà plus loin que la directive en la matière, et a conservé cette spécificité.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Effets de l'instauration d'une part minimale de non coté et de titres de PME/ETI cotées dans la GPH du PER

Une telle mesure pourrait avoir un effet significatif sur le financement des PME/ETI : 1 à 2 Md€¹⁶² pourraient être orientés chaque année vers le non coté ou les PME/ETI cotées, selon une estimation des effets de la mesure limitée aux nouvelles souscriptions et adhésions à des PER. Cette modification inciterait les gestionnaires à faire évoluer les grilles de gestion de leur stock de PER afin de limiter les coûts de gestion engendrés par la coexistence de plusieurs grilles.

Création d'une GPP pour l'assurance vie

Afin de développer le recours à cette GPP, une obligation de présentation de ce mode de gestion pilotée au moment de la souscription du contrat, voire en cas d'événement significatif en cours de vie du contrat, sera inscrite dans la loi, sur le modèle de l'obligation de présentation des UC labélisées prévues dans PACTE. En prenant en compte l'effet sur les seuls versements supplémentaires, en rythme de croisière, 1,5 à 3 Md€ pourraient être fléchés chaque année par ce nouveau mode de gestion¹⁶³.

Si l'adoption de ce mode de gestion concernait 10 % des encours d'assurance-vie, 10 à 20 Md€ pourraient être orientés vers des actifs non cotés ou les titres des PME/ETI cotées. En fonction du calibrage retenu, une période de transition pourrait être nécessaire pour développer l'offre de fonds aux particuliers (*retail*) de capital-investissement adaptés à la liquidité de l'assurance-vie.

Adaptés aux préférences de chaque épargnant, ces modes de gestion profilées permettent une meilleure allocation de l'épargne : selon des données de France Assureurs, au premier semestre 2021, la part des unités de compte est supérieure de plus 20 points pour les encours d'assurance-vie en gestion pilotée (43 %) à celle des encours en gestion libre (21 %).

¹⁶² Extrapolation à partir des encours moyen des contrats (11 300 euros), du nombre de nouveaux contrats et adhésions à des contrats collectifs (près de 2,4M entre le 30 juin 2021 et le 30 juin 2022), d'un taux de recours de 50% à la GPH et d'une allocation minimale moyenne comprise entre 10% et 15%.

¹⁶³ Extrapolation à partir des cotisations versées entre décembre 2021 et décembre 2022 (158,4 Mds d'euros), d'un taux de recours de 20% et d'une cible minimum entre 5% et 10%. Cette extrapolation concerne tous les versements réalisés pas uniquement les versements réalisés sur les nouveaux contrats ou les nouvelles adhésions.

Le précédent de l'inscription dans la loi d'une obligation de présentation d'UC labélisées¹⁶⁴, et le fort développement de ces UC ayant suivi (plus de 125 Md€ d'encours au 31 décembre 2021), témoignent du potentiel de la mesure.

L'élargissement des parts de fonds professionnels à l'assurance vie et au PER et l'assouplissement des conditions de souscription en cas de labélisation ELTIF ou de gestion sous mandat ou de gestion pilotée par horizon sont de nature à faciliter l'atteinte des cibles fixées. Au regard de l'expérience de la loi PACTE, l'impact sur les contrats ou plans en gestion libre devrait être plus faible puisque des conditions strictes pourraient continuer à s'appliquer pour les fonds ne disposant pas de la dénomination ELTIF. Au 31 décembre 2021, selon des données de France Assureurs, les unités de compte constituées de part de fonds de capital investissement représentaient 1,9 Md€ d'encours, malgré une augmentation de plus de 120 % sur un an.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La présente réforme s'applique à l'ensemble des entreprises d'assurance-vie en France. Elle concernera les 222 entreprises (108 mutuelles relevant du code de la mutualité, 32 instituts de prévoyance relevant du code de la sécurité sociale et 82 entreprises et sociétés d'assurance relevant du code des assurances). Cette mesure impacte également les intermédiaires en assurance, soit environ 50 000 courtiers.

Un impact positif sur le financement des entreprises est attendu mais aussi sur l'accompagnement sur le développement dans la mesure où il s'agit d'un service offert par les fonds de capital-investissement. A titre illustratif, les sociétés de capital-investissement accompagnent 7 400 entreprises en France, dont 80 % de PME¹⁶⁵.

Sur les gestionnaires de PER¹⁶⁶ et sur les entreprises d'assurance, les mutuelles et les institutions de prévoyance qui offrent des contrats d'assurance-vie, la mise en œuvre de ces évolutions pourraient engendrer des coûts de développement. Ces effets sont limités par une entrée en vigueur différé d'un an à compter de la publication de la loi.

4.2.3. Impacts budgétaires

Ces mesures ne reposent sur aucun levier budgétaire ou fiscal (cadre fiscal constant). Elles n'ont donc aucun impact budgétaire négatif.

En permettant une meilleure allocation de l'épargne, elles sont susceptibles d'améliorer le rendement de l'épargne et donc d'avoir un effet positif sur les recettes publiques à travers

¹⁶⁴ [Article L. 131-1-2 du code des assurances.](#)

¹⁶⁵ Sources : France Invest.

¹⁶⁶ Selon l'AFG, environ une vingtaine de gestionnaires d'actifs proposent des PER individuels ou d'entreprise ouverts sous la forme de compte-titres.

élargissement de l'assiette imposable. Ce gain apparaît difficile à estimer car il dépend notamment du comportement d'épargne et des performances.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Néant.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Néant.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Ces mesures permettront un meilleur financement de l'économie, notamment des PME et ETI.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Ces mesures vont permettre aux épargnants particuliers de s'exposer à des actifs à plus hauts rendements que ce soit en gestion libre ou dans le cadre d'une gestion pilotée et donc d'améliorer le rendement de l'épargne ce qui se traduirait par des gains de pouvoir d'achat. Les titres non cotés ou les titres des PME/ETI cotées présentent un couple rendement/risque plus élevé. Mais la durée de détention longue des actifs via l'assurance vie et le PER permet de diminuer la prise de risque par les assurés.

Ces mesures visent également à améliorer la protection de l'épargnant à travers un renforcement du devoir de conseil.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le présent projet de loi a pour objectif de faire de la France la première nation de l'industrie verte en Europe et accompagner l'industrie dans la décarbonation.

Dans cet objectif, la redirection d'une partie de l'épargne vers des actifs non cotés ou les titres des PME/ETI cotées va permettre le financement de PME et d'ETI à la recherche de fonds et contribuant au verdissement de l'économie et de les accompagner dans une démarche de transition énergétique et écologique.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Cet article s'appuie sur les auditions¹⁶⁷ menées par le binôme chargé des enjeux M. le député Damien Adam et M. Michel Paulin dans le cadre de la mission industrie verte entre janvier et mars 2023.

Au-delà des concertations informelles qui ont pu être menées auprès de l'ensemble des parties prenantes (associations d'épargnants, fédérations de professionnels, entreprises), les présentes mesures ont été soumises au Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF), qui a émis un avis favorable lors de sa réunion du 20 avril 2023. La consultation du CCLRF est obligatoire en application de l'article L. 614-2 du code monétaire et financier.

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation facultative du Conseil national de la transition écologique (CNTE), qui a rendu un avis le 4 mai 2023 en vertu de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Pour tenir compte des besoins d'adaptation des entreprises du secteur, une entrée en vigueur différée de douze mois à compter de la publication de la présente loi au *Journal officiel* de la République française est prévue.

¹⁶⁷ https://www.economie.gouv.fr/files/files/2023/Rapport_consultation_PJL_industrie_verte.pdf

Pour maximiser les effets de la mesure sur l'objectif de bonne allocation de l'épargne vers le développement des entreprises, les mesures visant à orienter l'épargne vers les actifs non cotés ou le financement des PME/ETI cotées s'appliquent non seulement aux nouveaux contrats après l'entrée en vigueur de la loi mais aussi aux nouvelles adhésions des contrats d'assurance de groupe déjà en cours. L'objectif d'intérêt général tenant au financement de l'économie permet de justifier cette application à des contrats en cours qui est proportionnée car uniquement limitée aux nouvelles adhésions.

5.2.2. Application dans l'espace

Les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution sont soumises de plein droit aux dispositions du code monétaire et financier, du code des assurances, du code de la mutualité et du code de la sécurité sociale.

a) Application de plein droit de l'article à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint Pierre et Miquelon.

Les statuts de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et de Saint Pierre et Miquelon prévoient que la plupart des lois et règlements y sont applicables de plein droit :

- Le principe de l'applicabilité de plein droit des normes juridiques s'applique à Saint-Barthélemy et Saint Martin, en vertu de leur statut défini par la loi organique du 21 février 2007. L'article LO 6213-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), issu de cette loi, énonce ainsi que : « Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Barthélemy, à l'exception de celles intervenant dans les matières qui relèvent [...] de la compétence de la collectivité [...] l'assurance n'en fait pas partie. » L'article LO 6313-1 du CGCT porte des dispositions identiques pour Saint-Martin. En outre, le code des assurances intègre Saint-Barthélemy et Saint-Martin dans son champ d'application, ses articles L. 200-1 et L. 400-1 disposant ainsi que « Pour l'application du présent livre, les mots : " la France " et les mots : " en France " désignent la France métropolitaine et les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution ainsi que Saint-Barthélemy et Saint-Martin. » ;

- A Saint Pierre et Miquelon, les lois et règlements français sont applicables de plein droit en vertu de l'article LO 6413-1 du CGCT (« Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'exception de celles qui interviennent [...] dans l'une des matières relevant de la compétence de la collectivité [...] l'assurance n'en fait pas partie. »). En outre, le code des assurances intègre Saint Pierre et Miquelon dans son champ d'application.

Le code monétaire et financier s'applique également de plein droit dans les trois collectivités de l'Atlantique.

b) Absence d'application de l'article en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.

En application du principe dit de la « spécialité législative », les lois et règlements ne sont applicables en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et au territoire des îles Wallis et Futuna que sur mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial. Et ce uniquement dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État.

i) Absence d'application de l'article en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

En application de l'article 74 et du titre XIII de la Constitution, la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 et la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 ont doté, respectivement, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française de compétences de droit commun, réservant à l'Etat des compétences d'attribution, limitativement énumérées, dans des domaines considérés comme régaliens. Ces deux collectivités disposent, depuis l'entrée en vigueur desdites lois organiques, la compétence en matière de droit des assurances : (i) l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999 donne expressément compétence à la Nouvelle-Calédonie en matière d'assurance, (ii) l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 ne cite pas l'assurance parmi les matières réservées à l'Etat.

Il résulte du cadre normatif rappelé ci-dessus que l'Etat ne peut désormais plus édicter de règles en matière de droit des assurances qui seraient applicables en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française. Toutefois, en l'absence de texte abrogeant le code des assurances en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les dispositions de ce code expressément étendues à ces territoires, antérieurement à la dévolution de compétences, y demeurent applicables sous réserve que les autorités territoriales ne les aient ni modifiées ni abrogées (article 222 de la loi organique du 19 mars 1999 et article 11 de la loi organique du 27 février 2004). Ce corpus est constitué, dans sa partie législative, de normes antérieures à la loi n°91-716 du 21 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Le projet de loi ne prévoit aucune extension ou adaptation à la Nouvelle-Calédonie ou à la Polynésie française. De même, il ne modifie en aucun cas les dispositions du code des assurances antérieures à 1991, qui continuent à s'appliquer dans ces territoires.

ii) Dans le territoire des îles Wallis et Futuna, les lois et règlements s'appliquent uniquement sur mention expresse, en vertu de l'article 4 de la loi n°61-814 du 29 juillet 1961. L'applicabilité des textes est donc subordonnée à l'adoption d'une disposition expresse d'extension. La portée de ce principe s'étend à tous les textes y compris les textes modificatifs.

Le droit des assurances entre dans le champ des prérogatives de l'Etat. Le statut des îles Wallis et Futuna, fixé par la loi du 29 juillet 1961, lui confère des compétences d'attribution ne comprenant pas l'assurance sauf l'assurance en responsabilité civile des personnes physiques et morales. En outre, le code des assurances en vigueur sur ce territoire n'a pas été actualisé depuis 1991. Les articles du titre III du livre 1er sont applicables dans ce territoire dans leur rédaction en vigueur antérieurement à la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991, sauf exceptions dont l'article L. 131-1-1 ne fait pas partie. Cet article est donc applicable dans sa rédaction antérieure à la loi n°91-716 précitée.

Le projet de loi ne prévoit aucune extension ou adaptation du nouveau régime des nouveaux articles L. 131-1-3 et L. 132-5-4 du code des assurances qu'il crée et du plan épargne retraite qu'il institue au territoire des îles Wallis et Futuna. De même, il ne modifie en aucun cas les dispositions du code des assurances antérieures à 1991, qui continuent à s'appliquer dans ce territoire.

Par ailleurs, si l'Etat est compétent en matière monétaire, bancaire et financière dans les collectivités du Pacifique, le chapitre IV du titre II du livre II du CMF sur les plans d'épargne retraite (articles L. 224-3 et L. 224-3-1) ne s'applique ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie, ni à Wallis-et-Futuna. Les modifications de ces articles prévues par le projet de loi n'y sont par conséquent pas étendues

Enfin, le droit de la mutualité relève des compétences locales des collectivités du Pacifique, les dispositions du projet de loi modifiant le code de la mutualité n'y ont donc été étendues.

5.2.3. Textes d'application

Les dispositions du présent article du projet de loi nécessitent les textes d'application suivants :

- Un décret en Conseil d'Etat afin de fixer les fonds professionnels éligibles et les conditions de souscriptions, le cas échéant allégées en cas de gestion pilotée par horizon, pour les plans d'épargne retraite ;
- Un décret en Conseil d'Etat afin de fixer les fonds professionnels éligibles et les conditions de souscriptions pour l'assurance-vie ;
- Un arrêté pour définir les allocations comprenant une part minimale d'actifs finançant le développement des entreprises non cotées sur un marché réglementé dans le cadre de la GPH du PER ;
- Un arrêté pour définir les allocations comprenant une part minimale d'actifs finançant le développement des entreprises non cotées sur un marché réglementé dans le cadre de la gestion pilotée profilée de l'assurance vie ;
- Pour le devoir de conseil dans la durée :
 - o Un arrêté précisant les durées permettant de qualifier un contrat de « dormant » ;
 - o Un arrêté définissant les « opérations programmées » ;
 - o Un arrêté précisant la liste des opérations susceptibles d'affecter le contrat de façon significative.

Article 18 – Soutien au développement des fonds européens d’investissement de long terme (ELTIF 2.0)

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Cette mesure vise à soutenir le développement d’un nouveau type de fonds d’investissement permettant de flécher l’épargne vers les PME, les ETI, l’immobilier et les projets d’infrastructures. Cet outil permettra d’alléger les contraintes de financement spécifiques auxquels se heurtent ces entités, alors que la décarbonation de l’économie implique des investissements massifs de leur part.

La nouvelle version du règlement sur les fonds européens d’investissement de long terme (ci-après ELTIF) a été publié le 15 mars 2023¹⁶⁸. Créé en 2015¹⁶⁹, ELTIF est un label qui vise l’orientation de l’épargne vers les besoins de long terme de l’économie européenne, notamment la transition écologique et qui confère aux fonds d’investissement alternatifs (FIA) qui en sont dotés un passeport de commercialisation aux investisseurs non-professionnels.

Pour mémoire, la commercialisation transfrontalière des fonds d’investissement est strictement encadrée par le droit de l’Union¹⁷⁰. Seuls les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (ci-après OPCVM) peuvent être commercialisés aux investisseurs professionnels et non-professionnels dans toute l’Union. Les autres véhicules, qualifiés de fonds d’investissement alternatif (ci-après FIA), ne peuvent être commercialisés en dehors de leurs pays de domiciliation qu’à destination des investisseurs professionnels. La gestion collective non cotée (*private equity*, *private debt*, immobilier, infrastructures) ne bénéficie donc d’un marché intégré que vis-à-vis de la clientèle professionnelle, les marchés des épargnants particuliers restent nationaux. Le label ELTIF, en conférant au FIA un passeport de commercialisation y compris pour les épargnants particuliers, permet ainsi l’émergence d’un marché unique de la gestion alternative sur tous ses segments de clientèle.

Pour obtenir ce label, un FIA doit remplir un ensemble de critères dont le principal consiste en un seuil d’investissement dans les actifs de long terme : financement en dette et capital de

¹⁶⁸ Règlement (UE) 2023/606 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2023 modifiant le règlement (UE) 2015/760 en ce qui concerne les exigences relatives aux politiques d’investissement et aux conditions de fonctionnement des fonds européens d’investissement à long terme et la définition des actifs éligibles à l’investissement, les obligations en matière de composition et de diversification du portefeuille et l’emprunt de liquidités et d’autres dispositions des statuts des fonds (ELTIF 2.0).

¹⁶⁹ [Règlement \(UE\) 2015/760 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux fonds européens d’investissement à long terme.](#)

¹⁷⁰ Voir en particulier : Directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et Directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d’investissement alternatifs.

petites et moyennes entreprises (ci-après PME) et d'entreprises de tailles intermédiaires (ci-après ETI), immobilier et projets d'infrastructures.

Avec seulement 2,4 Md€ d'encours sous gestion à fin 2021, ELTIF n'avait pas atteint ces objectifs de diffusion. Partageant le constat de règles de gestion et de commercialisation trop contraignantes, les colégislateurs européens ont adopté fin 2022 une révision ambitieuse du règlement (ELTIF 2.0), qui assouplit et simplifie significativement les critères du label. La France s'était résolument engagée en faveur de cette révision, l'approche générale du Conseil ayant été adoptée sous présidence française de l'Union européenne. Le texte, publié le 15 mars 2023, entrera en application en janvier 2024¹⁷¹.

ELTIF 2.0 peut devenir un outil important pour financer les besoins de long terme de l'économie européenne et en particulier la transition de notre tissu productif vers la neutralité carbone. Cette révision du règlement initial, en simplifiant et en assouplissant les critères du label sans renoncer à un fléchage ambitieux vers les besoins de long terme de l'économie réelle, permettra de massifier ces fonds. Trois principaux impacts sont attendus, qui s'inscrivent tous dans l'objectif du présent projet de loi de mieux orienter l'épargne vers les défis de long terme de notre économie, en particulier la décarbonation de son industrie :

- Pour les entreprises : les ELTIF 2.0 offriront des capitaux de long terme aux PME, ETI et infrastructures de l'Union. Ils contribueront ainsi au financement de la transition de l'économie européenne ;
- Pour les épargnants : ELTIF 2.0 permettra aux investisseurs particuliers d'accéder plus largement aux classes d'actifs non cotées. Celles-ci présentent un profil risque-rendement attractif. Elles offrent également une contribution directe et tangible au financement de l'économie réelle et de sa transition, susceptible de faire écho aux aspirations de nombreux investisseurs ;
- Pour le secteur de la gestion d'actifs : ELTIF 2.0 inaugurerait un marché unique des FIA, à l'instar de celui qu'a créé la première directive OPCVM dans le champ de la gestion cotée en 1985. Un élargissement des débouchés et des économies d'échelle massives sont anticipés. A terme, le label ELTIF pourrait également s'imposer comme une marque, reconnue par les investisseurs internationaux. Tout cela devrait permettre une massification de cette classe d'actifs, indispensable à la transformation de notre tissu productif.

D'ici à l'entrée en application du règlement en janvier 2024, la priorité consiste à adapter notre droit national pour inciter les gestionnaires d'actifs français et les réseaux de distribution à se saisir de ce nouvel outil.

¹⁷¹ [Règlement \(UE\) 2023/606 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2023 modifiant le règlement \(UE\) 2015/760 en ce qui concerne les exigences relatives aux politiques d'investissement et aux conditions de fonctionnement des fonds européens d'investissement à long terme et la définition des actifs éligibles à l'investissement, les obligations en matière de composition et de diversification du portefeuille et l'emprunt de liquidités et d'autres dispositions des statuts des fonds.](#)

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les articles du code monétaire et financier qu'il est proposé de modifier se rapportent au régime des obligations civiles et commerciales et relève, de ce fait, de la loi, en application de l'article 34 de la Constitution.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le label ELTIF procède du règlement (UE) 2015/760 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme, tel que modifié par le règlement UE 2023/606. Ce règlement modifié définit les critères du label (actifs éligibles, ratio d'emprise et d'exposition, plafonds d'endettement en particulier) et définit les modalités de commercialisation aux épargnants particuliers des fonds bénéficiant du label.

Le label est susceptible d'être obtenu par tout fonds d'investissement alternatif au sens de la directive 2011/61/UE sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (dite directive AIFM). Cette directive définit les règles applicables aux gestionnaires de ces fonds mais prévoient également quelques règles applicables à ces fonds eux-mêmes, notamment en matière de gestion de la liquidité ou du levier.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

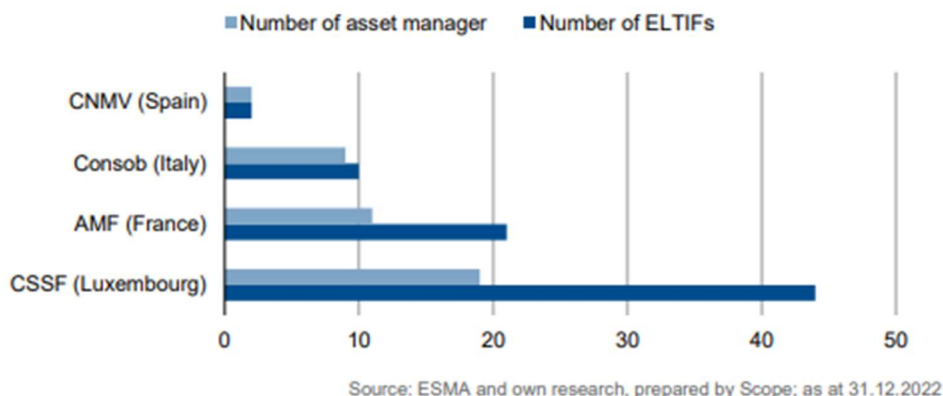
Le règlement (UE) 2015/760 est directement applicable dans tous les Etats membres de l'Union mais il revient à chaque Etat membre de fixer les règles applicables au FIA ayant vocation à être labellisés.

En décembre 2022, 77 FIA avaient reçues le label ELTIF tel que défini par le règlement (UE) 2015/760 avant sa révision (ELTIF 1.0). Le volume total du marché atteignait 11,8 Md€¹⁷².

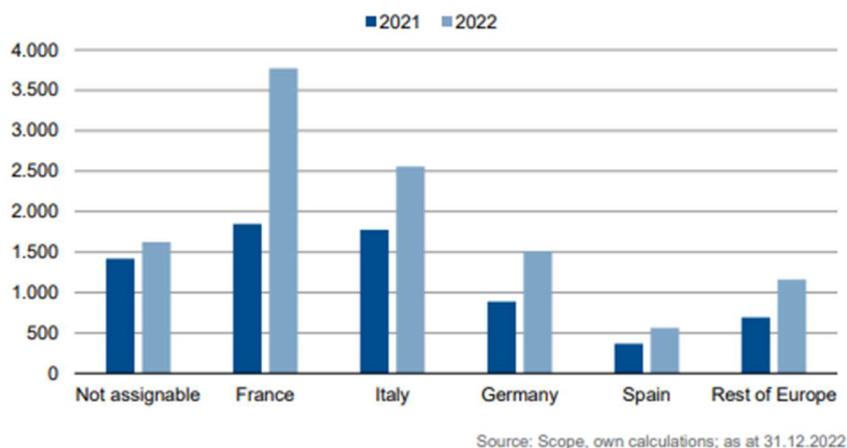
Parmi les Etats de l'Union, la France est une des premières places de domiciliation des ELTIF 2.0 (cf. graphique 1) et le premier marché de commercialisation de ces fonds (cf. graphique 2). 21 FIA français ont reçu le label ELTIF 1.0 et près de 3,8 Md€ de souscriptions ont été constatés sur le marché français.

¹⁷² Source : Scope.

Graphique 1 : Nombre de FIA labellisés ELTIF 1.0 et de gestionnaires de FIA labellisés ELTIF 1.0 par juridiction de domiciliation



Graphique 2 : Répartition des placements dans les ELTIF 1.0 selon le pays d'origine des investisseurs



Parmi les autres Etats membres le Luxembourg est la première place de domiciliation des ELTIF 1.0, avec 44 FIA labellisés soit 57% de l'ensemble. Cette situation s'explique par la spécialisation de l'économie luxembourgeoise dans la gestion d'actifs et l'expérience ancienne de cette place en matière de fonds d'investissement ouverts aux épargnants particuliers. Le Luxembourg est la première place de domiciliation d'organismes de placement collectifs en valeur mobilière (OPCVM).

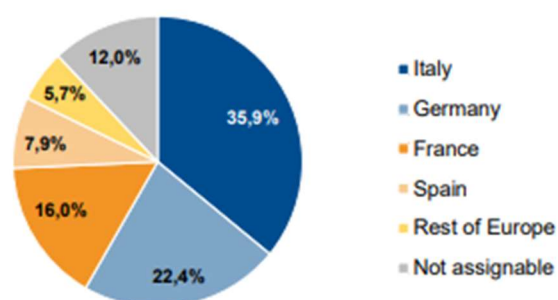
Pour les ELTIF, le Luxembourg s'appuie en particulier sur des catégories de FIA particulièrement compétitifs pour les gestionnaires d'actifs et les investisseurs. Par une récente proposition de loi (bill of law n°8183), le gouvernement du Luxembourg a proposé un ensemble de réformes pour accroître encore la compétitivité de ces véhicules et ainsi renforcer, dans le contexte d'ELTIF 2.0, le *leadership* de ce pays dans la domiciliation d'ELTIF 1.0. En particulier :

- Les FIA ouverts aux investisseurs de détail dits *Part II AIFs* connaissent un assouplissement de leurs règles de fonctionnement pour leur permettre d’exploiter plus librement les possibilités ouvertes par le label ELTIF 2.0 ;
- Les conditions d’accès aux produits non ouverts aux investisseurs de détail (RAIF, SIF, SICAR) sont allégées, le montant minimum de souscription étant notamment abaissé de 125 à 100 000 euros ;
- Le délai laissés aux FIA pour atteindre un volume minimum d’investissement est allongé afin de faciliter la structuration et la montée en charge de ces fonds ;
- Une exemption de taxe de souscription est introduite pour les ELTIF.

Ces modifications du droit national luxembourgeois témoignent de l’ambition de cette place à concentrer la domiciliation d’ELTIF 2.0 en Europe.

Bien qu’elle ne constitue pas une place de domiciliation importante, l’Italie est un point de comparaison intéressant s’agissant de l’accès des épargnants particuliers aux ELTIF. Avec un volume de placement en ELTIF 1.0 de 2,6 Md€, l’Italie est le second marché de commercialisation des ELTIF tout segment confondu et le premier marché sur le segment des épargnants particuliers (cf. graphique 3). La demande des épargnants italiens pour les fonds ELTIF 1.0 est notamment alimentée par un avantage fiscal qui découle de l’éligibilité de ces fonds à une enveloppe d’épargne régulée : de nombreux ELTIF 1.0 prévoient en effet des clauses d’investissement dans des entreprises italiennes ou des entreprises innovantes ce qui les rend éligibles au « Plan Individuel d’épargne » (*Piani Individuali di Risparmio*). Ce plan offre une exemption de taxe sur les plus-values et sur les successions, à l’image de l’assurance-vie française.

Graphique 3 : Part des pays européens dans les souscriptions aux ELTIF 1.0 réalisées par des épargnants particuliers



Source: Scope, own calculations; as at 31.12.2022

En dehors de l'Union européenne, les fonds d'actifs long terme (ci-après LTAF) britanniques constituent également un point de comparaison utile. Après sa sortie de l'Union européenne, le Royaume-Uni a lancé en 2021 cette nouvelle catégorie de fonds conçus pour investir dans des actifs de long terme. Un premier LTAF a été autorisé par le régulateur britannique en mars 2023. Les autorités britanniques travaillent actuellement à l'amélioration du régime LTAF et notamment à l'extension de l'accès des épargnants particuliers à ces produits. Ces travaux s'inscrivent dans la même perspective qu'ELTIF 2.0 : mieux orienter l'épargne des particuliers vers les classes d'actifs non cotés et les besoins de financement prioritaires à long terme.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les modifications apportées au règlement ELTIF (ELTIF 2.0) sont d'application directe. Elle ne nécessite en tant que telles aucune mesure de transposition.

Toutefois, il y a nécessité de légiférer pour exploiter les opportunités offertes par ELTIF 2.0, encourager le développement de ces produits en France et réaliser leur potentiel pour le financement de la décarbonation du tissu productif et en particulier industriel français.

En effet, en l'état actuel du droit national :

- La souscription d'ELTIF 2.0 par les épargnants français est excessivement contrainte dans les enveloppes d'épargne les plus populaires (assurance vie, PER, PEA, PEE) : comme précédemment indiqué, le règlement ELTIF 2.0 assouplit les conditions de commercialisation de ces fonds, en particulier via la suppression du ticket minimum d'entrée de 10 000 euros qui était exigé dans le cadre d'ELTIF 1.0. Les modalités de souscription en compte titre, prévues par le règlement général de l'Autorité des marchés financiers (ci-après AMF), font directement référence aux dispositions du règlement européen, elles seront donc automatiquement assouplies dès l'entrée en application du règlement modifié. Ce n'est pas le cas des conditions de souscription via l'assurance vie et le PER (cf. article 4 du présent projet de loi) ainsi que via le PEA¹⁷³ et l'épargne salariale. Ces conditions procèdent de dispositions législatives autonomes, qui doivent être modifiées. A défaut de ces modifications, les épargnants français ne pourront pas massivement investir dans des ELTIF et ce nouveau produit ne pourra atteindre ces objectifs de contribution au financement de l'économie ;
- La gamme de fonds français n'est pas suffisamment compétitive pour favoriser la domiciliation d'ELTIF 2.0 en France : à court-terme, les fonds professionnels spécialisés (ci-après FPS) et les organismes de financement spécialisés (ci-après OFS) fourniront certes des véhicules suffisamment souples et attractifs pour structurer les

¹⁷³ A noter que les ELTIF sont d'ores et déjà éligibles au PEA-PME.

nouveaux ELTIF 2.0. Mais à moyen terme, plusieurs besoins apparaissent pour accroître encore la compétitivité de ces véhicules : les premières consultations des acteurs ont montré les besoins à cet égard (par exemple s’agissant de l’émission de titres de créances par des FPS, l’émission de parts traçantes par les OFS et les FPS ou encore les modalités de constitutions des sociétés de libre partenariat). De plus, si le label ELTIF 2.0 s’impose comme le produit standard pour l’accès des épargnants particuliers aux classes d’actifs non cotés, il sera également nécessaire de revoir la gamme de fonds nationaux servant le même objectif (FCPR, OPCI, SCPI) afin d’assurer sa complémentarité avec le label ELTIF. Un autre enjeu concerne la transformation en ELTIF 2.0 du stock existant de FIA *retail* ouverts (OPCI et FCPR *evergreen*). Il est nécessaire d’inciter à la labellisation ELTIF 2.0 de ces fonds pérennes et ouverts : en effet, sans modifications législatives ils apparaîtraient rapidement comme moins attractifs que les ELTIF 2.0 qui seront prochainement créés, cette situation pourrait alimenter une décollecte nette sur ces fonds, au détriment de leurs porteurs actuels.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

En cohérence avec le double besoin identifié ci-dessus, les mesures législatives proposés visent les deux objectifs suivants :

- Du côté de l’offre, il faut veiller à ce que les gérants disposent de véhicules compétitifs pour structurer des ELTIF 2.0 en France. Cela implique trois ensembles de mesures :
 - Des mesures de modernisation des fonds professionnels qui seront le support principal des ELTIF 2.0 (OFS et FPS). Cet ensemble de mesures relève de l’article 14 (demande d’habilitation à légiférer par ordonnance) ;
 - Des mesures de modernisation et de rationalisation de la gamme des fonds ouverts aux investisseurs non-professionnels (FCPR, OPCI, SCPI) qui pourra fournir des supports pour la labellisation ELTIF 2.0 ou, au contraire, selon les pratiques de marchés qui émergeront, apparaitre, dans son intégralité ou pour certains produits, redondante avec les fonds professionnels labellisés ELTIF 2.0. Cet ensemble de mesures relève de l’article 14 (demande d’habilitation à légiférer par ordonnance) ;
 - Une mesure d’incitation pour le stock d’OPCI et FCPR existant à rechercher le label ELTIF 2.0, afin d’amorcer la dynamique de labellisation et éviter le risque d’une perte d’attractivité et d’une décollecte massive sur ces fonds.
- Du côté de la demande, il s’agit de garantir l’accès effectif des épargnants français à ses produits. Cela implique trois mesures :
 - L’éligibilité des ELTIF 2.0 à l’assurance vie (article 12 du présent projet de loi) ;
 - L’éligibilité des ELTIF 2.0 au PER (article 12 du présent projet de loi) ;
 - L’éligibilité des ELTIF 2.0 au PEA ;
 - L’éligibilité des ELTIF 2.0 à l’épargne salariale. Cette mesure relève de l’article 14 (demande d’habilitation à légiférer par ordonnance).

Le développement des ELTIF contribuera au financement de la décarbonation de l'économie. En orientant l'épargne vers les PME, les ETI et les projets immobiliers et d'infrastructures, ELTIF 2.0 accroîtra les financements à destination d'acteurs clés de la transition qui se caractérisent par des contraintes de financement particulières. Les fonds ELTIF 2.0 seront en effet orientés vers un ensemble précis d'émetteurs, les plus petites entreprises et les actifs réels, dont les contraintes de financement obèrent la décarbonation. En fléchissant une part plus importante de l'épargne vers ces acteurs, les fonds ELTIF contribueront à lever l'un des obstacles à la décarbonation complète du tissu productif français.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Sur l'incitation à la labellisation ELTIF 2.0 du stock existant de FCPR et d'OPCI. Comme évoqué *supra*, cette mesure vient du constat que ces fonds servent des objectifs proches des fonds ELTIF 2.0 sans proposer toutefois un cadre aussi souple et attractif. Il y a donc un risque que ces fonds, qui peuvent être ouverts, soient progressivement délaissés au profit des ELTIF 2.0, au détriment des porteurs actuels. Dès lors, l'objectif consiste à aménager les règles de ces fonds pour qu'ils puissent fournir des supports compétitifs pour le label ELTIF 2.0. Trois options ont été envisagées pour atteindre cet objectif :

- L'option d'une clause transversale de primauté des règles ELTIF sur les règles du véhicule sous-jacent a été écartée compte tenu de la complexité qu'elle pourrait engendrer. Chaque règle du véhicule sous-jacent devrait être confrontée aux règles du label ELTIF. Dans de nombreux cas, la règle du véhicule et la règle ELTIF pourraient traiter d'objets proches mais pas identiques, d'où une articulation délicate et incertaine ;
- L'option d'une transformation des OPCIs et FCPR en FPS a été écartée compte tenu de ces implications fiscales¹⁷⁴ ;

¹⁷⁴ Les obligations de distribution des OPCIs sous forme de SPPICAV sont régies par deux articles, un dans le Code Général des Impôts (Art. 208, 3^{onies} – qui indique juste que les SPPICAVs sont exonérées d'IS en contrepartie d'une obligation de distribution) et un autre article dans le Code Monétaire et Financier (L.214-69 règle sur les obligations de distribution). Selon L. 214-69, les OPCIs sont donc exonérés d'Impôt sur les Sociétés sur le résultat de l'année N en contrepartie d'obligation minimum de distribution :

- 85% du résultat distribuable des produits immobiliers
- 50% des plus-values de cession immobilières nettes de frais et diminuées des moins-values de cession immobilières nettes de frais
- 100% des dividendes en provenance des sociétés de capitaux bénéficiant d'un régime d'exonération sur les revenus immobiliers
- Les produits ou plus-values relatifs à des actifs immobiliers situés hors de France ne sont pas pris en compte si les conventions fiscales prévoient l'imposition de ces revenus ou plus-value sur le lieu de situation des actifs.

En conséquence, les obligations de distribution qui existent dans les SPPICAVs aujourd'hui pourraient ne pas être exigées demain si la SPPICAV se transforme en FPS SICAV. En effet, les FPS sont juste exonérés d'impôt sans obligation de distribution. Ceci pourrait donc créer un risque fiscal avec la transformation avec des obligations de taxation qui n'existeraient plus ensuite. Par ailleurs, il est fort probable que l'acte de transformation juridique d'une SPPICAV en FPS SICAV ne puisse pas se réaliser en neutralité fiscale

- L'option d'une application des règles du FPS, sans modification de la nature du fonds (FCPR ou OPCI) a été retenue.

Sur l'éligibilité des ELTIF 2.0 au PEA, deux options légistiques étaient possibles :

- L'ajout au 2° de l'article L. 221-31 du code monétaire et financier d'un point dédié aux FIA labellisés ELTIF ;
- L'extension des formes de fonds éligibles au PEA, cette option ayant le mérite de ne pas complexifier la structure de l'article et de tenir compte que les ELTIF structurés autrement que via un OFS ou une SLP sont d'ores et déjà éligible au PEA.

Sur l'éligibilité des ELTIF 2.0 à l'épargne salariale, deux options étaient possibles :

- Ajouter les ELTIF aux fonds éligibles au plan d'épargne entreprise (PEE - article L. 3332-15 du code du travail) : cette option se serait heurtée à la pratique de marché, qui repose pour l'essentiel sur le référencement de FCPE, en introduisant un nouveau type de fonds parmi les fonds éligibles. Elle impliquait aussi une modification du code du travail qui n'est pas modifié par le présent article ;
- L'ajout des parts d'ELTIF parmi les actifs éligibles des FCPE permettra d'introduire plus simplement ces fonds dans les PEE, directement via les décisions d'investissements des gérants et sans modification des fonds référencés dans les plans. Cette mesure relève du code monétaire et financier. De surcroît, elle relève du périmètre de l'habilitation à légiférer par ordonnance demandée (les FCPE étant des placements collectifs) et il est donc proposé de la prendre par ce biais.

3.2. OPTION RETENUE

Sur l'incitation à la labellisation ELTIF 2.0 du stock existant de FCPR et d'OPCI, l'option d'une application des règles du FPS, sans modification de la nature du fonds (FCPR ou OPCI) a été retenue, pour deux raisons :

- Sa simplicité : en dépit de l'innovation juridique qui consiste à modifier les règles applicables à un produit sans en modifier la nature, en pratique, l'exercice de cette option se traduira simplement par l'application des règles du FPS et des critères définis par le CGI pour bénéficier du traitement fiscal spécifique aux OPCI et FCPR. Cette option évite un exercice fastidieux de confrontation de chaque règle de véhicule sous-jacent à celles du label ELTIF ;
- Sa neutralité fiscale : le fonds gardant sa nature de FCPR ou d'OPCI, qui est un des critères visés par le code général des impôts, il pourra continuer de bénéficier de son traitement fiscal spécifique à la seule condition qu'il respecte les autres critères visés par le CGI. Cette neutralité fiscale est explicitée directement dans le texte.

Sur l'éligibilité des ELTIF 2.0 au PEA, l'extension des formes de fonds éligibles au PEA a été retenue, en cohérence avec la rédaction actuelle qui vise les formes de fonds (SICAV et FCP) et non pas les types de FIA.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les mesures proposées :

- Modifient les dispositions législatives du code monétaire et financier relatives au PEA (article L. 221-31) ;
- Permettront de modifier via ordonnance les dispositions législatives du code monétaire et financier relatives aux placements collectifs (chapitre IV du Titre Ier du livre II) et à leurs gestionnaires (titre III et IV du livre V).

Il est à noter qu'il n'est pas proposé de codifier les deux dispositions d'incitation à la labellisation ELTIF 2.0 des FCPR et OPCV, compte tenu de leur application temporaire (durant 24 mois).

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Comme indiqué *supra*, ces mesures visent à tirer parti des nouvelles possibilités offertes par la révision du règlement (UE) 2015/760 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Une multiplication par près de dix de la taille du marché des ELTIF est attendue à horizon cinq ans, avec un volume total d'encours passant de 11,8Md€ fin 2022 à plus de 100 Md€ en 2027 au niveau européen¹⁷⁵. Il est à noter que la Commission, dans l'étude d'impact de sa proposition de révision du règlement publié en 2021, n'avait pas été en mesure de fournir un chiffrage de l'évolution des encours ELTIF sur les prochaines années. Toute estimation de ce type reste en effet conditionnée à l'évolution du marché. Toutefois l'estimation de 100 Md€ d'encours endossée par la fédération des gestionnaires spécialisés sur ce segment témoigne, au

¹⁷⁵ Source : Alternative Investment Management Association

moins en ordre de grandeur, de la contribution au financement de l'économie européenne qui peut être attendue des ELTIF 2.0.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Parmi les 100 Md€ qui seraient levés via des ELTIF d'ici 2027, une part importante (mais non chiffrable en l'état des données disponibles) devrait venir financer les **PME et ETI françaises**. Aucune clause d'investissement en Europe n'est prévue par le règlement ELTIF 2.0 mais il est attendu qu'une part substantielle des investissements soient destinés au pays membres de l'Union, compte tenu du fort biais géographique qui existent sur les classes d'actifs non cotés (les ELTIF seront gérés par des gérants européens qui auront un accès facilité aux actifs européens par rapport aux actifs du reste du monde). La France représentant une part importante des PME et ETI européennes, il est permis d'anticiper un investissement non négligeable en France, *a fortiori* si les gestionnaires d'actifs française se saisissent massivement de ce nouvel outil.

4.2.3. Impacts budgétaires

L'impact budgétaire de ces mesures est nul. Aucun avantage fiscal dédié ni aucune modification des avantages fiscaux existants n'est prévue pour les FIA labellisés ELTIF 2.0. En dépenses de fonctionnement et de personnel, il convient de noter que l'AMF traitera les demandes d'agrément et la supervision de ces fonds sans augmentation dédiée de ses moyens.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Néant.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'AMF traitera les demandes d'agrément et la supervision de ces fonds sans augmentation dédiée de ses moyens.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Néant.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Si l'on fait l'hypothèse d'un encours de 100 Md€ en 2027 et que la France maintient sa part dans le marché des ELTIF destinés aux épargnants particuliers (23% - cf. section 1.4), ELTIF 2.0 pourrait contribuer à l'accès des particuliers aux actifs non cotés à hauteur d'une vingtaine de milliards d'euros.

A titre de comparaison, le volume total à l'heure actuelle des fonds de capital-investissement proposés aux épargnants particuliers dans le cadre de l'assurance vie s'élève à 30 Md€ (cf. article 12).

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Les PME/ETI, projets immobiliers et d'infrastructures qui constituent les cibles investissement des ELTIF font face à des besoins d'investissement massifs pour financer leur décarbonation et plus largement la réduction de leur impact environnemental. Aussi est-il anticipé qu'une part substantielle des 100 Md€ qui pourraient être levés par les ELTIF européens à horizon 2027 contribuent directement à l'atteinte des objectifs environnementaux de la France et de l'Union.

Le développement des ELTIF contribuera ainsi au financement de la décarbonation de l'économie. En orientant l'épargne vers les PME, ETI et projets immobiliers et d'infrastructures, ELTIF 2.0 accroîtra les financements à destination d'acteurs clés de la transition qui se caractérisent par des contraintes de financement particulières. Les fonds ELTIF 2.0 seront en effet orientés vers un ensemble précis d'émetteurs, les plus petites entreprises et les actifs réels, dont les contraintes de financement obèrent la décarbonation. En fléchissant une part plus importante de l'épargne vers ces acteurs, les fonds ELTIF contribueront à lever l'un des obstacles à la décarbonation complète du tissu productif français.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Une première concertation avec les fédérations professionnelles des gestionnaires d'actifs (Association française de gestion, Association des sociétés de placement immobiliers, France Invest) a été conduite en janvier et février 2023. Cette concertation écrite a permis de recueillir l'avis de ces trois associations sur les mesures nécessaires pour atteindre le double objectif fixé dans le contexte de l'entrée en application prochaine d'ELTIF 2.0 : veiller à ce que les gérants disposent de véhicules compétitifs pour structurer des ELTIF 2.0 en France et garantir l'accès effectif des épargnants français à ses produits. Ces concertations écrites ont été complétées par de nombreux échanges oraux avec ces associations et leurs membres.

Le détail des mesures proposées a ensuite fait l'objet d'une nouvelle concertation avec les fédérations de gestionnaires d'actifs en avril 2023. Cela a permis d'échanger sur les options retenues *in fine* et sur les rédactions proposées.

Les présentes mesures ont été soumises au Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF), qui a émis un avis favorable lors de sa réunion du 20 avril 2023, sur le fondement de l'article L. 614-2 du code monétaire et financier. Cette consultation pourrait ne pas être obligatoire dans la mesure où ces dispositions entrent dans les compétences de l'autorité des marchés financiers. Un lien fort existe toutefois entre ces dispositions et celle de l'article 12 qui traitent du référencement en unités de compte des fonds labellisés ELTIF 2.0 et pour lesquels la consultation du CCLRF est obligatoire aux termes de l'article L. 614-2.

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation facultative du Conseil national de la transition écologique (CNTE), qui a rendu un avis le 4 mai 2023 en vertu de l'article L. 133-2 du code de l'environnement.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions permettant aux OPCV et FCPR d'opter pour l'application des règles du FPS en cas de labellisation ELTIF 2.0 est un droit d'option temporaire qui sera applicable pendant vingt-quatre mois à compter de l'entrée en application du règlement ELTIF 2.0 soit le 10 janvier 2024.

L'habilitation à légiférer par ordonnance pour moderniser les règles applicables aux placements collectifs et à leurs gestionnaires sera valable pendant une durée de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi au *Journal officiel* de la République française. Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

La mesure relative à l'éligibilité au PEA ne présente aucune spécificité du point de vue de l'application dans le temps et entrera donc en vigueur dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les mesures envisagées s'appliqueront à l'ensemble du territoire, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna qui sont des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) au regard de l'article 198 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et dans lesquels, en l'état de l'article L. 712-7 du code monétaire et financier, le règlement (UE) 2015/760 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme (ELTIF) n'est pas applicable. Il est prévu d'étendre l'application de ces dispositions à ces territoires via l'habilitation à légiférer par ordonnance.

En revanche, les mesures envisagées s'appliqueront bien à Saint-Barthélemy, PTOM au regard du droit de l'Union européenne, pour lequel en application de l'accord monétaire entre l'Union européenne et la République française relatif au maintien de l'euro à Saint-Barthélemy, à la suite de son changement de statut au regard de l'Union européenne du 12 juillet 2011, le second alinéa de L.712-1 du code monétaire et financier a prévu que : « sont (...) applicables de plein droit les actes juridiques et règles du droit de l'Union européenne, nécessaires au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, relatifs à la législation bancaire et financière, y compris les actes juridiques adoptées par la Banque centrale européenne, à la prévention du blanchiment de capitaux et aux obligations de communication de données statistiques établies par l'Eurosystème ».

S'agissant de l'article L. 221-31 relatif aux plans d'épargne en actions, il n'a pas été rendu applicable dans les collectivités du Pacifique, les modifications de cet article prévues au IV de l'article 13 du projet de loi ne sont donc pas étendues dans ces collectivités.

5.2.3. Textes d'application

Les dispositions permettant aux OPCV et FCPR d'opter pour l'application des règles du FPS en cas de labellisation ELTIF 2.0 nécessiteront des mesures d'application qui seront prises via le règlement général de l'AMF. Il est prévu de prévoir à ce niveau les modalités d'information des investisseurs et de notification de l'autorité des marchés financiers.

Les mesures législatives qui seront prises sur le fondement de l'habilitation à légiférer par ordonnance pourront nécessiter des mesures réglementaires d'application. Celles-ci seront précisément identifiées à l'occasion de la préparation de l'ordonnance.

La mesure complétant l'éligibilité des ELTIF au PEA ne nécessitera pas de textes d'application.

Article 19 – Soutien au développement des fonds européens d’investissement de long terme (ELTIF 2.0) – Demande d’habilitation à légiférer par ordonnance

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

En lien avec l’article 17 du présent projet de loi, cet article vise à soutenir le développement d’un nouveau type de fonds d’investissement permettant de flécher l’épargne vers les PME, les ETI, l’immobilier et les projets d’infrastructures. Cet outil permettra d’alléger les contraintes de financement spécifiques auxquels se heurtent ces entités, alors que la décarbonation de l’économie implique des investissements massifs de leur part.

La nouvelle version du règlement sur les fonds européens d’investissement de long terme (ci-après ELTIF) a été publié le 15 mars 2023¹⁷⁶. Créé en 2015¹⁷⁷, ELTIF est un label qui vise l’orientation de l’épargne vers les besoins de long terme de l’économie européenne, notamment la transition écologique et qui confère aux fonds d’investissement alternatifs (FIA) qui en sont dotés un passeport de commercialisation aux investisseurs non-professionnels.

Pour mémoire, la commercialisation transfrontalière des fonds d’investissement est strictement encadrée par le droit de l’Union¹⁷⁸. Seuls les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (ci-après OPCVM) peuvent être commercialisés aux investisseurs professionnels et non-professionnels dans toute l’Union. Les autres véhicules, qualifiés de fonds d’investissement alternatif (ci-après FIA), ne peuvent être commercialisés en dehors de leurs pays de domiciliation qu’à destination des investisseurs professionnels. La gestion collective non cotée (*private equity*, *private debt*, immobilier, infrastructures) ne bénéficie donc d’un marché intégré que vis-à-vis de la clientèle professionnelle, les marchés des épargnants particuliers restent nationaux. Le label ELTIF, en conférant au FIA un passeport de commercialisation y compris pour les épargnants particuliers, permet ainsi l’émergence d’un marché unique de la gestion alternative sur tous ses segments de clientèle.

¹⁷⁶ Règlement (UE) 2023/606 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2023 modifiant le règlement (UE) 2015/760 en ce qui concerne les exigences relatives aux politiques d’investissement et aux conditions de fonctionnement des fonds européens d’investissement à long terme et la définition des actifs éligibles à l’investissement, les obligations en matière de composition et de diversification du portefeuille et l’emprunt de liquidités et d’autres dispositions des statuts des fonds (ELTIF 2.0).

¹⁷⁷ [Règlement \(UE\) 2015/760 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux fonds européens d’investissement à long terme.](#)

¹⁷⁸ Voir en particulier : Directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et Directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d’investissement alternatifs.

Pour obtenir ce label, un FIA doit remplir un ensemble de critères dont le principal consiste en un seuil d'investissement dans les actifs de long terme : financement en dette et capital de petites et moyennes entreprises (ci-après PME) et d'entreprises de tailles intermédiaires (ci-après ETI), immobilier et projets d'infrastructures.

Avec seulement 2,4 Md€ d'encours sous gestion à fin 2021, ELTIF n'avait pas atteint ces objectifs de diffusion. Partageant le constat de règles de gestion et de commercialisation trop contraignantes, les colégislateurs européens ont adopté fin 2022 une révision ambitieuse du règlement (ELTIF 2.0), qui assouplit et simplifie significativement les critères du label. La France s'était résolument engagée en faveur de cette révision, l'approche générale du Conseil ayant été adoptée sous présidence française de l'Union européenne. Le texte, publié le 15 mars 2023, entrera en application en janvier 2024¹⁷⁹.

ELTIF 2.0 peut devenir un outil important pour financer les besoins de long terme de l'économie européenne et en particulier la transition de notre tissu productif vers la neutralité carbone. Cette révision du règlement initial, en simplifiant et en assouplissant les critères du label sans renoncer à un fléchage ambitieux vers les besoins de long terme de l'économie réelle, permettra de massifier ces fonds. Trois principaux impacts sont attendus, qui s'inscrivent tous dans l'objectif du présent projet de loi de mieux orienter l'épargne vers les défis de long terme de notre économie, en particulier la décarbonation de son industrie :

- Pour les entreprises : les ELTIF 2.0 offriront des capitaux de long terme aux PME, ETI et infrastructures de l'Union. Ils contribueront ainsi au financement de la transition de l'économie européenne ;
- Pour les épargnants : ELTIF 2.0 permettra aux investisseurs particuliers d'accéder plus largement aux classes d'actifs non cotées. Celles-ci présentent un profil risque-rendement attractif. Elles offrent également une contribution directe et tangible au financement de l'économie réelle et de sa transition, susceptible de faire écho aux aspirations de nombreux investisseurs ;
- Pour le secteur de la gestion d'actifs : ELTIF 2.0 inaugurerait un marché unique des FIA, à l'instar de celui qu'a créé la première directive OPCVM dans le champ de la gestion cotée en 1985. Un élargissement des débouchés et des économies d'échelle massives sont anticipés. A terme, le label ELTIF pourrait également s'imposer comme une marque, reconnue par les investisseurs internationaux. Tout cela devrait permettre une massification de cette classe d'actifs, indispensable à la transformation de notre tissu productif.

D'ici à l'entrée en application du règlement en janvier 2024, la priorité consiste à adapter notre droit national pour inciter les gestionnaires d'actifs français et les réseaux de distribution à se saisir de ce nouvel outil.

¹⁷⁹ [Règlement \(UE\) 2023/606 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2023 modifiant le règlement \(UE\) 2015/760 en ce qui concerne les exigences relatives aux politiques d'investissement et aux conditions de fonctionnement des fonds européens d'investissement à long terme et la définition des actifs éligibles à l'investissement, les obligations en matière de composition et de diversification du portefeuille et l'emprunt de liquidités et d'autres dispositions des statuts des fonds.](#)

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'habilitation à légiférer par ordonnance s'inscrit dans le régime prévu à l'article 38 de la Constitution.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le label ELTIF procède du règlement (UE) 2015/760 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme, tel que modifié par le règlement UE 2023/606. Ce règlement modifié définit les critères du label (actifs éligibles, ratio d'emprise et d'exposition, plafonds d'endettement en particulier) et définit les modalités de commercialisation aux épargnants particuliers des fonds bénéficiant du label.

Le label est susceptible d'être obtenu par tout fonds d'investissement alternatif au sens de la directive 2011/61/UE sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (dite directive AIFM). Cette directive définit les règles applicables aux gestionnaires de ces fonds mais prévoient également quelques règles applicables à ces fonds eux-mêmes, notamment en matière de gestion de la liquidité ou du levier.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

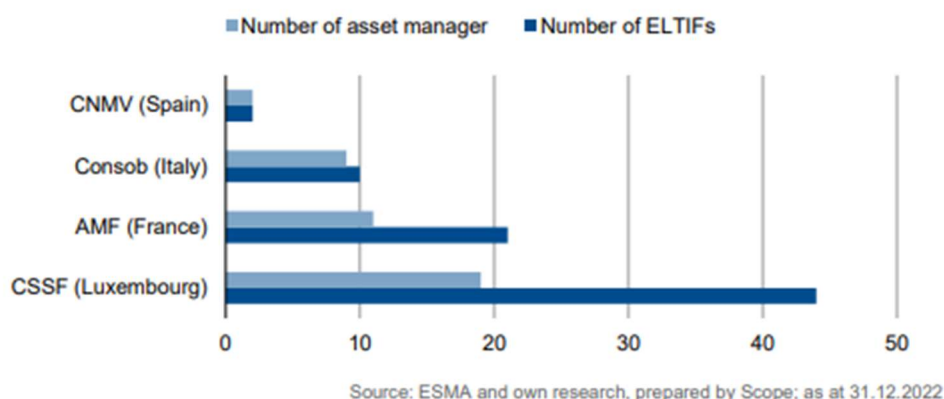
Le règlement (UE) 2015/760 est directement applicable dans tous les Etats membres de l'Union mais il revient à chaque Etat membre de fixer les règles applicables au FIA ayant vocation à être labellisés.

En décembre 2022, 77 FIA avaient reçues le label ELTIF tel que défini par le règlement (UE) 2015/760 avant sa révision (ELTIF 1.0). Le volume total du marché atteignait 11,8 Md€¹⁸⁰.

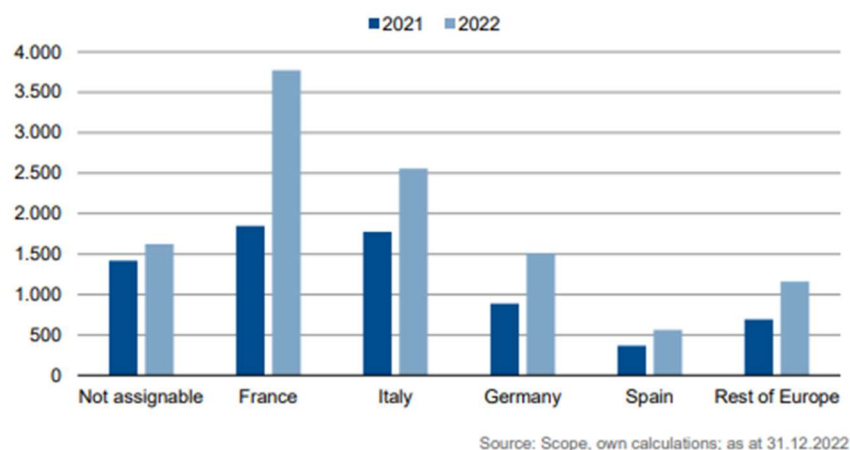
Parmi les Etats de l'Union, la France est une des premières places de domiciliation des ELTIF 2.0 (cf. graphique 1) et le premier marché de commercialisation de ces fonds (cf. graphique 2). 21 FIA français ont reçu le label ELTIF 1.0 et près de 3,8 Md€ de souscriptions ont été constatés sur le marché français.

¹⁸⁰ Source : Scope.

Graphique 1 : Nombre de FIA labellisés ELTIF 1.0 et de gestionnaires de FIA labellisés ELTIF 1.0 par juridiction de domiciliation



Graphique 2 : Répartition des placements dans les ELTIF 1.0 selon le pays d'origine des investisseurs



Parmi les autres Etats membres le Luxembourg est la première place de domiciliation des ELTIF 1.0, avec 44 FIA labellisés soit 57% de l'ensemble. Cette situation s'explique par la spécialisation de l'économie luxembourgeoise dans la gestion d'actifs et l'expérience ancienne de cette place en matière de fonds d'investissement ouverts aux épargnants particuliers. Le Luxembourg est la première place de domiciliation d'organismes de placement collectifs en valeur mobilière (OPCVM).

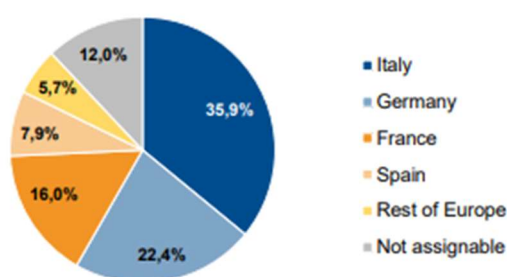
Pour les ELTIF, le Luxembourg s'appuie en particulier sur des catégories de FIA particulièrement compétitifs pour les gestionnaires d'actifs et les investisseurs. Par une récente proposition de loi (bill of law n°8183), le gouvernement du Luxembourg a proposé un ensemble de réformes pour accroître encore la compétitivité de ces véhicules et ainsi renforcer, dans le contexte d'ELTIF 2.0, le *leadership* de ce pays dans la domiciliation d'ELTIF 1.0. En particulier :

- Les FIA ouverts aux investisseurs de détail dits *Part II AIFs* connaissent un assouplissement de leurs règles de fonctionnement pour leur permettre d’exploiter plus librement les possibilités ouvertes par le label ELTIF 2.0 ;
- Les conditions d’accès aux produits non ouverts aux investisseurs de détail (RAIF, SIF, SICAR) sont allégées, le montant minimum de souscription étant notamment abaissé de 125 à 100 000 euros ;
- Le délai laissés aux FIA pour atteindre un volume minimum d’investissement est allongé afin de faciliter la structuration et la montée en charge de ces fonds ;
- Une exemption de taxe de souscription est introduite pour les ELTIF.

Ces modifications du droit national luxembourgeois témoignent de l’ambition de cette place à concentrer la domiciliation d’ELTIF 2.0 en Europe.

Bien qu’elle ne constitue pas une place de domiciliation importante, l’Italie est un point de comparaison intéressant s’agissant de l’accès des épargnants particuliers aux ELTIF. Avec un volume de placement en ELTIF 1.0 de 2,6 Md€, l’Italie est le second marché de commercialisation des ELTIF tout segment confondu et le premier marché sur le segment des épargnants particuliers (cf. graphique 3). La demande des épargnants italiens pour les fonds ELTIF 1.0 est notamment alimentée par un avantage fiscal qui découle de l’éligibilité de ces fonds à une enveloppe d’épargne régulée : de nombreux ELTIF 1.0 prévoient en effet des clauses d’investissement dans des entreprises italiennes ou des entreprises innovantes ce qui les rend éligibles au « Plan Individuel d’épargne » (*Piani Individuali di Risparmio*). Ce plan offre une exemption de taxe sur les plus-values et sur les successions, à l’image de l’assurance-vie française.

Graphique 3 : Part des pays européens dans les souscriptions aux ELTIF 1.0 réalisées par des épargnants particuliers



Source: Scope, own calculations; as at 31.12.2022

En dehors de l'Union européenne, les fonds d'actifs long terme (ci-après LTAF) britanniques constituent également un point de comparaison utile. Après sa sortie de l'Union européenne, le Royaume-Uni a lancé en 2021 cette nouvelle catégorie de fonds conçus pour investir dans des actifs de long terme. Un premier LTAF a été autorisé par le régulateur britannique en mars 2023. Les autorités britanniques travaillent actuellement à l'amélioration du régime LTAF et notamment à l'extension de l'accès des épargnants particuliers à ces produits. Ces travaux s'inscrivent dans la même perspective qu'ELTIF 2.0 : mieux orienter l'épargne des particuliers vers les classes d'actifs non cotés et les besoins de financement prioritaires à long terme.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les modifications apportées au règlement ELTIF (ELTIF 2.0) sont d'application directe. Elle ne nécessite en tant que telles aucune mesure de transposition.

Toutefois, il y a nécessité de légiférer pour exploiter les opportunités offertes par ELTIF 2.0, encourager le développement de ces produits en France et réaliser leur potentiel pour le financement de la décarbonation du tissu productif et en particulier industriel français.

En effet, en l'état actuel du droit national, la gamme de fonds français n'est pas suffisamment compétitive pour favoriser la domiciliation d'ELTIF 2.0 en France. A court-terme, les fonds professionnels spécialisés (ci-après FPS) et les organismes de financement spécialisés (ci-après OFS) fourniront certes des véhicules suffisamment souples et attractifs pour structurer les nouveaux ELTIF 2.0. Mais à moyen terme, plusieurs besoins apparaissent pour accroître encore la compétitivité de ces véhicules : les premières consultations des acteurs ont montré les besoins à cet égard (par exemple s'agissant de l'émission de titres de créances par des FPS, le périmètre des biens dans lesquels les FPS et OFS peuvent investir ou encore l'émission de parts traçantes par les OFS et les FPS ou encore les modalités de constitutions des sociétés de libre partenariat). De plus, si le label ELTIF 2.0 s'impose comme le produit standard pour l'accès des épargnants particuliers aux classes d'actifs non cotés, il sera également nécessaire de revoir la gamme de fonds nationaux servant le même objectif (FCPR, OPCI, SCPI) afin d'assurer sa complémentarité avec le label ELTIF.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

En cohérence avec le besoin identifié d'alignement de notre droit national sur les meilleurs standards européens de structuration et de gestion de fonds d'investissement, **la demande d'habilitation vise à fournir aux gérants des véhicules compétitifs pour structurer des ELTIF 2.0 en France.**

A ce titre, sont d’abord envisagées plusieurs mesures techniques de modernisation des fonds professionnels qui seront le support principal des ELTIF 2.0 les OFS et les FPS. Plusieurs pistes de modifications législatives émergent d’ores et déjà, en particulier :

- L’adaptation du périmètre des biens dans lesquels les FPS et OFS peuvent investir (article L. 214-154, applicable aux OFS par renvoi) : le règlement ELTIF prévoit en effet une définition large des actifs physiques éligibles¹⁸¹, en comparaison de laquelle certains des quatre critères prévus en droit national à l’article L. 214-154 du COMOFI pourrait apparaître excessivement contraignants ;
- La possibilité pour les OFS, d’émettre des parts, actions ou titres de créance supportant un risque de crédit différent (article L. 214-190-1 IV) : cette pratique n’est pas interdite par le règlement ELTIF mais elle reste impossible en droit national ;
- La constitution de sociétés de libre partenariat (SLP) sans personnalité morale afin de créer un véhicule français capable de concurrence les *limited partnership* existant dans d’autres juridictions ;
- L’émission de titres de créances par les SLP : certains investisseurs institutionnels demandent à structurer leur investissement sous la forme de titres de créances plutôt que de parts. Les OFS le permettent mais cette faculté n’a pas été étendue aux SLP.

Sont également envisagés des mesures de modernisation et de rationalisation de la gamme des fonds ouverts aux investisseurs non-professionnels (FCPR, OPCI, SCPI) qui pourront fournir des supports pour la labellisation ELTIF 2.0 ou, au contraire, selon les pratiques de marchés qui émergeront, apparaître, pour certains produits, redondants avec les fonds professionnels labellisés ELTIF 2.0. Ces mesures nécessiteront davantage de recul sur l’évolution du marché mais plusieurs pistes sont d’ores et déjà à l’étude :

- Pour les FCPR, augmenter le seuil de capitalisation boursière de 150 millions d’euros dans les FCPR et l’aligner à 1,5 Mds€ prévu par ELTIF lorsque le fonds est ELTIF ([article L. 214-28](#)) ;
- Pour les OPCI :
 - o Modifications des délais d’atteinte des quotas/ratios des OPCI ([art. L. 214-43 COMOFI](#))
 - o Suppression du quota de dépôts, instruments financiers liquides et liquidités ([art. L. 214-37 2 COMOFI](#))
 - o Relèvement de la limite (40%) d’endettement sur actifs immobiliers non cotés ([art. L. 214-39 COMOFI](#)) pour atteindre le niveau fixé par ELTIF 2.0 (50%)
- Pour les SCPI, réintroduire des propositions adoptées lors du vote de la Loi PACTE (mais censuré par le CC car cavalier législatif) relative à l’extension de l’objet social des SCPI ([article L. 214-115 COMOFI](#))
- Aligner la définition nationale des fonds nourriciers (100% de l’actif investi dans le fonds maître aux termes de [l’article L. 214-24-57 du CMF](#)) avec la définition utilisée par le règlement ELTIF et la directive AIFM (85%)

¹⁸¹ Notamment : « «actif physique»: un actif qui possède une valeur liée à sa substance et à ses propriétés ».

- Ajouter les parts d'ELTIF parmi les actifs éligibles des FCPE afin de rendre les fonds ELTIF accessibles via l'épargne salariale ([article L214-164 COMOFI](#))

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

La première option envisagée consistait naturellement à introduire directement dans le projet de loi les modifications nécessaires. Cette option aurait permis une entrée en vigueur plus rapide de ces modifications et la réactivité est un élément clé pour garantir la compétitivité du cadre national.

Cette option se heurtait toutefois à des contraintes fortes de calendrier : le règlement ELTIF 2.0 n'a été publié au journal officiel de l'Union européenne que le 15 mars 2023, d'où un délai très resserré entre la prise de connaissance du texte finalisé et le dépôt du présent projet de loi. Ces contraintes fortes de calendrier s'accommodent mal du haut niveau de technicité des dispositions : un échange approfondi avec les acteurs de place est nécessaire pour garantir que les mesures envisagées et leur rédaction répondent bien à l'ensemble des besoins identifiés.

Sur chacune des pistes envisagées, l'instruction et la consultation des acteurs de place est encore en cours. Pour plusieurs mesures (notamment celle ayant trait au périmètre des biens dans lesquels les FPS et OFS peuvent investir), des enjeux de protection des investisseurs se posent. Il convient également d'approfondir le parangonnage avec les autres Etats membres pour objectiver l'enjeu de compétitivité. Or de nombreux Etats-membres n'ont pas encore stabilisé les réformes qu'ils entendent mettre en œuvre pour s'adapter à l'entrée en vigueur d'ELTIF 2.0.

L'autre option envisagée a consisté à demander une habilitation à légiférer par ordonnance. Cette voie implique nécessairement un délai plus long avant l'entrée en vigueur des mesures. Mais ce délai n'est pas rédhibitoire si l'on tient compte du fait que la gamme de fonds français compte déjà des véhicules compétitifs et que seuls des ajustements ponctuels sont nécessaires. Ce délai permettra aussi un travail d'instruction et de consultation plus approfondi, prenant appui sur les premiers retours de terrain dans les mois qui suivront l'entrée en application du règlement.

L'option de l'ordonnance a également le mérite de ne pas reporter la prise de ces mesures techniques et urgentes au prochain vecteur législatif, pour lequel aucune échéance n'est fixée à ce stade.

3.2. DISPOSITIF RETENU

La voie d'une demande d'habilitation à légiférer par ordonnance a donc été retenue. En somme, deux raisons expliquent ce choix :

- Une raison temporelle : davantage de recul est indispensable pour arrêter les mesures de modernisation nécessaires, alors que le règlement ELTIF 2.0 n'a été publié que le 15 mars 2023. La pratique de marché montrera, dans les premiers mois d'entrée en application du règlement révisé, quels types de FIA sont plébiscités par les gérants pour structurer des ELTIF 2.0 et les réseaux de distribution pour en commercialiser. Lorsque ces premiers retours du marché seront disponibles, il faudra rapidement prendre les mesures identifiées comme nécessaires afin de préserver la compétitivité de la place boursière de Paris, dans un domaine où certaines juridictions peuvent s'appuyer sur des processus de fabrication de la norme plus rapide et font de l'entrée en application d'ELTIF 2.0 une priorité stratégique;
- Une raison technique : les mesures envisagées pour cette habilitation sont de nature technique, elles consistent en des adaptations ponctuelles des règles applicables aux différentes catégories de FIA français, le cas échéant, en une rationalisation de ces catégories au regard de l'usage qui sera fait des nouveaux fonds ELTIF 2.0 ainsi qu'en des adaptations ponctuelles aux règles applicables aux gestionnaires de FIA. A cet égard, il est notable que la dernière réforme législative importante intervenue dans le domaine des FIA soit également passée par une habilitation à légiférer par ordonnance (l'article 117 de la [loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#) dite loi Sapin II à habilité le Gouvernement à prendre l'ordonnance du 4 octobre 2017 créant les organismes de financement spécialisés¹⁸²).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation. Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts anticipés pour l'ensemble des mesures d'appui au développement des fonds ELTIF 2.0 en France.

Une multiplication par près de dix de la taille du marché des ELTIF est attendue à horizon cinq ans, avec un volume total d'encours passant de 11,8Md€ fin 2022 à plus de 100 Md€ en 2027 au niveau européen¹⁸³. Il est à noter que la Commission, dans l'étude d'impact de sa proposition de révision du règlement publié en 2021, n'avait pas été en mesure de fournir un chiffrage de l'évolution des encours ELTIF sur les prochaines années. Toute estimation de ce type reste en effet conditionnée à l'évolution du marché. Toutefois l'estimation de 100 Md€ d'encours endossée par la fédération des gestionnaires spécialisés sur ce segment témoigne, au moins en ordre de grandeur, de la contribution au financement de l'économie européenne qui peut être attendue des ELTIF 2.0.

¹⁸² [Ordonnance n° 2017-1432 du 4 octobre 2017 portant modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs et du financement par la dette.](#)

¹⁸³ Source : Alternative Investment Management Association

Parmi les 100 Md€ qui seraient levés via des ELTIF d'ici 2027, une part importante (mais non chiffrable en l'état des données disponibles) devrait venir financer les PME et ETI françaises. Aucune clause d'investissement en Europe n'est prévue par le règlement ELTIF 2.0 mais il est attendu qu'une part substantielle des investissements soient destinés au pays membres de l'Union, compte tenu du fort biais géographique qui existent sur les classes d'actifs non cotés (les ELTIF seront gérés par des gérants européens qui auront un accès facilité aux actifs européens par rapport aux actifs du reste du monde). La France représentant une part importante des PME et ETI européennes, il est permis d'anticiper un investissement non négligeable en France, *a fortiori* si les gestionnaires d'actifs française se saisissent massivement de ce nouvel outil.

Les PME/ETI, projets immobiliers et d'infrastructures qui constituent les cibles investissement des ELTIF font face à des besoins d'investissement massifs pour financer leur décarbonation et plus largement la réduction de leur impact environnemental. Aussi est-il anticipé qu'une part substantielle des 100 Md€ qui pourraient être levés par les ELTIF européens à horizon 2027 contribuent directement à l'atteinte des objectifs environnementaux de la France et de l'Union.

Le développement des ELTIF contribuera ainsi au financement de la décarbonation de l'économie. En orientant l'épargne vers les PME, ETI et projets immobiliers et d'infrastructures, ELTIF 2.0 accroîtra les financements à destination d'acteurs clés de la transition qui se caractérisent par des contraintes de financement particulières. Les fonds ELTIF 2.0 seront en effet orientés vers un ensemble précis d'émetteurs, les plus petites entreprises et les actifs réels, dont les contraintes de financement obèrent la décarbonation. En fléchant une part plus importante de l'épargne vers ces acteurs, les fonds ELTIF contribueront à lever l'un des obstacles à la décarbonation complète du tissu productif français.

5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

Le délai demandé (12 mois) vise à ne pas étendre l'habilitation au-delà de ce qui est strictement nécessaire et à préserver un équilibre entre les deux objectifs qui fondent la demande d'habilitation :

- Cette habilitation est demandée afin de pouvoir disposer du recul suffisant pour ajuster les mesures à l'aune des premiers mois qui suivront l'entrée en application du règlement ELTIF 2.0 (en janvier 2024). La nature technique des mesures envisagées nécessitera des consultations multiples des acteurs et des travaux d'instruction approfondis aux niveaux de la direction générale du Trésor et de l'AMF ;
- Pour autant, l'habilitation se justifie également par la nécessité de réagir rapidement dès que les mesures de modernisation de la gamme des fonds et des règles applicables aux gestionnaires auront pu être identifiées. Cette réactivité sera un élément clé pour garantir la compétitivité de la place de Paris sur ce segment.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.