

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

– Suite de l'examen du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (n° 3875 rect.) (*M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général, M. Damien Adam, M. Erwan Balanant, Mme Aurore Bergé, M. Lionel Causse, Mme Célia de Lavergne, Mme Cendra Motin, M. Mickaël Nogal et M. Jean-Marc Zulesi, rapporteurs*)..... 2

Mercredi 17 mars 2021
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 37

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de
Mme Laurence
Maillart-Méhaignerie,
Présidente**



La commission spéciale poursuit l'examen du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (n° 3875 rect.) (M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général, M. Damien Adam, M. Erwan Balanant, Mme Aurore Bergé, M. Lionel Causse, Mme Célia de Lavergne, Mme Cendra Motin, M. Mickaël Nogal et M. Jean-Marc Zulesi, rapporteurs).

Mme la présidente Laurence Maillart-Méhaignerie. Nous poursuivons l'examen des articles.

Nous avons déjà examiné 2 946 amendements, à un rythme de quarante amendements à l'heure, ce qui est plutôt bien.

Article 50 (suite) (article L. 2231-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Présentation d'un rapport local annuel sur l'artificialisation des sols*

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette les amendements identiques CS410 de Mme Valérie Beauvais et CS445 de M. Pierre Vatin ainsi que, successivement, les amendements CS3886 et CS3887 de M. Jean-Luc Lagleize.

Amendement CS1878 de M. François-Michel Lambert.

M. François-Michel Lambert. Cet amendement vise à compléter l'alinéa 5 par la phrase suivante : « Il rend compte de son action en matière d'urbanisme pour favoriser la proximité et la diversité des fonctions urbaines et rurales ». La densité de population est essentielle pour assurer la présence et la vivacité du tissu économique et social de proximité. Elle offre aux commerces de proximité une voie de développement. L'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols participe de cette densification du tissu urbain et para-urbain.

Toutefois, afin de lutter contre le phénomène de spécialisation fonctionnelle de quartiers et recréer des bassins de vie, il est nécessaire que l'objectif de lutte contre l'artificialisation s'accompagne d'une réflexion sur la nécessité de rapprocher services publics, espaces commerciaux, artisanaux, lieux culturels, infrastructures sportives des lieux d'habitation. En ce sens, nous proposons que le rapport présenté par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sur l'artificialisation des sols fasse état de son action en matière d'urbanisme, pour favoriser cette proximité.

L'amendement a été travaillé en lien avec la chaire entrepreneuriat territoire innovation (ETI) de l'université Panthéon Sorbonne, dirigée par le professeur Carlos Moreno, bien connu pour ses travaux portant notamment sur la ville du quart d'heure.

M. Lionel Causse, rapporteur pour les chapitres III à V du titre IV. L'amendement vient surcharger le rapport que doivent rédiger les maires et présidents d'EPCI. Hier soir, nous avons discuté de ce travail, qui n'est ni évident ni facile, et

échangé sur sa fréquence de réalisation. Nous devons être prudents, à chaque fois que nous alimentons ce rapport. Un décret en Conseil d'État viendra préciser les indicateurs utilisés. L'objectif n'est pas de recréer des documents qui peuvent exister par ailleurs, dans les intercommunalités ou les schémas de cohérence territoriale (SCOT). J'émet un avis défavorable à l'amendement.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement. Même avis. À ce stade, nous n'avons pas besoin de préciser dans la loi le contenu du rapport annuel avec ce degré de détail.

M. François-Michel Lambert. Nous en revenons à nos débats d'hier. Fixer un délai de réalisation moins serré – l'Association des petites villes de France recommandait un rapport tous les trois ans – visait à donner le temps de structurer la réflexion sur l'urbanisation, l'artificialisation et l'imperméabilisation. Une vraie réflexion doit en effet être menée sur ce sujet. En imposant un rapport annuel aux communes de plus de 3 500 habitants, conformément à l'amendement du rapporteur adopté hier, on diminue la qualité des informations que l'on peut espérer recueillir.

Je maintiens donc l'amendement, et m'interroge sur la volonté de construire des outils, qui dépassent le seul indicateur du taux d'artificialisation des sols.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CS5158 du rapporteur.

Amendements CS1770 de Mme Anne-Laurence Petel, CS5226 de Mme Patricia Lemoine et CS4070 de M. Bruno Duvergé (discussion commune).

M. Jean-Luc Fugit. L'amendement CS1770 vise à compléter l'alinéa 6 en insérant un recensement des friches agricoles et industrielles ainsi que des locaux commerciaux et bureaux vides dans le rapport annuel de lutte contre l'artificialisation prévu par le présent projet de loi. Les élus locaux n'ont pas nécessairement une information exhaustive sur l'occupation réelle des locaux commerciaux et des bureaux dans l'ensemble de leur territoire. Pourtant, il s'agit d'un élément essentiel pour mener une politique d'urbanisme à la fois efficace pour répondre aux enjeux économiques et sociaux, et respectueuse de l'environnement.

M. Bruno Duvergé. L'amendement CS4070 a pour objet d'aider les communes rurales à ne pas mourir. On est tous d'accord sur le fait qu'il faut non pas étendre les villages vers l'extérieur mais densifier leur centre. De nombreux maires ne sont pas conscients des friches, notamment agricoles, qui s'y trouvent. Au centre des villages, il y a des bâtiments agricoles, souvent de belle facture, qui pourraient être transformés en habitations. Réaliser un inventaire de tels bâtiments aiderait les maires à se rendre compte de ce que peut devenir le centre du village, et de la manière dont on pourrait le densifier.

M. Lionel Causse, rapporteur. Je partage la préoccupation de ces amendements. Néanmoins, nous parlerons à l'article 53 des inventaires des zones d'activité qui seront

réalisés et donnerons, après l'article 53, une définition des friches. Ces réponses seront plus adaptées. Je vous demande donc de retirer les amendements. À défaut, avis défavorable.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Même avis. Le rapport annuel – pour les petites communes, il est bisannuel – a vocation à renseigner quelques indicateurs chiffrés. On peut préciser que ces indicateurs visent l'artificialisation, et, pour revenir au débat d'hier soir, qu'ils traitent de l'imperméabilisation, à l'intérieur de l'artificialisation. Ces indicateurs chiffrés ne sont pas un recensement.

Le recensement des friches se fait ailleurs, dans les bases que nous avons lancées avec le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), notamment la fameuse base Cartofriches. Le rapport donne quelques indicateurs de base, qui aident à la décision. L'analyse plus précise est réalisée par d'autres outils, y compris les observatoires.

C'est la raison pour laquelle je ne suis pas favorable à ces amendements. L'amendement CS4070, notamment, prévoit un inventaire beaucoup plus ambitieux, qui est actualisé tous les six ans : il n'a pas de rapport direct avec le simple rapport sur l'artificialisation.

M. Jean-Luc Fugit. Sur le fondement des explications de M. le rapporteur et de Mme la ministre, je retire l'amendement CS1770.

M. Michel-François Lambert. Sur ce sujet, j'ai dû faire une erreur technique car un de mes amendements a été jugé irrecevable. Le propre de la discussion en commission est de permettre un échange avec le rapporteur, ou la rapporteure, et le ministre, ou la ministre. Seriez-vous prêts à travailler sur le taux d'occupation des bâtiments publics, indépendamment du taux de vacance ? C'est un des enjeux : certaines collectivités disposent de nombreux bâtiments dont le taux d'occupation n'est que de 5 % ou 10 %. Ils sont donc considérés comme non vacants. Ces taux très faibles posent pourtant la question d'une intensification d'usage, dans la stratégie de maîtrise de l'artificialisation des terres. Un amendement retravaillé d'ici à la séance pourra-t-il bénéficier d'un regard positif du rapporteur et de la ministre ?

M. Bruno Duvergé. Je me permets d'insister sur les friches agricoles. Tous les articles qui mentionnent les inventaires de friches traitent des friches industrielles, artisanales ou commerciales, jamais des friches agricoles. Il faut un dispositif complet pour aider les maires ruraux à densifier le centre de leur village. Cet inventaire des friches agricoles serait une première étape. Il faudrait ensuite des dispositifs fiscaux, notamment des taux réduits de TVA, qui permettraient de transformer les bâtiments agricoles en habitations.

Je maintiens donc l'amendement CS4070.

M. Martial Saddier. Je ne pensais pas intervenir ce matin, mais je dois souligner qu'un éventuel débat sur les friches agricoles dans les dents creuses devra aborder, très calmement, la question des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), de leur droit de préemption et du coût de l'ancien bâti agricole et du foncier agricole.

En zone de montagne, nous connaissons parfaitement la question. D'anciens villages agricoles, où personne ne voulait habiter il y a un siècle, sont devenus des stations de ski. Je

vous laisse imaginer l'évolution du prix du foncier... On se retrouve effectivement avec d'anciennes friches agricoles comme dents creuses, au cœur du village. Si vous ajoutez la suppression des coefficients d'occupation des sols (COS) dans ces zones, vous voyez que le sujet mériterait une expertise particulière, si vous vous y attaquez.

L'amendement CS1770 est retiré.

La commission rejette successivement les amendements CS5226 et CS4070.

Amendement CS4192 de Mme Sandra Marsaud.

Mme Véronique Riotton. Cet amendement précise que le rapport annuel sur l'artificialisation indiquera les besoins à venir en matière non seulement d'habitat mais aussi d'activités économiques, commerciales ou industrielles.

M. Lionel Causse, rapporteur. Nous l'avons dit, le rapport n'a pas besoin d'être alourdi. Les éléments que vous demandez sont déjà compris dans d'autres documents, à d'autres niveaux, plus appropriés, qu'il s'agisse du SCOT ou du plan local d'urbanisme (PLU). Contentons-nous du décret en Conseil d'État qui sera publié sur le contenu de ce rapport.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. On peut poser le principe de ce rapport dans la loi. Le décret précisera ensuite les différents champs qu'il couvre. Je vous demande donc de retirer l'amendement.

Pour répondre à M. Lambert, une réflexion sur l'occupation des bâtiments est en effet nécessaire. Il faut évidemment mobiliser les logements et bureaux vacants. La question se pose également quand les bâtiments sont très peu utilisés. La stratégie foncière, territoriale des collectivités doit y répondre. La limitation des possibilités d'artificialisation conduira naturellement à ces débats. Si des outils supplémentaires paraissent nécessaires, je suis prête à y travailler. La question juridique est cependant posée différemment selon que les bâtiments sont vacants ou non. Elle ne sera pas entièrement traitée au travers d'un rapport. Nous partageons en tout cas la philosophie selon laquelle les bâtiments sous-utilisés doivent être mieux mobilisés.

L'amendement est retiré.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement CS1883 de M. Thibault Bazin.

Elle adopte les amendements rédactionnels CS5159 et CS5160 du rapporteur.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** les amendements identiques CS2897 de M. Matthieu Orphelin, CS2975 de Mme Jennifer de Temmerman et CS3364 de M. Cédric Villani.*

Amendement CS4205 de Mme Sandra Marsaud.

M. Lionel Causse, rapporteur. Nous avons répondu hier soir à cet amendement, en prévoyant de nouveaux délais de présentation du rapport. Avis défavorable.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Pour les mêmes raisons, je vous demande de retirer l'amendement. À défaut, j'y serai défavorable.

*L'amendement est **retiré**.*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement CS3002 de M. Vincent Descoeur.*

Amendement rédactionnel CS5161 du rapporteur.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Avis favorable.

M. Martial Saddier. Nous venons d'adopter l'amendement CS5160, présenté comme rédactionnel, du rapporteur. Il vise à compléter l'alinéa 7, qui dispose : « Ce rapport est présenté au plus tard le 31 mars de chaque année pour l'année civile précédente. Il donne lieu à un débat devant le conseil municipal ou l'assemblée délibérante. » Or la phrase ajoutée indique : « Le débat est suivi d'un vote. » Un amendement qui ajoute que le débat d'un conseil municipal est suivi d'un vote, n'est pas rédactionnel.

Monsieur le rapporteur, madame la ministre, vous avez de nombreux administrateurs. Les députés, qui plus est dans l'opposition, découvrent le texte réécrit de A à Z par le rapporteur. Je le dis avec beaucoup d'amitié et de respect, ce n'est pas bien. Un amendement qui rajoute que le débat est suivi d'un vote n'est pas rédactionnel.

M. Lionel Causse, rapporteur. L'amendement CS5160 est bien rédactionnel puisque l'alinéa 8 évoque « le rapport et l'avis du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante ». L'ajout fait le lien entre l'alinéa 7 et l'alinéa 8.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Je confirme ce que dit M. le rapporteur. L'alinéa suivant prévoit que l'avis du conseil municipal fait l'objet d'une publication. Cela signifie bien que le conseil municipal a rendu un avis, à travers un vote. L'amendement CS5160 est donc une explication.

Mme Delphine Batho. Ce n'est pas la première fois. Il faut une grande vigilance. Un amendement rédactionnel est un amendement qui ne change pas une virgule aux conséquences juridiques du texte. Il faut y faire attention.

Mme Émilie Chalas. J'entends l'argument de mes collègues, mais il faut garder raison. Lorsqu'un conseil municipal débat sans émettre un avis délibératif, il prend acte. Donner un avis dans un conseil municipal, c'est bien délibérer.

Mme la présidente Laurence Maillart-Méhaignerie. Je prends note d'accorder une plus grande vigilance aux amendements rédactionnels.

M. Martial Saddier. Le débat n'est pas de savoir s'il s'agit d'un avis ou d'un vote. Sur le fond, sous la Cinquième République, quand le rapporteur ou la ministre au banc annonce un amendement rédactionnel, tous les députés peuvent le voter les yeux fermés. Soit on continue dans cet état d'esprit, soit on a peur que l'amendement ne soit pas tout à fait rédactionnel. À la vitesse à laquelle vont les débats et à laquelle vous réécrivez le texte, ce n'est pas la peine que nous restions car il n'est pas possible de suivre. Je suis d'ailleurs persuadé que cela est valable pour tous les députés de la commission. Nous devons marcher en confiance et respecter quelques traditions, qui ont plus de cinquante ans d'âge.

Mme la présidente Laurence Maillart-Méhaignerie. Absolument, j'y veillerai par la suite.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CS2724 de Mme Patricia Lemoine et sous-amendement CS5419 du rapporteur.

M. Lionel Causse, rapporteur. J'émettrai un avis favorable à l'amendement, si le sous-amendement est voté. Le sous-amendement précise que seule la première occurrence du terme « l'établissement public de coopération intercommunale » sera remplacée.

La commission adopte successivement le sous-amendement et l'amendement sous-amendé.

Amendement CS2770 de M. Mohamed Laqhila.

M. Lionel Causse, rapporteur. Avis favorable.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Favorable, c'est la rectification d'une erreur matérielle.

La commission adopte l'amendement.

Amendements CS887 de M. Julien Aubert et amendements identiques CS124 de M. Dino Cinieri, CS349 de M. Martial Saddier, CS713 de Mme Émilie Bonnivard, CS777 de M. Gérard Manuel, CS1471 de M. Thibault Bazin, CS2764 de M. Mohamed Laqhila, CS2801 de Mme Florence Lasserre, CS3587 de M. Alain Perea et CS4421 de M. Arnaud Viala (discussion commune).

M. Thibault Bazin. L'amendement CS1471 est un amendement de cohérence, pour que les rapports réalisés dans chaque collectivité soient bien transmis au président de l'établissement public de coopération intercommunale, porteur du schéma de cohérence territoriale. On l'imagine, mais cela va encore mieux en l'écrivant.

M. Alain Perea. J'avais prévu de défendre l'amendement CS3587 en disant qu'il était quasiment rédactionnel, mais étant donné ce qui a été dit, je dirai seulement « défendu ».

M. Jean-Marie Sermier. L'amendement CS4421, similaire à celui de M. Perea, n'est pas rédactionnel.

M. Lionel Cause, rapporteur. La transmission du rapport est un sujet important. J'é mets un avis favorable aux amendements identiques, et je vous demande de retirer l'amendement CS887. À défaut, j'y serai défavorable.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Les amendements ne sont pas rédactionnels, puisqu'il s'agit de préciser que le président de l'établissement public en charge du SCOT se voit transmettre le rapport annuel. C'est une question importante. Je suis favorable à la série d'amendements identiques, et défavorable à l'amendement CS887.

M. Thibault Bazin. Mon collègue Julien Aubert, mobilisé par le projet Hercule, à Matignon, acceptera que je retire l'amendement CS887 au profit des amendements de ses collègues du groupe Les Républicains, qui ont reçu un avis favorable.

L'amendement CS887 est retiré.

*La commission **adopte** les amendements identiques CS124, CS349, CS713, CS777, CS1471, CS2764, CS2801, CS3587 et CS4421.*

Amendements identiques CS125 de M. Dino Cinieri, CS778 de M. Gérard Manuel, CS888 de M. Julien Aubert, CS1707 de M. Thibault Bazin et CS3611 de M. Alain Perea et CS4327 de M. Arnaud Viala, et amendements CS1646 de M. Hubert Wulfranc et CS4863 de Mme Sandrine Le Feur (discussion commune).

M. Jean-Marie Sermier. L'amendement CS778 précise que l'État transmet les données de l'Observatoire national de l'artificialisation des sols aux collectivités responsables de la rédaction du rapport sur ce thème. Nous avons longuement évoqué l'observatoire hier, et nous ne savons toujours pas s'il comprendra 1 250 structures ou une centaine, soit une par département. C'est à partir de ses données que les collectivités rédigent leur rapport.

M. Thibault Bazin. L'amendement CS1707 traite d'une question fondamentale. On peut se fixer des objectifs mais il faut se donner les moyens de les atteindre. Or certaines communautés de communes ne disposent pas de système d'information apte à formaliser ces données, ce qui est nécessaire pour rédiger un rapport sérieux. L'État doit s'engager à transmettre les données, pour que les rapports puissent être réalisés en bonne et due forme. Imaginez la situation d'une communauté de communes de 6 000 ou 15 000 habitants ! L'État a les moyens, notamment par les directions départementales des finances publiques (DDFIP) de connaître certaines des évolutions qui peuvent être constatées.

M. Alain Perea. L'histoire de l'urbanisme dans notre pays a toujours été caractérisée par un échange entre les services de l'État et les collectivités territoriales. Avant de commencer un document d'urbanisme, il y a le processus du « porter à connaissance » de l'État, à partir duquel les collectivités élaborent leur stratégie. De même, pour le rapport sur l'artificialisation des sols, il serait bon que les services de l'État fournissent des informations.

Par ailleurs, cette majorité a toujours voulu mettre en avant l'État-conseil, non l'État-censeur. L'État-conseil pourrait fournir des éléments, afin que ce rapport soit discuté et éventuellement voté, comme cela vient d'être décidé.

Pour toutes ces raisons, il est nécessaire que nous adoptions ces amendements, où l'État fournit des éléments aux communes, quelle que soit leur taille.

M. Hubert Wulfranc. Je rejoins ce qui vient d'être dit, en y ajoutant la dimension de sécurisation des données. Il y a un enjeu de taille pour sécuriser l'élaboration des documents par le porter à connaissance de l'État, comme mon collègue Alain Perea l'a rappelé.

Mme Sandrine Le Feu. L'amendement CS4863 vise à ce que l'État transmette les données de l'Observatoire national de l'artificialisation des sols aux collectivités responsables de la rédaction du rapport annuel sur l'artificialisation des sols.

M. Lionel Causse, rapporteur. Vous avez raison de rappeler l'importance du lien entre l'État et les collectivités territoriales. Ce lien existe déjà, de manière concrète : si une commune se lance dans un PLU, elle ira chercher les données auprès de l'observatoire, et celui-ci recherchera de quoi alimenter sa base de données auprès des permis de construire et des documents d'urbanisme. Le décret en Conseil d'État pourra éventuellement le préciser, si la ministre en est d'accord. Je ne suis pas persuadé qu'il faille inscrire cette disposition dans la loi, puisqu'elle se pratique déjà et doit être renforcée.

C'est pourquoi je vous demande de retirer les amendements. À défaut, j'y serai défavorable.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Les données sont en effet déjà disponibles. Depuis peu, une base du CEREMA, qui est nationale mais avec une maille très fine, fournit ces données, avec une cartographie. Il suffit de cliquer sur le site pour obtenir la carte et connaître la consommation des espaces naturels, forestiers ou agricoles. Le CEREMA retravaillera la base pour passer à la notion d'artificialisation telle que nous l'avons définie, dans le délai prévu par le texte. Pour la première tranche de dix ans, les calculs se feront sur la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, qui est déjà couverte par le CEREMA.

Les amendements semblent donc satisfaits car les données annuelles sont déjà disponibles. On peut préciser la nature des données mises à disposition par le CEREMA dans le décret.

M. Thibault Bazin. Il est vrai que les données accessibles sont de plus en plus fournies. Elles permettent d'élaborer des cartes très intéressantes sur les évolutions, par exemple de la forêt, ou des terres agricoles, qui sont d'ailleurs parfois utilisées dans l'enseignement.

Ce n'est pourtant pas la même chose d'aller chercher des informations pour les traduire dans un rapport, ou de disposer d'un livrable de l'État, avec des totaux de surfaces. Dans un cas, on accède à une carte ; dans l'autre, on dispose des données avec les différentiels dans les évolutions, année après année. Il faut se mettre à la place des fonctionnaires territoriaux, qui devront collecter ces données. Ils doivent pouvoir accéder très simplement, en un clic, aux surfaces exactes.

M. Alain Perea. J'entends que ces données puissent être fournies par ailleurs. Cependant, le rapport pourra faire l'objet de recours et de débats : il doit avoir une base fiable. Si l'on n'inscrit pas la base légale de discussion et de réflexion dans la loi ni dans le décret, chaque maire pourra donner les mesures qu'il a réalisées lui-même, avec son décamètre.

Par ailleurs, j'ai compris que ces données avaient vocation à être agglomérées au niveau national, pour avoir une vision nationale. Si l'on n'a pas la même base de calcul au départ, on agglomérera des tomates et des carottes.

M. Hubert Wulfranc. Mon collègue Alain Perea a raison. Si le maire n'a pas un écrit du préfet lui indiquant les données, si aucun document ne fait foi – il peut être réglementaire, vous faites comme vous voulez – l'élu local décide ce qu'il veut. Il faut que les maires aient un document sécurisé car il y va de leur responsabilité.

M. Dominique Potier. Je l'ai demandé dans des amendements il y a quelques jours, il faut un langage commun, stabilisé, qui permette d'avoir des statistiques solides. Je suis rassuré par le fait que la base est celle du CEREMA. Sur le plan interministériel, les autres outils utilisés à l'heure actuelle seront-ils abandonnés, pour parvenir à une unification de la comptabilité des sols ?

M. Lionel Causse, rapporteur. J'entends ce que vous dites. Ce fonctionnement des relations me paraissait être une évidence. Peut-être faut-il le préciser et le garantir, dans la loi ou le décret, comme je le propose. Le sujet pourrait être rediscuté ou la rédaction de l'amendement modifiée.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Je veux rassurer Alain Perea sur la réalité et la solidité de ce qui existe : il n'aura pas besoin de sortir son décamètre pour mesurer les terres. (*Sourires.*) Il est important que les données soient fiables. Celles du CEREMA croisent différents fichiers, dont des fichiers fiscaux. L'utilisateur entre le code postal d'une commune, pour connaître la consommation exacte des terres naturelles et agricoles, à l'échelle de la commune.

Par la suite, nous pourrions retravailler pour préciser le décret – les amendements ne sont pas rédigés en ce sens, mais nous avons du temps d'ici à la séance. Le décret précisera les modalités d'application des décisions et celles selon lesquelles l'État met à disposition des données car il est important que les données soient mises à disposition.

Je ne suis pas sûre que votre demande concerne la transmission des données, commune par commune, ou intercommunalité par intercommunalité. Il s'agit plutôt de fiabiliser la manière dont l'État met à disposition les données qui permettent de le faire. Je suis prête à retravailler le texte, et plus précisément l'alinéa sur le décret. Le système sera alors verrouillé. On pourra préciser la manière dont l'État met à disposition les données nécessaires à l'élaboration du rapport. C'est dans cet esprit que je vous propose de retravailler d'ici à la séance.

M. Thibault Bazin. Nous maintenons l'amendement CS1707, pour vérifier les éléments d'ici à la séance.

Les amendements CS3611 et CS4863 sont retirés.

La commission rejette successivement les amendements identiques CS125, CS778, CS888, CS1707 ainsi que CS4327, et l'amendement CS1646.

La commission adopte l'article 50 modifié.

Après l'article 50

Amendement CS3896 de Mme Valérie Petit et CS444 de M. Pierre Vatin (discussion commune).

Mme Valérie Petit. L'amendement CS3896 vise à expérimenter à l'échelle régionale un marché permettant d'échanger des droits à artificialiser, contre renaturation. La proposition procède de deux constats. Tout d'abord, nous constatons dans nos territoires le besoin d'offrir des projets plus nombreux en faveur de la biodiversité. Deuxième constat : nous ne sommes pas capables d'offrir aux collectivités, comme aux entreprises, des mécanismes de compensation réellement efficaces et transparents. Il s'agit d'expérimenter une forme de marché régional d'échange de titres, qui permettront de soutenir de nombreux projets en faveur de la biodiversité.

L'amendement CS3896 découle d'une proposition faite par France stratégie en 2019. Il a été travaillé avec la Caisse des dépôts, l'Office français de la biodiversité (OFB) et l'Union nationale des entreprises du paysage. Il vise à améliorer les mécanismes de compensation, tout en renforçant la biodiversité. C'est un amendement innovant, que je vous conseille de soutenir.

M. Jean-Marie Sermier. Notre collègue Pierre Vatin propose un amendement similaire, que nous avons cosigné. La discussion sur l'article 50 a montré que les objectifs pouvaient être largement partagés mais que, depuis certaines années, voire des décennies, ils ne sont pas atteints et l'on constate une artificialisation galopante.

Avec l'amendement CS444, pour la première fois, à l'issue de ce constat partagé, on crée un outil pour permettre de combattre l'artificialisation. Il s'agit d'ouvrir une expérimentation dans cinq bassins de vie, pour instaurer un marché de droits à imperméabiliser, contre de la renaturation. Cela oblige localement à mener un débat sur les friches commerciales ou industrielles, et sur les lieux imperméabilisés, qu'on laisse tels quels. Or il peut exister des demandes dans un territoire, y compris dans des zones rurales. Une compensation entre des zones urbaines qui disposent de lieux imperméabilisés ou qui ne servent plus, et des petites communes, pour les aider à étendre leur zone habitable, peut permettre de soutenir efficacement la renaturation et de sensibiliser les élus, au travers un débat.

M. Lionel Causse, rapporteur. Nous avons commencé à discuter de ces expérimentations lundi soir. Je suis gêné par la notion de marché de droits à artificialiser. Aujourd'hui, la proposition n'est pas suffisamment précise. J'émettrai un avis défavorable, mais je suis prêt à en rediscuter avec vous, à un stade ultérieur.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Cet article, ainsi que les modifications que vous y apportez, réduira les possibilités d'artificialiser. Les outils de compensation vont donc arriver naturellement dans le débat, à l'échelle régionale, puis infrarégionale, à l'échelle des SCOT et des PLU. Ces discussions seront importantes, et utiles, et les débats passionnés : où peut-on continuer à artificialiser ? Si on continue, comment réduire le rythme et comment compenser ?

Mais il me semble précoce de parler de marché de droits à artificialiser, les schémas n'ayant pas encore été révisés. Vous prenez l'exemple de la compensation en matière de biodiversité. Je connais bien le sujet puisque j'ai participé à la création de l'Office français de la biodiversité et j'ai soutenu les opérations de renaturation et de compensation de la Caisse des dépôts – dont des opérations intéressantes en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Mais le processus était déjà bien avancé.

En l'espèce, la notion de compensation arrive après « éviter », puis « réduire ». Il faut donc d'abord essayer d'éviter l'artificialisation, puis tenter de la réduire, avant de réfléchir à la meilleure façon de la compenser. En ouvrant en parallèle une expérimentation sur un marché de droits, on ne passe pas forcément le bon message. C'est trop tôt. Il faut que la compensation trouve d'abord sa place à l'échelle de la planification. Je vous demanderai donc de bien vouloir retirer votre amendement.

Mme Valérie Petit. J'aimerais qu'on se détende un peu à propos du « marché ». Ce n'est pas un gros mot ! Il peut rendre des services. La France est en pointe sur le marché européen du carbone – il s'agit pourtant bien d'un « marché » comprenant un mécanisme de compensation. Mon amendement ne fait que décliner cette philosophie, qui me semblait intégrée, y compris par la majorité. C'est pourquoi je maintiens le terme de « marché » et l'assume pleinement.

Avant d'être un mécanisme de compensation, c'est surtout une façon de stimuler les projets en faveur de la biodiversité et donc, *in fine*, de réduire et même d'éviter l'artificialisation puisque cela permettra aux entreprises d'enclencher plus rapidement une transition vertueuse et de soutenir des projets, aujourd'hui insuffisamment nombreux, en faveur de la biodiversité. Être en avance n'est pas un problème car nous devrions innover et, pour innover, il faut inventer et expérimenter. Je maintiens mon amendement.

M. Dominique Potier. Je partage l'analyse de la ministre déléguée, le risque de titrisation d'un marché de compensation est manifeste. Cela pourrait se substituer au nécessaire effort de planification et au renforcement des instruments à la disposition de la puissance publique.

J'en ai fait l'expérience localement : en réarmant un établissement public foncier ou une SAFER, nous créons des instruments publics de désartificialisation et de désimperméabilisation des sols. La compensation ne doit intervenir qu'en dernier recours et être financée de façon pérenne par des instruments publics. Dans le cas contraire, au vu des bénéfices extraordinaires engendrés par l'artificialisation dans certaines zones, le recours au

marché peut conduire à pervertir l'attente écologique et à nous distraire de l'objectif de réduction. La puissance publique ne peut pas être corrompue par l'appât du gain.

Mme Delphine Batho. L'artificialisation est une drogue dure, dont il est difficile de se sevrer. La compensation et les mécanismes de marché ne sont que des subterfuges. Je m'oppose radicalement à ces amendements. Ces mécanismes sont un échec patent dans la lutte contre le changement climatique ou la préservation de la biodiversité, dont il convient de tirer les conséquences.

Vous avez pris l'exemple du marché du carbone : il ne fonctionne pas et le prix du carbone est extrêmement bas. C'est une vue de l'esprit que d'imaginer que la main invisible du marché permet la régulation naturelle et une réduction de la pollution ou de la destruction de la nature. Ce n'est pas ce qui se passe depuis trente ans.

Le débat doit se centrer sur la régénération de la nature et les modalités de désartificialisation, et non sur la compensation des destructions !

Mme Frédérique Tuffnell. J'appuie la demande de rapport de Valérie Petit, qui permettrait de faire un état des lieux et un bilan des nombreux dispositifs et outils, tant réglementaires que financiers, qui existent, dont un que nous n'avons pas cité : l'obligation réelle environnementale (ORE). Elle explose en termes de compensations, à un niveau bien supérieur à l'objectif fixé lors de sa création. Avec l'aide d'un opérateur, elle permet par exemple d'organiser la compensation nécessaire à une friche agricole dans un site naturel sur plusieurs années – jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans.

De même, les territoires d'innovation de grande ambition (TIGA) peuvent mener des expérimentations. Dans ce cadre, La Rochelle veut devenir un territoire zéro carbone. Ce type d'expérimentation s'appuie sur des échanges de contrats carbone, en fonction des émissions et des modalités de captation du carbone.

Mme Sandra Marsaud. Je partage l'analyse de la ministre déléguée et soutiens les modifications proposées par le rapporteur à l'article 48. Il faut bien dix ans pour y voir plus clair.

Effectivement, il faut se détendre. Mais nous sommes tous détendus car nous savons que, depuis vingt ans, de nombreuses et belles expériences ont produit des résultats. À cet égard, je salue le travail des architectes et des urbanistes.

Pour finir, j'évoquerai les vingt-cinq territoires pilotes de sobriété foncière, suivis par la ministre et ses services, en liaison avec le Plan urbanisme construction architecture (PUCA). Cela va nous donner de la latitude.

Mais, au regard de notre évolution démographique, que fait-on si on ne peut ni artificialiser ni compenser ?

M. François-Michel Lambert. Hormis Mme Marsaud, personne n'a évoqué la croissance démographique soutenue qui attend la France d'ici 2050 : on parle de 200 000 à 250 000 nouveaux habitants par an, soit un million par mandat parlementaire, ce qui représente plus d'habitants que la deuxième ville de France, Marseille. En outre, en Guyane, à Mayotte ou même dans l'Hexagone, la croissance ne sera pas équitablement répartie et il faudra donc l'accompagner, sans imaginer qu'on ne touchera plus un seul mètre carré d'espaces naturels, mais en réfléchissant aux meilleurs moyens de retrouver un équilibre.

L'amendement de Valérie Petit est prévu pour durer un an, cela ne me semble pas particulièrement dangereux...

M. Loïc Prud'homme. Vous avez raison, madame Petit, le mot « marché » m'inquiète, et m'interroge. C'est l'organisation économique qui nous a conduits dans l'impasse climatique et environnementale actuelle, organisation dans laquelle la finance est prépondérante, et vous prétendez résoudre nos problèmes avec les mêmes outils. C'est un non-sens absolu. Le marché du carbone en est l'illustration : il ne fonctionne pas ; c'est une chimère du capitalisme.

M. Jean-Marie Sermier. Madame la ministre déléguée, vous êtes une adepte d'Edgar Faure qui estimait que c'est un grand tort d'avoir raison trop tôt. Nous avons peut-être raison à peine trop tôt, mais l'avenir nous confirmera la nécessité de disposer d'outils permettant de réduire l'artificialisation.

Vous souhaitez une réflexion préalable sur les documents d'urbanisme. Ce système de compensation, sans doute perfectible, ne tient pas du marché, mais bien d'une réflexion sur un territoire afin de trouver des équivalents artificialisation-renaturation. Le marché, grâce aux compensations, permettrait de fluidifier le système. À l'inverse, si nous attendons chaque renouvellement des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI), nous prendrons du retard.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Personne ici ne parle de déroger à l'objectif ou de rabattre nos ambitions en matière de réduction de l'artificialisation. La proposition de Mme Petit est prématurée même si elle soulève un sujet intéressant que nous devons traiter, le moment venu. En effet, les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) vont se décliner dans les SCOT et dans les PLUI, mais que se passera-t-il dans six à huit ans ? Il faudra peut-être alors apporter de la souplesse au dispositif, par le biais d'un système de réserve ou de compensation, sans déroger à l'objectif global.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Hier, nous avons longuement débattu des risques que le dispositif de réduction de l'artificialisation fait peser sur le développement des communes rurales. Vous avez raison, c'est une des questions de fond : comment trouver un équilibre à l'intérieur du périmètre d'un SCOT, afin de ne pas privilégier les zones les plus urbanisées, qui sont aussi celles qui ont les plus gros besoins démographiques, au détriment aux communes plus rurales ?

Vous avez été très nombreux, y compris du côté des Républicains, à attirer notre attention sur ce point. Or, tel qu'il est rédigé, l'amendement impose de démarrer l'expérimentation avant le 31 décembre 2022, en identifiant des bassins de vie – qui risquent d'être des bassins de vie ruraux – qui pourraient être candidats à la renaturation, c'est-à-dire à la désartificialisation. Ils deviendront donc, de fait, la réserve foncière de l'artificialisation d'autres zones, ce qui est l'exact opposé de ce que vous souhaitiez hier.

Je ne suis pas contre la compensation – elle viendra de toute façon dans la discussion – et je suis d'accord pour travailler dans l'esprit de la question posée pour la séance publique mais, tel qu'il est rédigé, cet amendement risque d'inciter les bassins peu artificialisés à renoncer à toute forme de développement. La discussion doit avoir lieu à l'échelle régionale, puis à celle des SCOT et des PLUI, avant toute expérimentation. Sinon, on prend un gros risque.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CS1506 de M. Dino Cinieri, amendements identiques CS443 de M. Pierre Vatin, CS925 de M. Paul-André Colombani et CS3892 de Mme Valérie Petit., amendement CS1049 de M. Emmanuel Maquet et CS5155 du rapporteur (discussion commune).

Mme Valérie Petit. Mon amendement précédent promet des débats extrêmement stimulants ! Dans la continuité, je propose ici un rapport sur les dispositifs existants.

M. Lionel Causse, rapporteur. Nous partageons votre préoccupation mais l'échéance prévue dans votre amendement est bien trop proche pour une politique de long terme. L'amendement CS5155, qui suit, propose un rapport à plus longue échéance pour évaluer la mise en œuvre de la stratégie dans cette première tranche décennale, afin de pouvoir préparer la deuxième période de dix ans. Je suis défavorable aux autres amendements.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Vous connaissez l'appétence naturelle du Gouvernement pour les rapports. Je suis favorable à la demande de rapport du rapporteur, en fin de première période, afin de disposer d'un bilan, et défavorable aux autres amendements.

M. Martial Saddier. Ce rapport est absolument indispensable.

Je reviens sur notre débat concernant les précédents amendements : même si je comprends parfaitement les arguments de notre collègue Petit, évoquer des « droits à artificialiser » risque de déclencher un tollé. Ne serait-il pas préférable de s'intéresser à la nature du projet ? Ce n'est pas la même chose de rechercher dix ou quinze hectares de terrain pour un hôpital ou un projet d'intérêt général ou d'intérêt public, ou pour un autre type de projet. Ne serait-ce pas une porte d'entrée beaucoup plus acceptable ?

M. Dominique Potier. Je suis favorable au rapport que propose Mme Petit car on ne peut attendre dix ans pour envisager les différents scénarios ! En outre, pourquoi ne pas étudier le scénario suivant, que nous aimerions privilégier – c'était une des propositions de la mission d'information commune sur le foncier agricole ? L'augmentation significative de la taxe sur la cession à titrer onéreux de terrains nus à bâtir effacerait l'effet spéculatif du changement de destination des sols, et alimenterait un fonds public à destination des SAFER et des établissements publics fonciers (EPF). Cela permettrait de remettre sur le marché des terres polluées ou anthropisées – ce qu'on ne sait financièrement pas faire actuellement – ainsi que des dents creuses, tout en renaturant les terres qui peuvent l'être, en compensation des artificialisations indispensables. Par le biais d'un fonds et d'opérateurs publics, on créerait ainsi un lien entre l'acte d'artificialiser et la compensation.

Mme Valérie Petit. Mon rapport est prospectif, et non rétrospectif. J'ai beaucoup d'amitié pour le rapporteur mais, dix ans, ce n'est pas sérieux si nous voulons anticiper ! En outre, il convient d'évaluer les initiatives des collectivités, et d'en débattre, M. Potier a raison. Cela permettrait de disposer de scénarios documentés et d'une vision claire des innovations et des différentes options pour l'avenir. Ouvrons le champ des possibles, sans attendre dix ans.

M. François-Michel Lambert. Monsieur le rapporteur, imaginez nos collègues en 2011 : auraient-ils demandé un rapport pour 2020 ? Entre 2011 et 2020, notre pays a connu plusieurs Présidents de la République et plus de deux législatures. Ce n'est pas réaliste...

Je défends l'amendement CS925 de M. Colombani car nous avons besoin de ce travail prospectif, Valérie Petit a raison. Le bilan, les services de l'État le feront. Travaillons sur l'amendement que nous proposons, ou sous-amendons celui du rapporteur.

Mme Frédérique Tuffnell. Je soutiens également l'amendement de mes collègues car ce travail prospectif est indispensable, dès maintenant.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Deux sujets différents émergent de notre discussion. D'une part, il faut un rapport d'évaluation, qui précise les orientations à adopter après la première décennie. Un tel bilan de l'évolution des SRADDET, des SCOT et des PLUI sera utile à nos successeurs. C'est l'amendement du rapporteur et j'y suis favorable.

D'autre part, vous soulevez la question prospective, celle de l'analyse critique des outils existants et de leur mise en valeur. Je veux bien réfléchir à ce point d'ici à la séance. Nous allons d'abord faire l'inventaire des rapports et bilans déjà publiés, puis nous ferons le lien avec l'amendement de M. Perea adopté hier, qui prévoit un rapport sur les outils fiscaux à la disposition des collectivités locales pour favoriser la lutte contre l'artificialisation. Ensuite, nous trouverons ensemble une date réaliste pour la remise de ce rapport. Dans l'attente, je vous demanderai de bien vouloir retirer vos amendements.

Mme Valérie Petit. Je remercie la ministre déléguée pour cette ouverture. Je lui fais confiance pour que l'amendement que nous allons rédiger intègre tous les éléments. Étant donné que nous avons eu le courage de voter un rapport sur les voitures de collection, je ne doute pas que nous serons capables de voter un rapport sur ce sujet important !

L'amendement CS3892 est retiré.

La commission rejette successivement les amendements CS1506, CS443 et CS925, CS1049.

Article 50 bis (nouveau) : *Institution d'une période décennale pour la production d'un rapport relatif à l'évaluation de la stratégie de lutte contre l'artificialisation*

La commission adopte l'amendement CS5155 du rapporteur.

Article 51 (article L. 312-4 du code de l'urbanisme) : *Insertion d'une densité minimale de constructions dans les grandes opérations d'urbanisme*

La commission adopte l'article 51 sans modification.

Après l'article 51

Amendement CS4546 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Loïc Prud'homme. Il s'agit d'alerter sur la composition des géotextiles utilisés pour la stabilisation des sols, qui ne sont soumis à aucune norme. Ces applications végétales sont largement répandues sur les berges des cours d'eau, pour les confortements des digues, des talus et même pour limiter l'érosion des pistes de ski. Or ils ne font l'objet d'aucun marquage CE. Ce sont souvent des filets à base de fibres de coco qui sont utilisés. Tissés manuellement en Asie, les traitements chimiques qu'ils subissent sont intraquables. Nous plaidons pour une réglementation de l'utilisation de ces textiles tissés en fibres naturelles.

M. Lionel Causse, rapporteur. Je comprends le sens de l'amendement puisqu'il s'agit de développer une filière plus écoresponsable. Mais le délai que vous indiquez – janvier 2022 – est trop court et le secteur risque de ne pas être en mesure d'évoluer aussi rapidement. Il pourrait alors être difficile d'effectuer les travaux de restauration des sols. Je sollicite le retrait de l'amendement afin de vérifier les enjeux économiques.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Avis défavorable. Ces filières ne sont pas suffisamment matures pour basculer au 1^{er} janvier 2022.

M. Loïc Prud'homme. Madame la ministre déléguée, il ne s'agit pas de rendre obligatoire les fibres naturelles alternatives, mais plutôt d'assurer la normalisation de ces matériaux.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques CS3206 de Mme Sylvia Pinel, CS3309 de M. François Pupponi et CS3606 de M. Stéphane Peu.

M. François-Michel Lambert. Cet amendement est porté par Sylvia Pinel, en lien avec l'Union sociale pour l'habitat (USH). Au-delà de la maîtrise de l'artificialisation, par celle de l'étalement, la croissance démographique à venir impose de densifier l'habitat. Mais cette densification doit se faire dans des îlots situés à proximité des transports collectifs. C'est le sens de notre amendement.

M. Hubert Wulfranc. Les règlements des PLU imposent déjà une densité minimale de construction dans certains secteurs. Il s'agit de l'imposer plus largement.

M. Lionel Causse, rapporteur. À proximité des infrastructures de transports collectifs, les PLU peuvent déjà prévoir des densités minimales de construction. En outre, l'amendement CS3898 de Valérie Petit prévoit que toute action ou opération d'aménagement impliquant une évaluation environnementale – cela concerne notamment les zones d'aménagement concerté (ZAC) – doit également faire l'objet d'une étude sur l'optimisation de la densité des constructions. Enfin, mon amendement CS5087 vise à encourager la densification des constructions.

Votre demande me semble donc satisfaite. Je vous demanderai de bien vouloir retirer vos amendements.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Je suis sensible à la question de l'optimisation du foncier dans les PLU. En effet, si nous souhaitons moins artificialiser, tout en continuant à accueillir des habitants, il faut à la fois rénover le bâti existant et construire. Je n'oppose pas les deux.

L'amendement CS3898 vise le même résultat que les vôtres, mais avec un mécanisme plus opérationnel autour des ZAC. Il complète utilement le CS5087 du rapporteur qui inverse la charge de la preuve et permet d'accéder à tous les boni de constructibilité en cas de densification.

M. François-Michel Lambert. Les approches sont différentes puisque nous souhaitons inscrire une obligation dans la loi, alors que ces amendements proposent des incitations. Il faut rattraper notre retard en matière de taux de l'occupation des sols – en Europe, la France est, de très loin, le pays qui a le pire ratio de consommation foncière par habitant. Si nous ne consommions plus aucune terre jusqu'en 2050, nous ne rattraperions même pas le pire second, l'Allemagne. Les incitations ne sont plus suffisantes.

La commission rejette les amendements.

Amendement CS5087 du rapporteur.

M. Lionel Causse, rapporteur. Mon amendement répondra probablement aux préoccupations qui se sont exprimées depuis lundi soir sur l'importance de la densification urbaine. Pour favoriser une densité plus élevée, il propose d'étendre les dérogations aux règles des plans locaux d'urbanisme en matière de construction de logements. Il élargit aussi les possibilités de dérogations qui existent déjà pour les constructions en zones tendues, sous conditions.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Avis très favorable. L'amendement du rapporteur est très important car il inverse la charge de la preuve et permet d'accéder, de droit, à tous les boni de constructibilité en cas de densification. En l'état actuel du droit, ces boni sont accessibles si le PLU le prévoit. Si ce n'est pas le cas, il faut le réviser ou le modifier.

Demain, si vous adoptez cet amendement, la densification sera de droit à proximité des transports, sauf si les collectivités s'y opposent en inscrivant une disposition spécifique dans le PLU. Cela répond mieux à votre préoccupation que les amendements précédents, qui prévoyaient que le PLU fixe un niveau minimal de densité dans ces zones, sans plus de précision sur ce niveau.

M. Martial Saddier. Monsieur le rapporteur, vous êtes le champion olympique de ce projet de loi avec un tel amendement ! Franchement, déroger aux règles générales du PLU, aux dispositions relatives à la hauteur des bâtiments, aux limites séparatives, aux 50 % de boni de construction, au nombre de places de parking, ça décoiffe ! Ça décoiffe d'autant plus que vous prévoyez l'inversion de la charge de la preuve pour les élus locaux : en l'état actuel du droit, ils refusent un permis de construire non conforme au PLU ou au SCOT ; demain, l'autorisation sera quasi-automatique et c'est le maire qui devra justifier son refus !

C'est une remise en cause du code de l'urbanisme et de celui de la construction et de l'habitation ! J'espère que vous mesurerez les conséquences de telles dispositions d'ici la séance. Que va-t-il se passer dans les zones où la pression foncière est extrêmement forte ? Je vous laisse imaginer l'incidence de ces mesures sur le coût du foncier et la qualité de vie dans nos centres urbains.

Mme Delphine Batho. Bien sûr, on peut débattre de la densification, tout en réfléchissant à l'adaptation des villes aux changements climatiques, en prenant en compte les îlots de chaleur et la nécessaire végétalisation. Mais cet amendement est une bombe et la porte ouverte à la bétonisation et aux promoteurs ! Vous prévoyez ainsi une dérogation de 30 % aux règles du PLU sur le gabarit des immeubles.

De telles dispositions auraient dû figurer dans le projet de loi initial, afin que nous puissions correctement les étudier et les amender, d'autant qu'elles ont des lourdes conséquences sur la libre administration des collectivités territoriales, dont nous avons déjà beaucoup débattu.

M. François-Michel Lambert. Je vais peut-être être désagréable mais nous faisons l'effort de sourcer nos amendements – le dernier que j'ai défendu était issu de discussions avec l'USH. Je n'ose imaginer que votre amendement n'a pas fait l'objet d'une influence extérieure, monsieur le rapporteur.

Je reviens sur notre amendement précédent : nous souhaitons que le taux minimal soit défini dans le code de l'urbanisme et non dans le PLU. Il s'agissait donc bien d'un choix politique national, madame la ministre déléguée, et non de celui du pouvoir politique local. Nous divergeons profondément : doit-on laisser la liberté de surdensifier aux acteurs ou prévoir une stratégie nationale ? Nous plaidons pour la deuxième solution.

Mme Émilie Chalas. Monsieur le rapporteur, cet amendement me surprend. Il implique de multiples et considérables modifications et nous venons de les découvrir ! Cela mériterait des débats bien plus poussés et, surtout, des explications sur les enjeux liés au renversement de la responsabilité. J'ai porté des PLU, analysé des permis de construire et je suis extrêmement surprise : qu'en est-il des limites séparatives ? La règle des quatre mètres implique des enjeux sanitaires. Comment octroyer d'office 50 % de bonus à une opération et, dans le même temps, demander au maire de se justifier s'il souhaite les refuser ?

Je voterai contre cet amendement. Mesurez-vous la portée opérationnelle de telles modifications dans l'instruction des permis de construire ? Qu'en sera-t-il du pouvoir des maires de dire « non » à des permis de construire ?

Depuis vingt ans, je plaide pour une ville mieux insérée dans la nature, y compris dans les tissus périurbains. Je vous rejoins sur les enjeux de hauteur et la nécessité de ne pas tout artificialiser. Mais là, c'est une bombe !

M. Loïc Prud'homme. Monsieur le rapporteur, vous semblez très avenant et très sympathique et, en sifflotant tranquillement, vous remettez en cause la libre administration des collectivités territoriales ! Les maires seront tenus d'accepter tous les permis de construire ; c'est hallucinant ! Les élus locaux apprécieront... Vous faites sauter toutes les digues, à l'exact opposé de ce pour quoi nous plaidons tous : la maîtrise de la construction et de l'artificialisation du foncier.

Le présent projet de loi n'est pas là pour servir la soupe à Vinci, à Bouygues ou aux géants du BTP ! Je partage l'interrogation de mon collègue Lambert : qui a tenu votre plume ? Pourquoi cet amendement, qui est une véritable bombe atomique, arrive au milieu de nos discussions ?

Mme la présidente Laurence Maillart-Méhaignerie. Ne forcez pas le trait, monsieur Prud'homme. Restons sur le fond.

M. Loïc Prud'homme. La parole est libre ! Je pose des questions et c'est mon droit.

M. Hubert Wulfranc. Cet amendement nous renvoie aux projets d'urbanisme des années soixante-dix, à une époque où les règles d'urbanisme étaient imposées, sous couvert, déjà, de construction de logements sociaux...

Votre amendement me heurte ; il est particulièrement attentatoire aux pouvoirs des maires ; il remet en cause la ville à échelle humaine. Vous allez réunir à nouveau toutes les conditions pour créer des cages à lapins, et non plus des logements sociaux ! Il est absolument inadmissible de prévoir une telle trajectoire dans le cadre de ce projet de loi !

Mme Chantal Jourdan. Je souscris aux arguments déjà avancés par mes collègues. L'amendement du rapporteur n'est pas du tout cohérent avec l'objectif de rééquilibrage entre les zones urbaines et rurales que ce projet de loi est censé poursuivre. Il entraînera, au contraire, un assèchement important des territoires ruraux, ce qui rend de plus en plus crédible la réalisation du scénario n° 3 exposé dans l'étude de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) intitulée *Les nouvelles ruralités françaises à l'horizon 2030*, que le président Chassaing a évoquée hier soir.

Mme Frédérique Tuffnell. Le groupe du Mouvement démocrate et démocrates apparentés votera contre cet amendement. Nous en comprenons le sens : puisque nous voulons réduire de moitié le rythme d'artificialisation des terres, il faudra nécessairement construire plus densément. Toutefois, cet amendement présente un danger, notamment pour les communes de moins de 3 500 habitants qui n'arrivent déjà pas à respecter les exigences de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) s'agissant du nombre de logements sociaux. Si l'on ajoute de nouvelles contraintes à celle de l'éloignement du lieu de travail, la situation de ces petites communes deviendra très compliquée. Cet amendement doit, sans aucun doute, être retravaillé.

Mme Valérie Petit. Je remercie M. le rapporteur qui, en présentant cet amendement, a ouvert un débat très stimulant. Cependant, nous avons besoin de temps pour discuter de cette proposition. Le groupe Agir ensemble rejoint donc la position exprimée par Mme Chalas, M. Saddier et Mme Tuffnell.

M. Thierry Benoit. Je m'étonne de l'avis « très favorable » donné par Mme la ministre déléguée à cet amendement déposé par le rapporteur à ce moment précis du débat.

J'aimerais donc en savoir plus sur la philosophie du Gouvernement s'agissant d'un sujet aussi fondamental.

M. Lionel Causse, rapporteur. Je vous remercie toutes et tous de vos contributions au débat. Depuis lundi, nous avons examiné beaucoup d'amendements portant sur les enjeux de la densification. M. Lagleize, en particulier, en a déposé de nombreux à la suite de la mission temporaire que lui a confiée le Gouvernement sur la thématique du foncier. Il s'agit d'un sujet important, et je pense que certains éléments de mon amendement permettent de répondre à nos préoccupations. Lorsque nous travaillerons sur ces questions en séance, nous ne pourrons pas faire l'économie d'y apporter un certain nombre de réponses. J'entends cependant que l'inversion de la charge de la preuve, qui me semblait, à titre personnel, constituer une solution intéressante permettant d'atteindre nos objectifs, peut paraître un peu violente, voire difficile à mettre en œuvre pour les élus locaux. Nous devons à la fois avancer sur les questions de densification et nous assurer que le maire trouve toute sa place dans ce dispositif. Dans cette perspective, je retire mon amendement, sur lequel je retravaillerai en vue de la séance publique.

Mme la présidente Laurence Maillart-Méhaignerie. Merci, monsieur le rapporteur. Je salue votre sagesse.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Je pense, comme Mme Petit, que cet amendement a le mérite d'ouvrir un débat important, qui rejoint d'ailleurs la question de la densité minimale de construction à proximité des transports collectifs. Dès lors que nous voulons consommer le moins de foncier possible, comment pouvons-nous utiliser au mieux le foncier déjà urbanisé ? Ce débat reviendra en séance, où nous examinerons probablement de nouveaux amendements sur ce sujet. Ainsi, les amendements CS3206, CS3309 et CS3606 évoquaient une « densité minimale » : je n'avais pas compris qu'elle serait fixée par l'État.

L'amendement du rapporteur inverse la charge de la preuve. Il prévoit la possibilité de déroger à la densité prévue dans le PLU, à travers des boni de densité de constructibilité, dans trois cas qui me semblent d'intérêt général : la proximité des transports en commun, la transformation d'immeubles existants de bureaux en immeubles d'habitation, et la présence d'espaces extérieurs dans la continuité des habitations. Ce dernier cas me semble correspondre à un enjeu actuel, puisqu'on invoque souvent la nécessité d'améliorer la qualité des logements en leur adjoignant des espaces extérieurs. Le rapporteur n'a pas inventé ces boni : ils sont déjà prévus par le code de l'urbanisme et peuvent être obtenus par un promoteur avec l'accord du maire. L'amendement du rapporteur prévoit simplement que ces boni s'appliquent désormais de droit, à moins que le maire s'y oppose. Je conviens que ce n'est pas tout à fait la même chose.

Il s'agit effectivement d'un sujet important, dont l'impact sur le code de l'urbanisme n'est pas négligeable. Je salue donc la sagesse de M. le rapporteur, qui retravaillera sur cette question d'ici à la séance. Nous n'échapperons pas à ce débat. Quelle densité de construction faut-il prévoir à proximité des transports publics ? Comment peut-on encourager la transformation de bureaux en logements ? Nous convenons tous que la présence de bureaux vides dans les secteurs où il manque des logements pose un problème. Les règles de constructibilité sont importantes dans la mesure où elles permettent l'équilibre économique des opérations foncières. Il ne s'agit pas de favoriser tel ou tel intérêt particulier, mais d'optimiser la consommation du foncier. Nous ne sommes pas favorables à l'étalement urbain quand il existe d'autres solutions. Si je suis très favorable à cet amendement, c'est parce que

la question qu'il soulève est légitime et que la réponse qu'il apporte me paraît proportionnée. Quoi qu'il en soit, nous en reparlerons en séance.

Mme la présidente Laurence Maillart-Méhaignerie. Le débat n'est évidemment pas clos.

L'amendement est retiré.

Article 51 bis (nouveau) (article L. 300-1 du code de l'urbanisme) : *Instauration d'une étude sur la densification dans le cadre d'opérations d'aménagement*

Amendement CS3898 de Mme Valérie Petit.

Mme Valérie Petit. Je remercie Mme la ministre déléguée de ses explications très claires.

Mon amendement prévoit que les opérations de revitalisation du territoire (ORT) sont vertueuses en matière de consommation foncière. Ainsi, la convention délimitant le périmètre des secteurs d'intervention et précisant les conditions de l'ORT doit fixer un seuil minimal de densité, éventuellement décliné par secteurs. Cette mesure rejoint celle que nous avons votée à l'article 49 s'agissant des grandes opérations d'urbanisme.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte l'amendement.

Après l'article 51

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette successivement les amendements CS4138 de M. Aurélien Taché et CS1408 de M. Raphaël Gérard.

Amendement CS2004 de M. François-Michel Lambert.

M. François-Michel Lambert. Cet amendement reprend les recommandations du rapport de France Stratégie intitulé *Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?* La France est très mal classée, par rapport aux autres pays européens, en matière d'artificialisation des sols rapportée au nombre d'habitants. Il est donc proposé de porter le COS à 0,3 en 2023, 0,35 en 2027 et 0,4 en 2030. Mais vous trouverez tous les détails dans le rapport de France Stratégie, un *think tank* libéral de gauche. (*Sourires.*)

M. Lionel Causse, rapporteur. Cet amendement me semble très directif. Avis défavorable.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. Même avis. Cet amendement, qui vise à réintroduire le COS qu'avait supprimé la loi pour l'accès au logement et un urbanisme

renové (ALUR), ne permet pas d'aller au bout du débat relatif à la densité des constructions aux bons endroits.

M. Martial Saddier. La question de la densité ne doit pas faire oublier celle de la qualité. Dans les zones tendues, notamment dans les zones touristiques, toutes les décisions prises depuis dix ou quinze ans telles que la suppression des COS se sont traduites par une explosion du prix du foncier au mètre carré et par une dégradation très nette de la qualité des constructions. Il y a un an, aux élections municipales, beaucoup de maires sortants ont dû leur défaite à ce problème tandis que de nombreux candidats élus ont dû leur victoire à leur promesse de ne pas réaliser certaines constructions. Justement, dans beaucoup de villes, les premières décisions des nouveaux élus ont été d'annuler des dizaines de permis de construire. Aussi le législateur doit-il faire preuve de prudence.

Mme Émilie Chalas. Je souscris en partie aux propos de M. Saddier. Nos concitoyens refusent l'étalement urbain ; ils attendent avant tout de retrouver, dans leur quotidien, un peu de nature. Pourtant, ils ont besoin de logements, puisque les ménages s'éclatent. Ces deux demandes peuvent sembler contradictoires, mais le paradoxe peut être résolu par une double décision. D'une part, nous devons débattre à nouveau de la hauteur autorisée des constructions. D'autre part, au lieu de réintroduire des COS, nous pourrions créer un coefficient de non-artificialisation des sols – c'est en tout cas ce que je proposerai en séance. Les gens ne veulent plus d'une ville dense et hyperartificialisée. Nous devons construire une ville-nature, acceptable par tous.

M. François-Michel Lambert. Le COS est une notion d'urbanisme, qui ne vise pas à traduire un sentiment d'espace ou de verdure. Par ailleurs, je propose que cette mesure puisse faire l'objet de dérogations préfectorales : elle impliquera donc un dialogue entre l'État et les élus. Enfin, je reconnais que de nombreux maires sortants ont perdu l'élection en raison de programmes immobiliers, mais si la loi impose un COS, tout élu local devra nécessairement l'appliquer, et un nouveau maire ne pourra pas défaire aussi simplement qu'il le souhaiterait ce que ses prédécesseurs auront fait.

La commission rejette l'amendement.

Article 52 (article L. 752-6 du code de commerce) : *Encadrement des modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale des projets engendrant une artificialisation des sols*

Amendements identiques CS1305 de Mme Nathalie Bassire, CS4087 de Mme Huguette Tiegna, CS4656 de M. Jean-Charles Colas-Roy et CS4562 de M. Loïc Prud'homme ; amendements identiques CS3431 de M. Dominique Potier et CS3769 de Mme Anne-France Brunet ; amendements CS4663 et CS4662 de M. Jean-Charles Colas-Roy ; amendement CS2406 de M. Thierry Benoit (discussion commune).

M. Jean-Charles Colas-Roy. L'article 52 traite du sujet important de la lutte contre l'artificialisation des sols et prévoit un moratoire sur certains nouveaux projets de grandes surfaces commerciales.

Nous devons absolument soutenir les petits commerces de proximité. Nous le faisons déjà dans le cadre du plan de relance et des programmes « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain », mais nous devons aller encore plus loin. Les commerces physiques sont fortement concurrencés par le commerce en ligne, le e-commerce, qui implique le développement d'entrepôts géants souvent situés dans des zones périphériques ou rurales.

L'amendement CS4656 vise à assujettir les entrepôts de e-commerce aux mêmes règles que les surfaces commerciales. Il s'agit là d'un enjeu d'équité et de justice sociale. Certes, ces grands entrepôts de e-commerce créent des emplois – encore faudrait-il regarder la qualité et la pérennité de ces derniers –, mais ils en détruisent énormément dans les petits commerces qui périclitent et dans les centres-villes qui se paupérisent. Il s'agit également d'un enjeu de développement durable car, derrière les clics, il y a aussi des consommations superflues, du fret aérien et de l'artificialisation de terres.

Je vous invite donc à soutenir nos commerces de proximité et à écouter les membres de la Convention citoyenne pour le climat, qui nous demandent d'inclure le e-commerce et ses grands entrepôts dans le moratoire prévu à l'article 52.

M. Loïc Prud'homme. L'amendement CS4562, proposé par Les Amis de la Terre, vise à soumettre les entrepôts de e-commerce au régime de l'autorisation commerciale. Il s'agit d'une mesure d'équité basique. La lutte contre l'artificialisation des sols est un enjeu crucial de la bifurcation écologique, et les immenses entrepôts de e-commerce sont souvent les plus dévastateurs pour l'environnement.

Par ailleurs, ces grands entrepôts comme ceux d'Amazon ne sont pas souhaitables d'un point de vue économique. La descente aux enfers des petits commerçants, du fait de la crise que nous traversons, bénéficie aux grandes firmes transnationales comme Amazon qui, de surcroît, ne paient pas leurs impôts – nous pourrions d'ailleurs revenir sur ces questions d'équité fiscale. Les données de l'INSEE relatives au commerce non alimentaire révèlent que le e-commerce a détruit 80 000 emplois, en solde net, en France, entre 2009 et 2018. Au-delà de l'enjeu de la protection des sols, il est donc urgent de relocaliser la production et de favoriser le petit commerce.

M. Lionel Causse, rapporteur. L'application de l'article 52 aux commerçants des centres-villes, des zones commerciales et aux acteurs du e-commerce est en effet un sujet important. Tout au long de l'examen de ces amendements, je rappellerai que le chapitre III vise à lutter contre l'artificialisation des sols et que les dispositions que nous adopterons doivent s'inscrire dans cet objectif.

Les amendements défendus jusqu'à présent ont deux objets.

Vous demandez, d'une part, que les entrepôts de e-commerce soient soumis au régime de l'autorisation commerciale, auquel ils échappent aujourd'hui. En effet, les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) statuent notamment en fonction des transports collectifs et des moyens de mobilité douce disponibles pour permettre à la clientèle de se rendre dans une zone commerciale. Les nombreux aspects examinés ne

concernent pas les entrepôts logistiques, quels qu'ils soient ; il ne me semble donc pas utile de soumettre l'implantation de ces entrepôts à l'autorisation des CDAC.

Vous demandez, d'autre part, la suppression de l'exemption d'autorisation d'exploitation commerciale dans le cadre des ORT. Or nous sommes très attachés au développement de ces opérations, et nous pensons que le e-commerce peut contribuer au dynamisme des zones concernées.

Pour ces deux raisons, je donne dès à présent un avis défavorable à ces amendements.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. L'article 52 traite de l'impact de l'implantation des centres commerciaux sur l'artificialisation des sols. Derrière cet enjeu, c'est aussi la question de notre modèle commercial et de nos modes de consommation qui est posée. Je suis sensible à cette problématique, qui est également un sujet important d'aménagement du territoire et qui nous conduit à nous interroger sur la façon dont nous protégeons les commerces de centre-ville – vous savez que le Gouvernement est très actif en la matière, notamment dans le cadre du programme « Action cœur de ville ». Sont aussi posées des questions d'équité entre le commerce physique et le e-commerce, ainsi que des questions relatives à la logistique et aux transports. Le débat que nous aurons sur les surfaces commerciales et les entrepôts de e-commerce se situe donc bien au cœur de ce projet de loi.

Vous proposez de soumettre les entrepôts de e-commerce au régime d'autorisation prévu dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols. Or, à mon sens, la question de l'équité entre le commerce physique et le e-commerce se pose d'abord en termes économiques et fiscaux. Il convient de s'interroger sur la contribution de ces différentes activités économiques à la richesse nationale, sur la façon dont elles financent les biens communs, sur leur niveau de cotisation et sur l'équité de leur taxation. Toutes ces questions dépassent le cadre du projet de loi que nous examinons aujourd'hui. Elles touchent à des sujets communautaires. Je pense notamment à l'évolution de la TVA intracommunautaire, qui sera discutée l'année prochaine. Ce sujet sera traité lors de la présidence française de l'Union européenne, dans laquelle nous entrerons de façon offensive. Le Gouvernement est sensibilisé à ces problématiques d'équité fiscale, dont nous pourrions d'ailleurs rediscuter dans le cadre d'un projet de loi de finances.

Si l'on sort de la question fiscale, on arrive à une question d'aménagement du territoire. À ce propos, je souligne d'ores et déjà l'importance de l'amendement CS5149 du rapporteur portant article additionnel après l'article 52, qui prévoit la possibilité d'introduire dans les SCOT un document spécifique consacré à l'aménagement et à la localisation des constructions logistiques et entrepôts. La plupart du temps, ces entrepôts sont mixtes, c'est-à-dire qu'ils servent à la fois au commerce physique et au e-commerce – il existe peu d'entrepôts entièrement dédiés au e-commerce. Où convient-il d'implanter ces entrepôts ? Comment la législation peut-elle permettre à la fois de lutter contre l'artificialisation des sols et de promouvoir un aménagement du territoire responsable, tant en termes de concurrence commerciale que de gestion des flux de transport ? À mon sens, l'amendement CS5149 correspond assez bien à la philosophie sous-jacente aux amendements en discussion commune.

Le régime de l'autorisation d'exploitation commerciale concerne en réalité les surfaces accueillant du public ; il sert à réguler la concurrence directe entre les commerces de centre-ville et les surfaces commerciales situées en périphérie. Ce n'est donc pas le bon outil.

La réponse doit plutôt être trouvée dans une planification de l'aménagement et de la localisation de ces entrepôts, qu'ils servent au commerce physique ou au e-commerce, lesquels sont par ailleurs soumis à d'autres autorisations nécessitant une évaluation environnementale. C'est dans le cadre des autorisations existantes et de la planification stratégique dont nous reparlerons tout à l'heure que nous pourrions répondre à la question posée par ces amendements, auxquels je donne d'ores et déjà un avis défavorable.

M. Dominique Potier. Les arguments de M. le rapporteur et de Mme la ministre déléguée ne m'ont pas convaincu. Planifier, c'est déterminer ce qui est essentiel et ce qui ne l'est pas – on a expliqué, par exemple, qu'il existait un type d'habitat plus économe de l'espace que les autres. C'est donc, dans l'absolu, une atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre, au nom de l'intérêt général et du bien commun qu'est la terre. De même, pour implanter un hôpital à un endroit pertinent, il faut parfois artificialiser quelques terrains et compenser cette opération. En l'occurrence, est-il utile de créer des surfaces commerciales supplémentaires en empiétant sur des espaces naturels ou agricoles ? Nous répondons très clairement par la négative, et nous en devons en tirer toutes les conséquences. Or l'article 52 ne fait que de l'affichage, car il n'interdit pas les entrepôts.

Par ailleurs, cet article prévoit beaucoup de dérogations pouvant être justifiées, selon l'exposé des motifs, « au regard des caractéristiques du territoire » – nous nous demandons ce que cela peut bien vouloir dire –, en particulier « d'une vacance commerciale constatée » – c'est stupéfiant – « du type d'urbanisation du secteur et de la continuité du projet avec le tissu urbain existant, ou d'une éventuelle opération de revitalisation du territoire, ainsi que des qualités urbanistiques et environnementales du projet présenté, notamment si celui-ci introduit de la mixité fonctionnelle ». Il y a tellement de dérogations qu'il vaudrait mieux ne pas voter d'article !

Mme Anne-France Brunet. L'amendement CS3769, qui reprend les préconisations du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et du Conseil national de la transition énergétique (CNTE), vise à durcir la possibilité de déroger au moratoire sur les exploitations commerciales en périphérie, afin que la mesure produise les effets escomptés en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de préservation des emplois dans le commerce et de revitalisation des centres-villes. Le seuil de 10 000 mètres carrés ouvre une possibilité de déroger au moratoire trop importante, puisque 80 % des surfaces commerciales se situent en dessous de cette limite ; il convient donc de l'abaisser significativement. En outre, chacun des critères de dérogation énoncés peut être contourné très facilement ; aussi ces conditions devraient-elles être au moins cumulatives.

M. Jean-Charles Colas-Roy. Mme Brunet vient de le dire, le plafond de 10 000 mètres carrés nous semble très élevé, d'autant qu'un grand nombre de projets d'implantation de surfaces commerciales sont très en deçà de cette limite. Les amendements CS4663 et CS4662 visent donc respectivement à ramener ce plafond à 5 000 et 3 000 mètres carrés.

M. Thierry Benoit. L'amendement CS2406 est issu des travaux de la commission d'enquête sur la situation et les pratiques de la grande distribution et de ses groupements dans leurs relations commerciales avec les fournisseurs, que j'ai présidée et dont M. Grégory Besson-Moreau était le rapporteur. Parmi les quarante et une propositions que nous avons formulées figurait celle d'un moratoire strict sur l'augmentation des surfaces de vente dans la grande distribution. Depuis les années soixante-dix, la France vit au rythme de la grande distribution : en périphérie des villes, les centres commerciaux s'étendent à tout-va. La

dérogation prévue à l'article 52 pour les surfaces de vente inférieures à 10 000 mètres carrés est facilement accessible. Si nous voulons vraiment que ce projet de loi soit opérationnel en matière de maîtrise du foncier et de changement des comportements des consommateurs, nous devons orienter ces derniers vers les circuits locaux et les circuits courts. Nous pourrions ainsi expérimenter, pendant un certain temps, un moratoire strict qui ne serait que l'application d'une mesure annoncée par l'ancien premier ministre Édouard Philippe.

M. Lionel Causse, rapporteur. Je rappelle que l'article 52 s'inscrit dans un chapitre consacré à la lutte contre l'artificialisation des sols ; or les entrepôts logistiques et de e-commerce ne représentent que 0,5 % de ce phénomène dans notre pays. Pour autant, je ne dis pas qu'il n'y a pas de sujet ni de réponses à apporter. C'est la raison pour laquelle je défendrai tout à l'heure un amendement CS5149 visant à permettre aux collectivités de travailler sur la stratégie et la planification territoriales à adopter en la matière dans le cadre d'un document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL), qui pourra lui-même être décliné dans les documents d'urbanisme. Je crois en effet que c'est dans le cadre des PLU que beaucoup de réponses peuvent être apportées.

S'agissant du seuil de 10 000 mètres carrés, que certains veulent ramener à 5 000 ou 3 000 mètres carrés, je serai très prudent car j'entends lutter contre un phénomène affreux qui est celui des « boîtes à chaussures ». Plus nous ferons petit, plus nous trouverons une multitude de « boîtes à chaussures » le long de nos routes départementales et nationales. Peut-être vaut-il mieux, parfois, regrouper des commerces qui pourront mutualiser leurs parkings et certains de leurs services, quitte à ce que les CDAC se montrent plus exigeantes lorsqu'elles examinent ces dossiers.

Je réitère mon avis défavorable à tous ces amendements.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. En complément de ma première réponse, qui portait plutôt sur l'opportunité – ou non – de traiter des entrepôts de e-commerce à l'article 52, j'aimerais réagir à la question des seuils. L'article 52 ne dit pas du tout qu'il est possible d'artificialiser des sols pour créer de nouvelles surfaces commerciales inférieures à 10 000 mètres carrés. Au contraire, il pose un principe général d'interdiction de création de surfaces commerciales entraînant une artificialisation des sols, tout en prévoyant des possibilités de dérogation que M. le rapporteur proposera d'encadrer encore plus strictement. Au-delà de 10 000 mètres carrés, aucune dérogation ne sera possible. En dessous de 10 000 mètres carrés, la dérogation devra être justifiée, notamment par des besoins spécifiques ou par la proximité de zones déjà urbanisées. La question de la compensation se posera également. Quoi qu'il en soit, l'article 52 instaure un mécanisme restrictif, à la main des CDAC qui, le plus souvent, n'accorderont pas de dérogation.

M. Lionel Causse, rapporteur. Pour être très précis, je défendrai ultérieurement deux amendements majeurs : l'amendement CS5325 rectifié visera à préciser les conditions de la dérogation prévue par l'article 52, tandis que l'amendement CS5149, que j'ai déjà évoqué, portera sur le document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL).

M. Julien Aubert. Il est très difficile de s'exprimer en une minute sur des sujets aussi complexes : je devrai donc faire des choix.

Le e-commerce pose moins un problème d'artificialisation des sols qu'un problème d'émissions de CO₂. Si nous voulons lutter efficacement contre le dérèglement climatique,

nous devons faire comprendre à nos concitoyens qu'aller chercher au bout du monde des marchandises que l'on pourrait trouver dans un rayon plus étroit a forcément un coût écologique. En l'absence de taxe carbone, nous devons nous pencher sur les questions de logistique ; c'est pourquoi je suis favorable aux amendements qui viennent d'être défendus. Je ne comprends pas que le rapporteur, après nous avoir expliqué que les CDAC, constituées à l'échelle du département, représentaient un niveau trop local pour régler ce problème, propose à présent d'agir dans le cadre des SCOT qui, dans ma circonscription, sont élaborés à un niveau infradépartemental. Je ne vois pas pourquoi ces questions de logistique ne pourraient pas être discutées au niveau du département. Il ne faut pas régler un problème purement économique de concurrence déloyale entre la grande distribution, les petits commerces de centre-ville et le e-commerce en mettant en avant de fallacieux prétextes environnementaux ; pour autant, nous devons rester fermes sur ces sujets.

M. Guillaume Kasbarian. Je soutiens la position de M. le rapporteur et de Mme la ministre déléguée. Permettez-moi de citer quelques chiffres illustrant le poids des entrepôts logistiques dans l'artificialisation des sols. Selon Eurostat et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), la surface artificialisée par l'ensemble des entrepôts logistiques de France représente 230 kilomètres carrés, soit 0,78 % des 29 373 kilomètres carrés artificialisés dans notre pays. Si nous considérons maintenant la surface bâtie, les 76 kilomètres carrés des entrepôts logistiques correspondent à 0,93 % des 8 159 kilomètres carrés bâtis en France. Autrement dit, ces entrepôts représentent moins de 1 % du problème. Aussi débattons-nous d'un sujet purement symbolique.

Mme Delphine Batho. La position du rapporteur et du Gouvernement s'éloigne radicalement de la proposition de la Convention citoyenne pour le climat, qui était la suivante : « prendre immédiatement des mesures coercitives pour stopper les aménagements de zones commerciales périurbaines très consommatrices d'espace ». En réalité, l'article 52 pose deux problèmes : outre les multiples dérogations qu'il prévoit, il ne s'applique pas au e-commerce alors même que le droit européen ne distingue pas le commerce en ligne du commerce physique.

L'empreinte carbone du e-commerce est catastrophique, comme le confirme un rapport commandé par le Gouvernement. Ce mode de consommation contribue par ailleurs à la délocalisation de l'économie ; en cette période de pandémie, un consensus national aurait dû se former autour de la nécessité de défendre le commerce de proximité et d'organiser la relocalisation de l'économie. Enfin, toutes nos propositions visant à assurer une équité fiscale entre le commerce physique et le commerce en ligne ont été repoussées.

Pour toutes ces raisons, je soutiens ces amendements visant à rendre les dérogations exceptionnelles et à étendre le champ d'application de l'article 52 au e-commerce.

Mme Marie Lebec. Ce débat est fondamental et très intéressant.

Nos collègues proposent d'aligner le régime des entrepôts sur celui des zones commerciales. Or les entrepôts ne sont pas des zones commerciales, mais des zones industrielles ; à ce titre, la plupart d'entre eux sont soumis à la réglementation applicable aux installations classées protection de l'environnement (ICPE), et donc à des obligations environnementales très contraignantes.

On a tendance à considérer qu'en s'attaquant aux entrepôts, on favorisera les commerces de proximité. C'est méconnaître la filière logistique que de tenir ce discours. En

effet, les entrepôts de stockage ont de multiples fonctions : ils servent à la fois au commerce traditionnel et au commerce en ligne.

Alors que nous sommes censés discuter de la lutte contre l'artificialisation des sols, certains essaient de dévier le débat vers la question du e-commerce. Or, dans le cadre de la crise sanitaire, on a beaucoup insisté sur la nécessaire digitalisation du commerce de proximité, qui aura donc besoin de ces entrepôts logistiques. Ne mélangeons pas tout : lutter contre l'artificialisation des sols ne consiste pas à lutter contre la présence d'entrepôts sur notre territoire.

Mme Aude Luquet. Les collectivités, qui sont en concurrence pour accueillir les entrepôts de e-commerce, seront libres de restreindre ou non ces implantations, d'autant qu'une ordonnance de 2020 permet déjà de les intégrer dans le volet commercial des SCOT, lesquels ne seront révisés que dans trois ans. Il faut certainement trouver un moyen d'encadrer ces implantations, mais l'autorisation commerciale d'exploitation n'est pas le bon outil pour le faire.

M. Dominique Potier. L'article 52 ne concerne pas 80 % des implantations futures : c'est donc un article pour presque rien. Pire, c'est un article qui fait semblant au lieu de faire, car notre expérience de terrain nous conduit à penser que la dérogation sera accordée quasi systématiquement, sous l'effet des pressions financières et des pressions pour l'emploi.

Le modèle commercial dont le déploiement est permis par cette désinvolture détruit des sols – 1 % des sols artificialisés, c'est énorme au regard des futurs besoins d'aménagement du territoire – et des emplois. Ce modèle de développement est contraire à nos valeurs. À écouter certains collègues de la majorité, je me dis que le monde d'après n'aura pas passé l'hiver. Vous préparez le retour au monde d'avant, mais en pire.

M. François-Michel Lambert. Il faut distinguer les zones commerciales, pour lesquelles nous demandons un abaissement du seuil des 10 000 mètres carrés, et les entrepôts logistiques.

Qui osera contester que notre gestion des espaces commerciaux et des espaces logistiques est un échec – qui n'est évidemment pas imputable à la majorité actuelle – quand on compare la situation française à celle des Pays-Bas, de la Belgique ou de l'Allemagne ? Cet échec est dû à une absence de planification. Cependant, l'amendement CS5149 défendu par M. le rapporteur ne nous permettra pas d'agir à la bonne échelle. En mars 2016, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique avait présenté en conseil des ministres la stratégie nationale « France Logistique 2025 », qui a complètement disparu depuis que M. Macron est devenu Président de la République. Peut-être devons-nous engager une nouvelle réflexion quant à la stratégie à appliquer en la matière, à sa déclinaison dans les territoires et à la façon dont elle pourrait soutenir le développement économique, notamment celui des commerces de proximité.

Mme Hugette Tiegna. Je vous remercie, madame la ministre déléguée, de nous avoir donné quelques éléments d'information. Toutefois, l'article 52 m'inspire deux inquiétudes.

Tout d'abord, l'ordonnance de 2020 relative à la modernisation des SCOT a déjà intégré les entrepôts logistiques dans le volet commercial de ces schémas. Comment concilier la volonté d'instaurer un moratoire sur l'implantation de certaines grandes surfaces

commerciales, issue des travaux de la Convention citoyenne pour le climat, avec la révision de ces SCOT, qui interviendra dans trois ans ?

Par ailleurs, la crise sanitaire a entraîné une flambée des ventes en ligne, notamment sur Amazon. Cette entreprise de commerce en ligne continuera, dans les années à venir, d'avoir besoin d'entrepôts. Comment pouvons-nous nous assurer que ces entrepôts seront toujours situés en zone urbanisée et qu'ils n'occasionneront pas une nouvelle artificialisation des sols ?

Mme Émilie Chalas. En associant trois sujets – l'artificialisation des sols, l'équilibre commercial au sein des territoires et une critique du système de consommation, ces deux derniers ne relevant pas du texte – la première série d'amendements identiques est spacieuse et je ne la soutiendrai pas.

S'agissant de la seconde, je rappelle qu'en 2020, seuls huit projets ont excédé les 10 000 mètres carrés. Le problème du seuil se pose donc. J'ai entendu les arguments de M. le rapporteur sur la multiplication des « boîtes à chaussures » mais si les CDAC et les SCOT, donc, les élus locaux, ont en l'occurrence leur mot à dire, la loi se doit quant à elle de pointer les projets qui entraînent une artificialisation des sols beaucoup trop importante. Je rappelle également qu'au titre du code de l'urbanisme, seule la destination des sols compte. Nous devons nous montrer exigeants et je soutiens donc les amendements visant à réduire le seuil ouvrant droit aux dérogations.

Mme Valérie Petit. Mme la ministre déléguée a fort bien posé le débat. Il ne faut pas se saisir de la question de l'artificialisation pour poser celles de la solidarité entre les différents types de commerces et de l'aménagement du territoire – sur ce dernier point, il convient de renforcer la responsabilité et le rôle des élus locaux.

Le groupe Agir ensemble, comme Mme Chalas, considère que nous devons nous montrer plus exigeants en matière de seuils – je suis l'élue d'un département, le Nord, qui a été le berceau des expérimentations pour la grande distribution... – et, comme M. Potier, je considère qu'il faut se méfier des pourcentages, qui masquent souvent une grande concentration sur certains territoires, ce dont je peux là encore témoigner.

M. Erwan Balanant. La question de l'artificialisation est celle-là même du modèle que nous voulons. Élu depuis 2008, je constate l'enlaidissement de nos paysages périphériques, la dévitalisation de nos centres-villes et, parallèlement, combien l'État patine pour débloquer des moyens afin que ces derniers continuent de vivre.

Nous sommes confrontés à un problème quasiment identitaire de modèle : quelle société voulons-nous ? Des villes vides et des périphéries surchargées où il faut se rendre en voiture ou des villes où il faut bon vivre, avec des commerces de proximité ? Si nous ne réagissons pas avec ce texte, nous ne le ferons jamais. La loi de modernisation de l'économie promulguée en 2008 était censée mettre un terme aux situations que nous connaissons, or, il n'en a rien été.

Mme Christine Hennion. Cette diabolisation du e-commerce me gêne beaucoup alors que, pendant la crise sanitaire, c'est grâce à lui que des magasins ont pu augmenter leurs ventes de plus de 53 %.

Il importe donc de réfléchir à la façon de mieux gérer ces surfaces du e-commerce et de la grande distribution, la concurrence s'exerçant beaucoup plus entre le premier et la seconde, avec les grandes enseignes, les grandes surfaces et les « hyper », qu'avec les commerces de centres-villes, pour qui le e-commerce peut être une solution.

Ouvrons les yeux et concentrons-nous sur le cœur de cet article !

M. Loïc Prud'homme. Une fois n'est pas coutume, je suis d'accord avec M. Balanant : vous saucissonnez le débat pour nier les implications de ce mode de commerce. Il est certes possible de se cacher derrière des chiffres fallacieux, monsieur Kasbarian...

M. Guillaume Kasbarian. Les chiffres du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et d'Eurostat sont tout à fait exacts !

M. Loïc Prud'homme. Le e-commerce entraîne une artificialisation des sols trois fois plus importante que le commerce classique.

J'ajoute que la construction de trente-cinq entrepôts est en projet, or, ce texte est aussi pour l'avenir.

Enfin, je vous rappelle que vous avez considérablement assoupli la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dans la loi ASAP d'accélération et de simplification de l'action publique.

Ce type de commerce nous interroge sur le modèle que nous voulons. Livrer à J + 1 suppose des émissions de gaz à effet de serre et entraîne la désertification des centres-villes. Si les Commerçants de France (CDF) s'en alarment, c'est bien qu'un problème se pose.

M. Matthieu Orphelin. Un article a-t-il vocation à faire changer les choses ou à ne rien changer ?

Je m'associe aux propos de trois collègues de la majorité. M. Balanant a raison : ce qui se joue, ici, c'est un modèle de développement et de consommation. Mme Chalas a également raison : le seuil de 10 000 mètres carrés est évidemment trop élevé, 80 % des projets étant d'environ 2 000 mètres carrés. Mme Petit, enfin, a raison : les dérogations sont trop nombreuses et il importe d'évaluer les situations localement.

M. Thierry Benoit. Cet article pose le principe d'une interdiction de création de nouvelles surfaces commerciales périphériques précisément parce qu'un problème se pose. L'artificialisation des sols gagne sans qu'il soit pour autant répondu aux attentes des consommateurs, lesquels veulent des circuits courts et locaux, de la proximité.

Soit cet article est un leurre, compte tenu de la multitude de dérogations qu'il autorise, soit nous prenons le taureau par les cornes et nous considérons qu'il n'est plus possible de continuer comme nous le faisons depuis plus de cinquante ans. De toute façon, CDAC ou CNAC sont toujours l'occasion d'artifices pour aboutir, que ce soit pour vendre des aliments, des meubles, des chaussures ou des hamburgers. À un moment, on doit dire « stop ! ». Fût-ce temporairement, nous devons parvenir à un moratoire.

Mme Marguerite Deprez-Audebert. D'un point de vue fiscal, les élus sont souvent leurrés puisque la base foncière des surfaces de stockage représente 50 % de celle des

bâtiments industriels. Il me paraît donc préférable, pour les communes, de privilégier la production par rapport au stockage.

Mme Sandra Marsaud. Je rêve d'un aménagement du territoire adapté à la société et aux modes de consommation. Je rêve à un équilibre grâce auquel, sur l'ensemble du territoire, chaque département, chaque secteur ou chaque EPCI bénéficierait, rationnellement, d'un *cloud* sécurisé et d'un site logistique. Il serait ainsi possible, par exemple, de vendre comme aujourd'hui les ouvrages qu'écrivent ceux qui critiquent ce modèle tout en l'utilisant, y compris sur Amazon. Il ne faut pas se tromper de sujet. Quel est le modèle de société que ceux qui critiquent cet article veulent nous vendre ? Proposent-ils un retour en arrière ? Je reviendrai sur cette question en séance publique.

M. Nicolas Turquois. La suppression des entrepôts ne supprimera pas le e-commerce. Vivant dans une campagne reculée, je suis le premier à savoir combien il est difficile de faire une heure de route, le samedi, pour aller faire les boutiques – même si je m'y rends chaque fois que je le peux –, et si nous voulons que les campagnes accueillent de nouvelles familles, il faut aussi pouvoir profiter de ce mode-là. Je suis donc défavorable à ces amendements.

M. Vincent Thiébaud. Je vois très bien qui est visé par ces amendements mais je rappelle que la définition du e-commerce est très large et que des artisans et des petits commerçants l'utilisent pour faire venir des clients dans leur boutique.

De la même manière, qui vise-t-on avec ces entrepôts ? La Poste, avec le service colissimo, fait de la logistique pour le e-commerce, mais pas uniquement.

M. François-Michel Lambert. Ce n'est pas la question.

M. Vincent Thiébaud. Enfin, nous devons certes nous poser la question du modèle économique que nous voulons mais si vous voulez vraiment changer celui du e-commerce, arrêtez de poster des vidéos sur You Tube, de publier des statuts sur Facebook et de tweeter !

Mme Aurore Bergé. Un débat aussi binaire m'étonne : pour ou contre le commerce de proximité, pour ou contre le e-commerce, comme si l'un devait entraîner la disparition de l'autre.

M. François-Michel Lambert. Nous sommes des Amish !

Mme Aurore Bergé. Je ne caricature personne mais évitez de vous caricaturer vous-même !

Je note que vous ne vous référez jamais aux marques françaises du e-commerce, qui sont puissantes, qui paient leurs impôts en France et qui créent des emplois dans notre pays. La marque bien connue qui commence par un A est quant à elle la deuxième préférée des Français. Vous pouvez vous en désoler mais vous pouvez aussi considérer qu'elle crée des emplois et que plus de 10 000 entreprises sont référencées grâce à elle.

Si vous voulez que, demain, ces entrepôts logistiques soient construits juste au-delà de nos frontières, ce sera la triple peine : les emplois seront délocalisés, les produits de la fiscalité nous échapperont toujours mais pas la pollution liée aux transports.

Il est possible de soutenir le commerce de proximité, nos PME et nos TPE, tout en créant des emplois en France avec les entrepôts logistiques dont nous avons besoin.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Même si cet article est en-deçà des attentes d'un certain nombre d'acteurs, il n'en constitue pas moins une avancée en passant du moratoire à l'interdiction et, sous le seuil de 10 000 mètres carrés, en instaurant des dérogations très spécifiques.

Il me paraît également normal de distinguer grande surface périphérique et entrepôt logistique. Dans le premier cas, nos centres-villes sont dévitalisés ; dans le second, le e-commerce est loin d'être le seul mode concerné. En France, les activités du « top 10 » des acteurs du e-commerce sont mixtes, à la fois physiques et virtuelles. Il n'est pas possible de casser cette dynamique économique, qui finance la transition énergétique.

Il convient également de noter un paradoxe : plus les entrepôts se multiplient, plus les émissions de CO₂ diminuent.

M. François-Michel Lambert. Ce n'est pas tout à fait vrai.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Bien sûr que si ! Des entrepôts installés juste après nos frontières augmenteraient considérablement le trafic de camions, de même qu'un seul entrepôt, en France, desservant un très grand nombre de clients.

D'un point de vue fiscal, nous sommes confrontés à un double problème de concurrence déloyale entre les *pure players* du e-commerce et les commerces physiques. Il est toujours possible de faire des reproches à cette majorité mais, en votant la taxe « Gafa », elle a joué un rôle moteur en Europe. Le dispositif fonctionne, d'ailleurs, puisque certains Gafa ont répercuté celle-ci sur leurs produits. Par ailleurs, les commerces de proximité s'acquittent de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), ce qui nécessite un travail de fond mais qui relève des lois de finances.

Enfin, je soutiens les propositions du rapporteur : le rôle des élus doit être renforcé.

Mme la présidente Laurence Maillart-Méhaignerie. Notre débat a été ouvert et passionnant mais nous reviendrons aux règles de discussion que nous nous sommes fixées dès après l'article 52, où il sera également question de ces sujets.

La commission rejette successivement les amendements.