



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# **ÉTUDE D'IMPACT**

## **PROJET DE LOI**

portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la  
résilience face à ses effets

NOR : TREX2100379L / Bleue-2

10 février 2021



# TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b>	<b>8</b>
TABLEAU DES INDICATEURS D'IMPACTS	15
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	22
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	28
<b>TITRE I<sup>ER</sup> – CONSOMMER</b>	<b>33</b>
CHAPITRE I <sup>ER</sup> – INFORMER, FORMER ET SENSIBILISER	33
Article 1 <sup>er</sup> – Affichage environnemental – Mesure C1.1	33
Article 2 – Education à l'environnement et développement durable – Mesure C5.1	42
Article 3 – Créer un comité de l'éducation à l'environnement et au développement durable dans chaque établissement d'enseignement – Mesure C5.1	49
CHAPITRE II – ENCADRER ET RÉGULER LA PUBLICITÉ	54
Article 4 et 5 – Code de bonne conduite sur la publicité et interdiction de la publicité sur les énergies fossiles – Mesure C2.2	54
Articles 6 et 7 – Décentraliser la police de la publicité et permettre aux collectivités de réglementer les publicités et les enseignes à l'intérieur des vitrines – Mesure C2.2	67
Article 8 – Interdire les avions publicitaires – Mesure C2.2.4	81
Article 9 – « OUI pub » – Mesure C2.2.3	86
Article 10 – Interdire la distribution systématique d'échantillons pour la remplacer par une distribution sur demande, en donnant la possibilité au consommateur d'utiliser ses propres contenants » – Mesure C.2.2.6	96
CHAPITRE III – ACCÉLÉRER LE DÉVELOPPEMENT DE LA VENTE EN VRAC ET DE LA CONSIGNE DU VERRE	101
Article 11 – Développement du vrac – Mesure C3.1	101
Article 12 – Consigne pour le verre – Mesure C3.2	111
<b>TITRE II – PRODUIRE ET TRAVAILLER</b>	<b>124</b>
CHAPITRE I <sup>ER</sup> – VERDIR L'ÉCONOMIE	124
Article 13 – Disponibilité des pièces détachées – Mesure PT 1.3	124
Article 14 – Soutien à l'innovation – Mesure PT2.1	133
Article 15 – Renforcer les clauses environnementales dans les marchés publics – Mesure PT7.1	138
CHAPITRE II – ADAPTER L'EMPLOI À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	148

Article 16 – Renforcer le rôle du CSE et de la GPEC dans la lutte contre le changement climatique – Mesure PT 4.2.1 _____	148
Articles 17 et 18 – Inclure les acteurs de la transition écologique dans la gouvernance des formations au sein du Comité Régional de l’emploi, de la formation et de l’orientation professionnelles (CREFOP) et Renforcer l’implication des opérateurs compétences (OPCO) sur les sujets liés – Mesure PT4.2 _____	158
<b>CHAPITRE III – PROTÉGER LES ÉCOSYSTÈMES ET LA BIODIVERSITÉ _____</b>	<b>167</b>
Article 19 – Garantir et préserver l’ensemble des hydrosystèmes incluant les cours d’eau, les zones humides, les eaux souterraines, les lacs naturels et artificiels, les nappes phréatiques ainsi que la neige et les glaciers – Mesure PT8-1 _____	167
Article 20 – Renforcer l’encadrement des travaux miniers et leur arrêt – Mesure PT 8.1 _____	173
Article 21 – Réforme du code minier – Mesure PT 8.1 _____	183
<b>CHAPITRE IV – FAVORISER DES ÉNERGIES RENOUVELABLES _____</b>	<b>205</b>
Article 22 – Décliner les objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables au niveau régional – Mesure PT 11.1 _____	205
Article 23 – Développement des énergies renouvelables citoyennes – Mesure PT11.2 _____	211
Article 24 – Abaisser le seuil de l’obligation pour installer du photovoltaïque ou des toits végétalisés sur les entrepôts – Mesure PT11.3 _____	215
<b>TITRE III – SE DÉPLACER _____</b>	<b>220</b>
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> – PROMOUVOIR LES ALTERNATIVES À LA VOITURE INDIVIDUELLE ET LA TRANSITION VERS UN PARC DE VÉHICULES PLUS RESPECTUEUX DE L’ENVIRONNEMENT _____</b>	<b>220</b>
<b>SECTION 1 – DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION _____</b>	<b>220</b>
Article 25 – Interdire la commercialisation de véhicules neufs très émetteurs en 2030 – Mesure SD-C.3 _____	220
<b>SECTION 2 – AUTRES DISPOSITIONS _____</b>	<b>228</b>
Article 26 – Création de parking relais – Mesure SD-A2.1 _____	228
Article 27 – Zone à faibles émissions mobilité – Mesure SD A2.2 _____	236
Article 28 – Généralisation des voies covoiturage et transports en commun – Mesure SD A2.4 _____	244
Article 29 – Généralisation des mesures tarifaires attractives des régions sur le train – Mesure SD-A4.2 _____	256
<b>CHAPITRE II – AMÉLIORER LE TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES ET RÉDUIRE SES ÉMISSIONS _____</b>	<b>263</b>
<b>SECTION 1 – DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION _____</b>	<b>263</b>
Article 30 – Objectif de suppression progressive jusqu’en 2030 du remboursement de TICPE applicable au secteur du transport routier de marchandises et dispositif de soutien à la transition énergétique – Mesure SD B1.4 _____	263

SECTION 2 – AUTRES DISPOSITIONS _____	272
Article 31 – Formation à l'écoconduite – Mesure SD B1.2 _____	272
Article 32 – Habilitation à légiférer par ordonnance pour permettre la mise en place d'une contribution spécifique assise sur le transport routier de marchandises – Mesure SDB1.5 ____	279
Article 33 – Compléter l'obligation de réaliser une déclaration de performance extra-financière (DPEF) annuelle pour les entreprises chargeurs avec une obligation de prendre en compte les émissions indirectes – Mesure SDB1.6 _____	285
CHAPITRE III – MIEUX ASSOCIER LES HABITANTS AUX ACTIONS DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ _____	292
Articles 34 – Citoyens tirés au sort dans les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) – Mesure SD D3.1 _____	292
CHAPITRE IV – LIMITER LES ÉMISSIONS DU TRANSPORT AÉRIEN ET FAVORISER L'INTERMODALITÉ ENTRE LE TRAIN ET L'AVION _____	297
SECTION 1 – DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION _____	297
Article 35 – Evolution de la taxe de solidarité sur les billets d'avion – Mesure SDE1 _____	297
SECTION 2 – AUTRES DISPOSITIONS _____	303
Article 36 – Fin du trafic aérien sur les vols intérieurs là où il existe une alternative bas carbone en moins de 2h30 – Mesure SD-E2 _____	303
Article 37 – Interdire la construction de nouveaux aéroports et l'extension des aéroports existants – Mesure SDE3 _____	310
Article 38 – Compensation des émissions du secteur aérien – Mesure SD-E6 _____	319
<b>TITRE IV – SE LOGER _____</b>	<b>328</b>
CHAPITRE I <sup>ER</sup> – RÉNOVER LES BÂTIMENTS _____	328
Articles 39 et 40 – Définition des niveaux de performance, audit énergétique et DPE collectif – Mesure SL1.1 _____	328
Article 41 – Interdiction de l'augmentation des loyers au changement de locataire, au renouvellement du bail ou pendant le bail – Mesure SL1.1 _____	340
Article 42 – Niveau de performance minimal dans les critères de décence d'un logement– Mesure SL1.1 _____	356
Article 43 – Déployer un réseau harmonisé de guichets uniques – Mesure SL1.3 _____	371
Article 44 – Plan pluriannuel de travaux – fonds de travaux _____	379
Article 45 – Harmonisation des dispositions législatives sur la performance énergétique des logements et Réforme du régime de vérification et de contrôle de l'application des règles de construction _____	396
CHAPITRE II – DIMINUER LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE _____	406
Article 46 – Diminuer la consommation d'énergie sur le domaine public – Mesure SL2.1 ____	406

CHAPITRE III – LUTTER CONTRE L’ARTIFICIALISATION DES SOLS EN ADAPTANT LES RÈGLES D’URBANISME _____	412
SECTIONS 1 ET 2 – DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION ET AUTRES DISPOSITIONS _____	412
Article 47 et 48 – Engagement national pour la lutte contre l'artificialisation des sols, intégration de la lutte contre l’artificialisation des sols dans les principes généraux du code de l’urbanisme et définition de l’artificialisation des sols – Mesures SL3.1&SL3.2 _____	412
SECTION 2 – AUTRES DISPOSITIONS _____	426
Article 49 – Fixer une trajectoire de réduction de l’artificialisation des sols et interdire l'artificialisation tant qu'il existe des zones urbanisées disponibles – Mesures SL3.1&SL3.2_ _____	426
Article 50 – Suivre le rythme d’artificialisation des sols via un rapport annuel redditionnel local – Mesures SL3.1&SL3.3 _____	451
Article 51 – Faire évoluer le dispositif partenarial de grande opération d’urbanisme (GOU) en faveur de la lutte contre l’artificialisation des sols : intégration d’une densité minimale de constructions – Mesure SL3.1 _____	462
Article 52 – Arrêter les aménagements de zones commerciales qui artificialisent – Mesure SL3.3 _____	472
Article 53 – Favoriser le traitement et la requalification des zones d’activités économiques en obsolescence – Mesures SL3.2, SL3.5 & SL3.7 _____	485
Article 54 – Evaluer le potentiel de réversibilité de bâtiments – Mesure SL3.8 _____	500
Article 55 – Lutter contre l’artificialisation de sols en adaptant les règles d’urbanisme _____	511
CHAPITRE IV – LUTTER CONTRE L’ARTIFICIALISATION DES SOLS POUR LA PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES _____	515
Article 56 – Fixation dans la loi des objectifs de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030 – Mesure SL 3.4 _____	515
Article 57 – Permettre l’exercice du droit de préemption sur les périmètres sensibles préexistants aux espaces naturels sensibles – Mesure SL3.4 _____	525
CHAPITRE V – ADAPTER LES TERRITOIRES AUX EFFETS DU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE _____	534
Article 58 – 1° et 2° – Connaitre et partager l’information relative à l'érosion côtière et planifier l'adaptation des territoires littoraux soumis au recul du trait de côte _____	534
Article 58 – 3°, 4° et 7° – Planifier durablement l’adaptation des territoires littoraux soumis au recul du trait de côte et y prévoir des règles de constructibilité appropriées. _____	542
Article 58 – 5° et 6° – Mobiliser les outils d’aménagement et de maîtrise foncière et créer un nouveau régime de bail réel de longue durée _____	549
<b>TITRE V – SE NOURRIR _____</b>	<b>565</b>
CHAPITRE I <sup>er</sup> – SOUTENIR UNE ALIMENTATION Saine ET DURABLE PEU ÉMETTRICE DE GAZ À EFFET DE SERRE POUR TOUS _____	565
Article 59– Expérimentation d’un choix végétarien quotidien dans la restauration collective publique– Mesure SN1.1.6 _____	565

Article 60 – Étendre toutes les dispositions de la loi EGalim à la restauration collective privée à partir de 2025 – Mesure SN1.1.7 _____	576
Article 61 – Mieux informer le consommateur – Mesure SN 5.2.1 _____	583
CHAPITRE II – DÉVELOPPER L’AGROÉCOLOGIE _____	588
SECTION 1 – DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION _____	588
Articles 62 et 63– Redevance sur les engrais minéraux pour atteindre l’objectif de réduction de 13% des émissions d’ammoniac en 2030 par rapport à 2005 et l’objectif de réduction de 15% des émissions de protoxyde d’azote en 2030 par rapport à 2015 _____	588
SECTION 2 – AUTRES DISPOSITIONS _____	601
Article 64 – Révision de l’article 59 du Code des Douanes pour un partage des données sur la déforestation importée – Mesure SN2.1.5 _____	601
Article 65 – Inscrire dans le code rural et de la pêche maritime, la compatibilité des objectifs de la PAC et du PSN avec les orientations de la SNBC– Mesure SN2.4.2_____	608
Article 66 – Réformer le fonctionnement des labels – Mesure SN5.3.1 _____	617
<b>TITRE VI – RENFORCER LA PROTECTION JUDICIAIRE DE L’ENVIRONNEMENT _</b>	<b>624</b>
Article 67, 68 et 69 – Mise en danger de l’environnement, création de délits de pollution des eaux, du sol et de l’air et de peines complémentaires pour les personnes morales _____	624

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

## *Engagement pour le climat*

La France a inscrit dans la loi relative à l'énergie et au climat l'objectif d'atteindre la neutralité carbone sur son territoire d'ici 2050. A cet horizon, les émissions de gaz à effet de serre françaises ne devront pas dépasser la capacité des terres nationales à absorber le carbone. Cette ambition, qui découle de l'engagement de la France dans le cadre de l'Accord de Paris, appelle, d'ici le milieu du siècle, une division de nos émissions de gaz à effet de serre par un facteur d'au moins 6 par rapport à 1990. Cet effort collectif doit permettre de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5°C conformément aux engagements pris par près de 200 Etats dans le cadre de l'accord de Paris il y a un peu plus de cinq ans.

De cet engagement découle une trajectoire de réduction d'émissions tout aussi ambitieuse. Un premier point d'étape est fixé en 2030 par la loi 2015-992 du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) : la France devra avoir réduit ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % par rapport à 1990.

C'est la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), introduite par la LTECV, qui établit la feuille de route du Gouvernement en matière d'atténuation du changement climatique. Elle précise la trajectoire pour atteindre l'objectif de neutralité carbone et fixe des budgets carbonés, qui correspondent à des plafonds d'émissions de gaz à effet de serre à ne pas dépasser par période de 5 ans. Elle définit pour ce faire des orientations de politique publique dans tous les secteurs.

Révisée en 2020 pour intégrer le nouvel objectif de neutralité carbone, la SNBC nous enseigne que le monde neutre en carbone en 2050 sera différent de celui de 2020. L'énergie consommée devra être intégralement décarbonnée, et ce dans tous les secteurs y compris la mobilité, et très fortement réduite ; les émissions non liées à l'énergie - notamment celles issues de l'agriculture et des procédés industriels - devront être divisées par deux, et nos puits de carbone devront permettre de capter les dernières émissions qui ne pourront être empêchées. Cela implique des changements profonds dans nos modes de vie. Ce projet de loi doit permettre à la société et à l'économie d'être mieux préparées au monde de demain et plus résilientes face aux bouleversements climatiques à venir.

Au-delà de son caractère indispensable au regard de l'objectif mondial établi par l'accord de Paris, la perspective de neutralité carbone offre un avenir désirable : la transition écologique est créatrice d'emplois et de croissance en même temps qu'elle appelle des changements de comportements individuels. Toutefois, elle nécessite, en particulier à court terme, un accompagnement spécifique des Français, en particulier des ménages les plus vulnérables, et

des entreprises, notamment les plus fragilisées. Cette transition doit en effet être juste et son acceptabilité sociale constitue l'un des fondements de sa réussite.

### *La Convention citoyenne pour le climat*

C'est précisément la raison pour laquelle le Président de la République a missionné une assemblée de citoyens tirés au sort représentative de la diversité de la société française afin qu'elle « définisse des mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990 ».

Cette innovation de démocratie délibérative vient compléter la gouvernance de la politique climatique qui a été fortement renforcée ces dernières années grâce :

- à la création du Haut Conseil pour le climat, qui joue un rôle de vigie de la trajectoire d'émissions et de la cohérence de nos politiques au regard du climat ;
- à la tenue de conseils de défense écologique, qui visent à rendre les décisions indispensables pour aligner nos politiques publiques sur notre trajectoire carbone et nos engagements climatiques.

La participation directe de citoyens à l'élaboration d'une politique publique aussi essentielle est une expérience inédite. 150 Français tirés au sort, représentatifs de la diversité sociale et démographique nationale, ont ainsi engagé une réflexion de près d'un an et auditionné plus d'une centaine d'experts de tous horizons pour se familiariser avec les enjeux environnementaux et en saisir la complexité.

Alors que la SNBC fixait déjà les trajectoires à suivre pour chaque secteur, il s'agissait pour la Convention citoyenne pour le climat de proposer les politiques publiques qui, une fois combinées, permettraient d'emporter l'adhésion de la société française sur le niveau de transformation requis par nos objectifs climatiques. Les conventionnels ont ainsi formulé 149 propositions sur cinq grands thèmes touchant à la vie quotidienne des Français : les pratiques de consommation, les méthodes de production et la vie au travail, les mobilités, le logement et l'artificialisation, l'alimentation et l'agriculture.

De ces 149 propositions, 146 ont été retenues par le Président de la République, qui a demandé au gouvernement de les mettre en œuvre, notamment par un projet de loi reprenant celles qui nécessitaient une intervention législative. Les mesures qui ne sont pas retranscrites dans ce projet de loi ont fait ou feront l'objet d'une réponse du Gouvernement par d'autres vecteurs : près de 25 propositions ont trouvé une réponse dans le cadre du plan France Relance ou du projet de loi de finances pour 2021, construits pour répondre aux conséquences économiques de la crise sanitaire de la covid-19 ; une dizaine relève du niveau réglementaire et notamment de l'application de la loi orientation des mobilités et de la loi pour la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire. Les propositions restantes, non normatives, seront mises en œuvre à travers des plans d'action du Gouvernement.

Enfin pour seize propositions, c'est uniquement au niveau international ou de l'Union européenne qu'il nous faut agir et le Gouvernement les portera auprès de la Commission européenne et des autres Etats membres, ainsi que des institutions internationales. Les annonces récentes du Pacte vert pour l'Europe et les différentes propositions législatives envisagées seront l'occasion de rehausser l'ambition et les moyens pour réussir la transition écologique en apportant une réponse aux propositions des 150 citoyens. L'intervention européenne garantira par ailleurs la sécurité juridique des mesures nationales et permettra d'éviter des distorsions de concurrence qui découleraient d'un décalage d'ambition entre les Etats membres.

### ***L'articulation avec les lois adoptées depuis le début du quinquennat et le plan de relance***

L'impact de ce projet de loi doit être évalué au regard des différentes lois déjà adoptées par le Parlement depuis le début du quinquennat. Le texte reprend en effet un certain nombre de politiques publiques ayant fait l'objet de réformes durant les premières années de la mandature et intensifie leur portée en rendant plus opérationnelles les actions engagées, afin d'accélérer la transition. Ainsi, il complète et renforce les orientations de la loi relative à l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ; de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises ; de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable ; de la loi d'orientation des mobilités ; de la loi relative à l'énergie et au climat et de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ; ainsi que du projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée.

L'impact du projet de loi issu des propositions des conventionnels doit également être évalué en cohérence avec celui du plan France Relance, les deux textes ayant été pensés en complémentarité.

### ***Impact climat***

La SNBC est un document construit sur deux dimensions : d'une part, une trajectoire quantifiée d'émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050, répondant aux objectifs nationaux et européens de la France et sur laquelle sont construits les budgets carbone quinquennaux ; d'autre part, des orientations par grands secteurs d'émissions et des perspectives transversales sur l'économie, l'éducation, l'aménagement du territoire, etc.

L'évaluation de l'impact climat du projet de loi proposée ici reprend ces deux dimensions. Une évaluation quantitative de réduction des émissions par rapport à 2019 est réalisée à chaque fois que les mesures le permettent.

Des mesures ont fait l'objet d'un chiffrage de leur impact en termes de réduction d'émissions à l'horizon 2030 par rapport à la situation actuelle. Si ce chiffrage doit être pris avec prudence compte tenu des incertitudes inhérentes à toute évaluation *ex ante* - et ce particulièrement pour

les mesures de nature programmatique, décalées dans le temps ou reposant sur le volontariat - il livre toutefois des ordres de grandeur utiles. L'estimation est donnée dans une fourchette quand cela est pertinent : la borne basse correspond à des hypothèses de faible réalisation des mesures non obligatoires quand la borne haute correspond à une réalisation à 70 % du potentiel des mesures non obligatoires.

Pour atteindre l'objectif de - 40 % en 2030 par rapport à 1990, les émissions annuelles de GES territoriales doivent passer de 441 MtCO<sub>2</sub> en 2019 à 329 Mt CO<sub>2</sub>eq en 2030, soit une réduction de 112 MtCO<sub>2</sub>. En 2019, la France avait réduit ses émissions d'environ 20 % par rapport à 1990 (548 MtCO<sub>2</sub>), soit la moitié de l'effort à réaliser atteinte en un peu de moins de trois décennies, l'autre moitié devant être fournie dans les 10 années restantes. Dit autrement, le rythme de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> devra en moyenne tripler dans la décennie qui s'ouvre par rapport à son rythme moyen des 30 dernières années pour permettre à la France de tenir sa trajectoire.

L'évaluation de l'impact en termes de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de ce projet de loi se heurte à deux difficultés principales : d'une part, nombre de mesures (actions sur la régulation de la publicité, éducation à l'environnement...) auront un impact significatif mais indirect, en conduisant à des évolutions de comportements individuels, faisant ainsi écho aux chapitres transversaux de la SNBC, qui rappellent la nécessité de traiter les déterminants indirects des émissions ; d'autre part, une part significative de l'impact des mesures de cette loi sera liée à l'effet catalyseur et accélérateur de mesures et dispositifs préexistants ou adoptés dans d'autres vecteurs, qui seront rendus plus immédiatement opérationnels ou renforcés par ce projet de loi.

De façon générale, il faut également rappeler que la réduction des émissions de GES est par nature transversale à toute l'économie et repose donc sur une évaluation de son fonctionnement systémique. Il n'est donc pas possible de simplement « sommer » les contributions de différentes mesures.

Au total, les estimations en cours permettent d'estimer que ce projet de loi contribue à sécuriser l'atteinte d'entre la moitié et les deux tiers du chemin à parcourir entre les émissions en 2019 et la cible en 2030, soit une réduction de 112 MtCO<sub>2</sub>eq/an.

#### *Autres impacts environnementaux*

Au-delà du climat, les mesures de ce projet de loi auront d'autres impacts environnementaux positifs, notamment en ce qui concerne la protection des écosystèmes. On peut citer la réaffirmation de l'importance de la préservation et de la restauration des hydro systèmes, la division par deux du rythme d'artificialisation des sols, notamment par l'interdiction de construction de nouveaux centres-commerciaux qui artificialiseraient des terres sans démontrer leur nécessité selon une série de critères précis et contraignants, la constitution d'un réseau

d'aires protégées couvrant 30 % du territoire national, le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles, le développement d'un outil d'alerte à destination des entreprises lorsqu'elles importent depuis des zones où sévit la déforestation, ainsi que le développement de l'agroécologie. La réforme du code minier permettra par ailleurs de refuser l'attribution de permis minier en raison de motifs environnementaux. Enfin, le renforcement de la protection judiciaire de l'environnement permettra de prévenir et punir plus efficacement les atteintes à l'environnement.

Ce texte permettra également de réduire la consommation de ressources, en accélérant le développement de la vente en vrac et de la consigne pour les emballages en verre, ou encore en élargissant la disponibilité des pièces détachées ; il généralisera également la prise en compte des aspects environnementaux dans les achats publics, encadrera la distribution d'échantillons, et permettra l'expérimentation de l'interdiction par défaut de distribution d'imprimés publicitaires non adressés dans les collectivités volontaires.

### *Impacts sur la santé*

Plusieurs mesures du projet de loi présenteront d'importants co-bénéfices en matière de santé :

- c'est le cas des mesures permettant d'améliorer la qualité de l'air (Santé Publique France estime qu'en 2017, 48 000 décès par an étaient liés à la mauvaise qualité de l'air), notamment celle visant à étendre la mise en place de zones à faibles émissions mobilité aux agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici 2024, et plus généralement de tout le titre « se déplacer » qui contient un ensemble de mesures pour réduire la pollution issue de différents moyens de transport, ou encore la mise en place d'une trajectoire de réduction des engrais azotés qui participent fortement à la pollution de l'air ;
- des mesures visant le développement de nouvelles habitudes alimentaires plus durables et saines, en augmentant le nombre de repas végétariens dans la restauration collective publique et en étendant à la restauration collective privée l'objectif de 50% de produits durables et de qualité, dont au moins 20% de produits issus de l'agriculture biologique, ou encore en repensant les plans nationaux encadrant les recommandations alimentaires ;
- des mesures portant sur la rénovation énergétique des bâtiments qui présenteront également des bénéfices sanitaires, en particulier pour les plus précaires.

### *Impacts sur l'emploi*

Les évaluations macroéconomiques de la transition énergétique et écologique montrent toutes un effet créateur net d'emplois des politiques bas carbone de l'ordre de plusieurs centaines de milliers d'emplois non délocalisables d'ici 2030. Durant la transition, des activités seront certes amenées à disparaître, comme les centrales à charbon ; d'autres secteurs devront se transformer, comme ceux de l'automobile, de la construction ou de l'agriculture intensive. Ces pertes seront

toutefois plus que compensées par le dynamisme de création d'emplois directs dans de nouveaux secteurs de l'économie qui émergent (la rénovation des bâtiments, la production, stockage et distribution d'énergies renouvelables, le recyclage, la réparation etc.), d'emplois indirects (les fournisseurs des nouvelles activités) et d'emplois induits en raison de l'effet macroéconomique du surcroît d'activité des nouvelles filières. Le Gouvernement devra accompagner cette transition des emplois, en faisant évoluer la gouvernance du travail et en anticipant les futures évolutions pour planifier les formations à mettre en œuvre notamment.

La balance commerciale s'en trouvera par ailleurs améliorée grâce à la baisse de la facture des importations de ressources fossiles qui la grèvent aujourd'hui.

Par sa dimension systémique et parce qu'il amplifie l'ambition de mesures prises depuis le début du quinquennat, notamment sur la rénovation des bâtiments, sur le développement des nouvelles mobilités, sur la promotion de l'économie circulaire et sur la formation aux nouveaux métiers de la transition, ce projet de loi va permettre d'accélérer la montée en puissance de la création des nouveaux emplois et de garantir que tout leur potentiel sera bien déployé.

#### *Impact social*

Conformément à l'esprit de justice sociale dans lequel a travaillé la Convention citoyenne pour le climat, plusieurs mesures ont spécifiquement vocation à aider les ménages les plus modestes. C'est notamment le cas des propositions visant à généraliser les mesures tarifaires attractives sur le train à toutes les régions ; celle visant à faciliter le financement des travaux de rénovation énergétique, en favorisant la progressivité de financement du reste à charge des ménages en fonction de leurs ressources afin de lutter contre la précarité énergétique ; celle encore qui fait du service public de la performance énergétique de l'habitat un réseau harmonisé de guichets uniques et facilement accessibles.

#### *Impact sur les entreprises*

Plusieurs mesures du projet de loi auront des conséquences directes sur les entreprises et leur permettront d'accélérer la transformation de leur appareil industriel ou de services et de développer la formation professionnelle de leurs salariés. Les mesures relatives à l'information et la consultation du comité social et économique des entreprises ne peuvent être mesurées en termes d'émissions évitées ou compensées, mais elles permettent d'introduire dans la vie de l'entreprise la question de l'adéquation avec la transition écologique de son modèle d'affaire, de clientèle ou de revenus. Ce projet de loi reconnaît ainsi que le comportement quotidien des Français comme des entreprises doit engager une mutation profonde et permettre d'atteindre la neutralité carbone en 2050.

Enfin ce projet de loi a vocation à permettre aux entreprises françaises de se développer sur les nouveaux marchés de l'énergie, du bâtiment, des transports, de l'agriculture, des services, afin

qu'elles abordent fortes et préparées les marchés mondiaux, limitant par ailleurs les risques d'actifs échoués et obsolètes, et préparant leur compétitivité pour le futur.

### *Impact sur les collectivités*

Ce projet de loi conforte le rôle prépondérant des collectivités territoriales dans l'atteinte des objectifs climatiques français. Les dernières étapes de décentralisation ont confié aux conseils régionaux la mission de penser un aménagement du territoire compatible avec les objectifs de développement durable. L'intégration des objectifs nationaux de limitation de l'artificialisation dans les documents de planification et par conséquent dans l'ensemble des documents d'urbanisme aura un impact écologique et climatique certain dans la mesure où il permettra de préserver et renforcer les puits de carbone. Il va plus loin dans les leviers transférés au bloc communal pour préserver la qualité de l'air des zones urbaines et limiter la circulation des véhicules émetteurs. Il renforce également les dispositions de réglementation locale de la publicité en confiant aux maires son contrôle, au plus près des réalités locales et des demandes de leurs administrés, et en élargissant le champ des dispositifs qu'ils peuvent réglementer aux affichages publicitaires en vitrine.

### *Sur le trait de côte*

Environ 20% des côtes françaises reculent sous l'effet de l'érosion, phénomène progressif, inexorable et irréversible, pouvant être aggravé par la hausse du niveau des océans. Pour les habitants comme pour l'économie des territoires concernés, les conséquences sont majeures. Or, les outils actuels ne sont pas suffisants pour permettre aux élus de mettre en place une stratégie de repli dans la zone littorale non exposée à l'érosion côtière.

Pour les habitants comme pour l'économie des territoires concernés, les conséquences sont majeures. Une étude du CEREMA évalue entre 5 000 et 50 000 le nombre de logements potentiellement atteints d'ici 2 100, pour une valeur comprise entre 0,8 Md€ et 8 Mds€.

Le Conseil de défense écologique du 12 février 2020 a réaffirmé la nécessité de porter une solution nouvelle de résilience des territoires littoraux, grâce à des dispositifs d'urbanisme et d'aménagement revisités. Il s'agit donc de proposer des outils permettant aux collectivités de mener des projets d'adaptation et de recomposition urbaine, articulée avec leur politique en matière de maintien du trait de côte.

Pour suivre l'impact du projet de loi et mesurer l'atteinte des résultats, les onze indicateurs d'impact retenus ainsi que leur définition, les modalités d'élaboration de l'indicateur et les impacts attendus sont précisés dans le tableau suivant :

## TABLEAU DES INDICATEURS D'IMPACTS

Nature de l'indicateur	Définition et modalités d'élaboration de l'indicateur	Objectif cible (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel (période ou année)	Mesures prévues dans la loi
<p><b>Nombre de références produits affichant l'impact environnemental</b></p>	<p>La mesure envisagée devrait permettre d'accélérer le déploiement de l'affichage environnemental en France.</p> <p>L'indicateur proposé vise à mesurer l'évolution du nombre de références pour lesquelles l'affichage environnemental est disponible, et mesurer la diffusion de cette pratique.</p> <p>Il sera établi de manière annuelle par l'ADEME.</p>	<p>Augmentation du nombre de références produits affichant l'impact environnemental</p>	<p>5 ans</p>	<p>Article 1<sup>er</sup> – Affichage environnemental</p>
<p><b>Part des publicités sur les produits les plus émetteurs</b></p>	<p>Il est prévu qu'il ne sera plus possible de faire de la publicité pour les énergies fossiles en raison de leur impact direct sur le changement climatique ainsi que la mise en œuvre d'un code de bonne conduite.</p> <p>L'objectif est de permettre de diminuer la publicité pour des produits polluants notamment par des engagements volontaires ambitieux.</p> <p>L'indicateur consisterait à établir la part que représente les publicités sur les produits les plus émetteurs.</p> <p>Des outils de suivi des engagements du secteur sur la réduction des publicités pour les produits les plus émetteurs pourraient être élaborés avec des prestataires de services.</p> <p>L'indicateur serait établi sur la base de l'analyse de l'intégralité des publicités sur les médias traditionnels et des estimations réalisées sur les médias web. Il s'agirait de mesurer la part des publicités sur les produits les plus émetteurs selon une périodicité adaptée (une fois par an par exemple). Cette part pourra être définie en nombre de publicités ou en valeur publicitaire. Cet indicateur sera suivi par le ministère de la transition écologique.</p>	<p>Objectif tendanciel : Diminution de la publicité pour des produits polluants</p>		<p>Articles 4 et 5 – Code de bonne conduite sur la publicité et interdiction de la publicité sur les énergies fossiles</p>

Nature de l'indicateur	Définition et modalités d'élaboration de l'indicateur	Objectif cible (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel (période ou année)	Mesures prévues dans la loi
<p><b>Part de marchés publics intégrant une disposition environnementale (en nombre et en montant)</b></p>	<p>La mesure envisagée vise à rendre obligatoire l'inclusion de clauses environnementales dans les marchés publics d'ici 5 ans. Il s'agit d'imposer aux acheteurs publics de prendre en compte les considérations liées aux aspects environnementaux des travaux, services ou fournitures achetées.</p> <p>L'indicateur proposé vise donc à mesurer la part des marchés publics qui contiennent une clause environnementale.</p> <p>Les deux modalités de cet indicateur sont une mesure de la part de marchés sur la base du nombre de marchés publics et du montant total des marchés publics.</p> <p>Valeur de référence : En 2018, 13,6% des marchés publics recensés (en nombre) et 18,6% (en montant) contenaient une clause environnementale.</p> <p>Cet indicateur est suivi annuellement au titre du plan national d'action pour les achats publics durables par l'Observatoire économique de la commande publique (OCEP).</p>	<p>100%</p>	<p>5 ans</p>	<p>Article 15 – Renforcer les clauses environnementales dans les marchés publics</p>
<p><b>Puissance photovoltaïque installée sur des bâtiments</b></p>	<p>Il est prévu d'étendre l'obligation d'installer des systèmes de production d'énergie renouvelable (ENR) ou des toitures végétalisées sur les surfaces commerciales et les entrepôts – actuellement fixée à 1 000 m<sup>2</sup>, en abaissant le seuil à 500 m<sup>2</sup> ainsi que le champ d'application aux extensions de bâtiments et aux constructions destinées au commerce de gros</p> <p>L'objectif de la mesure est de permettre d'accélérer le développement des ENR sans consommer de foncier. Elle contribuera à l'atteinte de l'objectif annuel en accélérant l'installation sur les bâtiments commerciaux (i.e. objectifs de la programmation</p>	<p>1 200 MW/an</p>	<p>Annuellement, jusqu'à 2028</p>	<p>Article 24 – Abaisser le seuil de l'obligation pour installer du photovoltaïque ou des toits végétalisés sur les entrepôts</p>

Nature de l'indicateur	Définition et modalités d'élaboration de l'indicateur	Objectif cible (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel (période ou année)	Mesures prévues dans la loi
	<p>pluriannuelle de l'énergie sans consommer de foncier).</p> <p>L'indicateur proposé vise ainsi à mesurer la puissance photovoltaïque sur bâtiment installée chaque année, bénéficiant d'un soutien, que la mesure contribuera à accélérer.</p> <p>Il sera calculé annuellement par le service statistique du ministère chargé de l'environnement (qui publie aujourd'hui un chiffre plus global sans distinguer la puissance au sol ou sur bâtiments).</p>			
<p><b>Pourcentage d'habitants vivant à l'intérieur d'une zone à faibles émissions mobilité</b></p>	<p>Il est prévu d'étendre le périmètre des collectivités devant mettre en place une ZFE-mobilité (i.e. aux agglomérations métropolitaines de plus 150 000 habitants d'ici le 31 décembre 2024) et d'encadrer les restrictions de circulation dans les territoires en dépassement fort des seuils de pollution.</p> <p>L'objectif est d'une part, de réduire le nombre de personnes exposées à la pollution atmosphérique par l'amélioration de la qualité de l'air extérieur de fond des zones les plus densément peuplées du territoire et d'autre part, de diminuer la contribution du transport routier au réchauffement global.</p> <p>L'indicateur proposé correspond au ratio : nombre d'habitants vivant à l'intérieur d'une zone à faibles émissions mobilité / nombre d'habitants total des métropoles concernées</p> <p>Cet indicateur permettra ainsi de suivre l'évolution du nombre d'habitants vivant à l'intérieur d'une ZFE-mobilité.</p> <p>Il est établi annuellement par l'ADEME.</p> <p>Valeur de référence : 5,1 millions d'habitants en 2020</p>	<p>100%</p> <p>(Tous les habitants des métropoles concernées vivent à l'intérieur d'une zone à faibles émissions mobilité)</p>	<p>2022</p>	<p>Article 27 – Zone à faibles émissions mobilité</p>

Nature de l'indicateur	Définition et modalités d'élaboration de l'indicateur	Objectif cible (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel (période ou année)	Mesures prévues dans la loi
<p><b>Part des véhicules particuliers neufs vendus en France dont les émissions unitaires sont inférieures à 123 gCO<sub>2</sub>/km WLTP</b></p>	<p>L'objectif d'avoir une part de véhicules émettant plus de 95 gCO<sub>2</sub>/km NEDC (soit 123 gCO<sub>2</sub>/km WLTP) dans les ventes annuelles de voitures particulières neuves de moins de 5% à l'horizon 2030.</p> <p>Il s'agit d'établir une trajectoire claire de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules permettant d'atteindre les objectifs ambitieux de lutte contre le changement climatique fixés aux niveaux national, européen et international.</p> <p>Cet indicateur consiste à suivre le pourcentage des immatriculations de véhicules neufs dont les émissions sont inférieures au seuil de 123gCO<sub>2</sub>/km.</p> <p>Il est établi mensuellement par le service statistique du ministère chargé de l'environnement.</p> <p>Valeur référence sur les véhicules thermiques émettant moins de 123gCO<sub>2</sub>/km : 45% du marché français des véhicules particuliers</p>	<p>&lt; 5% des immatriculations de voitures neuves</p>	<p>2030</p>	<p>Article 25 – Interdire la commercialisation de véhicules neufs très émetteurs en 2030</p>
<p><b>Réductions d'émissions générées par les projets bas-carbone financés en France via l'obligation de compensation des émissions des vols aériens</b></p>	<p>Il est prévu une compensation par les compagnies aériennes des émissions des vols domestiques, en privilégiant les projets en France.</p> <p>Il s'agit de rendre obligatoire pour tous les opérateurs aériens la compensation carbone des émissions des vols intérieurs métropolitains, ainsi que sur une base volontaire pour les vols depuis et vers l'outre-mer.</p> <p>L'objectif est de réduire l'impact climatique du transport aérien.</p> <p>Cet indicateur, exprimé en tCO<sub>2</sub>éq, permettra de suivre la contribution de ces projets aux réductions d'émissions et sera calculé annuellement grâce aux déclarations des compagnies aériennes.</p> <p>Les modalités de ces déclarations seront définies par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>Nombre de tonnes de CO<sub>2</sub>éq séquestrées par des projets en France</p>	<p>5 ans</p>	<p>Article 38 – Compensation des émissions du secteur aérien</p>

Nature de l'indicateur	Définition et modalités d'élaboration de l'indicateur	Objectif cible (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel (période ou année)	Mesures prévues dans la loi
	Cet indicateur sera suivi par le ministère de la transition écologique.			
<p align="center"><b>Nombre de passoires thermiques dans le parc de logements</b></p>	<p>Plusieurs mesures visent à accélérer la rénovation des passoires thermiques en cohérence avec l'objectif fixé par la loi relative à l'énergie et au climat de 2019 d'une suppression totale à l'horizon 2028.</p> <p>Il s'agit de permettre à tous, même les plus démunis, de vivre dans des logements bien isolés et confortables et d'encourager la structuration de la filière rénovation du secteur du bâtiment et la création d'emplois.</p> <p>L'indicateur proposé correspond au nombre de passoires thermiques dans le parc de logements.</p> <p>Cet indicateur vise donc de suivre l'évolution du nombre de passoires thermiques dans le parc de logement.</p> <p>Il est établi annuellement par le service « statistiques » du ministère chargé de l'environnement et l'observatoire national de la rénovation énergétique.</p> <p>Valeur de référence sur les passoires thermiques : 4,8 millions de logements en 2018 (1,9 millions en collectif et 2,9 millions en individuel)</p>	<p>Valeur cible : Zéro passoires</p> <p>Objectif tendanciel : Diminution progressive du nombre de passoires énergétiques</p>	2028	Articles 39 à 45
<p><b>Hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers artificialisés chaque année, (selon la définition de l'artificialisation fixée dans le projet de loi)</b></p>	<p>Plusieurs dispositions de la loi visent à réduire l'artificialisation des sols, afin d'atteindre un objectif de zéro artificialisation nette.</p> <p>L'objectif est de protéger durablement les espaces naturels, agricoles et forestiers et de réduire les mobilités contraintes.</p> <p>L'indicateur proposé correspond au nombre d'hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers artificialisés.</p>	Division par deux du rythme d'artificialisation des sols	10 ans	Articles 47 à 55

Nature de l'indicateur	Définition et modalités d'élaboration de l'indicateur	Objectif cible (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel (période ou année)	Mesures prévues dans la loi
	<p>Cet indicateur, exprimé en hectares (ha), permettra de suivre l'évolution des surfaces artificialisées chaque année.</p> <p>L'Observatoire national de l'artificialisation est un outil de mesure déployé depuis juillet 2019, mettant en ligne des données d'artificialisation calculées à partir de l'exploitation des données fiscales foncières ; il sera enrichi d'ici 2023 avec des données plus précises d'occupation du sol.</p> <p>Cet indicateur sera établi par le CEREMA selon une périodicité annuelle à compter de 2023.</p> <p>Valeur de référence : Sur la période 2009-2019, ont été artificialisés en moyenne 28 000 ha par an de sols selon les fichiers fonciers retraités par le CEREMA.</p>			
<p><b>Pourcentage de baisse des émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac d'origine agricole</b></p>	<p>La loi prévoit l'activation potentielle d'une taxe sur les engrais azotés en cas de non atteinte d'une trajectoire de réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote d'origine agricole.</p> <p>Les indicateurs proposés correspondent aux pourcentages de baisse des émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac d'origine agricole.</p> <p>Ces indicateurs permettront de suivre cette réduction des émissions (en pourcentage de réduction par rapport à 2005 pour l'ammoniac et par rapport à 2015 pour le protoxyde d'azote) et sont calculés annuellement par le CITEPA.</p> <p>Valeurs de référence des émissions d'origine agricole:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 566 kt pour l'ammoniac en 2005 ;</li> <li>- 36,7 Mt CO<sub>2</sub>eq en 2015 pour le protoxyde d'azote.</li> </ul>	<p>- 13% par rapport à 2005 pour l'ammoniac</p> <p>- 15% par rapport à 2015 pour le protoxyde d'azote</p>	<p>2030</p>	<p>Articles 62 et 63– Redevance sur les engrais minéraux pour atteindre l'objectif de réduction de 13% des émissions d'ammoniac en 2030 par rapport à 2005 et l'objectif de réduction de 15% des émissions de protoxyde d'azote en 2030 par rapport à 2015</p>

Nature de l'indicateur	Définition et modalités d'élaboration de l'indicateur	Objectif cible (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel (période ou année)	Mesures prévues dans la loi
<p><b>Nombre de procédures et condamnations prononcées par les juridictions pour les infractions créées par le projet de loi</b></p>	<p>Il est prévu de renforcer les peines en cas d'atteinte à l'environnement, en créant un délit de mise en danger de l'environnement lorsque la violation d'une réglementation peut entraîner une pollution grave et durable ou encore renforçant le délit général de pollution des eaux, des sols et de l'air. Dans sa forme la plus grave, lorsque les dommages à l'environnement sont irréversibles, ce délit est qualifié d'écocide.</p> <p>Il s'agit de permettre à la Justice de contribuer plus efficacement au grand défi de notre siècle.</p> <p>L'objectif est ainsi de renforcer la répression pénale des atteintes à l'environnement pour le rendre plus dissuasif en durcissant l'échelle des peines existantes et en complétant l'arsenal judiciaire pour prévenir et punir plus fermement et plus efficacement les atteintes à l'environnement.</p> <p>L'indicateur correspond au nombre de procédures et de condamnations prononcées par les juridictions pour ces infractions.</p> <p>Cet indicateur fera l'objet d'un suivi annuel par le ministère de la justice.</p>	<p>Nombre de procédures et de condamnations</p>	<p>5 ans</p>	<p>Article 67, 68 et 69 – Mise en danger de l'environnement, création de délits de pollution des eaux, du sol et de l'air et de peines complémentaires pour les personnes morales</p>

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Le Conseil économique, social et environnemental, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil national d'évaluation des normes ont été consultés sur l'ensemble des articles du projet de loi (à l'exception du Titre VI pour le Conseil national d'évaluation des normes).

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 <sup>er</sup>	Affichage environnemental		
2	Education au développement durable dans le code de l'éducation	Conseil supérieur de l'éducation	
3	Création d'un comité d'éducation à l'environnement et au DD dans chaque établissement d'enseignement	Conseil supérieur de l'éducation	
4	Interdire la publicité sur les produits les plus émetteurs et les énergies fossiles	Conseil supérieur de l'audiovisuel	
5	Code de bonne conduite sur la publicité	Conseil supérieur de l'audiovisuel	
6	Décentraliser la police de la publicité extérieure	Conseil national d'évaluation des normes	
7	Réglementation des publicités dans les vitrines via les RLP.	Conseil national d'évaluation des normes	
8	Interdire les avions publicitaires		
9	Oui pub	Conseil national d'évaluation des normes	
10	Interdire la distribution systématique d'échantillons pour la remplacer par une distribution sur demande, en donnant la possibilité au consommateur d'utiliser ses propres contenants		
11	Obligations de vrac pour les commerces de plus de 400 m <sup>2</sup>		
12	Consigne pour le verre	Conseil national d'évaluation des normes	

<b>Article</b>	<b>Objet de l'article</b>	<b>Consultations obligatoires</b>	<b>Consultations facultatives</b>
13	Disponibilité des pièces détachées		
14	Cohérence entre la stratégie nationale de recherche et la stratégie nationale bas carbone		
15	Prise en compte de la performance environnementale dans la commande publique	Conseil national d'évaluation des normes	
16	Renforcer le rôle du CSE et de la GPEC dans la lutte contre le changement climatique	Commission nationale de la négociation collective de l'emploi et de la formation professionnelle	
17	Modification de la composition du CREFOP	Commission nationale de la négociation collective de l'emploi et de la formation professionnelle	
18	Renforcer l'accompagnement des OPCO sur les sujets de la transition écologique	Commission nationale de la négociation collective de l'emploi et de la formation professionnelle	
19	Garantir et préserver l'ensemble des hydrosystèmes cours d'eau, zones humides, eaux souterraines, lacs, glaciers et neiges	Mission Interministérielle de l'Eau	
20	Renforcer l'encadrement des travaux miniers et leur arrêt	Mission interministérielle de l'eau Collectivités ultra-marines Conseil national d'évaluation des normes	Conseil général de l'économie
21	Réforme du code minier	Mission interministérielle de l'eau Collectivités ultra-marines Conseil national d'évaluation des normes	Conseil général de l'économie
22	Objectifs régionaux dans la PPE	Conseil national d'évaluation des normes	
23	Planifier le développement de l'énergie citoyenne		

<b>Article</b>	<b>Objet de l'article</b>	<b>Consultations obligatoires</b>	<b>Consultations facultatives</b>
24	Abaisser le seuil pour l'obligation d'installer du PV sur les entrepôts		
25	Interdire dès 2025 la commercialisation de véhicules neufs très émetteurs		
26	Objectif de développement des parkings relais	Conseil national d'évaluation des normes	
27	Extension du champ d'application des ZFE et restriction des conditions de circulation dans les ZFE	Conseil national d'évaluation des normes	
28	Généralisation des voies covoiturage et transports en commun	Conseil national d'évaluation des normes	
29	Généralisation de mesures attractives sur le train à toutes les régions	Conseil national d'évaluation des normes	
30	Réduction progressive de l'exonération de TICPE pour le transport de marchandises		
31	Suivi régulier de la formation des chauffeurs à l'éco-conduite	Commission nationale de la négociation collective de l'emploi et de la formation professionnelle	
32	Vignette poids lourds	Conseil national d'évaluation des normes	
33	Compléter l'obligation de réaliser une déclaration de performance extra-financière (DPEF) annuelle pour les entreprises chargeurs avec une obligation de prendre en compte les émissions indirectes		
34	Citoyens tirés au sort dans les AOM	Conseil national d'évaluation des normes	
35	Eco-contribution pour l'aviation		
36	Interdiction des vols lorsqu'une alternative ferroviaire de moins de 2h30 existe	Conseil national d'évaluation des normes	
37	Interdiction de nouveaux aéroports et d'extensions	Conseil national d'évaluation des normes	
38	Obligation de compensation des vols		

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
39	Définition des niveaux de performances des bâtiments en cohérence avec le DPE	Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière  Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique  Conseil national de l'habitat	
40	Audit énergétique obligatoire	Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière  Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique  Conseil national de l'habitat	
41	Interdiction de l'augmentation des loyers au changement de locataire, au renouvellement du bail ou pendant le bail	Conseil national de l'habitat	
42	Interdiction de location des passoires énergétiques	Conseil national d'évaluation des normes  Conseil national de l'habitat  Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	
43	Déployer un réseau harmonisé de guichets uniques	Conseil national d'évaluation des normes	
44	Plan pluriannuel de travaux – fonds de travaux	Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière  Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	
45	Habilitation à légiférer par ordonnance dans le cadre de la vérification des constructions	Conseil national de l'habitat	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
		Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	
46	Diminuer la consommation d'énergie sur le domaine public		
48	Intégration de la lutte contre l'artificialisation des sols dans les principes généraux du code de l'urbanisme et définition de l'artificialisation des sols		
49	Fixer une trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols et interdire l'artificialisation tant qu'il existe des zones urbanisées disponibles	Conseil national d'évaluation des normes	
50	Suivre le rythme d'artificialisation des sols via un rapport annuel redditionnel local	Conseil national d'évaluation des normes	
51	Faire évoluer le dispositif partenarial de grande opération d'urbanisme (GOU) en faveur de la lutte contre l'artificialisation des sols : intégration d'une densité minimale de constructions	Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	
52	Stopper les aménagements de zones commerciales périurbaines très consommatrices d'espace		
53	Favoriser le traitement et la requalification des zones d'activités économiques en obsolescence	Conseil national d'évaluation des normes	
54	Evaluation du potentiel de réversibilité des bâtiments	Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	
55	Article d'habilitation à légiférer par ordonnance sur l'artificialisation		
56	Fixation dans la loi des objectifs de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030		Conseil national de protection de la nature Comité national de la biodiversité Comité national de la mer et du littoral

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
57	Permettre l'exercice du droit de préemption sur les périmètres sensibles préexistants aux espaces naturels sensibles		
58	<p>1° et 2° – Connaitre et partager l'information relative à l'érosion côtière et planifier l'adaptation des territoires littoraux soumis au recul du trait de côte</p> <p>5° et 6° – Mobiliser les outils d'aménagement et de maîtrise foncière et créer un nouveau régime de bail réel de longue durée</p> <p>3°, 4° et 7° – Planifier durablement l'adaptation des territoires littoraux soumis au recul du trait de côte et y prévoir des règles de constructibilité appropriées</p>		
59	Expérimentation d'un choix végétarien quotidien dans la restauration collective publique		
60	Étendre toutes les dispositions de la loi EGalim à la restauration collective privée à partir de 2025		
61	Programme national nutrition santé (PNNS) et Programme national de l'alimentation, de la nutrition et du climat (PNANC)		
62 et 63	Taxe engrais azotés		Conseil national de l'alimentation
64	Révision de l'article 59 du Code des Douanes pour un partage des données sur la déforestation importée		
65	Inscrire dans le code rural et de la pêche maritime, la compatibilité des objectifs de la PAC et du PSN avec les orientations de la SNBC		
66	Réformer le fonctionnement des labels en supprimant les labels privés et en mettant en place un label pour les produits issus de l'agriculture biologique		
67 à 69	Mise en danger de l'environnement, création de délits de pollution des eaux, du sol et de l'air et de peines complémentaires pour les personnes morales		

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 <sup>er</sup>	Affichage environnemental	Décrets simples Décret en Conseil d'Etat	Commissariat général au développement durable
2	Education au développement durable dans le code de l'éducation		Direction générale de l'enseignement scolaire
3	Création d'un comité d'éducation à l'environnement et au DD dans chaque établissement d'enseignement		Direction générale de l'enseignement scolaire
4	Interdire la publicité sur les produits les plus émetteurs et les énergies fossiles	Décret en Conseil d'Etat	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
5	Code de bonne conduite sur la publicité		Direction Générale des Médias et des Industriels Culturelles
6	Décentraliser la police de la publicité extérieure		Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
7	Réglementation des publicités dans les vitrines via les RLP.	Décret en Conseil d'Etat	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
8	Interdire les avions publicitaires		Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
9	Oui pub	Décret en Conseil d'Etat Décret simple	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
10	Interdire la distribution systématique d'échantillons pour la remplacer par une distribution sur demande, en donnant la possibilité au consommateur d'utiliser ses propres contenants		Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
11	Obligations de vrac pour les commerces de plus de 400 m <sup>2</sup>		Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
12	Consigne pour le verre	Décret en Conseil d'Etat	Direction Générale de la Prévention des Risques
13	Disponibilité des pièces détachées	Décret en Conseil d'Etat	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
14	Cohérence entre la stratégie nationale de recherche et la stratégie nationale bas carbone		Direction Générale de la Recherche et de l'Innovation

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
15	Prise en compte de la performance environnementale dans la commande publique	Décret en Conseil d'Etat	Direction des Affaires Juridiques du Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance
16	Renforcer le rôle du CSE et de la GPEC dans la lutte contre le changement climatique		Délégation Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle
17	Modification de la composition du CREFOP	Décret en Conseil d'Etat	Direction Générale du travail
18	Renforcer l'accompagnement des OPCO sur les sujets de la transition écologique		Délégation Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle
19	Garantir et préserver l'ensemble des hydrosystèmes cours d'eau, zones humides, eaux souterraines, lacs, glaciers et neiges		Délégation Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle
20	Renforcer l'encadrement des travaux miniers et leur arrêt	Décret en Conseil d'Etat	
21	Réforme du code minier	Ordonnance	Direction de l'Eau et de la Biodiversité
22	Objectifs régionaux dans la PPE	Décret simple	Direction générale de l'énergie et du climat
23	Planifier le développement de l'énergie citoyenne		Direction générale de l'énergie et du climat
24	Abaisser le seuil pour l'obligation d'installer du PV sur les entrepôts		Direction Générale de l'Energie et du Climat
25	Interdire la commercialisation de véhicules neufs très émetteurs		Direction Générale de l'Energie et du Climat
26	Objectif de développement des parkings relais		Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer
27	Extension du champ d'application des ZFE et restriction des conditions de circulation dans les ZFE	Arrêté Décret simple	Direction Générale de l'Energie et du Climat
28	Généralisation des voies covoiturage et transports en commun		Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer
29	Généralisation de mesures attractives sur le train à toutes les régions		Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer
30	Réduction progressive de l'exonération de TICPE pour le transport de marchandises		Direction Générale de l'Energie et du Climat
31	Suivi régulier de la formation des chauffeurs à l'éco-conduite		Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
32	Vignette poids lourds	Ordonnance	Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer
33	Compléter l'obligation de réaliser une déclaration de performance extra-financière (DPEF) annuelle pour les entreprises chargeurs avec une obligation de prendre en compte les émissions indirectes	Décret en Conseil d'Etat	Commissariat Général au Développement Durable et Direction Générale du Trésor
34	Citoyens tirés au sort dans les AOM		Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer
35	Eco-contribution pour l'aviation		Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer
36	Interdiction des vols lorsqu'une alternative ferroviaire de moins de 2h30 existe	Décret en Conseil d'Etat	Direction Générale de l'Aviation Civile
37	Interdiction de nouveaux aéroports et d'extensions	Décret en Conseil d'Etat	Direction Générale de l'Aviation Civile
38	Obligation de compensation des vols	Décret en Conseil d'Etat	Direction Générale de l'Aviation Civile
39	Définition des niveaux de performances des bâtiments en cohérence avec le DPE	Arrêté interministériel	Direction Générale de l'Aviation Civile
40	Audit énergétique obligatoire	Décret simple	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
41	Interdiction de l'augmentation des loyers au changement de locataire, au renouvellement du bail ou pendant le bail	Décret simple	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
42	Interdiction de location des passoires énergétiques	Décret	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
43	Déployer un réseau harmonisé de guichets uniques		
44	Plan pluriannuel de travaux – fonds de travaux	Décret en Conseil d'Etat	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
45	Habilitation à légiférer par ordonnance dans le cadre de la vérification des constructions	Ordonnance	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
46	Diminuer la consommation d'énergie sur le domaine public	Décret en Conseil d'Etat	
47 et 48	Engagement national pour la lutte contre l'artificialisation des sols, intégration de la lutte contre l'artificialisation des sols dans les principes généraux du code de	Décret en Conseil d'Etat	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	l'urbanisme et définition de l'artificialisation des sols		
49	Fixer une trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols et interdire l'artificialisation tant qu'il existe des zones urbanisées disponibles	Décret simple	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
50	Suivre le rythme d'artificialisation des sols via un rapport annuel redevable local	Décret en Conseil d'Etat	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
51	Faire évoluer le dispositif partenarial de grande opération d'urbanisme (GOU) en faveur de la lutte contre l'artificialisation des sols : intégration d'une densité minimale de constructions		Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
52	Stopper les aménagements de zones commerciales périurbaines très consommatrices d'espace	Décret en Conseil d'Etat	Direction Générale des Entreprises
53	Favoriser le traitement et la requalification des zones d'activités économiques en obsolescence	Décret en Conseil d'Etat	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
54	Evaluation du potentiel de réversibilité des bâtiments	Décrets en Conseil d'Etat	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
55	Article d'habilitation à légiférer par ordonnance sur l'artificialisation	Ordonnance	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
56	Fixation dans la loi des objectifs de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030		Direction de l'Eau et de la Biodiversité
57	Permettre l'exercice du droit de préemption sur les périmètres sensibles préexistants aux espaces naturels sensibles	Décret en Conseil d'Etat	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
58	1° et 2° – Connaître et partager l'information relative à l'érosion côtière et planifier l'adaptation des territoires littoraux soumis au recul du trait de côte 5° et 6° – Mobiliser les outils d'aménagement et de maîtrise foncière et créer un nouveau régime de bail réel de longue durée  3°, 4° et 7° – Planifier durablement l'adaptation des territoires littoraux soumis au recul du trait de côte et y prévoir des règles de constructibilité appropriées	Ordonnance	

<b>Article</b>	<b>Objet de l'article</b>	<b>Textes d'application</b>	<b>Administration compétente</b>
59	Expérimentation d'un choix végétarien quotidien dans la restauration collective publique		Direction Générale de l'Alimentation
60	Étendre toutes les dispositions de la loi EGalim à la restauration collective privée à partir de 2025		Direction Générale de l'Alimentation
61	PNNS et PNANC		Direction Générale de l'Alimentation Direction générale de la Santé
62 et 63	Taxe engrais azotés	Décret simple	Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises
65	Révision de l'article 59 du Code des Douanes pour un partage des données sur la déforestation importée		
65	Inscrire dans le code rural et de la pêche maritime, la compatibilité des objectifs de la PAC et du PSN avec les orientations de la SNBC		Direction Générale de la Performance Economique et Environnementale des Entreprises
66	Réformer le fonctionnement des labels en supprimant les labels privés et en mettant en place un label pour les produits issus de l'agriculture biologique	Décret simple	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
67 à 69	Mise en danger de l'environnement, création de délits de pollution des eaux, du sol et de l'air et de peines complémentaires pour les personnes morales		

# TITRE I<sup>ER</sup> – CONSOMMER

## CHAPITRE I<sup>ER</sup> – INFORMER, FORMER ET SENSIBILISER

### Article 1<sup>er</sup> – Affichage environnemental – Mesure C1.1

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

L'affichage environnemental des produits de grande consommation est un dispositif conçu et développé par l'Agence de transition écologique (ADEME) depuis 2008<sup>1</sup> qui a pour objet d'informer les consommateurs sur les impacts environnementaux des produits ou services qu'ils consomment et d'inciter les fabricants et les distributeurs à initier et valoriser leurs démarches d'écoconception par la connaissance précise des impacts environnementaux de leurs produits. Les travaux menés en concertation avec les parties prenantes, ont permis de mettre en place un socle technique (référentiels, bases de données, etc.) pour une trentaine de catégories de produits. En particulier, des opérations-pilotes ont été cofinancées par l'ADEME, dans 5 secteurs : ameublement, habillement, hôtels (impacts d'une nuit d'hôtel), produits électroniques et produits alimentaires.

L'affichage environnemental fait partie des mesures de la feuille de route Economie circulaire (FREC) publiée en avril 2018 : *« Pour inciter à l'écoconception, déployer l'affichage environnemental volontaire des produits et des services dans les cinq secteurs pilotes (ameublement, textiles, hôtels, produits électroniques et produits alimentaires) et l'étendre à d'autres secteurs »*.

Le 26 mars 2019, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) avait présenté son avis sur « **L'affichage environnemental, levier pour la mise en œuvre de l'économie circulaire** » avec 20 préconisations pour la mise en œuvre de l'affichage environnemental.

L'article 15 de la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à l'économie circulaire (loi AGEC) prévoit la mise en place d'un dispositif d'affichage environnemental des produits et des services, plus large que le score carbone. Elle répond donc déjà à l'objectif affiché par la

---

<sup>1</sup> <https://www.ademe.fr/expertises/consommer-autrement/passer-a-l'action/reconnaitre-produit-plus-respectueux-lenvironnement/dossier/laffichage-environnemental/affichage-environnemental-contexte-objectifs>

Convention Citoyenne sur le Climat (CCC) de développer puis mettre en place un score carbone sur tous les produits de consommation et les services (mesure C 1.1).

Le I de l'article 15 de la loi AGEC institue un dispositif d'affichage environnemental, ou environnemental et social, volontaire. Le II prévoit des expérimentations de 18 mois qui sont actuellement en cours dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) initiée par l'ADEME pour les produits non alimentaires. La phase d'expérimentation doit permettre de déterminer la ou les méthodes les plus susceptibles d'être retenues pour déployer un affichage environnemental harmonisé par secteur. Le secteur du textile est le secteur particulièrement encouragé à s'engager dans cette démarche.

En ce qui concerne les produits alimentaires qui représentent un quart de l'empreinte carbone des ménages<sup>2</sup>, une expérimentation sous la forme d'un appel à projet a été lancée par l'ADEME le 10 septembre 2020. La gouvernance mise en place s'organise autour d'un conseil scientifique indépendant, d'un comité de pilotage interministériel composé des ministères chargés de la transition écologique, de l'agriculture et de l'alimentation et de l'économie, des finances et de la relance, de l'ADEME et du Président du Conseil scientifique. Une instance de concertation, le comité des partenaires, qui suit l'avancement des expérimentations, permet l'expression des besoins des acteurs. Enfin, des groupes de travail techniques sont chargés d'éclairer les questions liées aux indicateurs et aux formats d'affichage. C'est dans ce cadre qu'un appel à projets (septembre 2020-mars 2021) a été lancé, permettant à chaque acteur volontaire de faire des propositions et des tests pour un possible système d'affichage environnemental. 8 candidats se sont engagés dans cette expérimentation.

Pour les produits textiles d'habillement, l'ADEME a également lancé un appel à projet auprès des entreprises du secteur, désireuses de lancer ou poursuivre des expérimentations déjà entamées.

Conformément à l'article 15 de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, un premier rapport doit être remis au Parlement dans un délai de 18 mois à compter du 10 février 2020. Il est à noter que ce dispositif est uniquement volontaire dans l'immédiat.

Une base de données Impacts de l'ADEME est aussi disponible gratuitement pour les entreprises qui souhaitent procéder à l'affichage environnemental de leurs produits. Cette base de données contient des données correspondant à des matières ou des technologies typiques (données dites génériques), qu'elles peuvent ainsi utiliser dans leurs calculs, conformément au référentiel défini pour la famille de produits concernée. Chaque référentiel exige d'utiliser en outre des données dites spécifiques (correspondant très précisément au produit et renseignées

---

<sup>2</sup> <https://www.ademe.fr/expertises/consommer-autrement/passer-a-laction/reconnaitre-produit-plus-respectueux-lenvironnement/dossier/laffichage-environnemental/laffichage-environnemental-secteur-alimentaire-experimentation-20202021>

par le fabricant) pour des aspects environnementaux qui sont à fois différenciant (entre produits concurrents) et déterminants (grande sensibilité des résultats à ces aspects).

La Commission européenne travaille actuellement à la mise en place d'un dispositif d'encadrement officiel des allégations environnementales, basées sur les méthodes PEF (*Product Environmental Footprint*), auquel la France contribue activement.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Afin d'améliorer l'information du consommateur de l'empreinte environnementale des produits et services et de pouvoir prévoir de rendre obligatoire l'affichage environnemental, il est nécessaire de légiférer car ce dernier, tel que prévu à l'article 15 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire reste facultatif car volontaire. De plus, le dispositif d'affichage environnemental doit être complété pour rendre possible sa généralisation par voie réglementaire sur certaines catégories de biens et services au terme des expérimentations.

Enfin, il est également nécessaire de s'appuyer sur l'affichage environnemental pour définir ce que serait un produit ou service dont l'impact en termes d'émissions de gaz à effet de serre est le plus important de sa catégorie, disposition qui ne figure pas dans l'article 15 de la loi AGEC.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif du présent article est d'assurer une bonne information des consommateurs sur l'impact des produits de consommation et des services en termes environnementaux, dont climatiques. Cela devrait permettre à terme d'assurer une meilleure information des consommateurs notamment sur l'impact carbone des produits et services sur l'ensemble de leur cycle de vie et d'orienter leur acte d'achat vers les produits et services les plus vertueux sur un plan environnemental

La mesure envisagée vise également à définir ce que serait un bien ou service dont l'impact en termes d'émissions de gaz à effet de serre est le plus important de sa catégorie sur la base de l'affichage environnemental.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (article 15) prévoyant déjà la mise en place d'un dispositif d'affichage environnemental des produits et des services, plus large que le score carbone, elle répond déjà en partie à la mesure C 1.1 proposée par la Convention citoyenne pour le climat (CCC).

Imposer dans l'immédiat une nouvelle méthode d'information des consommateurs qui ne concernerait que l'impact carbone serait porteur d'un double risque : que les acteurs économiques soient contraints de changer de méthode à brève échéance et que ce nouvel affichage crée de la confusion pour les consommateurs, d'autant plus que la méthode développée au niveau européen repose sur une analyse environnementale multicritères, similaire sur ce point aux méthodes françaises portée par l'ADEME.

Le comité légistique a donc préconisé de conserver les dispositions existantes sur l'affichage environnemental, prévues par l'article 15 de la loi n°2020-105 du 10 février 2020, et de les compléter pour préciser que l'affichage environnemental devra faire ressortir de façon claire et facilement compréhensible pour les consommateurs l'impact carbone de l'ensemble du cycle de vie du produit. En effet l'approche multicritères actuellement développée par l'ADEME inclut l'affichage de l'indicateur « gaz à effet de serre », en tant qu'indicateur systématique et commun à toutes les catégories de produits.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option proposée va plus loin que la recommandation du comité légistique de la CCC en prévoyant la possibilité de rendre obligatoire l'affichage environnemental, pour une catégorie de biens ou de services lorsque l'expérimentation dont elle a fait l'objet en application de la loi anti-gaspillage s'est conclue par un bilan favorable ; ainsi qu'en permettant d'identifier les biens et services dont l'impact en termes d'émissions de gaz à effet de serre est le plus important de leur catégorie et d'en informer les consommateurs.

La mesure envisagée vient donc modifier et compléter les dispositions sur l'affichage environnemental prévues par l'article 15 de la loi AGECL.

## 4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

### 4.1. IMPACTS JURIDIQUES

#### 4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La mesure envisagée modifie l'article 15 de la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

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

Dans le cadre du nouveau plan d'action économie circulaire (publié le 11 mars 2020 dans le contexte du Pacte vert), qui met la durabilité, l'information du consommateur et l'écoconception au cœur de sa stratégie sur les produits durables, la Commission européenne s'est fixé l'ambition :

- d'améliorer l'information environnementale sur les produits de manière générale (meilleure qualité et disponibilité de l'information environnementale, protection des consommateurs contre les allégations trompeuses et l'éco-blanchiment),
- d'établir un système d'encadrement, faisant référence, des allégations environnementales, en utilisant le système PEF (*Product Environmental Footprint*) comme méthode pour étayer ces allégations.

Par ailleurs, la Commission se propose d'élargir la directive écoconception (éco design) au-delà du domaine de l'énergie, pour l'appliquer à davantage de catégories de produits tels que les textiles. Cet élargissement du champ d'application de la directive éco conception est soutenu par plusieurs autres Etats membres, dont la France. En outre, l'annexe I de la directive offre la possibilité d'imposer des informations obligatoires sur les produits. Même si cette possibilité n'a jamais été utilisée à ce jour, le potentiel est bien présent. D'ailleurs des discussions ont commencé dans le cadre de la préparation du nouveau plan de travail de la directive pour une meilleure valorisation des possibilités offertes à l'annexe I.

La Commission européenne a également lancé une initiative visant à mieux encadrer les allégations environnementales. S'il était adopté, à l'horizon 2022, un système d'affichage environnemental pourrait exiger que les entreprises qui affichent des informations environnementales sur leurs produits se conforment à des méthodologies officielles (les méthodes PEF sont privilégiées par la Commission mais à ce stade plusieurs options sont envisagées, dont la possibilité d'une cohabitation de plusieurs méthodes, y compris nationales, sous réserve qu'elles ne soient pas incompatibles avec les méthodes PEF). Les méthodes PEF

sont des méthodes européennes d'évaluation des impacts environnementaux des produits. Il existe une vingtaine de méthodes sectorielles à ce jour. La France (secteurs privé et public) a participé à leur développement. Une méthode PEF sur les produits textiles est en cours d'élaboration (avec la participation d'entreprises françaises et de l'ADEME).

L'entrée en vigueur de la mesure obligatoire prévue par l'article 15 de la loi n°2020-105 du 10 février 2020 est subordonnée à celle d'une disposition qui devrait être adoptée par l'Union européenne en matière d'affichage environnemental. Dans le cadre de la présente loi, cette contrainte est assouplie : la disposition visant à rendre obligatoire l'affichage environnemental sur certaines catégories de biens et services n'est plus assujettie à l'adoption au niveau européen d'un affichage environnemental obligatoire, mais seulement au respect des exigences du droit de l'Union européenne, dont l'évolution pourrait permettre d'être compatible avec un affichage environnemental obligatoire au niveau national.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Cette mesure est susceptible à terme d'orienter le marché vers les produits dont le bilan carbone et environnemental sera le plus favorable. Le poids du transport dans ce bilan pouvant être important pour certains produits, et la production nationale bénéficiant d'une électricité essentiellement décarbonnée, la mesure pourrait favoriser une relocalisation de leur production.

### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La disposition envisagée favorisera les entreprises réalisant des efforts pour diminuer l'impact environnemental de leurs produits aux différents stades du processus de production et de commercialisation : fabrication, transport, distribution... Le nouvel affichage environnemental peut devenir un argument de vente important, notamment à l'égard des consommateurs sensibles aux enjeux environnementaux et climatiques, de plus en plus nombreux. Une enquête menée en 2016 a ainsi montré que 50 à 60% des consommateurs et consommatrices portent attention aux écolabels lors de leurs actes d'achat<sup>3</sup>. Il peut dès lors devenir aussi un facteur de concurrence entre les entreprises.

Certaines entreprises pourront à l'inverse subir des dépréciations selon les scores obtenus.

---

<sup>3</sup> <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-10/datalab-essentiel-97-francais-consommation-responsable-mars2017.pdf>

Comme l'a noté le Conseil économique, social, et environnemental dans son rapport intitulé « L'affichage environnemental, levier pour la mise en œuvre de l'économie circulaire »<sup>4</sup>, la mise en œuvre de l'affichage environnemental permettrait aux entreprises de réfléchir à leurs modes de production. En identifiant et en calculant leur empreinte environnementale, elles sont nombreuses à avoir fait évoluer leur organisation et leur mode de production.

Dans le cadre d'une expérimentation récente concernant l'affichage environnemental de 1 500 produits représentant une centaine de références différenciées sur une durée de 5 ans, l'ADEME a évalué le coût à 150 €/produit affiché.

Dans le cadre de son dispositif d'accompagnement des entreprises pour l'amélioration de leurs performances environnementales, l'ADEME apporte des subventions à la mise en œuvre de l'affichage environnemental respectant le socle technique national. Ces subventions concernent actuellement les dépenses d'études confiées à des prestataires spécialisés, elles seront complétées dans le cadre du plan de relance par des aides aux dépenses internes des entreprises qui s'engagent dans l'affichage environnemental.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Cette disposition permettra à terme d'assurer une meilleure information des consommateurs sur l'impact environnemental – dont le carbone - des produits et services sur l'ensemble de leur cycle de vie et d'orienter leur acte d'achat vers les produits et services les plus vertueux sur un plan environnemental. Comme l'a noté le CESE dans son rapport, il permettrait également aux consommateurs et consommatrices de produits importés de prendre conscience d'une manière objectivée et lisible des externalités négatives de certains produits, notamment à bas coût.

#### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

En prenant en compte l'ensemble du cycle de vie des biens d'équipement, leur achat a un impact important en termes d'émission de CO<sub>2</sub> et d'utilisation de matières premières, souvent méconnu des consommateurs. L'information des consommateurs en matière d'impact carbone vise à contribuer à la réalisation d'économies d'émissions de gaz à effet de serre (GES).

Cette mesure s'inscrit dans le cadre de l'orientation E-C 2 de la SNBC « encourager tous les acteurs économiques à une meilleure maîtrise de leur empreinte carbone », de l'orientation CIT 1 « enrichir et partager une culture du « bas-carbone » et de l'orientation CIT 2 « accompagner

---

<sup>4</sup> <https://www.lecese.fr/travaux-publies/laffichage-environnemental-levier-pour-la-mise-en-oeuvre-de-leconomie-circulaire>

les citoyens dans leur propre transition bas-carbone ». Elle n'induit pas d'impact environnemental directement quantifiable, mais contribuera à l'atteinte des objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre en permettant aux citoyens d'être mieux informés sur les impacts environnementaux et à faire des choix plus vertueux.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Cette mesure est issue de la Convention citoyenne pour le climat. Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition envisagée entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*, si celle-ci est postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2022, qui est la date prévue d'entrée en vigueur de l'article 15 de la loi AGECE (selon les dispositions de l'article 130 de la loi AGECE<sup>5</sup>) qu'elle modifie/remplace dans tous ses alinéas. Elle sera effective lorsque les textes d'application auront été pris.

Les premières expérimentations menées conformément à l'article 15 de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire sont en cours. D'autres expérimentations suivront. Chaque expérimentation donnera lieu à un bilan transmis par le Gouvernement au Parlement, comprenant notamment une évaluation socio-économique et environnementale de ces dispositifs.

Cette entrée en vigueur transitoire de l'article 15 dans sa rédaction initiale telle que prévue par la loi AGECE ne soulèverait pas de difficultés, dans la mesure où les expérimentations ont déjà commencé et où l'adoption des décrets interviendra postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Sur la base de ces bilans, le cas échéant, des décrets, adoptés dans un délai maximal de cinq ans, définiront la méthodologie et les modalités d'affichage s'appliquant aux catégories de biens

---

<sup>5</sup> Article 130 loi AGECE alinéa 1 : Les articles 13 à 15, 17 à 19, 21, 22, 23 et 29 de la présente loi entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

et services concernés par l’affichage environnemental. D’autres décrets pourront alors rendre obligatoire l’affichage environnemental pour certaines catégories de biens et de produits, si l’évaluation environnementale et socio-économique de la généralisation de l’affichage est jugée positive, dans le respect des exigences du droit de l’Union européenne. Enfin, pour les catégories de biens ou de services dont l’affichage a été rendu obligatoire un décret en Conseil d’Etat, pris après avis de l’Autorité de la concurrence, pourra définir les critères permettant d’identifier les biens ou les services présentant l’impact en termes d’émissions de gaz à effet de serre le plus important de leur catégorie et définir les modalités pour en informer les consommateurs.

### **5.2.2. Application dans l’espace**

La disposition s’applique :

- en France métropolitaine ;
- de plein droit dans les départements de La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte (collectivités territoriales de l’article 73 de la Constitution).

Elle n’est en revanche pas applicable à Saint Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Barthélémy, en Polynésie française (collectivités territoriales de l’article 74 de la Constitution), en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF (collectivités à statut propre).

L’évaluation du caractère excessif de l’impact climat des biens et services tiendra compte des particularités des collectivités mentionnées à l’article 72-3 de la Constitution.

### **5.2.3. Textes d’application**

Le présent article nécessite l’adoption de décrets simples :

- pour définir la méthodologie et les modalités d’affichage s’appliquant aux catégories de biens et services concernés.
- pour rendre obligatoire l’affichage environnemental pour certaines catégories de biens et de produits, si l’évaluation environnementale et socio-économique de la généralisation de l’affichage est jugée positive, dans le respect des exigences du droit de l’Union européenne.

Il nécessite également l’adoption d’un ou plusieurs décrets en Conseil d’Etat pour définir les critères permettant d’identifier les biens ou les services présentant l’impact en termes d’émissions de gaz à effet de serre le plus important de leur catégorie et définir les modalités pour en informer les consommateurs.

## **Article 2 – Education à l’environnement et développement durable – Mesure C5.1**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La Convention Citoyenne pour le Climat a émis la proposition (C.5.1) de « modifier le code de l’éducation pour une généralisation de l’éducation à l’environnement et au développement durable dans le modèle scolaire français ». Le développement durable, au sens du rapport de la Commission mondiale sur l’environnement et le développement de l’Organisation des Nations unies, dit rapport Brundtland (1987), « est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

L’éducation au développement durable (EDD) permet d’appréhender le monde contemporain dans sa complexité, en prenant en compte les interactions existant entre l’environnement, la société, l’économie et la culture. La politique de généralisation de l’éducation au développement durable est définie dans les circulaires de 2007 (Circulaire n°2007-077 DU 29-3-2007), 2011 (Circulaire n° 2011-186 du 24-10-2011) et 2015 (Circulaire n° 2015-018 du 4-2-2015), qui établissent l’intégration des thèmes, des enjeux et des principes du développement durable dans les programmes d’enseignement, dans les formations des enseignants et des personnels d’encadrement, dans les démarches globales de développement durable des écoles et des établissements, dans la production de ressources pédagogiques, le tout étant soutenu par le développement de partenariats, aux échelles locale, académique, nationale, européenne et internationale.

La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d’orientation et de programmation pour la refondation de l’École de la République a introduit l’éducation à l’environnement et au développement durable dans le code de l’éducation. Ainsi, l’éducation à l’environnement et au développement durable mentionnée à l’article L. 312-19 du code de l’éducation fait partie des missions de l’école. Cette éducation débute dès l’école primaire et vise à éveiller les enfants aux enjeux environnementaux. Elle comporte une sensibilisation à la nature et à l’évaluation de l’impact des activités humaines sur les ressources naturelles.

En outre, l’éducation au développement durable est associée, depuis la circulaire du 27 août 2019, au renforcement de l’engagement des collégiens et lycéens, avec l’élection d’éco délégués dans toutes les classes et le déploiement d’actions pédagogiques dans toutes les écoles et établissements d’enseignement. Cette élection est devenue obligatoire depuis la circulaire de rentrée du 10 juillet 2020, ce qui porte le nombre d’éco délégués au nombre de classes des

établissements publics d'enseignement, soit à peu près 250 000. La circulaire du 24 septembre 2020 renforce l'éducation au développement durable et l'inscrit dans la mise en œuvre de la feuille de route de la France pour l'Agenda 2030 adoptée en septembre 2019.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Mentionnés dans le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 au même titre que la déclaration de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946, les droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004, composée de dix articles précédés de sept alinéas, ont une valeur constitutionnelle ainsi que l'a reconnu le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005<sup>6</sup>.

L'article 8 de la Charte de l'environnement affirme que « l'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte ».

Dans une décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel a jugé que la protection de l'environnement, patrimoine commun des humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle en vertu du préambule de la Charte de l'environnement.

## **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Il n'existe pas à proprement parler de cadre conventionnel contraignant relatif à l'éducation à l'environnement.

La Charte de Belgrade formule des principes et des lignes directrices de l'éducation en matière d'environnement. Adoptée à la fin du colloque sur l'éducation relative à l'environnement organisé à Belgrade du 13 au 22 octobre 1975 par l'UNESCO et le Programme des Nations-Unies pour l'environnement, la Charte de Belgrade n'est cependant pas un instrument de droit international, les États n'en étant ni parties prenantes ni signataires.

---

6 relative à la création du registre international français en ce qui concerne l'immatriculation des navires

## **1.4. CADRE JURIDIQUE EN VIGUEUR**

Le code de l'éducation comporte, sur certains enseignements spécifiques, des règles de principe, regroupées pour l'essentiel au chapitre 1 du titre II du livre Ier, consacré aux objectifs et missions du service public de l'enseignement.

Ces dispositions posent, aux articles L. 121-1 et suivants, l'existence et l'objet de disciplines ou enseignements qui apparaissent comme fondamentaux dans le parcours de l'élève : éducation à la citoyenneté, éducation physique et sportive (EPS), éducation artistique et culturelle ou encore technologie.

Des dispositions relatives aux modalités et exigences particulières de ces enseignements figurent au chapitre II du titre Ier du Livre III (dispositions propres à certaines matières d'enseignement). Ces dispositions permettent une définition précise des enjeux et des compétences que les élèves doivent acquérir au cours de leur parcours scolaire. Elles sont incluses dans les principes généraux de l'éducation.

L'éducation au développement durable pâtit d'un traitement déséquilibré. Elle n'est abordée que dans l'organisation des enseignements scolaires. Le livre II du titre Ier ne comporte aucune disposition sur le sujet, alors que le chapitre II du titre Ier du Livre III comporte une section 11 dédiée à « L'éducation à l'environnement et au développement durable ».

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Pour permettre la généralisation de l'éducation à l'environnement et au développement durable dans le modèle scolaire français et ancrer l'éducation au développement durable comme une éducation transversale, ne correspondant pas à une discipline particulière, mais devant être appréhendée dans l'ensemble des disciplines, il est nécessaire de l'introduire dans les principes généraux de l'éducation, au même titre que l'éducation physique ou l'éducation artistique et culturelle.

En effet, si l'éducation au développement durable fait d'ores et déjà l'objet, dans le code de l'éducation, de dispositions législatives, celles-ci ont un objet plus limité et moins principielles que d'autres « éducations à », alors même qu'elle doit faire partie des composantes fondamentales de l'éducation.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif, partagé avec les rédacteurs des propositions de la Convention citoyenne sur le climat, est à la fois d'affirmer le rôle fondamental et continu de l'éducation au développement durable, tout au long de la vie scolaire, et d'en fixer l'objectif.

La disposition proposée ancre l'éducation au développement durable comme une éducation transversale, ne correspondant pas à une discipline particulière, mais devant être appréhendée dans l'ensemble des disciplines. C'est dans cet esprit que la modification des programmes intervenue en 2020 à la demande du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a permis de développer une approche globale, de la maternelle à la terminale, du développement durable, dans l'ensemble des champs disciplinaires.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La mesure proposée par la Convention citoyenne pour le climat consiste à ajouter dans le code de l'éducation, dès les dispositions générales relatives aux objectifs et missions du service public de l'enseignement, un article relatif à l'éducation à l'environnement et au développement durable. Le comité légistique de la CCC a proposé de créer dans le code de l'éducation un article L. 121-8, en s'inspirant des dispositions du code qui évoquent l'éducation artistique et culturelle, la technologie, l'éducation physique et sportive.

La mesure consistait ainsi à prévoir que « l'éducation à l'environnement et au développement durable prépare les élèves et étudiants à réaliser des choix éclairés dans leur manière de consommer, de se nourrir, de se déplacer, de se loger, de travailler et de vivre dans une société respectueuse de l'environnement, en les sensibilisant particulièrement aux enjeux liés au changement climatique et à la préservation de la biodiversité. Les enseignements sont dispensés tout au long de la formation scolaire et supérieure, en visant à développer, d'une façon adaptée à chaque niveau et à chaque spécialisation dans les formations supérieures, la prise de conscience, les connaissances, les compétences sur les enjeux liés à l'environnement et au développement durable, ainsi que des comportements favorables à la préservation de l'environnement. ».

La mesure soumise par le Gouvernement au Conseil d'État vise à élargir la proposition de la CCC à l'ensemble des enjeux environnementaux, sociaux et économiques du développement durable, pour ne pas se limiter aux enjeux liés au changement climatique et à la préservation de la biodiversité. L'éducation au développement durable couvre en effet un champ plus large, qui

trouve notamment une traduction au niveau international dans les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 de l'ONU. L'enjeu est bien de développer une démarche interdisciplinaire pour permettre aux élèves d'appréhender, sur la base de connaissances scientifiques, l'ensemble des enjeux sociaux, économiques et environnementaux du développement durable, et les interactions existantes entre ces dimensions comme entre les différents acteurs impliqués (Etats, entreprises, particuliers, ONG, etc.).

Par ailleurs, la mesure soumise au Conseil d'État cible les « élèves » et la « formation scolaire » car les étudiants et la formation supérieure sont concernés par des dispositions spécifiques à l'enseignement supérieur.

L'article L.121-8 soumis au Conseil d'Etat disposait donc que : « L'éducation à l'environnement et au développement durable prépare les élèves à devenir des citoyens responsables, à même de réaliser des choix éclairés dans leur manière de consommer, de se nourrir, de se déplacer, de se loger, de travailler et de vivre dans une société respectueuse de l'environnement, en les sensibilisant aux enjeux liés au changement climatique et à la préservation de la biodiversité. S'appuyant sur l'ensemble des disciplines, elle permet aux élèves de comprendre les enjeux environnementaux, sociaux et économiques du développement durable. Les enseignements sont dispensés tout au long de la formation scolaire, d'une façon adaptée à chaque niveau et à chaque spécialisation, pour développer les connaissances scientifiques et les compétences relatives aux enjeux propres à l'environnement et au développement durable, ainsi que la prise de conscience et les comportements favorables à la transition climatique et à la préservation de la biodiversité. »

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

A l'invitation du Conseil d'État, par rapport à la rédaction initiale issue du comité légistique de la Convention Citoyenne pour le Climat, les dispositions insuffisamment normatives ont été supprimées du projet initial et n'ont été conservées, moyennant une reformulation de l'ensemble de l'article proposé, que les dispositions normatives, ce qui permet leur codification.

Le dispositif finalement retenu prévoit que « L'éducation à l'environnement et au développement durable, à laquelle concourent l'ensemble des disciplines, permet aux élèves de comprendre les enjeux environnementaux, sociaux et économiques du développement durable. Elle est dispensée tout au long de la formation scolaire, d'une façon adaptée à chaque niveau et à chaque spécialisation, afin de développer les connaissances scientifiques et les compétences des élèves en vue de leur permettre de maîtriser ces enjeux, notamment ceux portant sur le changement climatique et la préservation de la biodiversité. »

Est ainsi posé dans la loi le principe que l'éducation à l'environnement s'appuie sur l'ensemble des disciplines et permet aux élèves de comprendre les enjeux environnementaux, sociaux et économiques du développement durable et que cet enseignement est dispensé tout au long de la vie scolaire en vue de la maîtrise de ces enjeux notamment ceux liés au climat et à la biodiversité.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Il est inséré un article L. 121-8 dans le code de l'éducation.

La modification réalisée à l'invitation du Conseil d'État permet de conserver des dispositions normatives qui pourront ainsi être codifiées.

### **4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Il conviendra également de renforcer la formation à l'éducation au développement durable des professeurs (866 500 enseignants). Si, depuis la réforme de la formation initiale décidée en 2019, ces enjeux font l'objet de modules dédiés au cours de la formation initiale des professeurs (fonctionnaires-stagiaires), l'ensemble des professeurs devra pouvoir bénéficier d'une mise à niveau sur ces enjeux.

### **4.3. IMPACTS SOCIAUX ET SUR LA JEUNESSE**

La mesure concerne plus de 12 millions d'élèves.

Les principaux impacts immédiats sont d'ordre pédagogique : tous les élèves bénéficieront de la maternelle au lycée d'actions ou séances d'éducation au développement durable dans le cadre de l'enseignement obligatoire. L'enjeu est de développer une démarche interdisciplinaire pour permettre aux élèves d'appréhender, sur la base de connaissances scientifiques, l'ensemble des enjeux sociaux, économiques et environnementaux du développement durable, et les interactions existantes entre ces dimensions comme entre les différents acteurs impliqués (Etats, entreprises, particuliers, ONG, etc.).

L'impact sociétal à long terme est significatif : l'enjeu est bien de permettre aux enfants et adolescents de développer une culture scientifique et des comportements respectueux de l'environnement et de la biodiversité.

#### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

L'impact environnemental n'est pas directement quantifiable mais l'éducation à l'environnement et au développement durable contribue à une meilleure compréhension et *in fine* à une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, notamment dans le domaine de la biodiversité et du climat. Elle contribuera notamment à la réduction des émissions de gaz à effet de serre en concourant aux orientations de la stratégie nationale bas carbone (orientation CIT 1 « enrichir et partager une culture du « bas-carbone » et orientation CIT 2 « accompagner les citoyens dans leur propre transition bas-carbone »).

Le renforcement de l'éducation au développement durable se traduira également par des projets pédagogiques et par des démarches à l'échelle des établissements qui auront des impacts environnementaux positifs (point développé plus loin dans le texte relatif à l'article 3).

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil supérieur de l'éducation a été consulté.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure entre en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2021 pour la rentrée scolaire 2021.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure proposée s'applique sur l'ensemble du territoire de la République. Les dispositions ne seront en revanche pas applicables à Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.

## **Article 3 – Créer un comité de l'éducation à l'environnement et au développement durable dans chaque établissement d'enseignement – Mesure C5.1**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) a proposé la création d'un comité d'éducation à l'environnement et au développement durable dans chaque établissement (mesure C5.1.2). Le comité légistique de la CCC a traduit cette proposition sous forme juridique.

Pour la CCC, l'objectif du comité est le suivant : ce « comité, présidé par le chef d'établissement, a pour mission d'apporter un appui aux acteurs de l'éducation à l'environnement et au développement durable ». Ce comité vise « la mise en place d'un environnement scolaire favorable à l'environnement et au développement durable », « l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de programmes d'éducation à l'environnement et au développement durable » et « l'application et la diffusion des objectifs de l'éducation à l'environnement et au développement durable de la Charte de Belgrade ».

#### **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Mentionnés dans le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 au même titre que la déclaration de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946, les droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004, composée de dix articles précédés de sept alinéas, ont une valeur constitutionnelle ainsi que l'a reconnu le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005 relative à la création du registre international français en ce qui concerne l'immatriculation des navires.

L'article 8 de la Charte de l'environnement affirme que « l'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte ».

Dans une décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel a jugé que la protection de l'environnement, patrimoine commun des humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle en vertu du préambule de la Charte de l'environnement.

### **1.3. CADRE LÉGISLATIF**

Un comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) est prévu à l'article L. 421-8 du code de l'éducation et constitue une instance de concertation au sein de chaque établissement pour traiter de sujets sociétaux, de citoyenneté, d'exclusion et de santé.

Il a été créé en 1998 par la loi d'orientation n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Ses missions portent sur : la lutte contre l'échec scolaire, l'amélioration des relations avec les familles, en particulier les plus démunies, la médiation sociale et culturelle et la prévention des conduites à risque et de la violence. Ce comité traite donc d'ores et déjà de plusieurs thématiques relevant des objectifs de développement durable inscrits dans l'Agenda 2030 des Nations unies adopté en 2015

L'éducation à l'environnement et au développement durable n'est en revanche pas mentionnée parmi les missions du comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) prévu à l'article L.421-8 du code de l'éducation, malgré d'évidentes et fortes complémentarités.

Chaque établissement scolaire dispose d'un CESC, qui peut être inter-degré.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le code de l'éducation ne prévoit pas d'instance de concertation au sein de chaque établissement permettant d'élaborer avec les élèves, les pédagogues et l'ensemble des parties prenantes, des projets d'éducation au développement durable.

Les missions du CESC peuvent être élargies pour inclure la thématique de l'éducation à l'environnement et au développement durable afin de répondre aux enjeux éducatifs identifiés par la CCC, à savoir : « la mise en place d'un environnement scolaire favorable à l'environnement et au développement durable », « l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de programmes d'éducation à l'environnement et au développement durable » et « l'application et la diffusion des objectifs de l'éducation à l'environnement et au développement durable de la Charte de Belgrade ».

L'évolution des missions du CESC, définies par l'article L. 421-8 du code de l'éducation, nécessite une modification législative.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est de faciliter, d'animer et de piloter concrètement les actions et projets d'éducation au développement durable au sein de chaque établissement, en lien avec son projet global. L'objectif est également d'agir en cohérence avec la communauté des acteurs de l'éducation au développement durable (EDD) : familles des élèves, associations partenaires, établissements publics, collectivités territoriales, ...

Ce choix concrétise la volonté de renforcer le caractère collectif et collaboratif de toute démarche d'éducation à l'environnement et au développement durable, notamment en encourageant les référents et enseignants engagés dans ces démarches, en accompagnant les initiatives des éco délégués, ainsi qu'en facilitant de nouvelles collaborations entre établissements inscrits dans des projets de labellisation territoriale d'établissements en démarche de développement durable.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉE ET EXCLUE**

La proposition du comité légistique de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) vise à inscrire dans le code de l'éducation, la création d'un « comité d'éducation à l'environnement et au développement durable présidé par le chef d'établissement [qui] a pour mission d'apporter un appui aux acteurs de l'éducation à l'environnement et au développement durable. »

Il existe aujourd'hui dans chaque établissement un comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC). La création d'un autre comité d'éducation qui serait consacré de son côté à l'environnement et au développement durable conduirait à multiplier les comités et à se priver des collaborations, des compétences et des thématiques de développement durable traitées dans le cadre des CESC.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Le CESC traite d'ores et déjà de plusieurs thématiques en lien avec la santé et la citoyenneté relevant des objectifs de développement durable inscrits dans l'Agenda 2030 des Nations unies. Aujourd'hui, il ne porte pas explicitement sur les thématiques de l'environnement et du développement durable.

Afin d'améliorer l'impulsion locale en matière d'éducation au développement durable, il est proposé d'élargir les missions du CESC au développement durable sans créer de nouvelle

instance dans un souci de simplification du fonctionnement des établissements d'enseignement. Ce choix permettra de développer des synergies entre santé, citoyenneté et développement durable qui sont très importantes en termes d'éducation. Outre ces nouvelles synergies possibles, ce choix de méthode permet à la fois d'attribuer une autorité juridique particulière à l'EDD, tout en évitant d'alourdir par la création d'une nouvelle structure, la gestion du dialogue et des projets collectifs au sein de chaque établissement.

La mesure envisagée prévoit que le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté devienne le comité d'éducation à la santé, à la citoyenneté et à l'environnement. Il se rajoutera à ses missions actuelles celle de favoriser les démarches collectives dans le domaine de l'éducation à l'environnement et au développement durable, en associant élèves, familles et partenaires extérieurs. Ces démarches feront parties intégrantes du projet d'établissement.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée modifie l'article L. 421-8 du code de l'éducation.

### **4.2. IMPACTS SUR LA JEUNESSE**

Les principaux impacts immédiats sont d'ordre pédagogique, chaque action de l'établissement étant désormais inscrite dans un processus global et cohérent visant effectivement une éducation au développement durable des élèves.

Cette intégration opérationnelle de l'éducation au développement durable dans la vie des établissements doit également permettre de réaliser un travail approfondi sur la complexité des interactions qui constituent les enjeux de l'époque contemporaine, en identifiant mieux le rôle de l'ensemble des acteurs dans chacun des secteurs concernés.

### **4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Ce déploiement de l'éducation au développement durable s'inscrit dans le cadre de l'orientation CIT 1 « enrichir et partager une culture du « bas-carbone » et de l'orientation CIT 2 « accompagner les citoyens dans leur propre transition bas-carbone » de la stratégie nationale bas carbone. Il n'induit pas d'impact environnemental directement quantifiable, mais contribuera à l'atteinte des objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre et plus

largement à la prise en compte des enjeux environnementaux et climatiques en favorisant l'éducation et la sensibilisation des citoyens aux enjeux de la transition verte.

Concrètement, il se traduira dans tous les établissements d'enseignement par le renforcement de démarches collectives associant les élèves, les familles et des partenaires extérieurs et par la multiplication d'actions concrètes qui auront notamment des impacts sur les consommations d'énergie du bâti scolaire – lumière et chauffage –, la maîtrise du recours à l'eau et au papier, la réduction des gaspillages alimentaires et le recours à des productions agricoles locales, la collecte et le recyclage de déchets, ou encore la création d'espaces de protection de la biodiversité notamment dans le cadre de la création des aires terrestres et marines éducatives.¶

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil supérieur de l'éducation a été consulté.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure entre en vigueur à la rentrée scolaire 2021, soit au 1er septembre 2021.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure proposée s'applique sur l'ensemble du territoire de la République. L'article L. 421-8 s'applique dans l'ensemble des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. L'application de l'article L.421-8 pour les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution est définie par les articles L.491-1 à 494-1 du code de l'éducation. Sont exclues de son champ d'application, la Polynésie française (L 493-1) et la Nouvelle-Calédonie (L. 494-1).

## CHAPITRE II – ENCADRER ET RÉGULER LA PUBLICITÉ

### Article 4 et 5 – Code de bonne conduite sur la publicité et interdiction de la publicité sur les énergies fossiles – Mesure C2.2

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

La publicité joue un rôle clé dans la formation chez les consommateurs des représentations des modes de vie désirables.

Elle constitue donc un levier important pour faire évoluer de manière durable les comportements du consommateur.

En parallèle, la publicité est l'une des principales sources de financement des médias écrits et audiovisuels. Elle est donc indispensable au maintien du pluralisme et au financement de la production de contenus de qualité, notamment en matière d'information et de création culturelle.

##### 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

Aux termes de l'antépénultième alinéa de l'article 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, le Conseil supérieur de l'audiovisuel « veille à ce que le développement du secteur de la communication audiovisuelle s'accompagne d'un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé de la population ».

L'éducation à l'environnement et au développement durable est par ailleurs l'une des missions de service public, que la même loi en son article 43-11 assigne aux organismes du secteur audiovisuel public.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel est doté de différentes compétences pour remplir les missions que le législateur lui a confiées. En matière de communication commerciale en particulier, l'article 14 de la même loi dispose qu'il exerce un contrôle, par tous moyens appropriés, sur l'objet, le contenu et les modalités de programmation des émissions publicitaires diffusées par les services de communication audiovisuelle.

Le Conseil constitutionnel, tout en reconnaissant la possibilité d'apporter à la liberté d'entreprendre, de valeur constitutionnelle (Cons. const. 16 janv. 1982, n° 81-132 DC), des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général exerce un contrôle de proportionnalité entre les limitations et ses conséquences au regard de l'objectif poursuivi. Il censure ainsi les lois la limitant de manière disproportionnée (V. not. Cons. const. 16 janv. 2001, n° 2000-439 DC).

Le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé sur l'interdiction de la publicité de certains produits dans deux décisions.

Dans sa décision sur la loi Evin (90-283 DC du 08/01/1991), qui interdisait notamment les publicités pour l'alcool et le tabac, il a jugé que la liberté d'entreprendre n'est ni générale ni absolue et qu'il est loisible au législateur d'y apporter des limitations exigées par l'intérêt général à la condition que celles-ci n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée.

En l'espèce, la loi n'interdisait, ni la production, ni la distribution, ni la vente du tabac ou des produits du tabac, était réservée la possibilité d'informer le consommateur à l'intérieur des débits de tabac et la prohibition d'autres formes de publicité ou de propagande est fondée sur les exigences de la protection de la santé publique, qui ont valeur constitutionnelle.

Par, suite, il jugeait que l'article 3 de la loi qui interdisait la publicité directe ou indirecte en faveur du tabac ne portait pas à la liberté d'entreprendre une atteinte qui serait contraire à la Constitution.

Plus récemment, le Conseil constitutionnel (2015-727 DC du 21/01/2015), saisi de la loi Touraine qui tendait à interdire la publicité en faveur du tabac à l'intérieur des débits de tabac, a jugé que cette interdiction ne portait pas d'atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre au regard de l'objectif poursuivi.

Il convient de relever que les requérants invoquaient une méconnaissance de la liberté d'entreprendre des buralistes en se prévalant de la décision du 8 janvier 1991 qui réservait la possibilité de faire de la publicité à l'intérieur des débits de tabac, par le biais d'affichette. Or, dans la décision de 2015, le Conseil ne reprend pas le considérant de la décision de 1991 qui réservait cette possibilité d'affichette dans les débits de tabac et juge que l'intérêt général justifie cette mesure.

Le Conseil constitutionnel a reconnu que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humaines, constitue un objectif de valeur constitutionnelle qui peut justifier des atteintes à la liberté d'entreprendre (Cons. const. 31 janv. 2020, n° 2019-823 QPC).

Ainsi, l'objectif la protection de l'environnement pourrait justifier une atteinte à la liberté d'entreprendre induite par les interdictions de publicité de certains produits.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

La directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels ») traite de la régulation des communications commerciales audiovisuelles.

L'article L.132-24 du code de la consommation dispose que « le fait pour tout annonceur de diffuser ou faire diffuser une publicité interdite dans les conditions prévues à l'article L. 121-22 est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale. »

Enfin, en ce qui concerne les sanctions prévues par la loi Evin, il convient de distinguer ce qui relève de l'encadrement de la publicité pour les boissons alcoolisées de ce qui relève de l'encadrement du tabac et des produits du tabac. La sanction pour le non-respect des dispositions de la loi Evin relatives à la publicité pour les boissons alcoolisées est une amende de 75 000 € (article L. 3511-3 du code de la santé publique) mais la sanction prévue par la loi Evin pour le non-respect des dispositions relatives à la publicité pour le tabac est de 100 000€ (article L.3512-2 du code de la santé publique).

### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

#### **1.4.1. En matière de code de bonne conduite**

Plusieurs codes de bonne conduite sur l'environnement et les allégations environnementales dans la publicité existent à travers l'Europe. L'Alliance européenne pour l'éthique en publicité, en recense dans 11 pays européens, en particulier la Belgique, le Royaume-Uni, la Finlande ou encore les Pays-Bas. Dans la plupart des cas, il s'agit de règles volontaires édictées par l'autorégulation professionnelle, à l'image de la recommandation « Développement durable » de l'ARPP (autorité de régulation professionnelle de la publicité) en France, portant principalement sur l'éthique environnementale du contenu des messages publicitaires. L'ambition du code de bonne conduite prévue par le présent article est bien plus grande puisqu'il s'agit également d'engager une réduction progressive de la publicité pour certains produits ou services polluants.

Par ailleurs, sur le même modèle, des codes de conduite couvrant les communications commerciales pour les produits à forte teneur en matière grasse, sel et sucre (« *HFSS food products* ») sont également mis en œuvre dans la quasi-totalité des Etats membres<sup>7</sup>.

#### **1.4.2. En matière d'interdiction de la publicité sur les énergies fossiles**

Il n'existe pas d'organe de régulation européenne en matière de publicité. Celle-ci est de la compétence des Etats, qui organisent leurs propres dispositifs.

L'Alliance Européenne pour l'Ethique en Publicité (EASA) regroupe la plupart des organismes nationaux d'autorégulation. Créée en 1992, l'EASA compte 27 membres mais sa composition ne reflète qu'imparfaitement les états de l'Union Européenne. La Suisse ou la Turquie en sont membres, mais pas les Etats Baltes. Ses objectifs sont de promouvoir l'autorégulation, d'échanger des bonnes pratiques entre ses membres et de recommander certaines pistes d'action. Sa référence est le code de consommation « Publicité et Marketing » de la Chambre de commerce internationale dans sa dernière édition de 2018 (cf. supra).

L'EASA n'est pas habilitée elle-même à recevoir des plaintes. Le réseau de ses membres fournit en revanche chaque année plus de 90 000 avis et reçoit 56 000 plaintes. Près de 75% de l'ensemble des plaintes reçues proviennent de deux pays, la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Un très faible nombre se rapporte aux publicités environnementales (moins de 1 %).

Parmi les organismes actifs sur le sujet au niveau européen, le Bureau Européen des Consommateurs, qui fédère 43 associations de consommateurs en Europe, a travaillé en 2011 sur la publicité et les informations trompeuses.

Il publie en mars 2020 un document en réponse au Green Deal (BEUC's views on the european green deal) dans lequel il interpelle la commission sur le nécessaire renforcement de la lutte contre les allégations environnementales trompeuses.

Il n'existe pas non plus dans l'Union Européenne de texte consacré spécifiquement à la publicité. Certaines directives la mentionnent tout en faisant référence à l'autorégulation (communications audiovisuelles, pratiques commerciales déloyales).

Un rapport de la Commission européenne (DG Justice et Consommateurs) de juillet 2014 est l'un des plus complets sur les allégations environnementales. Il présente le grand apport de concerner autant celles en provenance de la publicité que des actions marketings sur les sites web ou le packaging des produits.

---

<sup>7</sup> Brussels, 25.5.2016 - SWD (2016) 168 final

En 2012, la Commission (DG JUST) a créé un groupe de travail (Multi-Stakeholder Group on Environmental Claims). Plusieurs rapports ont été publiés, en 2013 puis en 2016. Ces documents ont influencé la mise en œuvre de la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales. La nouvelle Directive de 2019 sur ce sujet (directive 2005/29/EC amendée par la directive (EU) 2019/2161) comporte désormais un chapitre spécifique lié à la publicité trompeuse en raison des allégations environnementales.

– **Quelques dispositions figurent dans des directives sectorielles**

A titre d'exemple, pour les véhicules particuliers légers, une directive européenne (1999/94/CE) sur les rejets de CO<sub>2</sub> et la consommation de carburant, indique que, dans les documents de promotion concernant les voitures particulières neuves, ces informations « doivent être facilement lisibles et au moins aussi visibles que la partie principale des informations figurant dans la documentation promotionnelle ». Les modalités d'application de cette Directive font l'objet de contestation par plusieurs associations environnementales au motif que la lisibilité de ces informations dans les publicités n'est pas équivalente à celle des autres informations sur le véhicule.

L'article 15 du nouveau règlement 2019/631 sur les standards CO<sub>2</sub> prévoit qu'au 31 décembre 2020 au plus tard, la Commission la réexamine en tenant compte de « la nécessité de fournir aux consommateurs des informations précises, solides et comparables concernant la consommation de carburant, les émissions de CO<sub>2</sub> et les émissions de polluants atmosphériques des voitures particulières neuves mises sur le marché ».

Un autre exemple peut être donné en matière de communication audiovisuelle. La directive SMA de 2018 prévoit que « les États membres veillent à ce que les communications commerciales audiovisuelles fournies par les fournisseurs de services de médias relevant de leur juridiction respectent les exigences suivantes : les communications commerciales audiovisuelles ne doivent pas : (...) iv) encourager les comportements gravement préjudiciables à la protection de l'environnement ».

Plus récemment, le nouveau plan d'action « Economie Circulaire » de la Commission européenne publié le 11 mars 2020 comprend, pour la première fois, un axe relatif à la responsabilité de la publicité. Son article 2-2 indique la volonté de la Commission de renforcer la protection du consommateur contre le greenwashing. Ce même article prévoit que les entreprises devront justifier leurs allégations environnementales en matière de produit ou d'organisation en utilisant les méthodes de l'empreinte environnementale. L'article 3-2 exprime le souhait de développer des moyens d'incitation pour accroître le taux d'occupation des véhicules (ce qui peut passer par des publicités montrant moins de conducteurs seuls dans leur voiture (3-2).

Au Parlement Européen, un rapport d'initiative "A sustainable single market for consumers and businesses" est en préparation dans la commission IMCO (Marché intérieur), le sujet de la publicité y sera intégré.

Le Comité Economique et Social Européen lance le 3 mai 2020 un groupe de travail autour d'un avis « Vers une stratégie de l'UE pour une consommation durable » (NAT/789) où le thème de la publicité est présent.

Le plan « new green deal » de la commission européenne ne comporte pas enfin de chapitre spécifique sur ce sujet mais, selon des responsables à Bruxelles, ses services commencent à prendre conscience de la nécessité d'une approche globale dans le cadre de l'action climatique.

### – L'action dans les différents pays européens

Quelques pays en Scandinavie disposent d'une autorité administrative sous forme de médiateurs avec un pouvoir réglementaire (ex : Danemark, Suède). Mais la plupart des pays de l'UE ont des systèmes d'autorégulation, avec quelques différences selon les Etats. La France possède un système plus ouvert avec le Conseil Paritaire de la Publicité accessible aux parties prenantes. L'Allemagne dispose d'un dispositif plus contraignant ayant la possibilité de transmettre la plainte à une cour juridictionnelle et de faire procéder à un achat d'espace dans une publication pour faire connaître une décision.

En Grande-Bretagne, le système fonctionne avec deux organisations : le comité des pratiques publicitaires (CAP), responsable de la rédaction des codes déontologiques, et l'autorité des normes publicitaires (ASA) en charge de la régulation effective. A l'instar de la relation entre l'ARPP et le CSA, l'ASA britannique organise la régulation publicitaire de l'organisme en charge de la régulation des services de communication (TV, radio, poste, téléphonie). L'ASA possède un code spécifique à la publicité environnementale, moins détaillé que la recommandation de l'ARPP.

La plupart des Etats de l'UE possèdent des standards répartis généralement autour d'une douzaine de grands principes.

En Irlande, le code (2016) prévoit que la publicité environnementale doit être fondée sur des éléments de preuve, qu'elle doit intégrer l'ensemble du cycle de vie du produit, qu'elle doit utiliser un langage simple.

Au Danemark, le code (2017) prévoit que la publicité ne doit pas induire des comportements non éco responsables.

Le code espagnol (2009) indique que les allégations environnementales ne doivent pas se prévaloir d'une acceptabilité générale si des doutes scientifiques existent à leurs sujets. Ce code

définit également des termes (ex : réutilisation, recyclable, réutilisable...) pour un bon usage dans les messages publicitaires.

Aucune enquête ni document ne procèdent à une analyse détaillée des pratiques d'autorégulation dans chaque État. Il serait de ce point de vue utile que l'Union européenne, voire l'OCDE effectue une étude spécifique dans ce domaine, y compris pour avoir connaissance d'éventuelles bonnes pratiques en matière de transition écologique. Les recherches et les auditions menées par les rapporteurs n'ont pas permis d'identifier de mesures précises qui auraient été prises dans ce domaine dans les différents pays européens.

Amsterdam est devenue le 18 décembre 2020 la première ville au monde à bannir entièrement les publicités liées à l'industrie fossile (gaz, pétrole, charbon), ainsi que pour les vols aériens. Cette mesure pourrait être amenée à être étendue à l'ensemble des Pays-Bas.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Sur le modèle de la disposition en cours d'adoption relative à l'adoption des codes de bonne conduite mentionnés à l'article 9 de la directive SMA (directive 2010/12/UE sur les services de médias audiovisuels) en matière alimentaire, il est utile de consacrer le principe d'une co-régulation sous l'égide du Conseil supérieur de l'audiovisuel en matière environnementale.

Cette inscription dans la loi est nécessaire pour confier au Conseil supérieur de l'audiovisuel le pouvoir d'évaluer les engagements souscrits par les médias et annonceurs et contrôler leur respect.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Cette mesure poursuit un objectif de réduction de la publicité pour des produits polluants, par des engagements volontaires, tout en préservant les revenus des médias qui assurent un rôle indispensable en matière d'information et de création culturelle.

Les mesures proposées visent d'une part à modérer la demande pour les produits présentant un impact environnemental excessif et responsable des émissions de gaz à effet de serre et d'autres part à conduire les consommateurs à adopter des modes de consommation plus respectueux de l'environnement.

Elles visent à consacrer dans la loi le principe de co-régulation, sur le modèle de ce qui a été fait dans le cadre de la transposition de la directive SMA s'agissant de la Charte alimentaire, à travers la mise en œuvre d'un code de bonne conduite qui transcrirait les engagements pris au sein d'un « Contrat Climat » conclu entre les médias et les annonceurs d'une part, et le CSA, d'autre part ; ainsi qu'à interdire la publicité sur les énergies fossiles.

Cette mesure poursuit un objectif de réduction de la publicité pour des produits polluants, par des engagements volontaires, tout en préservant les revenus des médias qui assurent un rôle indispensable en matière d'information et de création culturelle.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La convention citoyenne pour le climat a proposé d'interdire, à compter de la généralisation de l'affichage environnemental (CO<sub>2</sub> score, Article 1<sup>er</sup>), les publicités en faveur de produits ou services présentant un impact environnemental excessif (proposition C2.1). Cet impact serait mesuré à partir de l'affichage environnemental prévu par l'article 15 de la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire et complété par la présente loi. La Convention citoyenne a également proposé de mettre en place, durant une période transitoire, des interdictions plus ciblées lorsque des mesures d'impact environnemental existent déjà, notamment sur les véhicules de tourisme frappés d'un malus écologique.

#### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Le dispositif retenu consiste à consacrer le principe de souscription des acteurs à des engagements volontaires ambitieux, dont la mise en œuvre sera contrôlée par le CSA dans une logique de co-régulation.

Il est proposé d'inscrire au sein d'un « Contrat climat » les engagements volontaires des acteurs du secteur pour réduire progressivement les publicités relatives à des produits ayant un impact négatif sur l'environnement et développer, par incidence, la diffusion de publicités pour des produits écoresponsables. Le respect de ces engagements ainsi que leur mise en œuvre seront étroitement contrôlés par le CSA.

Ce dispositif a été jugé plus opportun que de larges mesures d'interdiction, qui pourraient avoir des répercussions importantes sur les recettes des médias concernés dans le cas où elles ne se reportaient pas sur d'autres produits.

La publicité constitue en effet la principale source de financement des médias écrits et audiovisuels gratuits. Elle est donc indispensable au maintien du pluralisme et au financement de la production de contenus de qualité, notamment en matière d'information et de création culturelle. Une baisse des recettes publicitaires des médias traditionnels, consécutive à des interdictions, pourrait mettre en péril l'équilibre économique de ces entreprises, déjà fragilisées par la crise sanitaire qui, tout en mettant en exergue leur rôle indispensable, a entraîné une contraction significative et durable de leurs recettes publicitaires. Affaiblir davantage des acteurs qui constituent par ailleurs un vecteur essentiel de sensibilisation aux enjeux environnementaux serait contre-productif.

Par ailleurs, les interdictions suggérées présentaient le risque de ne s'appliquer qu'aux acteurs nationaux, les règles de territorialité ne permettant pas de les imposer aux entreprises internationales du numérique à court terme alors que ces acteurs captent aujourd'hui 75 % du marché français de la publicité numérique et 90 % de la croissance du secteur. Par conséquent, la mise en œuvre de ces restrictions aurait renforcé les asymétries de régulation déjà existantes et la position dominante dont bénéficient ces plateformes numériques au détriment des médias traditionnels.

En conséquence, le gouvernement a privilégié une mesure alternative à la proposition de la Convention citoyenne pour le climat tout en préservant l'objectif de réduction des publicités pour les produits les plus polluants.

En outre, la mesure retenue prévoit l'interdiction de la publicité en faveur des énergies fossiles. Un décret en Conseil d'Etat précise la liste des énergies fossiles concernées et les modalités s'appliquant aux énergies renouvelables incorporées avec des énergies fossiles, et définit les modalités de l'interdiction, en tenant compte notamment des exigences d'un bon accès du public, notamment les personnes ayant un revenu modeste, à l'information relative au prix des énergies concernées, ainsi que des obligations légales ou réglementaires qui s'imposent aux fournisseurs et distributeurs de ces énergies.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Dans le code de l'environnement il est inséré une nouvelle section 6 au chapitre 1<sup>er</sup> du titre VIII du livre V. Les articles 14 et 18 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication sont modifiés.

## 4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

### 4.2.1. Impacts macroéconomiques

Les engagements des professionnels (médias, annonceurs, producteurs, régies et agences), précisément détaillés dans un « Contrat climat » devront permettre de réduire efficacement les communications commerciales audiovisuelles relatives à des produits ayant un impact négatif sur l'environnement.

Les télévisions et radios pourraient s'engager, en concertation avec les annonceurs, à réduire le nombre de publicités pour des produits polluants et à favoriser la promotion de produits et services écoresponsables. Les régies de ces médias pourraient prévoir des conditions tarifaires plus favorables pour favoriser des campagnes institutionnelles ou gouvernementales en faveur de pratiques responsables ou de l'utilisation de produits moins polluants selon le dialogue qui sera noué avec les annonceurs et selon les secteurs.

Les annonceurs pourraient s'engager à favoriser la présence de messages respectueux de l'environnement (par le biais par exemple d'une modification des dispositions des Recommandations de l'ARPP sur le Développement Durable).

Comme ils l'ont fait dans le cadre de la charte alimentaire, les professionnels pourraient en outre prendre, par eux-mêmes, des engagements supplémentaires. Ainsi, au-delà de la réduction de l'exposition des enfants aux publicités pour les aliments dont il faut réduire la consommation, la Charte intègre des engagements en matière de diffusion de programmes d'information et de sensibilisation. En complément, la charte contient également des engagements des médias et des annonceurs à développer des actions relatives à la responsabilité sociale et sociétale des entreprises (RSE), notamment à travers des initiatives internes ou de communication.

Le respect de ces engagements serait garanti par le contrôle annuel du CSA, qui rendrait compte d'une part des engagements pris, et d'autre part de leur mise en œuvre, dans son rapport annuel. Comme pour la charte alimentaire, les conventions conclues entre le CSA et les éditeurs feront référence à ce « contrat climat », ce qui permettra de rendre les engagements qu'il comporte contraignants.

L'interdiction de la publicité en faveur des énergies fossiles (essence, gaz, stations-services, produits pétroliers, etc.) sur les médias télévisés pourrait représenter une perte d'environ 20 M€. A court terme, cette perte pourrait décroître de 5 M€ compte tenu de la progression du gaz vert au sein de ces investissements. L'impact de cette mesure serait donc compris entre 15 M€ et 20 M€, même s'il est attendu des agents économiques qu'ils reportent au moins partiellement leurs dépenses publicitaires vers d'autres produits.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Pour les médias, ces engagements pourraient entraîner une diminution des recettes publicitaires issues de certains secteurs annonceurs, notamment l'automobile et l'électroménager. Pour autant, le caractère volontaire, progressif et concerté de ces engagements devrait permettre une compensation grâce à un redéploiement des investissements des secteurs concernés vers des produits moins polluants (voitures électriques, par exemple) et à une augmentation de l'investissement des marques offrant des produits ou services peu polluants. Afin d'assurer ce renouvellement des produits et services faisant l'objet d'une promotion publicitaire, les régies qui le souhaitent pourraient prévoir des conditions tarifaires plus favorables pour certains produits ou services écoresponsables.

Pour les annonceurs, le coût de ces engagements devrait être modéré. Les engagements souscrits au sein de ce « Contrat climat » devraient accélérer la transformation de l'offre de ces entreprises vers des produits ou services moins polluants. La progressivité de ces engagements leur permettra d'échapper à la chute brutale de leurs revenus, à laquelle ils auraient dû faire face dans l'hypothèse d'une interdiction de la publicité pour certains de leurs produits.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Dans un contexte d'ouverture de la concurrence sur le gaz, la mesure pourrait réduire la concurrence pour la fourniture de gaz aux particuliers et réduire la baisse de prix attendue.

Le choix de privilégier des engagements volontaires contrôlés par le CSA par rapport aux interdictions permettra de préserver les ressources publicitaires permettant aux médias d'offrir aux publics, particulièrement les moins solvables, un accès gratuit aux contenus de qualité qu'ils financent, notamment en matière d'information et de création culturelle.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Le contrôle et l'évaluation des engagements souscrits au sein du « Contrat Climat » constitue une mission nouvelle pour le CSA. Cette tâche pourrait entraîner un surcoût résultant de l'accroissement de la charge de travail des services de l'autorité de régulation. Ce coût est toutefois relatif dans la mesure où l'instance de régulation a déjà une longue pratique de négociation et de suivi de tels codes de bonne conduite avec les professionnels.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

La mesure aura un impact social positif en ce qu'elle permet de favoriser l'information des consommateurs sur les impacts environnementaux des produits et services. Cette mesure contribuera à faire évoluer la consommation des français vers des produits et services moins polluants.

#### **4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La publicité constitue un levier important pour faire évoluer les comportements du consommateur de manière durable. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de l'orientation CIT 1 « enrichir et partager une culture du « bas-carbone » et de l'orientation CIT 2 « accompagner les citoyens dans leur propre transition bas-carbone » de la stratégie nationale bas-carbone. Il n'est pas possible d'en quantifier l'impact direct mais elle contribuera à réduire l'exposition des citoyens aux publicités mettant en avant des pratiques ou produits non compatibles avec le développement durable.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Ces dispositions sont soumises à l'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure envisagée s'applique en France métropolitaine et en outre-mer La loi du 30 septembre 1986 précitée, modifiée en son article 14, est en effet rendue applicable en outre-mer par son article 108.

### **5.2.3. Textes d'application**

La mesure envisagée nécessite l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat qui précise la liste des énergies fossiles concernées et les modalités s'appliquant aux énergies renouvelables incorporées avec des énergies fossiles, et définit les modalités de l'interdiction, en tenant compte notamment des exigences d'un bon accès du public, notamment les personnes ayant un revenu modeste, à l'information relative au prix des énergies concernées, ainsi que des obligations légales ou réglementaires qui s'imposent aux fournisseurs et distributeurs de ces énergies.

## **Articles 6 et 7 – Décentraliser la police de la publicité et permettre aux collectivités de réglementer les publicités et les enseignes à l'intérieur des vitrines – Mesure C2.2**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

##### **Décentraliser la police de la publicité**

Actuellement, les compétences en matière de police de la publicité sont partagées entre le préfet de département et le maire selon que la commune est ou non couverte par un règlement local de publicité : ces compétences relèvent en effet du préfet sauf lorsque la commune est couverte par un règlement local de publicité, auquel cas elles sont exercées par le maire au nom de la commune. La décentralisation de la police de la publicité existe donc mais elle est conditionnée à l'adoption d'un règlement local de publicité (RLP).

De plus, l'implantation de dispositifs (publicités, enseignes et pré enseignes) ne respectant pas les règles applicables en matière de publicité extérieure, lesquelles sont édifiées en application de l'article L. 581-2 du code de l'environnement pour répondre à un objectif de protection du cadre de vie qu'elles soient issues des règles nationales posées par le code de l'environnement ou des règles posées localement par un RLP, créent des nuisances sur le cadre de vie des habitants et visiteurs des communes sur le territoire desquelles ils sont implantés et relèvent donc d'un enjeu principalement local.

##### **Permettre aux collectivités de réglementer via un règlement local de publicité, les publicités et les enseignes situées à l'intérieur des vitrines des commerces lorsqu'elles sont destinées à être visibles depuis la voie publique**

Actuellement, les dispositions du code de l'environnement en matière de publicité extérieure s'appliquent aux publicités et enseignes visibles de toute voie ouverte à la circulation publique, à l'exclusion toutefois de celles situées à l'intérieur d'un local, sauf si l'utilisation de celui-ci est principalement celle d'un support de publicité (art. L. 581-2 code de l'environnement).

Face au développement important d'enseignes et de publicités, notamment sous forme d'écrans numériques, disposés dans les vitrines des commerces mais visibles depuis l'extérieur, plusieurs collectivités ont manifesté le souhait de pouvoir se doter d'un outil permettant d'encadrer et de limiter les enseignes et publicités, notamment numériques, disposées à l'arrière des vitrines de commerce, et donc visibles de la rue et entraînant une pollution visuelle et lumineuse. En effet,

cette absence d'outil conduit à un contournement de la réglementation en matière de publicité extérieure, en laissant tout loisir aux commerces de présenter librement des surfaces d'affichage, souvent lumineuses, d'une surface parfois conséquente.

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II, et ses décrets d'application ont profondément réformé la réglementation relative à la publicité extérieure, aux enseignes et aux pré enseignes, qui n'avait pas évolué depuis plus de 30 ans. Tout en garantissant le respect de la liberté d'expression, de la liberté du commerce et de l'industrie et le bon exercice de l'activité des opérateurs économiques du secteur de la publicité extérieure et des enseignes, cette réforme nourrissait l'ambition d'améliorer la qualité du cadre de vie, de lutter contre les nuisances visuelles, de favoriser la mise en valeur du paysage et du patrimoine culturel et de participer aux efforts d'économie d'énergie consentis dans le cadre des enjeux de réduction de la facture énergétique nationale.

Cette réforme a introduit des règles plus strictes en matière de format, d'implantation et de densité des publicités, a réorganisé la répartition des compétences en matière de publicité extérieure qu'il s'agisse de l'instruction ou de l'exercice du pouvoir de police et a fait évoluer l'élaboration et le contenu des règlements locaux de publicité adaptant la réglementation nationale.

Si ces évolutions se trouvaient en adéquation avec les enjeux environnementaux et les réalités économiques de l'époque, l'urgence à laquelle il faut désormais dix ans plus tard faire face pour relever le défi du changement climatique rend nécessaire une meilleure régulation de la publicité.

Selon une enquête publicité 2019<sup>8</sup>, il y avait, en 2018, 1 641 RLP communaux et 85 RLP intercommunaux en vigueur ou en cours d'élaboration. Environ 85 % des communes n'étaient ainsi pas couvertes par un règlement local de publicité.

Une enquête pour estimer de manière plus précise et détaillée le nombre de RLP (i) est en cours auprès des services déconcentrés du ministère de la Transition écologique. Ses résultats devraient être connus dans le courant du mois de février 2021 mais, comme pour l'enquête publicité, ils reposeront sur des données déclaratives issues des services déconcentrés qui ne font pas de recensement et d'analyse systématiques du nombre et des caractéristiques des RLP(i) (nombre de communes couvertes, taux de population couverte, etc.) à l'échelle de leur territoire.

---

<sup>8</sup> Enquête lancée par la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature auprès de ses services déconcentrés sur la mise en œuvre de la réglementation relative à la publicité extérieure, aux enseignes et aux pré enseignes en 2017 et 2018,

## **Dynamique en cours au niveau intercommunal**

Un grand nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont devenus récemment compétents en matière de PLU, et donc de RLP. L'élaboration de RLP intercommunaux est ainsi un processus encore récent et en cours de développement dans la mesure où l'élaboration d'un RLP intercommunal prend en moyenne deux ans, voire trois ans pour un RLP à l'échelle d'une métropole, en fonction du nombre de communes couvertes.

Avant le Grenelle de l'environnement, il appartenait en principe aux communes d'élaborer leur RLP en vertu d'une procédure propre au code de l'environnement. Ce dernier avait également prévu une procédure permettant à plusieurs communes d'élaborer un RLP intercommunal (RLPi) en vue d'établir un projet commun.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II », est venue adosser la compétence en matière de RLP à la compétence plan local d'urbanisme (PLU) et a calqué pour plus de simplicité les procédures d'élaboration, de révision et de modification du RLP sur celles du code de l'urbanisme applicables aux PLU.

Par la suite, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi « ALUR ») a posé le principe du transfert de la compétence PLU aux EPCI à fiscalité propre, devenant donc en même temps compétents en matière de RLP.

Ces textes ont ainsi eu pour conséquences de généraliser la compétence des EPCI en matière de RLP et d'inciter les collectivités à se doter d'un tel outil. Cette nouvelle compétence, adossée à la création ces dernières années de métropoles et à l'évolution du nombre d'EPCI (soit par création d'une nouvelle entité, soit par fusion d'EPCI existants) a conduit à une augmentation du nombre de RLP(i). Le nombre de RLP intercommunaux en vigueur ou en cours d'élaboration a ainsi augmenté de 35 % entre 2016 et 2018, selon les données issues de l'enquête publicité 2017-2018.

A titre d'illustration, plusieurs grandes métropoles créées récemment sont en cours d'élaboration de leur RLPi. C'est le cas de la métropole de Rennes, créée en 2015, dont le projet de RLPi concerne 43 communes et 451 762 habitants, de Saint-Etienne métropole, créée en 2018, dont le projet de RLPi concerne 53 communes et plus de 400 000 habitants, de la métropole du Grand Lyon, dont le projet de RLPi concerne 59 communes et environ 1.4 million d'habitants ou de celle d'Aix-Marseille-Provence dont le projet de RLPi concerne 92 communes et près de 1,9 million d'habitants.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

L'article 72-2 de la Constitution précise que le transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

La publicité est protégée au titre de la liberté d'entreprendre (ou liberté du commerce et de l'industrie).

**S'agissant de la décentralisation de la police de la publicité**, le projet respecte le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et permet une meilleure adaptation des politiques publiques aux spécificités locales. Il constituera une poursuite de la démarche de décentralisation engagée en France depuis les années 1980.

Plus spécifiquement en matière de publicité extérieure réglementée par le code de l'environnement, la décentralisation de la police de la publicité (incluant les compétences associées liées à la réception et à l'instruction des déclarations préalables et demandes d'autorisation préalable) est actuellement effective sous la condition pour la commune ou l'EPCI d'avoir élaboré un règlement local de publicité. En effet, l'article L. 581-14-2 du code de l'environnement dispose notamment que « *Les compétences en matière de police de la publicité sont exercées par le préfet. Toutefois, s'il existe un règlement local de publicité, ces compétences sont exercées par le maire au nom de la commune. (...)* ».

De plus, actuellement le maire dispose déjà à lui-seul de certaines prérogatives, par exemple en matière d'interdiction de la publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque, ainsi que d'autorisation d'emplacements de bâches comportant de la publicité et d'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires.

**S'agissant de la mesure visant à permettre aux collectivités de réglementer via leur RLP les publicités et enseignes situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local commercial**, celle-ci porte une atteinte au droit de propriété qui, pour être constitutionnelle, doit être proportionnée à l'objectif recherché. La limitation du droit de propriété est en effet constitutionnellement possible si elle repose sur un objectif d'intérêt général et si elle est proportionnée à cet objectif.

L'objectif d'intérêt général de protection du cadre de vie peut ainsi justifier que des atteintes puissent être portées à des droits et libertés reconnus par la Constitution tels que la liberté du commerce et de l'industrie et le droit de propriété. Ainsi, le Conseil d'État, dans une affaire relative aux surfaces maximales des publicités, a considéré que « *les auteurs du décret du 30 janvier 2012, en limitant à 8 m<sup>2</sup>, support inclus, la surface unitaire de la publicité lumineuse,*

*notamment numérique, n'ont pas, en tout état de cause, porté une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie au regard de l'objectif de protection du cadre de vie en vue duquel les dispositions précitées ont été prises » (CE, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies, 08/11/2017, 408801).*

De plus, actuellement, l'intérieur des vitrines d'un commerce peut déjà, dans certains cas, voir son usage encadré par les dispositions du code de l'environnement applicables aux publicités et enseignes visibles d'une voie ouverte à la circulation publique. En effet, l'article L. 581-2 prévoit que les dispositions relatives à la publicité extérieure du code de l'environnement "*ne s'appliquent pas à la publicité, aux enseignes et aux pré enseignes situées à l'intérieur d'un local, sauf si l'utilisation de celui-ci est principalement celle d'un support de publicité* ». Il s'agit en général des publicités situées à l'intérieur des commerces recouvrant une bonne partie de la vitrine. Cette disposition n'empêche par ailleurs pas la libre disposition en vitrine de tout autre dispositif, notamment des mannequins ou présentoirs pour mettre en valeur des produits.

De même, le code de l'environnement régit d'ores et déjà les publicités installées sur le domaine privé (par exemple celles scellées au sol sur un terrain privé ou apposées sur le mur d'une maison ou d'un immeuble) en les soumettant à des règles d'implantation, de surface, de densité, pouvant aller jusqu'à leur interdiction totale dans certains lieux (notamment sur les monuments historiques ou dans les sites classés). Il régit également les enseignes apposées sur les commerces.

Par ailleurs, des publicités installées dans des vitrines dont le contenu porterait atteinte à la dignité humaine ou au droit pour un mineur à ne pas être exposé à la vue d'objets de caractère obscène ou pornographique peuvent déjà faire l'objet de sanctions, non pas dans le cadre de la police de la publicité du code de l'environnement qui ne s'intéresse pas au contenu des publicités, mais dans le cadre du contrôle de l'ordre public relevant du maire (pour une illustration, TA Nice 26 mars 2015 – AJDA 2015.664)

Par conséquent, dans le cas présent, la mesure n'étant pas une interdiction générale et absolue des publicités et enseignes situées à l'intérieur des vitrines des commerces, mais simplement leur encadrement, le législateur peut, dans un objectif d'intérêt général, ouvrir la possibilité aux maires et présidents d'EPCI de réglementer ces publicités et enseignes *via* un RLP sans apporter une contrainte disproportionnée au droit de propriété.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

La publicité est protégée par le principe de la liberté d'expression en vertu de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés.

La publicité est également considérée, au sens du droit de l'Union européenne, comme une prestation de service dont aucune loi nationale ne peut entraver la libre circulation.

Cet élément peut être mis en regard de l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'union européenne qui exprime : que « la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants: la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement... ».

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Seule une loi peut, d'une part, décentraliser la police de la publicité et, d'autre part, permettre aux collectivités de réglementer via un RLP les publicités et enseignes situées à l'intérieur des vitrines des commerces lorsqu'elles sont destinées à être visibles depuis la voie publique, dont les grands principes sont actuellement fixés, respectivement, par les articles L. 581-14-2 et L. 581-14 du code de l'environnement.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La multiplication de la publicité extérieure soumet les citoyens à une pression publicitaire croissante pouvant les inciter à la surconsommation génératrice de gaz à effet de serre tout en étant source de pollution visuelle et de consommation d'espace public.

La décentralisation de la police de la publicité ainsi que la proposition visant à permettre aux collectivités de réglementer *via* un RLP les publicités et enseignes situées à l'intérieur des vitrines d'un commerce lorsqu'elles sont destinées à être visibles depuis une voie ouverte à la circulation publique permettent une meilleure régulation de la pression publicitaire, et une meilleure adaptation des politiques publiques aux spécificités locales. Elles constituent, en outre, une poursuite de la démarche de décentralisation engagée en France depuis les années 1980.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La Convention Citoyenne pour le Climat a proposé initialement, d'une part, d'interdire les panneaux publicitaires dans les espaces publics extérieurs, hors information locale et culturelle

ainsi que les panneaux indiquant la localisation d'un lieu de distribution et, d'autre part, d'interdire la publicité numérique dans l'espace public, les transports en commun et dans les points de vente. Toutefois, le comité légistique de la Convention et le Gouvernement ont estimé qu'une telle interdiction générale et absolue apporterait une contrainte disproportionnée à la liberté d'expression, à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

**Le dispositif retenu cible deux mesures :**

#### **1) Décentraliser la police de la publicité**

Actuellement, les compétences en matière de police de la publicité sont partagées entre le préfet de département et le maire selon que la commune est ou non couverte par un règlement local de publicité : ces compétences relèvent en effet du préfet sauf lorsque la commune est couverte par un règlement local de publicité, auquel cas elles sont exercées par le maire au nom de la commune. La décentralisation de la police de la publicité existe donc actuellement mais est conditionnée à l'adoption d'un règlement local de publicité.

La mesure proposée a pour objet, en levant la condition posée par la loi, de renforcer les pouvoirs du maire en matière de publicité extérieure et donc de protection du cadre de vie. Les compétences en matière de police de la publicité (publicités, enseignes et pré enseignes) seront systématiquement exercées par le maire au nom de la commune et non plus par le préfet de département.

En cas de publicité, pré enseigne ou enseigne irrégulière sur le territoire de sa commune, le maire pourra donc user directement et rapidement de ses pouvoirs de police pour faire cesser l'infraction sans dépendre d'une action de l'Etat.

Il est également prévu que les compétences en matière de police de la publicité comprenant l'instruction des déclarations et autorisations préalables puissent être transférées au président de l'EPCI afin de mutualiser l'activité de police sur le territoire intercommunal dans les conditions et selon les modalités fixées par le code général des collectivités territoriales.

Enfin, la police de la publicité sera systématiquement dévolue au maire, le pouvoir de substitution du préfet en cas de carence du maire étant supprimé. Cette mesure permet de responsabiliser pleinement les maires sur l'exercice de leurs pouvoirs de police de la publicité extérieure. En effet, l'implantation de dispositifs (publicités, enseignes et pré enseignes) ne respectant pas les règles applicables en matière de publicité extérieure, lesquelles sont édifiées en application de l'article L. 581-2 du code de l'environnement pour répondre à un objectif de

protection du cadre de vie qu'elles soient issues des règles nationales posées par le code de l'environnement ou des règles posées localement par un RLP, créent des nuisances sur le cadre de vie des habitants et visiteurs des communes sur le territoire desquelles ils sont implantés et relèvent donc d'un enjeu principalement local. Cette mesure permet donc une meilleure adaptation des politiques publiques aux spécificités locales.

## **2) Permettre aux collectivités de réglementer via un RLP les publicités et les enseignes situées à l'intérieur des vitrines des commerces lorsqu'elles sont destinées à être visibles depuis la voie publique**

Actuellement, les dispositions du code de l'environnement en matière de publicité extérieure s'appliquent aux publicités et enseignes visibles de toute voie ouverte à la circulation publique, à l'exclusion toutefois de celles situées à l'intérieur d'un local, sauf si l'utilisation de celui-ci est principalement celle d'un support de publicité (art. L. 581-2 code de l'environnement). Face au développement important d'enseignes et de publicités, notamment sous forme d'écrans numériques, disposés à l'intérieur des vitrines de commerces et visibles depuis l'extérieur, plusieurs collectivités ont manifesté le souhait de pouvoir se doter d'un outil permettant d'encadrer et de limiter ces enseignes et publicités, notamment numériques, disposées à l'intérieur des vitrines de commerce, et donc visibles de la rue et entraînant une pollution visuelle et lumineuse. En effet, cette absence d'outil conduit à un contournement de la réglementation en matière de publicité extérieure, en laissant tout loisir aux commerces de présenter librement des surfaces d'affichage, souvent lumineuses, d'une surface parfois conséquente.

La mesure proposée a pour objet de permettre aux collectivités (maires et EPCI), par dérogation à l'article L. 581-2 du code de l'environnement, de prévoir dans leur RLP des dispositions encadrant les publicités et enseignes situées à l'intérieur des vitrines et des baies d'un local à usage commercial, lorsqu'elles sont destinées à être visibles d'une voie ouverte à la circulation publique. Le RLP pourra définir pour ces publicités et enseignes des prescriptions en matière d'emplacement, de surface, de hauteur, et pour les publicités lumineuses et enseignes lumineuses, des prescriptions en matière d'économies d'énergie et de prévention des nuisances lumineuses. Le RLP pourra également soumettre l'installation de dispositifs de publicité lumineuse autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence ainsi que d'enseignes lumineuses à l'autorisation du maire.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

S'agissant de la décentralisation de la police de la publicité, il est proposé de modifier le chapitre I du titre VIII du livre V du code de l'environnement, notamment l'article L. 581-14-2 fixant l'autorité compétente en matière de police de la publicité extérieure. Il est proposé de compléter la section 1 de ce chapitre par un article L. 581-3-1 précisant que le maire est désormais l'autorité compétente en matière de police de la publicité au nom de la commune.

S'agissant de la mesure visant à permettre aux collectivités de réglementer *via* un RLP les publicités et enseignes situées à l'intérieur des vitrines d'un commerce lorsqu'elles sont destinées à être visibles depuis une voie ouverte à la circulation publique, il est proposé de modifier la section 2 du chapitre I du titre VIII du livre V du code de l'environnement, en complétant la sous-section 4 par un article L. 581-14-4 indiquant que, par dérogation à l'article L. 581-2, le règlement local de publicité peut contenir des dispositions encadrant les publicités et enseignes situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local à usage commercial, lorsqu'elles sont destinées à être visibles d'une voie ouverte à la circulation publique.

Enfin, des dispositions de coordinations sont prévues pour tenir compte des conséquences de la décentralisation ainsi qu'une adaptation de la peine d'amende prévue à l'article L. 581-34 du code de l'environnement, aux fins de coordination avec le droit commun des amendes délictuelles, pour lesquelles le cumul de sanctions de même nature est exclu.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La décentralisation de la police de la publicité est sans incidence sur le marché de la publicité extérieure français, qui est l'un des plus gros marchés publicitaires au monde par la voie de la publicité extérieure. Ainsi, en 2012, la publicité extérieure représentait 12% des dépenses en publicité, ce qui la place au troisième rang mondial pour ce média (contre 4 % aux États-Unis ou 3,4 % en Allemagne) (BIPE 2013).

En 2019, la publicité extérieure a enregistré une progression de 2,3% atteignant 1,24 milliards d'euros de recettes. Cette croissance est massivement soutenue par l'affichage DOOH (Digital out of home) qui enregistre 22,3% de croissance par rapport à 2017 (source IREP).

Cependant, en raison de la crise sanitaire, les recettes publicitaires au premier trimestre 2020 ont chuté de 15,4% par rapport au premier trimestre 2019, passant ainsi de 258 millions d'euros à 218 millions d'euros (source IREP).

#### **4.2.2. Impacts budgétaires**

La décentralisation de la publicité devra être compensée dans le cadre d'un transfert de compétences auprès des collectivités qui devrait se traduire par une compensation financière actuellement en cours d'évaluation.

#### **4.2.3. Impacts sur les entreprises**

La décentralisation de la police de la publicité constitue une simplification du droit dans la mesure où elle supprime le partage des compétences actuellement applicable, et offre ainsi un meilleur service aux professionnels qui n'auront affaire qu'à une seule autorité compétente en matière de publicité extérieure.

La mesure visant à permettre aux collectivités de régler *via* un RLP les publicités et enseignes situées à l'intérieur des vitrines d'un commerce lorsqu'elles sont destinées à être visibles depuis une voie ouverte à la circulation publique permettra de mettre fin à la différence de régime actuel selon qu'une publicité est posée à l'extérieur ou à l'intérieur d'une vitrine alors même que sa visibilité depuis la voie ouverte à la circulation publique et son impact sur le cadre de vie sont identiques.

En termes de démarches administratives, les communes et intercommunalités pourront prévoir dans leur RLP de soumettre à autorisation préalable les publicités lumineuses autres que celles éclairées par projection ou par transparence (c'est-à-dire les écrans numériques publicitaires et les néons publicitaires) ainsi que les enseignes lumineuses (par exemple, elles pourront soumettre à autorisation préalable les publicités numériques). Les publicités et enseignes non lumineuses et les publicités lumineuses éclairées par projection ou par transparence ne seront pas concernées par cette possibilité donnée aux collectivités et ne pourront pas non plus faire l'objet d'une déclaration préalable afin d'éviter une charge administrative trop lourde pour les commerçants.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La décentralisation de la police de la publicité permettra au maire d'exercer l'entière et pleine responsabilité tant en matière d'application du règlement national que du règlement local de publicité. Celui-ci sera seul compétent dans le cadre de la police et de l'instruction des demandes d'autorisation et des déclarations préalables. Il est également prévu que les

compétences en matière de police de la publicité incluant l’instruction des déclarations et autorisations préalables puissent être transférées au président de l’EPCI afin de mutualiser l’activité de police sur le territoire intercommunal dans les conditions et selon les modalités fixées par le code général des collectivités territoriales. En outre, la possibilité pour les élus de réglementer *via* un RLP les publicités et enseignes situées à l’intérieur des vitrines mais visibles de l’extérieur leur offre un moyen renforcé d’agir sur le cadre de vie.

Une enquête a été menée auprès des services déconcentrés du ministère de la Transition écologique pour estimer le nombre d’agents affectés à la publicité, plus précisément ceux affectés aux missions d’instruction et de contrôle qui doivent être décentralisées. Il ressort de l’enquête qu’il y a, sur l’ensemble du territoire (métropole et Outre-mer), 232 agents physiques et 96,34 ETPT présents sur l’ensemble des missions publicité (instruction, contrôle, formation, accompagnement RLP(i), animation politique publique).

Sur ces 96,34 ETPT, 59,04 ETPT sont consacrés spécifiquement aux missions de contrôle et d’instruction publicité.

Ces 59,04 ETP devraient faire l’objet d’un transfert aux collectivités (via une mesure de compensation financière). La compensation financière à verser aux collectivités territoriales devrait être dans ces conditions calculée sur la base des 59,04 ETPs affectés à ces missions.

Pour garantir une répartition équilibrée de la compensation financière entre les communes, un critère de répartition sera proposé (par exemple, basé sur le nombre d’habitants). Ces éléments seront soumis à l’appréciation de la Commission consultative d’évaluation des charges (CCEC) l’année précédant le transfert effectif.

En ce qui concerne la mesure visant à permettre aux collectivités de réglementer *via* un RLP les publicités et enseignes situées à l’intérieur des vitrines d’un commerce lorsqu’elles sont destinées à être visibles depuis une voie ouverte à la circulation publique, il s’agit de donner le pouvoir d’agir aux collectivités territoriales, sans toutefois leur imposer.

En termes de démarches administratives, les communes et intercommunalités pourront choisir de soumettre à autorisation préalable les publicités lumineuses autres que celles éclairées par projection ou par transparence (c’est-à-dire les écrans numériques publicitaires et les néons publicitaires) ainsi que les enseignes lumineuses. Pour toutes les autres publicités et enseignes situées à l’intérieur des vitrines d’un commerce, il n’est pas prévu de les soumettre à déclaration préalable, ce qui évitera une charge administrative trop lourde pour les collectivités.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La décentralisation de la police de la publicité entraînera un transfert de compétences des effectifs dédiés au contrôle et à l'instruction des autorisations et déclarations préalables portant sur les enseignes et publicités. Ce transfert de compétences fera l'objet d'une compensation financière en cours d'évaluation.

S'agissant des effectifs restants en services déconcentrés affectés à la publicité extérieure après la décentralisation, une partie sera dévolue à l'accompagnement des collectivités territoriales dans le cadre de leur nouvelle prise de compétence, au conseil et suivi des règlements locaux de publicité et à l'explicitation de la réglementation nationale.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

Face au développement récent mais important d'enseignes et de publicités, notamment sous forme d'écrans numériques, disposés à l'intérieur des vitrines de commerces, plusieurs collectivités demandent de pouvoir réglementer ces dispositifs situés dans les baies des commerces et configurés principalement pour être visibles d'une voie ouverte à la circulation publique. Le maire ou le président de l'EPCI, via le règlement local de publicité (RLP), pourra ainsi réglementer ces dispositifs pour tenir compte des enjeux et spécificités locales, par exemple en limitant leur surface ou leur hauteur ou encore, pour les publicités lumineuses et enseignes lumineuses, en exigeant des règles d'extinction spécifiques, adaptées aux horaires de fermeture et d'ouverture des magasins.

#### **4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

D'un point de vue environnemental, la décentralisation de la police de la publicité permettra aux maires de disposer d'un levier fort en termes de qualité de l'espace public et du cadre de vie *via* notamment la compétence de contrôle des dispositifs illégaux et d'octroi des autorisations préalables. Cela leur permettra également d'agir en faveur de la lutte contre le changement climatique en ayant une action sur les dispositifs d'incitation à la consommation. La mesure devrait par ailleurs inciter les maires et les EPCI à élaborer des règlements locaux de publicité (RLP) pour promouvoir une planification de la publicité et des enseignes dans un objectif de protection de la qualité du cadre de vie afin d'adapter la réglementation nationale aux enjeux locaux et à la réalité de leur territoire.

La possibilité visant à permettre aux collectivités de réglementer *via* un RLP les publicités et enseignes situées à l'intérieur des vitrines d'un commerce lorsqu'elles sont destinées à être visibles depuis une voie ouverte à la circulation publique permettra également d'améliorer la

protection du cadre de vie et d’agir en faveur de la lutte contre le changement climatique par une action directe sur les dispositifs d’incitation à la consommation.

Cette mesure s’inscrit dans le cadre de l’orientation CIT 1 « enrichir et partager une culture du « bas- carbone » et de l’orientation CIT 2 « accompagner les citoyens dans leur propre transition bas- carbone ». **Il n’est pas possible d’en quantifier l’impact direct** mais elle contribuera à réduire l’exposition des citoyens à la publicité.

Plus spécifiquement, s’agissant des publicités lumineuses et enseignes lumineuses, notamment numériques, situées à l’intérieur des vitrines, les maires ou présidents d’établissements publics de coopération intercommunale auront ainsi la possibilité de soumettre ces dispositifs à des obligations d’extinction nocturne voire de les interdire dans certains secteurs ce qui aura un impact en termes de lutte contre le gaspillage énergétique.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D’APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS**

Le Conseil national d’évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

Une consultation de l’AMF, de l’ADCF et de France Urbaine a été lancée début janvier 2021.

### **5.2. MODALITÉS D’APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La décentralisation de la police de la publicité fera l’objet d’une entrée en vigueur différée au 1<sup>er</sup> janvier 2024 (sous réserve de l’adoption en loi de finances de dispositions compensant les charges résultant, pour les collectivités concernées, des compétences transférées par le présent article) afin de permettre aux collectivités de se préparer à cette nouvelle prise de compétences. La mesure visant à permettre aux collectivités de réglementer *via* un RLP les publicités et enseignes situées à l’intérieur des vitrines d’un commerce lorsqu’elles sont destinées à être visibles depuis une voie ouverte à la circulation publique sera d’application immédiate, la réglementation des publicités requérant cependant l’élaboration ou la modification du RLP pour devenir effective.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Ces mesures s'appliqueront sur l'ensemble du territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

Concernant le transfert du pouvoir de police de la publicité, la mesure s'appliquera aux départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution, où le principe d'identité législative prévaut.

Cette mesure s'appliquera de plein droit aux collectivités de Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. En effet :

- pour Saint Pierre et Miquelon, les pouvoirs du maire en matière de police de la publicité seront applicables de plein droit aux maires des deux communes conformément au principe d'identité législative. En revanche, comme le CGCT ne permet pas de créer des EPCI à fiscalité propre, les dispositions sur les transferts de pouvoirs de police aux présidents d'EPCI ne seront pas applicables.
- Pour Saint Martin, le président du conseil territorial exerce les pouvoirs de police du maire, la mesure sera donc applicable de plein droit.
- A Saint Barthélemy, la mesure ne sera pas applicable, le droit de l'environnement relevant de la compétence locale. Pour la même raison, le législateur ne peut pas étendre la mesure en Nouvelle-Calédonie (compétence des provinces) et en Polynésie Française (compétence du Pays).

### **5.2.3. Texte d'application**

Les modalités d'application de l'article 7 sont définies par décret en Conseil d'Etat.

## **Article 8 – Interdire les avions publicitaires – Mesure C2.2.4**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Dans son rapport dédié au volet « consommer » de ses travaux, la CCC explique considérer que la surexposition publicitaire n'est pas compatible avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030. Elle estime que les incitations à la consommation, à tous les âges et sans en avoir le choix, sont aussi présentes dans la vie quotidienne et ne sont pas compatibles avec l'objectif de consommer moins.

La CCC propose cependant de réglementer l'exposition publicitaire. Ainsi, la CCC propose la mesure C2.2 « *réguler la publicité pour limiter fortement les incitations quotidiennes et non-choisies à la consommation* ». Cette mesure C2.2 est déclinée en plusieurs dispositions dont la mesure C2.2.4 qui consiste à « *interdire les avions publicitaires* ».

Néanmoins, dans son principe, cette proposition est déjà satisfaite, puisqu'il existe déjà dans le code de l'environnement une base légale pour interdire, par voie réglementaire, les avions publicitaires.

En revanche, le gouvernement envisage, pour aller dans le sens des orientations suggérées par la CCC, de renforcer l'effectivité de ce dispositif en prévoyant que le non-respect de l'interdiction pourra-être sanctionné par des amendes administratives.

#### **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La contrariété avec la liberté d'entreprendre ou avec la réglementation européenne semble pouvoir être écartée. La mesure proposée par la CCC d'interdire les avions publicitaires ne saurait constituer une entrave disproportionnée à la liberté d'entreprendre en ce qu'elle se justifie par son intérêt sur le plan environnemental.

Cette mesure constitue de plus une déclinaison du cadre légal d'ores et déjà défini par le législateur et non remis en cause. En effet, l'article L.581-15 du code de l'environnement stipule que « *la publicité sur les véhicules terrestres, sur l'eau ou dans les airs peut être réglementée, subordonnée à autorisation ou interdite, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.* »

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Il est nécessaire de légiférer afin de pouvoir introduire dans le droit positif le dispositif de sanction administrative retenu. Ceci suppose de modifier l'article L. 581-26 du code de l'environnement.

La CCC proposait de légiférer pour mettre en œuvre cette mesure au moyen d'une modification du code de la consommation. Toutefois, en vertu de l'article L. 581-15 du code de l'environnement, la publicité dans les airs peut être d'ores et déjà interdite.

Le législateur a renvoyé à un décret en Conseil d'Etat la définition des modalités de cette interdiction, telle que, dans le cas présent, la publicité diffusée au moyen d'une banderole tractée par un aéronef.

S'agissant des sanctions possibles, le code de l'environnement prévoit déjà un arsenal juridique : le non-respect des prescriptions découlant de l'article L. 581-15 du code de l'environnement est soumis à des sanctions pénales, l'article L. 581-34 du code de l'environnement prévoyant une amende de 7500 euros. Pour compléter le dispositif, il est proposé de modifier l'article L.581-26 du code de l'environnement afin de permettre que l'infraction soit également sanctionnée par une amende administrative pouvant être prononcée par le Préfet, ce type de suite pouvant être plus adapté dans certaines circonstances.

La constatation d'une infraction à la réglementation de la publicité, des enseignes et pré-enseignes par un procès-verbal est le préalable indispensable aux mesures de police administrative (arrêté de mise en demeure de l'article L.581-27), aux sanctions administratives (amende administrative de l'article L.581-26 et suppression d'office de l'article L.581-29) et aux sanctions pénales des articles L.581-34 et L.581-35. Parmi les agents verbalisateurs, les officiers de police judiciaire ou les gardes du littoral sont déjà habilités à constater ce type d'infraction.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif général poursuivi est d'interdire la publicité au moyen d'une banderole tractée par un aéronef. Cela doit permettre d'une part de limiter l'exposition à la publicité non-choisie comme souhaité par la Convention citoyenne pour le climat et d'autre part de limiter les impacts environnementaux de ces activités.

L'objectif spécifique de la mesure législative proposée est de compléter le dispositif de sanction en introduisant la possibilité de sanctionner le non-respect de l'interdiction par une amende administrative.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La volonté de la CCC est de lutter contre la surexposition publicitaire, et dans ce cadre elle a proposé d'interdire les avions publicitaires en créant de nouvelles dispositions législatives.

Dans la mesure où cette interdiction peut d'ores et déjà être édictée par voie réglementaire, sur la base du code de l'environnement, une option envisagée a été de ne pas donner suite à cette proposition en ce qui concerne l'adoption d'une mesure législative, et d'y donner suite par voie réglementaire.

Une autre option envisagée a été de néanmoins prévoir une mesure législative, non pas pour édicter l'interdiction (puisque ceci relève du domaine réglementaire), mais pour prévoir la possibilité de sanctionner le non-respect de cette interdiction par une amende administrative.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

Compléter le cadre législatif, afin que le non-respect de l'interdiction des avions publicitaires (qui sera pour sa part édictée par voie réglementaire), puisse être sanctionné par une sanction administrative.

La violation de l'article L.581-15 du code de l'environnement, sur la base duquel l'interdiction de publicité diffusée au moyen d'une banderole tractée par un aéronef sera prise, est punie par l'article L.581-34 d'une sanction pénale (amende pénale de 7 500 euros). Il est donc proposé de compléter ce dispositif pénal par une sanction administrative de 1500 euros. L'amende sera alors prononcée par le préfet. Ce dispositif est déjà prévu, pour certains manquements aux obligations liées à la publicité, par l'article L. 581-26 du code de l'environnement auxquels sera ajouté les manquements à l'article L. 581-15.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée modifie l'article L. 581-26 du code de l'environnement.

## **4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES**

En l'absence de données précises relatives à l'aviation publicitaire, il est estimé que les entreprises se livrant quasi exclusivement à cette activité sont peu nombreuses et que le nombre de vols publicitaires est limité et épisodique (événements, saisons touristiques).

En 2013, il a été estimé que les activités de tractage de banderoles représentaient 10 000 heures de vol par an et de l'ordre du million d'euros de chiffre d'affaire publicitaire par an. Certains aéroclubs se livrant de manière occasionnelle à cette activité perdraient un moyen de financement non négligeable alors que certaines PME spécialisées dans ce secteur devraient cesser définitivement leur activité. Les acteurs les plus impactés seront donc des petites entreprises dont le modèle économique repose en partie sur ces vols publicitaires.

## **4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Du point de vue des particuliers, cette mesure limitera l'exposition à de la publicité non-choisie.

## **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Les émissions des avions légers ou des ULM tractant des supports publicitaires sont faibles en proportion par rapport à celles du transport aérien. Elles sont estimées à 400 tonnes CO<sub>2</sub>/an contre 23 millions de tonnes pour le secteur dans son ensemble.

La mesure concourt toutefois à l'orientation CIT-1 de la SNBC, à savoir "enrichir et partager une culture du bas-carbone", ainsi que l'orientation I-3 "donner un cadre incitant à la maîtrise de la demande en énergie et en matières". En effet, des impacts indirects sont également attendus en lien avec la moindre exposition du public à la publicité (pollutions visuelles, sonores et de l'air associées).

# **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

## **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Ce sujet a été débattu dans le cadre de la convention citoyenne pour le climat.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition envisagée entre en vigueur à compter de la publication du décret en Conseil d'Etat précisant les modalités de l'interdiction de la publicité par banderoles tractées par aéronefs. Il est à ce stade envisagé que ce décret prévoit que cette forme de publicité est interdite.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure est applicable

- en France métropolitaine ;
- de plein droit dans les départements de La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte (collectivités territoriales de l'article 73 de la Constitution) ;
- de plein droit à Saint Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon (collectivités territoriales de l'article 74 de la Constitution) ;
- à Clipperton.

Elle n'est en revanche pas applicable à Saint Barthélémy, en Polynésie française (collectivités territoriales de l'article 74 de la Constitution), en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF, hors Clipperton (collectivités à statut propre).

### **5.2.3. Textes d'application**

Pas de texte d'application nécessaire pour la mesure d'ordre législatif elle-même. En revanche, l'applicabilité de l'amende administrative sera conditionnée par l'édiction de l'interdiction des avions publicitaires, à laquelle il sera procédé par voie réglementaire.

## **Article 9 – « OUI pub » – Mesure C2.2.3**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

En 2004, dans le cadre du premier Plan national de prévention des déchets, le ministère de l'Environnement a créé un dispositif de prévention relatif à la distribution des imprimés publicitaires en boîtes aux lettres, le « STOP PUB ». Ce dispositif lancé il y a plus de 15 ans montre ses limites :

- d'une part l'autocollant STOP PUB n'est pas toujours respecté ;
- d'une part le taux d'apposition de l'autocollant STOP PUB plafonne à 17-20%.

Sur le premier point, un dispositif de sanction a été introduit par la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire dite « loi AGEC » (article L. 541-15-15 du code de l'environnement créé par l'article 46 de la loi AGEC) : à compter du 1er janvier 2021, le fait de ne pas respecter les autocollants « STOP PUB » ou toute autre mention apposée sur les boîtes aux lettres faisant état du refus de recevoir des publicités sera passible de l'amende prévue pour les contraventions de Ve classe (1.500 euros pour les personnes physiques et 7.500 euros pour les personnes morales)<sup>9</sup>.

Sur le second point, il a été envisagé au cours des travaux parlementaires relatifs au projet de loi AGEC de passer d'un dispositif dit d'« opter contre » STOP PUB à un dispositif dit d'« opter pour » OUI PUB. Cette proposition, non retenue par les parlementaires dans le cadre de la loi AGEC a été proposée par la convention citoyenne pour le climat (CCC). Etant donné le manque de données concernant l'impact d'une telle mesure, tant en termes de réduction effective de la publicité non adressée que d'impact sur l'économie, il est proposé de créer un cadre législatif qui permette aux collectivités territoriales d'expérimenter le OUI PUB.

#### **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

L'article 37-1 de la Constitution prévoit un cadre plus général concernant le droit à l'expérimentation par l'État. L'Etat peut, dans ce cadre, confier par la loi de nouvelles

---

<sup>9</sup> « A compter du 1er janvier 2021, le non-respect d'une mention apposée faisant état du refus de la part de personnes physiques ou morales de recevoir à leur domicile ou à leur siège social des publicités non adressées est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe. »

compétences aux collectivités territoriales que ces dernières peuvent, si elles le souhaitent, expérimenter dans le cadre de la loi<sup>10</sup>.

Cette base constitutionnelle est plus adaptée que celle de l'article 72 susvisée dans le cas où l'expérimentation ne nécessite pas que les collectivités dérogent aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent leurs compétences.

### **1.3. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Il n'existe pas de législation européenne encadrant la distribution d'imprimés papiers dans les boîtes aux lettres des personnes physiques ou morales.

Certains pays européens ont mis en place des dispositifs similaires au « Stop pub », notamment la Belgique (région Wallonie), la Suisse, le Portugal et l'Allemagne, présentant des mécanismes de contrôle et de sanction spécifiques (ex : au Portugal les autorités publiques centralisent les plaintes et peuvent engager des procédures d'amendes).

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'article 37-1 de la Constitution relatifs aux dispositifs d'expérimentation par la loi (cf. 1.2 Cadre constitutionnel) prévoit l'encadrement par la loi des expérimentations octroyant aux collectivités territoriales le droit d'appliquer une politique publique ne faisant pas partie de leurs attributions légales, pour une période donnée.

Une telle interdiction de publicité en l'absence de consentement existe déjà pour la prospection par voie numérique depuis la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (disposition codifiée à l'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques).

En outre, en opportunité, un encadrement législatif d'une expérimentation du OUI PUB est de nature à afficher un soutien fort de l'Etat, lequel paraît nécessaire pour obtenir l'engagement de Collectivités en faveur d'une expérimentation sur leurs territoires malgré les difficultés soulevées (risque de stigmatisation sociale des consommateurs apposant un autocollant « OUI PUB » ; conséquence sur la filière et les emplois en zone rurale).

---

<sup>10</sup> « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. »

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Un dispositif « OUI PUB » consiste à interdire la distribution d'imprimés non adressés en l'absence du consentement du particulier. Une telle mesure contribue à réduire la quantité de déchets des ménages et les incitations non choisies à la consommation. Ce dispositif sera déployé sous la forme d'expérimentations portées des collectivités locales volontaires.

Un tel dispositif pourrait soulever toutefois des difficultés d'ordre économique, juridique, social, organisationnel, et juridique qu'il n'est pas possible de caractériser pleinement en l'absence de mise en œuvre.

L'objectif poursuivi par la mesure d'expérimentation d'un dispositif « OUI PUB » introduite dans le projet de loi est de tester cette approche afin de documenter l'impact du dispositif, tant en termes environnemental (baisse effective de la publicité non adressée) qu'économique (effet sur l'emploi, l'activité industrielle, la consommation) et opérationnel. Ces expérimentations pourront conduire à étendre cette interdiction à l'ensemble du territoire si les résultats sont jugés positifs.

Les travaux récemment conduits par l'ADEME sur les impacts d'un dispositif « OUI PUB », en lien avec les parties prenantes ont mis en évidence les freins listés ci-après.

### **Difficultés d'ordre juridique**

En particulier se posent des questions concernant le contrôle de la mesure.

En premier lieu, il n'est pas évident d'identifier qui des annonceurs ou des distributeurs est responsable en cas de non-respect du choix de l'habitant.

En outre, en droit pénal, ce qui n'est pas interdit est autorisé. Or, le dispositif OUI PUB ne prévoit pas que soit mentionnée sur les boîtes aux lettres une interdiction claire de déposer de la publicité non adressée (à l'inverse du dispositif STOP PUB).

Enfin, se posent des difficultés pour établir la preuve du non-respect du dispositif OUI PUB.

### **Difficultés d'ordre économique**

Le dispositif OUI PUB pourrait impacter négativement l'écosystème des entreprises de distribution d'imprimés publicitaires et, plus largement, de la filière des papiers-graphiques (opérateurs agissant aux stades de la création, de l'émission, de la distribution et du recyclage des imprimés publicitaires).

Ce dispositif pourrait également impacter négativement le pouvoir d'achat de certains consommateurs qui ont un grand attrait pour les imprimés publicitaires et promotions qui guident leurs choix de consommation.

Dans ce contexte, les acteurs économiques pourraient initier des recours. Les annonceurs pourraient invoquer une entrave à leur liberté d'entreprendre. La filière d'impression/distribution des imprimés pourrait invoquer une concurrence déloyale vis-à-vis des autres médias (TV, radio, internet, etc.).

### **Difficultés d'ordre opérationnel**

En particulier pourrait se poser pour les annonceurs et les distributeurs une difficulté liée au périmètre géographique sur lequel est conduit l'expérimentation, les zones de chalandise des annonceurs pouvant recouper les territoires de plusieurs collectivités territoriales soumis à des régimes différents selon que ces collectivités soient engagées dans un processus d'expérimentation ou non.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Le rapport de la convention citoyenne pour le climat (CCC) prévoit dans le bloc C2.2 « Réguler la publicité pour limiter fortement les incitations quotidiennes et non-choisies à la consommation » une mesure visant à interdire le dépôt de toute publicité dans les boîtes à lettres, à partir de janvier 2021 dit dispositif OUI PUB. L'intention des citoyens est d'interdire tous les catalogues promotionnels distribués par les grandes enseignes.

Trois options ont été envisagées :

- Option 1 : pas d'évolution du cadre législatif, la loi AGEC prévoyant déjà à l'article L. 541-15-15 du code de l'environnement mais un renforcement du dispositif STOP PUB à compter du 1er janvier 2021, par l'introduction d'un régime de sanction ;
- Option 2 : transcription législative de la proposition de la CCC visant à interdire la distribution de publicité dans toutes les boîtes aux lettres à compter du 1er janvier 2021 ;
- Option 3 : transcription législative partielle de la proposition de la CCC : dispositif OUI PUB expérimental.

### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option 3 a été retenue. Les collectivités territoriales volontaires pourront interdire la distribution à domicile d'imprimés papiers ou cartonnés non adressés lorsque l'autorisation de les recevoir n'est pas expressément affichée par l'apposition d'une mention indiquant cette autorisation, visible sur ou à proximité immédiate du réceptacle du courrier.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Aucune codification n'est prévue.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La filière des « papiers graphiques » représente 0,7 % du PIB (16,9 milliards d'euros de contribution au PIB) et 1,3 milliards d'euros de recettes fiscales hors TVA. Les tracts et prospectus représentent 40% des volumes de papiers graphiques produits par cette filière.

Une étude du cabinet EY de 2019 commanditée par le syndicat professionnel de la filière des papiers graphiques « Culture Papier » met en évidence les caractéristiques suivantes de la filière des « papiers graphiques » en général et des imprimés publicitaires en particulier :

- la filière des « papiers graphiques » représente plus de 311 000 emplois en France ;
- les imprimés publicitaires sont l'unique vecteur de croissance de la filière<sup>11</sup> ;
- 90 % du tonnage d'imprimés publicitaires concerne la grande distribution ;

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

---

<sup>11</sup> De tous les usages du papier graphique, seul l'imprimé publicitaire présente une croissance continue des volumes consommés. Une étude de l'Ademe précise que les volumes d'imprimés publicitaires sans adresse distribués ont augmenté de 4,4% entre 2016 et 2017.

### **Distributeurs :**

Deux sociétés se partagent la majorité du marché : ADREXO (groupe français HOPPS, basé à Aix-en-Provence) et MEDIAPOST (groupe français LA POSTE). Le reste de la distribution est assuré par de petits distributeurs agissant au niveau régional ou par les annonceurs lorsqu'ils assurent eux-mêmes leur propre distribution (petits commerces, artisans, etc.). ADREXO et MEDIAPOST emploient plus de 5000 personnes chacun. En 2018, ADREXO réalisait un chiffre d'affaires de 300 M€ pour une perte de 20 M€. MEDIAPOST réalisait un chiffre d'affaires de 415 M€ pour un bénéfice de 7,5 M€<sup>12</sup>.

Ce secteur est caractérisé par de faibles marges et la nécessité de réaliser des gros volumes. Les professionnels et syndicats de professionnels concernés (COPACEL et de l'UNIIC) ont fait part de leur opposition au dispositif OUI PUB.

Il convient de noter que certains professionnels ont d'ores et déjà mis en place dans le cadre de leurs politiques RSE des actions portant sur la valorisation des imprimés publicitaires non distribués ou encore la formation de leurs employés pour veiller aux bonnes pratiques de distribution.

### **Annonceurs :**

L'objectif de cette expérimentation est de réduire la quantité de déchets produits en limitant le nombre d'imprimés papiers publicitaires et non pas de réglementer la possibilité de réaliser des opérations promotionnelles.

En 2018, près de 24 000 points de vente (hors clients du secteur public) ont réalisé des campagnes de communication via des imprimés publicitaires grâce à MEDIAPOST, filiale du Groupe La Poste.

Au niveau des territoires ruraux, le prospectus semble conserver une place importante pour les commerçants. En effet, l'imprimé publicitaire est le moyen de communication le plus accessible et le plus efficace pour les artisans et les commerçants dont les ressources peuvent être limitées. Il permet de développer la notoriété des activités de proximité et d'orienter les consommateurs vers les points de vente.

En ce qui concerne le secteur de la grande distribution, une étude réalisée par Galliléo pour l'ADEME en 2019 a montré l'importance pour les GMS de ce canal. Leur modèle économique est fortement axé sur la promotion via les prospectus et un lien direct est constaté entre le trafic en magasin et les campagnes de publicité papier.

---

<sup>12</sup> Chiffres de la base de données DIANE+ ;

La solution alternative consistant à recourir à de la publicité adressée représente un surcoût.

En outre, la publicité numérique n'est pas toujours une alternative possible du fait de la fracture numérique sociale et générationnelle (prise en main inégale selon les segments de la population), ou technique (couverture réseau inégale sur le territoire) : la publicité numérique ne permet pas de rencontrer la même audience ni de toucher la même cible que les imprimés publicitaires. En outre, le numérique ne s'inscrit pas dans les pratiques et usages de tous les consommateurs. Les annonceurs estiment que la publicité numérique reste moins efficace que le prospectus classique (90% des mails d'annonceurs ne seraient pas ouverts).

Les annonceurs sont toutefois sensibles à l'enjeu de réduction de leurs charges liées à l'impression d'imprimés publicitaires inutiles (jetés à la poubelle, non distribués...). Certains se sont d'ores et déjà engagés dans des démarches « zéro pub » dans le cadre de leurs politiques RSE.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La diminution du nombre d'imprimés publicitaires devrait permettre de réduire le coût de gestion des déchets pour les collectivités territoriales et pour le contribuable qui finance cette gestion des déchets par la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Toutefois, à court terme, la baisse des volumes de papiers graphiques collectés entraînera une baisse des montants reversés par l'éco-organisme de la filière REP des papiers graphiques aux collectivités territoriales.

Certaines collectivités ont exprimé leur intérêt pour cette mesure, en raison de son intérêt environnemental et de la réduction de leurs charges liées à la collecte des déchets. A ce titre, une communauté d'agglomération a interpellé l'Ademe sur l'opportunité de mettre en place une expérimentation du type « oui pub » sur son territoire.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

L'Agence de la transition écologique (Ademe) a récemment piloté un groupe de travail visant à identifier les freins et leviers à la mise en place d'une expérimentation de réduction de la publicité non adressée du type « Oui à la Pub ».

L'Ademe pourrait utilement prendre en charge le suivi de cette expérimentation et la réalisation d'une évaluation ex post. Sa participation au dispositif pourrait être étendue à l'apport d'un soutien financier aux collectivités territoriales volontaires engagées.

Suivant les modalités retenues, cette implication ne manquerait pas d'avoir un impact sur le budget et les moyens humains de l'agence.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

Les emplois de distributeurs de courriers non adressés sont des emplois peu qualifiés proposés en zone rurale. Supprimer la distribution de courriers non-adressés pourrait entraîner la disparition des entreprises qui assurent cette distribution et des emplois peu qualifiés qu'elles proposent, dans les territoires.

#### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

L'imprimé publicitaire peut être utile pour les personnes âgées ou isolées, notamment dans les territoires ruraux. Ces populations marquées par de forts taux d'illectronisme n'ont que peu accès aux publicités diffusées sur les supports numériques.

D'après une étude BALmétrie, IPSOS de 2017, les imprimés publicitaires bénéficient d'une forte popularité, qui s'explique largement par une attention forte des Français pour leur budget de consommation. Dans un contexte de pouvoir d'achat contraint, les consommateurs ont un attrait pour les promotions et les imprimés publicitaires les annonçant. 75 % des consommateurs déclarent apprécier les imprimés publicitaires ; près de 67 % d'entre eux en lisent d'ailleurs chaque semaine.

En outre, il conviendra d'évaluer la pression sociale qui pourrait s'exprimer contre les consommateurs affichant « OUI A LA PUB » sur leur boîte aux lettres.

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

D'après une étude de l'Ademe<sup>13</sup>, chaque année, environ 18 milliards d'imprimés transitent dans nos boîtes aux lettres, ce qui totalise 800 000 tonnes de papier, et correspond en moyenne à 30 kg par foyer par an. Cette mesure permettra de réduire le volume des déchets en diminuant la production et la distribution d'imprimés publicitaires en amont.

---

<sup>13</sup> ADEME, Etude d'évaluation des gisements d'évitement, des potentiels de réduction de déchets et des impacts environnementaux évités, 2016 ;

Ce dispositif OUI PUB pourrait toutefois conduire à un report vers de la publicité numérique, dans une mesure que l'expérimentation permettra d'apprécier, même si celle-ci est également polluante.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre de l'orientation CIT 1 « enrichir et partager une culture du « bas-carbone » et de l'orientation CIT 2 « accompagner les citoyens dans leur propre transition bas-carbone ». Il n'est pas possible d'en quantifier l'impact direct mais elle contribuera à réduire l'exposition des citoyens à la publicité et donc la surconsommation potentielle associée.

En ne prenant en compte que l'impact sur la consommation de papier, supposée stable à 2030 et sans report vers des supports numériques, l'impact de cette mesure est évalué en ACV à 0,37 MtCO<sub>2</sub>/an [min : 0,25 /max : 0,74], sachant que la publicité non sollicitée (800 000 t de papier) correspond à 736 000 tCO<sub>2</sub> (une tonne de papier = 0,92 tCO<sub>2</sub> - base carbone ADEME). En supposant que le 1/3 des ménages qui ont collé l'autocollant « stop pub » ne colleront pas le « oui pub », cela donne la borne minimale de 0,25 MtCO<sub>2</sub>. En faisant l'hypothèse plus probable qu'en demandant l'accord actif des ménages, le dispositif oui pub incitera davantage les ménages à ne pas accepter de publicité, avec par exemple un taux de 50%, l'impact de cette mesure serait de 0,37 MtCO<sub>2</sub>.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Ce sujet a été débattu dans le cadre de la convention citoyenne pour le climat et des travaux de l'ADEME.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition envisagée (expérimentation pour une durée maximale de 3 ans) entre en vigueur à compter de la publication de la loi.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La disposition s'applique :

- en France métropolitaine ;
- de plein droit dans les départements de La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte (collectivités territoriales de l'article 73 de la Constitution) ;
- de plein droit à Saint Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon (collectivités territoriales de l'article 74 de la Constitution) ;
- à Clipperton.

Elle n'est en revanche pas applicable à Saint Barthélemy, en Polynésie française (collectivités territoriales de l'article 74 de la Constitution), en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF, hors Clipperton (collectivités à statut propre).

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret précisera les collectivités territoriales sélectionnées.

Les modalités d'application seront fixées par un décret (notamment les modalités de suivi de l'expérimentation).

**Article 10 – Interdire la distribution systématique d'échantillons pour la remplacer par une distribution sur demande, en donnant la possibilité au consommateur d'utiliser ses propres contenants » –  
Mesure C.2.2.6**

**1. ÉTAT DES LIEUX**

La distribution d'échantillons non sollicités est aujourd'hui licite, alors qu'elle engendre un gaspillage de ressources et est génératrice de déchets d'emballage.

**2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

**2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Il est nécessaire de modifier la partie législative du code de l'environnement pour encadrer la distribution d'échantillons qui pourrait être considérée comme une limitation de la liberté d'entreprendre.

**2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est de limiter le gaspillage lié à la production d'échantillons qui ne sont pas systématiquement souhaités par le consommateur, et les déchets liés à ces échantillons et à leur emballage.

**3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

**3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La Convention citoyenne proposait de compléter l'article L 121-7 du code de la consommation d'un 8° prévoyant que la fourniture à un consommateur sans demande expresse de sa part un échantillon de produit dans le but de lui vendre ce produit sauf si cet échantillon n'est contenu dans aucun emballage ou s'il suffit au consommateur d'apporter lui-même le contenant nécessaire au recueil dudit échantillon soit considérée comme une pratique commerciale agressive au sens de l'article L. 121-6 du code de la consommation.

### 3.2. OPTION RETENUE

L'esprit de la rédaction proposée par la CCC a été repris, mais il a été jugé nécessaire d'apporter une clarification sur la question des contenants pouvant être apportés par le consommateur.

La mesure envisagée prévoit d'interdire le fait « de fournir à un consommateur sans demande expresse de sa part un échantillon de produit dans le but de lui vendre ce produit. »

Dans le cas d'une remise d'échantillon sur demande expresse, et si cela est matériellement possible, il est également prévu que soit proposé au consommateur de fournir lui-même le contenant nécessaire au recueil dudit échantillon dans le respect de la réglementation applicable aux produits concernés.

En effet, dans le cas où le consommateur fournira son propre contenant, il y aura nécessairement une demande de sa part. La précision « *ou s'il suffit au consommateur d'apporter lui-même le contenant nécessaire au recueil dudit échantillon.* » est donc superflue, car s'il fournit le contenant, c'est qu'il sollicite la remise de l'échantillon, et alors celle-ci est de toute façon permise, l'interdiction ne portant que sur la remise d'échantillon sans demande expresse.

Une entrée en vigueur au plus tard le 1er juillet 2022 est envisagée.

Il convient par ailleurs de rappeler que la réglementation des produits peut imposer des conditions sur le contenant (exemple : matériaux au contact des denrées alimentaires, ou étude de l'interaction contenant-contenu par la personne responsable et mention dans le dossier d'évaluation du produit, pour les produits cosmétiques). Le consommateur ne peut donc pas fournir un contenant inadapté au recueil ou à la conservation du produit.

Sur le plan juridique, la mesure proposée par la CCC, qui crée une nouvelle catégorie de « pratiques commerciales agressives » n'est pas conforme aux dispositions de la directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs, qui fixe une liste exhaustive de pratiques commerciales agressives (dans son annexe I). En adoptant cette disposition, les autorités françaises s'exposent à une procédure en manquement de la Commission européenne et son application pourrait être remise en cause par la CJUE.

Le risque est écarté en introduisant cette mesure dans le code de l'environnement et en ne qualifiant pas la remise d'échantillon non sollicités de pratique commerciale agressive ce qui apparaît de surcroît disproportionné au vu du type de pratiques que cette notion recouvre.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure envisagée modifie l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement.

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

Sur le plan juridique, cette disposition, qui interdit une pratique commerciale génératrice de déchets s'inscrit dans « le pacte vert pour l'Europe » proposé par la Commission européenne et plus précisément dans son plan d'action destiné à promouvoir l'utilisation efficace des ressources en passant à une économie propre et circulaire et à restaurer la biodiversité et réduire la pollution.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

D'un point de vue économique, l'impact de cette mesure est difficilement quantifiable. D'après la consultation de plusieurs sites Internet spécialisés dans la remise d'échantillons gratuits, il semble que cette pratique concerne principalement les produits alimentaires, les produits cosmétiques, les produits d'hygiène notamment pour bébé et les produits ménagers, notamment lessiviels, et plus marginalement d'autres produits (publications, ampoules électriques...).

Aucune donnée économique n'est disponible sur l'impact de la pratique des remises d'échantillons gratuits – qu'elle soit réalisée en magasin sans demande du consommateur, liée à l'achat d'un autre produit, ou sur demande, en magasin ou en ligne.

On peut penser que la non-fabrication d'échantillons constitue une économie pour les entreprises (conditionnements spécifiques, logistique dédiée...). A contrario, la non distribution d'échantillons systématique aux consommateurs pourrait diminuer l'impact promotionnel, dans la mesure où certains de ces produits peuvent être considérés comme des « biens d'expérience » pour lesquels ce n'est qu'après les avoir consommés que l'on peut déterminer la valeur que l'on associe à ces biens.

Cependant, les clients intéressés pour tester un produit sous forme d'échantillon pourront toujours en recevoir, la mesure vise à éviter le gaspillage via la distribution d'échantillons à des clients de toute façon non intéressés.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Du fait de la création d'une nouvelle mesure d'encadrement des pratiques commerciales des professionnels, cette mesure implique la mise en place de contrôles afin de s'assurer de son effectivité. Le contrôle de la mesure envisagée nécessitera donc un engagement supplémentaire pour les services d'enquête de la DGCCRF.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Les consommateurs souhaitant recevoir des échantillons pourront continuer à les recevoir s'ils en expriment la demande. Il sera toujours possible pour les consommateurs de recevoir des échantillons emballés s'ils ne fournissent pas leur propre contenant. L'impact sur les particuliers sera donc négligeable.

#### **4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mesure permettra la réduction des déchets liés aux emballages et aux produits non consommés, ainsi que l'impact environnemental lié à la fabrication des conditionnements spécifiques associés.

Cette mesure s'inscrit en outre dans le cadre de l'orientation « CIT 2 » de la stratégie nationale bas carbone « *Accompagner les citoyens dans leur propre transition bas-carbone* » ainsi que de l'orientation D1 « *Inciter l'ensemble des acteurs à une réduction de leurs déchets* ». Elle n'induit pas d'impact environnemental directement quantifiable, mais contribuera à l'atteinte des objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour le secteur des déchets, dont les émissions annuelles doivent baisser d'environ 37% entre 2015 et 2030, mais aussi en favorisant la sensibilisation des citoyens aux enjeux de la transition verte.

## **4.6. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **4.6.1. Application dans le temps**

La mesure prévoit une entrée en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2022

### **4.6.2. Application dans l'espace**

La disposition s'applique :

- en France métropolitaine ;
- de plein droit dans les départements de La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte (collectivités territoriales de l'article 73 de la Constitution) ;
- de plein droit à Saint Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon (collectivités territoriales de l'article 74 de la Constitution) ;
- à Clipperton.

Elle n'est en revanche pas applicable à Saint Barthélemy, en Polynésie française (collectivités territoriales de l'article 74 de la Constitution), en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF, hors Clipperton (collectivités à statut propre).

## CHAPITRE III – ACCÉLÉRER LE DÉVELOPPEMENT DE LA VENTE EN VRAC ET DE LA CONSIGNE DU VERRE

### Article 11 – Développement du vrac – Mesure C3.1

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

La Convention citoyenne pour le climat a formulé la proposition (C.3.1) de mettre en place progressivement une obligation de l'implantation du vrac dans tous les magasins.

Cette proposition s'inscrit dans la lignée des dispositions de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) qui a introduit dans le code de la consommation un nouveau chapitre relatif aux pratiques commerciales encouragées dont la section unique est consacrée à la vente de produits sans emballages. Une définition de la vente en vrac figure donc désormais à l'article L. 120-1 du code de la consommation. Quant à l'article L. 120-2 du même code, il encadre la possibilité laissée au consommateur de venir avec son propre contenant.

La vente en vrac jouit d'une notoriété grandissante chez les consommateurs, notamment du fait de l'impact environnemental jugé positif de ce mode de consommation. Ce phénomène reflète la volonté d'une partie des consommateurs de consommer des produits moins emballés dans un souci de réduction des déchets mais aussi le plus souvent moins transformés.

Selon le Credoc (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie) 47% des Français ont ainsi acheté au moins une fois en 2018 des produits alimentaires en vrac, contre 32% en 1981<sup>14</sup>. L'institut d'analyse Nielsen a quant à lui observé, dans une étude réalisée en décembre 2018 et publiée en avril 2019, que 37% des consommateurs sondés déclaraient acheter des produits en vrac (hors fruits et légumes frais). L'étude précise que les marchandises vendues en vrac se diversifient. 58% des acheteurs de vrac disent se fournir en fruits oléagineux (noix, amandes, noisettes...) et 47% achètent les fruits secs en vrac. Si les légumineuses (lentilles, pois chiches,) sont également couramment achetées ainsi (32%) d'autres marchandises, comme le sucre et la farine (10% chacun), sont moins régulièrement achetées

---

<sup>14</sup> Credoc, *Consommation et modes de vie* n° 303, mars 2019

sous cette forme. Une étude menée par l'institut Nielsen courant 2020<sup>15</sup> a constaté que, début 2020, 40% des consommateurs déclaraient acheter en vrac. Si cette part a décliné au cours du confinement du printemps, cela résulte, pour 42% des personnes interrogées, principalement de la fermeture des rayons liée à la mise en place des mesures d'hygiène. 61% des français souhaitent que leurs magasins développent leur offre en vrac, notamment au rayon épicerie.

La clientèle du vrac a, selon l'institut d'analyse Nielsen, plutôt moins de 35 ans et se montre généralement soucieuse des sujets liés à l'environnement et au développement durable. Elle se tourne vers des produits bios, équitables et locaux en plus grande quantité que la moyenne des consommateurs et fait une lecture attentive des informations présentes sur les emballages, tout en étant sensible à leur réduction. La demande croissante de produits en vrac est alimentée par le développement d'une offre de plus en plus diversifiée de la part des grandes et moyennes surfaces, des magasins spécialisés, des opérateurs de la vente en ligne ou encore à travers des initiatives plus originales telles que des épiceries vrac ambulantes. Les marques nationales de produits d'épicerie (céréales), de produits frais (fromages, yaourts) mais aussi de produits pour enfants, de produits de beauté (gels douche, shampoings) de produits d'entretien (lessives, produits vaisselle) ou encore des acteurs du luxe (parfums) développent également leur offre en vrac, que ce soit dans les grandes et moyennes surfaces ou les épiceries spécialisées<sup>16</sup>.

Dès lors que la vente en vrac dispose désormais d'une existence juridique et que l'intérêt des consommateurs pour ce mode de vente est croissant, le Gouvernement juge nécessaire d'inciter et d'accompagner le développement à grande échelle de l'offre de vrac. La définition d'une trajectoire de long terme participe à l'objectif de réduction des emballages et des émissions de gaz à effet de serre qu'ils génèrent porté par la Convention pour le climat.

Par ailleurs, le plan de relance, présenté le 3 septembre 2020, prévoit, à travers la mesure « investissement dans le réemploi et le recyclage », des aides financières qui contribueront au développement de la vente en vrac. Ces aides devraient notamment favoriser l'accompagnement des entreprises dans la recherche de solutions alternatives aux emballages plastiques à usage unique (investissement dans la recherche et développement), l'industrialisation de solutions d'emballages réemployables, y compris à travers le développement d'infrastructures logistiques et d'outils de lavage, et à l'acquisition des équipements alternatifs à l'utilisation de plastiques notamment à usage unique ou à leur adaptation (équipements de lavage, matériels de conditionnement, adaptation de l'outil de production). Ces mesures seront financées par le fonds « Economie circulaire » de l'ADEME,

---

<sup>15</sup> <https://www.nielsen.com/fr/fr/insights/article/2020/le-frac-resiste-a-la-crise-sanitaire/>

<sup>16</sup> <https://www.lsa-conso.fr/les-grandes-marques-repondent-a-l-appel-du-frac,369273>

qui sera abondé de 226 M€ supplémentaires en 2021 et 2022, sous le pilotage du ministère de la Transition écologique<sup>17</sup>.

## **1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Il n'existe pas de réglementation harmonisée au niveau européen en ce qui concerne la vente en vrac dans les commerces de détail. La France, en accompagnant le développement de l'offre de vrac aura donc un rôle précurseur dans le domaine, d'autant que la mise en place d'une obligation de vrac, dont l'objectif est la réduction des emballages et des déchets qu'ils génèrent, s'inscrit dans la perspective du *Green deal*, la feuille de route pour rendre l'économie de l'Union européenne plus durable.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Il est nécessaire de consacrer au niveau législatif l'objectif programmatique à partir duquel le gouvernement conduira une action en vue du développement de la vente en vrac.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Cette mesure s'inscrit dans l'objectif C3 - Limiter le suremballage et l'utilisation du plastique à usage unique en développant le vrac et les consignes dans les lieux de distribution de la Convention citoyenne sur le climat. Elle vise à diminuer les emballages à usage unique au stade de la distribution.

Les habitudes de consommation quotidiennes sont fortement génératrices de déchets liés en partie aux emballages, notamment ceux à usage unique. Si le recyclage est une solution qui ne doit pas être écartée, notamment via les mécanismes mis en place par la loi AGEC, les membres de la Convention pour le climat considèrent que la priorité doit être donnée à la limitation des emballages, le recyclage ne devant être utilisé qu'en ultime recours. Les emballages représentent en effet 36% des déchets solides dans les villes européennes.

Si la vente en vrac tend à se développer fortement en France (+ 41 % par an selon Réseau vrac, 40 % des français déclarant désormais acheter en vrac, en hausse de trois points sur un an, selon

---

<sup>17</sup> [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/plan-de-relance/annexe-fiche-mesures.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/annexe-fiche-mesures.pdf)

le cabinet Nielsen)<sup>18</sup>, elle reste une modalité de consommation minoritaire (environ 0,75 % des parts de marché hors produits frais selon Réseau vrac), du fait du manque d'offre ainsi que des prix proposés, régulièrement plus chers que les produits emballés. Ainsi, si environ un quart des français affirme avoir déjà acheté en vrac des produits comme des fruits et légumes secs, des graines, du riz, des pâtes ou d'autres céréales, ce pourcentage est de l'ordre de 10% ou moins pour les boissons, les produits cosmétiques, d'hygiène et ménagers.

L'association Réseau vrac note une tendance à la croissance des parts de marché des produits vrac dans le marché des produits de grande consommation (HT, hors frais) :

- 2017 : 0,3% ;
- 2019 : 0,75% ;
- 2020 : 0,80% ;

Celles-ci pourraient s'élever, en cas de soutien des pouvoirs publics (notamment à travers des mesures d'accompagnement et d'incitation), à :

- 2022 : 3%
- 2025 : 5%
- 2030 : 15% (en cas de soutien public)

Si la dynamique est réelle, le marché du vrac reste minoritaire dans le marché des produits de grande consommation. Un objectif politique dans la loi permettra de soutenir son développement<sup>19</sup>.

La définition de la vente en vrac introduite à l'article L. 120-1 du code de la consommation (loi AGEC) constitue une première étape dans l'accompagnement du développement de ce type de vente. La fixation d'un objectif de 20% de l'offre de vente dédiée au vrac, à l'horizon 2030, dans les commerces de détail de plus de 400m<sup>2</sup> se traduira par un impact réel sur la modification des habitudes de consommation via l'augmentation des surfaces de ventes dédiées. Pour la « surface de vente », le Gouvernement l'entend comme les surfaces visibles<sup>20</sup> par le consommateur, soit les rayons et les allées de passage, qui sont « *des lieux accessibles au public et directement liés à la vente* »<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> <https://www.nielsen.com/fr/fr/insights/article/2020/le-frac-resiste-a-la-crise-sanitaire/>

<sup>19</sup> Chiffres : Réseau vrac

<sup>20</sup> Définition INSEE : « Espace couvert ou non couvert affecté à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats, espace affecté à l'exposition des marchandises proposées à la vente et à leur paiement, espace affecté à la circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente (hors réserves, laboratoires et surfaces de vente de carburants).

Ne sont pas compris les réserves, les cours, les entrepôts, ainsi que toutes les zones inaccessibles au public, les parkings, etc. Sont exclues les surfaces correspondant à des formes de vente non sédentaires, en stand ou par correspondance. »

<sup>21</sup> CE, 06 juin 2018, 405608

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

A l'issue de ses travaux, la Convention citoyenne pour le climat avait formulé la proposition suivante :

« L'offre de produits secs et liquides vendus en vrac devra représenter :

- En 2023, 25 % de l'offre proposée par les centrales d'achat et de celle mise à la disposition des consommateurs par les commerces de vente au détail d'une superficie de plus de 300 m<sup>2</sup> ;
- En 2025, 35 % des mêmes offres ;
- En 2030, 50 % des mêmes offres. »

Le comité légistique mis en place dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat avait cependant souligné les diverses limites de cette proposition :

- Celle-ci s'imposait au producteur, ce qui pose un problème d'équité dans la mesure où ceux-ci ne sont pas tous établis sur le territoire français, ou ne réalisent pas systématiquement le conditionnement ;
- Les dates fixées revêtent un caractère irréaliste lorsqu'il est tenu compte du délai d'adoption de la mesure et du délai d'adaptation de l'offre, ce qui constituerait un frein à la mise en œuvre ;
- L'utilité juridique de décliner l'obligation aux producteurs et centrales d'achat n'est pas démontrée ; la fixation de l'obligation de résultat étant suffisante pour que l'objectif soit atteint.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

La disposition est de nature programmatique. Elle prévoit que le gouvernement mènera des actions afin que soit atteint, globalement, un objectif de 20% de la surface de vente consacrée à la vente en vrac soit fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2030 dans les commerces de vente au détail dont la surface est supérieure à 400 m<sup>2</sup>.

L'objectif de 20% et l'horizon temporel de 2030 ont été définis à la lumière de la concertation menée avec les professionnels. Il s'est agi de façon pragmatique de concilier la volonté de fixer un objectif ambitieux, en cohérence avec la proposition formulée par la convention citoyenne sur le climat, pour le développement du vrac, et la prise en compte réaliste du potentiel réel de

croissance de cette forme de vente, en l'état actuel de l'expertise technique quant à sa faisabilité pour les différentes catégories de produits, et du savoir-faire des professionnels en la matière.

Concrètement, ces deux paramètres sont objectivés :

- pour l'objectif de 20% par l'évaluation, telle qu'elle résulte de la concertation, de ce que peuvent représenter globalement, en termes de surface de vente, les produits pour lesquels la vente en vrac est envisageable dans un horizon prévisible de moyen terme ;
- pour l'horizon 2030, par l'évaluation du temps qui sera nécessaire aux professionnels concernés pour faire évoluer leurs process à tous les stades de la chaîne économique en vue de développer la vente en vrac, dans de bonnes conditions, c'est-à-dire sans bouleversement de leurs conditions d'activité qui pourrait leur être préjudiciable économiquement.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

###### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Aucune codification n'est prévue.

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

S'agissant d'une règle technique qui pourrait avoir un impact potentiel sur le commerce intracommunautaire, cette mesure devra, au titre de la directive 2015/1535, être notifiée à la Commission européenne.

##### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

La mesure porte sur les établissements dont la surface de vente est supérieure ou égale à 400m<sup>2</sup>, c'est-à-dire les supermarchés (surface de vente comprise entre 400 et 2500 m<sup>2</sup>) et les hypermarchés (surface de vente supérieure à 2500 m<sup>2</sup>). Si ceux-ci représentent 1% des commerces de détail alimentaire spécialisés<sup>22</sup> et 35% des commerces alimentaires non

---

<sup>22</sup> Y compris artisanat commercial (boulangerie, boucherie, maraîcher, chocolatier, etc.)

spécialisés<sup>23</sup>, ils bénéficient d'un poids économique considérable par rapport à la majorité des points de vente.

Les chiffres d'affaires générés par les commerces de détail alimentaires spécialisés sont de :

- 350 000 € pour les commerces dont la surface de vente est inférieure à 400m<sup>2</sup> ;
- contre 2 500 000 € pour ceux dont la surface de vente est supérieure à 400m<sup>2</sup>.

Pour ce qui est des commerces alimentaires non spécialisés, les chiffres d'affaires générés sont de :

- 540 000 € pour ceux dont la surface de vente est inférieure à 400 m<sup>2</sup>,
- 4 150 000 € pour ceux dont elle se situe entre 400 et 1 000m<sup>2</sup> et
- 62 700 000 € pour ceux dont elle est supérieure à 5 000m<sup>2</sup><sup>24</sup>.

Au total, les supermarchés et hypermarchés représentent 64% des parts de marché du commerce de détail des produits alimentaires<sup>25</sup>.

Par ailleurs, en moyenne, la surface de vente des commerces de détail alimentaires spécialisés de moins de 400 m<sup>2</sup> est de 70 m<sup>2</sup>. Elle est de 120 m<sup>2</sup> pour les commerces de détail alimentaires non spécialisés. Le fait de porter de 300 à 400 m<sup>2</sup> la surface de vente minimale devrait donc avoir un impact très limité sur le nombre d'opérateurs concernés par cette mesure puisque la surface moyenne de ces commerces, qu'ils soient spécialisés ou non, est en tout état de cause nettement inférieur à 300 m<sup>2</sup>.

Par ailleurs, dans un contexte économique tendu, la mesure proposée visera des opérateurs dont la taille économique doit leur permettre plus aisément d'absorber les éventuels surcoûts liés aux adaptations nécessaires de leurs infrastructures commerciales.

En tout état de cause, la mise en place de l'obligation de vrac nécessite une refonte en profondeur des outils de production, de la chaîne logistique (adaptation du transport, adaptation du stockage, et des espaces de vente). En effet, aucune de ces étapes n'est, à ce jour, adaptée pour absorber de tels volumes de produits destinés à être présentés en vrac. Elle nécessitera donc, de la part des opérateurs, des investissements importants en recherche et développement (R&D) afin de garantir la bonne conservation des produits pour lesquels la vente en vrac n'est, pour le moment, pas pratiquée et, le cas échéant, développer des solutions techniques.

---

<sup>23</sup> Supérette, supermarché, hypermarché, etc.

<sup>24</sup> Source : [INSEE](#)

<sup>25</sup> Source : [INSEE](#)

### **4.3. IMPACTS SOCIAUX**

Le développement de la vente en vrac fait figure de solution essentielle pour accompagner le changement des habitudes de consommation vers une plus grande prise en compte de la limitation des déchets dans une optique de réduction des émissions de gaz à effet de serre issus des emballages. Au-delà des problématiques liées à la réduction des emballages, l'acte d'achat en vrac participe, dans la mesure où le consommateur choisit la juste quantité, à la réduction du gaspillage alimentaire.

### **4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

La mise en œuvre de l'obligation de vrac nécessite, pour être efficace, d'emporter l'adhésion des consommateurs pour lesquels l'hygiène des rayons et le manque d'informations lié à l'absence de préemballage constituent des freins majeurs à leur acte d'achat<sup>26</sup>.

Le coût de la mise en œuvre pour les professionnels de ces mesures peut se traduire par une hausse des prix des produits vendus aux consommateurs. Par ailleurs, elle est susceptible d'abaisser le niveau de sécurité des produits, l'emballage ayant aussi pour fonction de conserver, de protéger de l'environnement, d'éviter des mésusages, d'informer le consommateur.

En revanche, le développement de la vente en vrac devrait permettre aux consommateurs d'acheter dans des quantités égales à ses besoins, représentant ainsi un gain économique pour ce dernier.

### **4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

L'objectif de la mesure proposée par la Convention citoyenne pour le climat est la réduction des emballages. Cependant, il n'est pas établi que la généralisation du vrac permettra de faire disparaître les emballages. En effet, les produits proposés « en vrac » au consommateur final auront également été conditionnés dans différents types d'emballages tout au long de la chaîne logistique<sup>27</sup>. Par ailleurs, la vente en vrac est susceptible d'augmenter le gaspillage du fait d'une moins bonne conservation en magasin.

---

<sup>26</sup> [http://www.conseil-emballage.org/wp-content/uploads/2014/01/111\\_0.pdf](http://www.conseil-emballage.org/wp-content/uploads/2014/01/111_0.pdf)

<sup>27</sup> Note du Conseil national de l'emballage du 20 juin 2020

Pour autant, dans la mesure où le principe de la vente en vrac repose sur la réduction des emballages primaires, cela conduit à une diminution du poids des emballages, pouvant aller jusqu'à 30%<sup>28</sup>. Celle-ci permettra ainsi une réduction de la consommation d'énergie et de ressource ainsi que des émissions de gaz à effet de serre associés à la production des emballages et à leur valorisation en fin de vie.

Cette mesure concourt aux orientations D-2 (inciter les producteurs à prévenir la production de déchets dès la phase de conception du produit), et I-2 (donner un cadre incitant à la maîtrise de la demande en énergie et en matières, en privilégiant les énergies décarbonnées et l'économie circulaire) de la SNBC. En faisant l'hypothèse d'une baisse de la production de 10% [5-15%] des emballages en plastique du fait de cette mesure (ceux-ci représentant environ 45% de la production totale de plastique), non substituée par une production d'autres types d'emballages, la quantité de plastique consommée baisserait de 220kt, permettant d'éviter en ACV l'émission de l'ordre de 0,52MtCO<sub>2</sub>/an [0,26 ; 0,78] (facteur d'émission 2,35 tCO<sub>2</sub>e/t plastique, base carbone ADEME). En tout état de cause, ces éléments seront pris en compte dans la définition des objectifs détaillés par voie réglementaire.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Cette mesure est issue de la Convention citoyenne pour le climat.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi.

---

<sup>28</sup> [https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/86337\\_etude-vrac-12-2012.pdf](https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/86337_etude-vrac-12-2012.pdf)

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La disposition s'applique :

- en France métropolitaine ;
- de plein droit dans les départements de La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte (collectivités territoriales de l'article 73 de la Constitution) ;
- de plein droit à Saint Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon (collectivités territoriales de l'article 74 de la Constitution) ;
- à Clipperton.

Elle n'est en revanche pas applicable à Saint Barthélémy, en Polynésie française (collectivités territoriales de l'article 74 de la Constitution), en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF, hors Clipperton (collectivités à statut propre).

## Article 12 – Consigne pour le verre – Mesure C3.2

### 1. ÉTAT DES LIEUX

#### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

La consigne désigne tout système de collecte des emballages en vue d'un réemploi, d'une réutilisation ou d'un recyclage, dans lequel le consommateur perçoit, lorsqu'il rapporte un emballage, une somme d'argent équivalente au montant supplémentaire qu'il a payé au moment de l'achat d'un produit contenu dans un emballage consigné ou une gratification.

Historiquement, déjà pratiquée en France pour les emballages de boissons en verre réemployables, la consigne a progressivement disparu dans le circuit des emballages ménagers, compte-tenu des évolutions de pratiques de conditionnement (développement des bouteilles en plastiques et de briques en carton), de distribution et de consommation (développement de l'usage unique).

La consigne subsiste néanmoins dans certains circuits professionnels ou à dimension locale, principalement dans le secteur des emballages industriels et commerciaux (pour les palettes, caisses, fûts...) et dans celui des cafés, hôtels et restaurants pour les bouteilles en verre et les fûts, dont le fonctionnement est d'ailleurs encadré par des dispositions législatives et réglementaires spécifiques (cf. infra). Concernant la vente des professionnels aux particuliers, elle se maintient dans plusieurs territoires de la région Grand-Est notamment (en Alsace pour la bière, par exemple) ou à l'initiative de certains producteurs à une échelle locale, sans qu'il n'y ait d'obligation réglementaire.

Les politiques en matière de prévention et de gestion des déchets ont jusqu'à présent orienté leurs actions en matière de promotion du développement de la consigne à travers des dispositifs incitatifs et des travaux d'évaluation sur l'efficacité des dispositifs de consigne. Le programme national de prévention des déchets 2014-2020<sup>29</sup> comprend ainsi des actions favorisant le développement du système d'emballages consignés, ciblant l'identification des produits faisant actuellement l'objet de consigne en vue du réemploi, la capitalisation d'informations sur la pertinence du dispositif et le soutiens des actions volontaires en la matière.

Dans le secteur professionnel des cafés hôtels et restaurants, la consigne des emballages a été inscrite dans la loi du 13 janvier 1938 tendant à rendre obligatoire la consignation des emballages des eaux gazeuses par les brasseries. Cette mesure obligatoire a été abrogée par la

---

<sup>29</sup> Disponible ici : [http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Programme\\_national\\_prevention\\_dechets\\_2014-2020.pdf](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Programme_national_prevention_dechets_2014-2020.pdf).

loi n° 89-421 du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales. Cette dernière a cependant maintenu, en son article 7, pour les dispositifs de consigne volontaires dans le secteur des cafés hôtels restaurant<sup>30</sup>, les principes relatifs à la consignation et déconsignation des emballages entre professionnels. Il s'agit notamment de l'application d'un tarif unique de consignation pour un même type d'emballage et l'établissement d'une liste d'emballages autorisés par la « commission de la consignation ».

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) prévoit des dispositions favorisant les dispositifs de réutilisation d'emballages. Dans son article 72, la LTECV prévoit l'intégration, dans les cahiers des charges des éco-organismes des filières à responsabilité élargie des producteurs, des objectifs concernant la contribution de ces éco-organismes à la mise en place de dispositifs de consigne pour réemploi et recyclage.

L'article 70 de cette même loi prévoit également la possibilité de lancer des expérimentations volontaires sur le développement de dispositifs de consigne pour réemploi « afin de favoriser la conception écologique des produits manufacturés et d'optimiser le cycle de seconde vie des produits ». Dans ce cadre, l'ADEME a conduit jusqu'en 2016 une opération de suivi et d'évaluation d'expérimentations de dispositifs de consigne pour réemploi d'emballages ménagers de boissons afin de déterminer les conditions dans lesquelles la consigne peut être pertinente, en évaluant les impacts environnementaux et socio-économiques.

Des appels à manifestation d'intérêt ont également été lancés début 2019 par le ministère de la transition écologique en lien avec l'ADEME et l'éco-organisme agréé CITEO sur la filière des emballages ménagers.

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a par ailleurs introduit à travers son article 66 (créant l'article L. 541-10-11 du code de l'environnement) de nouvelles mesures relatives à la mise en place à partir de 2023 d'un ou plusieurs dispositifs de consigne pour recyclage et pour réemploi des bouteilles en plastique en fonction de bilans de collecte réalisés par l'Agence de la transition écologique (ADEME).

Ce même article prévoit également que pour l'ensemble des produits des dispositifs de consigne à l'échelle nationale peuvent être mis en place pour atteindre les objectifs nationaux ou européens de prévention ou de gestion des déchets, sous réserve que le bilan environnemental global de ces dispositifs soit positif. A l'échelle régionale, il prévoit enfin que des dispositifs de consigne peuvent être mis en place, sous réserve qu'au moins 90 % des collectivités et de leurs groupements exerçant la compétence de collecte et de traitement des déchets, représentant

---

<sup>30</sup> Emballages et consigne : Panorama des systèmes de réemploi – avril 2016 ; Conseil National de l'Emballage – [https://conseil-emballage.org/wp-content/uploads/2016/04/Emballages-et-Consigne\\_Fr.pdf](https://conseil-emballage.org/wp-content/uploads/2016/04/Emballages-et-Consigne_Fr.pdf).

plus des deux tiers de la population régionale, en font la demande et que le Conseil régional, chargé de la planification régionale de la prévention et de la gestion des déchets, émette un avis favorable.

Enfin, la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives révisée en 2018<sup>31</sup> considère que les États membres devraient favoriser les modèles commerciaux de production et de consommation qui promeuvent le réemploi, comme les systèmes de consigne et de retour. Elle fixe également l'objectif minimal de 55 % du volume des déchets municipaux faisant l'objet d'une préparation en vue du réemploi du recyclage d'ici 2025, et 65 % d'ici 2030. Le modèle de la consigne apparaît comme un moyen possible pour atteindre les différents objectifs européens et nationaux.

L'article 6 de la directive du Parlement européen et du Conseil relative aux emballages et déchets d'emballages prévoit en outre une obligation pour les États membres d'atteindre les objectifs suivants :

- Taux de recyclage de l'ensemble des emballages, tous emballages confondus :
  - o 65% en 2025 ;
  - o 70% en 2030.
- Taux de recyclage pour les déchets d'emballages en verre :
  - o 70% en 2025 ;
  - o 75% en 2030.

La consigne est un dispositif plébiscité par le public comme l'ont révélé la consultation du public relative à la feuille de route pour l'économie circulaire en 2018 puis le Grand débat national en 2019. Les dispositifs de consigne contribuent à réduire le dépôt sauvage de déchets et à encourager le recyclage. Ils ont ainsi déjà permis à plusieurs pays européens d'enregistrer des taux de collecte élevés pour les récipients de boisson. Le coût annuel brut (hors recettes liées à la revente de la matière) est de l'ordre de 4 centimes par emballage consigné. Le montant de la consigne étant restitué au consommateur lors du retour du produit, l'impact financier direct sur les particuliers est en principe nul, sauf pour les consommateurs ne ramenant pas les emballages consignés. L'impact pour les collectivités est quant à lui compensé par les obligations de couverture des coûts de collecte séparée et de traitement des emballages prévues par la loi anti-gaspillage de février 2020 dans le cadre du principe de responsabilité élargie des producteurs (REP).

---

<sup>31</sup> Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets.

Il est également nécessaire de souligner la situation particulière à laquelle sont confrontés les territoires régis par l'article 73 de la Constitution qui, en raison de l'éloignement, l'insularité et la maturité des dispositifs de collecte et de traitement des déchets, sont dans une situation différentes des collectivités de métropole.

En effet, comme l'illustre le tableau ci-dessous, les performances de la filière emballages actuelle s'avère trois fois inférieures à celles constatées sur le territoire métropolitain.

<i>Quantités d'emballages collectées en kg/an/hab.</i>		
	<b>France métropolitaine</b>	<b>Outre-mer</b>
Emballages légers et papiers	47,1	19,5
Emballages en verre	29,6	9,4
Tout emballage	76,7	28,9

A l'initiative des collectivités territoriales de Guadeloupe, un dispositif d'expérimentation est en cours de mise en place pour les contenants de boisson, en lien avec Citéo, éco-organisme agréé pour la gestion des déchets d'emballages ménagers. Son déploiement est prévu de juillet 2021 à décembre 2022, les travaux de concertation visant à définir le cadre exact de la consigne étant en cours.

Enfin, conformément à l'article 66 de la loi n°2020-105 du 10 Février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, des études ont été lancées par l'Ademe afin d'évaluer les impacts technico-économiques, budgétaires et environnementaux d'un dispositif de consigne pour réemploi et recyclage comparés aux impacts d'autres modalités de collecte. Ces études ont fait l'objet de travaux de concertation avec les acteurs et ont donné lieu à un premier rapport fin septembre. Les travaux se poursuivent et doivent permettre de disposer avant la fin de l'année de résultats de modélisations approfondis entre plusieurs scénarios de déploiement de systèmes de consignes plus ou moins ambitieux, comparés aux performances et impacts d'un renforcement de la collecte sélective des contenants de boissons. Ils permettront également d'identifier les questions à approfondir en l'état actuel des connaissances, et dans l'optique de rassembler tous les éléments nécessaires à la prise de décision sur des dispositifs de consigne à venir.

## **1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Un certain nombre de pays européens disposent d'une longue tradition dans l'usage de la consigne et se sont dotés de réglementations spécifiques imposant et encadrant les systèmes de consigne. Des systèmes de consigne pour réutilisation et pour recyclage sont ainsi obligatoires

pour certains types de boissons aux Pays-Bas, au Danemark et en Suède. La signature d'accords volontaires entre les producteurs pour la mise en place d'un système de consigne a été privilégiée dans certains pays (Autriche, Suède et Allemagne pour le verre)<sup>32</sup>.

En 2003, l'Allemagne a instauré un système de consigne obligatoire des emballages de boissons non réutilisables. Tous les emballages non réutilisables comme les canettes, bouteilles de bière, bouteilles d'eau minérale et de boissons pétillantes sont concernés. Ces dispositifs ont permis d'atteindre des taux de collecte sélective des emballages de l'ordre de 90 %.

Au niveau international, la province de Québec au Canada dispose d'un système de consignation encadré par une loi, un règlement et une entente et qui s'applique aux contenants à remplissage unique de boissons gazeuses et de bière (loi sur la vente et la distribution de bière et de boissons gazeuses dans des contenants à remplissage unique et du Règlement sur les permis de distribution de bière et de boissons gazeuses).

Concernant la consigne pour réemploi du verre, le dispositif a été déployé en Allemagne, Danemark, Finlande, Lituanie, Slovaquie, Suède, sur des périmètres différents. Le taux de retour moyen en Europe sur ce type de consigne se situe autour de 98%.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Des initiatives voient, aujourd'hui, le jour à une échelle locale de distribution et artisanale, portées par la demande des consommateurs vers des produits locaux ou la vente en vrac.

Toutefois la consigne à l'échelle nationale est quasi inexistante<sup>33</sup> en ce qui concerne les produits utilisés par les ménages. Les retours d'expérience partagés par la Belgique<sup>34</sup> montrent que le développement de système de consigne est limité par l'échelle territoriale sur laquelle il est mis en œuvre. A titre d'exemple, la gestion des produits identiques à ceux consignés sur un territoire donné mais achetés dans un territoire limitrophe ne participant pas au dispositif est source de complexité pour l'ensemble des parties prenantes au dispositif de consigne. Elle nécessite un mécanisme plus complexe, capable de distinguer parmi des produits identiques ceux qui sont consignés de ceux qui ne le sont pas. Elle nécessite également une sensibilisation

---

<sup>32</sup> ADEME, Évaluation des résultats de la réutilisation et du recyclage des emballages en Europe, 2009.

<sup>33</sup> Il existe quelques dispositifs similaires à la consigne (la location longue durée) sur des produits spécifiques, tels que les batteries des véhicules électriques.

<sup>34</sup> Note des autorités Belges au Conseil Européen du 16 décembre 2015 (Réf 15008/15).

plus forte des citoyens afin de leur expliquer les subtilités induites par les limites territoriales du dispositif de consigne.

Le retour de la consigne pour certains types d'emballages est une mesure plébiscitée par un grand nombre de citoyens, comme l'en atteste les nombreuses contributions recueillies sur le sujet lors des consultations menées lors de la feuille de route pour l'économie circulaire.

Aussi, il est nécessaire de pouvoir rendre la consigne obligatoire à l'échelle du territoire national métropolitain sur certains produits utilisés par les ménages lorsque les objectifs de collecte fixés par la loi ou l'Union européenne l'imposent. Cette mesure doit fournir un cadre harmonisé et créer les conditions adaptées au bon développement des systèmes de consignes. Il s'agit notamment de définir les principes régissant son fonctionnement (type de produit concerné par la consigne, modalités de gestion, déploiement sur le territoire national, montant de la consigne) et d'impliquer l'ensemble des distributeurs d'un produit faisant l'objet d'une consigne.

### **1.1. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Cette mesure vise à créer les conditions d'un développement au niveau national des systèmes de consigne lorsque le déploiement de ce dispositif est rendu nécessaire pour parvenir aux objectifs de collecte fixés par la loi ou par le droit de l'Union Européenne. En particulier, des systèmes de consigne ciblés peuvent contribuer à réduire le dépôt sauvage de déchets et à encourager le recyclage. Ils ont déjà permis à plusieurs pays d'enregistrer des taux de collecte élevés pour les récipients de boissons (Allemagne, Danemark, Finlande, Pays-Bas)<sup>35</sup>.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

#### **3.1.1. Mise en place d'un système de consigne aux seules grandes surfaces**

Dans le cadre des travaux de la Convention Citoyenne pour le Climat a été envisagée la mise en place d'un système de consigne uniquement pour les grandes surfaces. Le comité légistique mise en place dans le cadre de la Convention a cependant exclu cette option car :

---

<sup>35</sup> Commission européenne, communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, Une stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire, 2018.

- La mise en place d’une consigne suppose une chaîne qui implique tous les acteurs, depuis les producteurs jusqu’aux vendeur final, et pas seulement les grandes surfaces ;
- Le verre et les emballages des produits destinés aux ménages relèvent déjà d’un régime de responsabilité élargie des producteurs, qu’ils soient ou non vendu par les grandes surfaces ;
- Les producteurs ont déjà une responsabilité sur l’ensemble du cycle de vie des produits, depuis leur conception jusqu’au traitement de leurs déchets, qu’ils soient ou non vendu par les grandes surfaces ;
- Il n’est pas pertinent d’imposer la mise en place d’un système de consigne aux seules grandes surfaces ni d’en imposer la gestion aux intercommunalités sans possibilité de délégation.

### **3.1.2. Mise en place d’une taxe pour les emballages non standardisés**

Dans le cadre des travaux de la Convention Citoyenne pour le Climat a été envisagé la mise en place d’une taxe de 30 % du prix net sur les contenants non-standardisés afin d’harmoniser les contenants consignés.

Le comité légistique mise en place dans le cadre de la Convention a cependant exclu cette option car celle-ci serait alors répercutée sur le consommateur final sans pour autant concourir à l’objectif initial de la mesure, à savoir lutter contre le suremballage et la pollution que cela génère.

### **3.1.3. Mise en place de système de consigne dès 2021**

Dans le cadre des travaux de la Convention citoyenne pour le climat a été envisagé la mise en place de premier système de consigne obligatoire dès 2021 mais ce délai n’est pas réaliste compte tenu de la logistique à mettre en place (conception, fabrication et mise en place de machines de déconsignation, mise en place d’un réseau de collecte assurant un maillage suffisant du territoire, mise en place d’une infrastructure de lavage des contenants consignés, modification des lignes de production ayant recours à des emballages réutilisables, mise en place d’un dispositif financier assurant la gestion financière des montants consignés, etc.).

### **3.1.4. Mise en place d’accords volontaires**

Une disposition résultant d’initiatives locales ou organisée autour d’un accord volontaire d’une partie des fabricants et distributeurs est une option envisageable. Toutefois, une telle mesure, prise seule, ne permettrait pas de parvenir à un dispositif couvrant l’ensemble du territoire national. En effet, des effets de frontière entre les territoires et des systèmes de reprise ne couvrant pas l’ensemble des produits d’une même catégorie limiteraient son application

pratique à des échelles locales, comme le montrent les retours d'expérience de l'ADEME sur la consigne pour réemploi<sup>36</sup> et de la Belgique<sup>37</sup>.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Afin de répondre aux objectifs fixés dans le cadre de la Convention Citoyenne pour le Climat, il est proposé de retenir pour les emballages en verre un dispositif similaire à celui retenu pour les bouteilles en plastique pour boisson dans le cadre de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage en prévoyant une disposition spécifique pour les emballages en verre à compter de 2025 afin de s'assurer que le dispositif retenu est cohérent à la fois vis-à-vis des objectifs en matière de gestion et de traitement des déchets qui sont fixés au niveau national et au niveau européen mais également du point de vue du bilan environnemental global.

Il est à noter que le principe du réemploi des emballages en verre à usage de boisson est déjà développé dans le secteur de la restauration (cafés, hôtels, restaurants) avec des dispositifs de « logistique inversée » qui permettent la récupération des bouteilles pour les producteurs. Selon le *rapport sur la consigne des emballages de boisson* établi par Jacques Vernier en novembre 2019, ce sont 200 000 tonnes de verre qui sont ainsi réemployés (contre 360 000 tonnes à usage unique). Si l'on considère également quelques systèmes de consignes qui existent localement (brasseries, etc.), le rapport précise que le taux de réemploi des bouteilles en verre peut être estimé à 10%.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure envisagée se traduit par la modification du II de l'article L. 541-10-11 du code de l'environnement avec l'ajout d'une nouvelle phrase spécifique pour les emballages en verre.

---

<sup>36</sup> Analyse de 10 dispositifs de réemploi-réutilisation d'emballages ménagers en verre - Evaluation environnementale, économique et sociale – Octobre 2018.

<sup>37</sup> Note des autorités Belges au Conseil Européen du 16 décembre 2015 (Réf 15008/15).

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

La mesure envisagée permet de mettre en œuvre les dispositions de l'article 4.3 de la directive 2008/98/CE modifiée qui demande aux Etats membres de mettre en œuvre des instruments économiques pour inciter à l'application de la hiérarchie des déchets. L'annexe IV bis mentionne comme exemple d'instruments économiques « les systèmes de consignes et autres mesures visant à encourager la collecte efficace des produits et matériaux usagés ».

Elle permet également de satisfaire aux exigences de la directive 94/62/CE modifiée qui définit les objectifs de prévention et de réduction des déchets d'emballages, notamment par le réemploi avec le recours à des systèmes de consigne qui est cité à l'article 5.

#### 4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Cette mesure n'a pas d'impacts économiques et financiers directs dans la mesure où elle définit la possibilité et les principes d'encadrement du déploiement de la consigne pour réutilisation ou réemploi de produits consommés par les ménages.

En ce qui concerne la consigne, les différentes évaluations économiques des dispositifs existants montrent des profils de coûts et de recettes variables, en fonction de leurs caractéristiques propres. Tout système de consigne développé en application de cette mesure législative devra faire l'objet d'une étude économique préalable afin d'optimiser l'efficacité économique et la performance environnementale d'un tel dispositif pour un produit spécifique et à l'échelle du territoire national métropolitain.

A titre indicatif, l'étude menée par CE Delft pour le ministère des infrastructures et de l'environnement des Pays Bas dans le cadre d'un projet d'extension du dispositif de consigne mis en œuvre aux Pays Bas mentionne des éléments de coûts du système de consigne actuellement mis en œuvre en Suède.

Ses coûts annuels bruts s'élèvent à environ 81 millions d'euros pour 2,1 milliards d'emballages mis sur le marché et 1,8 milliard d'emballages repris par le dispositif de consigne, ce qui représente environ 3,9 centimes d'euros par emballage consigné. Ces 81 millions d'euros comprennent l'ensemble des coûts liés au dispositif y compris les soutiens versés au secteur de la distribution en charge de la reprise des emballages consignés. Le tableau ci-dessous précise la répartition de ces coûts entre les différentes parties intervenant dans le dispositif.

Type de produit	Coût total en M€	Coût par emballage en ct d'€
Reprise par les supermarchés et les petits points de vente	48	2,3

Type de produit	Coût total en M€	Coût par emballage en ct d'€
Transport / logistique	17	0,8
Gestion administrative	7	0,3
Communication	5	0,2
Opération de comptage et de tri	4	0,2
Coût bruts	81	3,9
Recettes matières	- 28	-1,3
Coûts net	53	2,4

La même étude réalisée par CE Delft précise que le déploiement, aux Etats-Unis d'Amérique, de systèmes de consigne pour les emballages pour boissons, dont le montant consigné variait entre 9 et 21 centimes d'euros, a permis de réduire significativement, entre 70 et 84%, les quantités d'emballages faisant l'objet de dépôts sauvages dans l'environnement.

L'Etat du Michigan, avec la consigne la plus élevée, a réalisé la réduction la plus importante (de 79,6 à 84%), mais un certain nombre d'autres Etats ayant des consignes moins élevées ont également obtenu des résultats élevés (Iowa - 79%, Oregon - 83% et Vermont - 78%).

#### 4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En 2018, ce sont 2 437 000 tonnes d'emballages en verre qui ont été mis sur le marché à destination des ménages et soumis au principe de responsabilité élargie des producteurs. Le coût de la collecte du verre est estimé à 73 euros la tonne, sa valeur de reprise a progressé de 20 à 25 euros depuis 2012 mais vient de connaître une baisse importante récente du fait des conséquences de la crise sanitaire liée au Covid-19 sur la demande d'emballage en verre, et une disponibilité importante de calcin issu du verre recyclé. Elle est désormais de l'ordre de 13 euros par tonne de verre brut collecté.

Des représentants des collectivités territoriales ont déjà pu soulever la question de l'impact d'une disposition de consigne dans le cadre de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage. La mesure prévue pourrait avoir un impact sur les recettes que perçoivent les collectivités lors de la revente des déchets d'emballages qu'elles collectent et trient. En effet, les recettes résultant de ces reventes pourraient se trouver réduites si une partie du gisement de produits ainsi consignés n'était plus collectée par le service public de gestion des déchets.

Toutefois, les obligations de couverture des coûts de collecte séparée et de traitement prévues en application de l'article 8 bis paragraphe 4 de la directive 2008/98/CE, et qui ont été

transposés par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage, imposent d'ajuster les barèmes des soutiens versés aux collectivités pour tenir compte d'une baisse de recettes éventuelle.

En outre, le déploiement de la consigne participe à une amélioration de la performance de collecte des produits concernés qui réduit d'autant les risques d'abandon et de dépôts sauvages. Ainsi, les collectivités territoriales peuvent bénéficier d'économies sur le nettoyage des rues et des lieux publics.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Il n'est pas attendu d'impact sur les services administratifs, la consigne pouvant être gérée directement par les producteurs ou par le ou les éco-organismes qu'ils ont mis en place dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

La consigne est un dispositif plébiscité par le public lors de sa consultation dans le cadre de l'élaboration de la feuille de route pour l'économie circulaire en 2018, puis du Grand débat national au premier trimestre de l'année 2019.

Par construction, le montant de la consigne étant restitué au consommateur lors du retour du produit, l'impact financier direct sur les particuliers est en principe nul. Toutefois, les différents modèles économiques et systèmes existants ou restant à développer devront faire l'objet d'une évaluation au cas par cas.

#### **4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mesure s'appuyant sur les dispositions adoptées dans le cadre de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage, un bilan environnemental devra être réalisé en fonction du dispositif retenu et celui-ci devra être positif pour que l'obligation de mise en œuvre d'une consigne obligatoire sur les emballages en verre soit déclenchée.

La consigne permet une amélioration des taux de collecte des produits concernés, peut améliorer le traitement de la fin de vie de ces produits, que ceux-ci soient destinés à être réemployés ou qu'ils soient destinés à être recyclés. Cette mesure permet ainsi de développer l'économie circulaire, et ainsi de limiter les consommations d'énergie et de matière. Elle est fortement alignée avec la Stratégie Nationale Bas Carbone, en concourant à trois de ses orientations :

D-3 : Améliorer la collecte et la gestion des déchets en développant la valorisation et en améliorant l'efficacité des filières de traitement

I-3 : Donner un cadre incitant à la maîtrise de la demande en énergie et en matières, en privilégiant les énergies décarbonnées et l'économie circulaire

E-C-2 : Encourager tous les acteurs économiques à une meilleure maîtrise de leur empreinte carbone

La mise en œuvre de cette mesure permet des réductions potentielles d'émissions de gaz à effet de serre de deux ordres :

1. La consigne permet le réemploi des emballages en verre, se substituant ainsi au processus de production de verre neuf (25% de la production, facteur d'émissions de 923 kgCO<sub>2</sub>e/t) et au processus recyclage (75% de la production, facteur d'émissions de 409 kgCO<sub>2</sub>e/t), également consommateur d'énergie puisqu'il implique de casser et de refondre le verre à chaque utilisation. Les facteurs d'émissions sont tirés de la Base Carbone de l'ADEME.

Sur l'aspect réemploi, l'hypothèse d'un taux de réemploi de 10% de l'ensemble des 2,44 Mt de déchets en verre produits annuellement par les ménages est envisageable d'ici 2030 avec cette mesure. Cela conduirait à des réductions d'émissions d'environ 131 ktCO<sub>2</sub>e/an.

2. La consigne permet d'augmenter le taux de collecte du verre pour le recyclage. Une augmentation du taux de collecte de 5 points (cohérente avec l'atteinte des objectifs nationaux à 2030) générerait une réduction d'émissions d'environ 56,5 ktCO<sub>2</sub>e/an.

Soit un impact GES potentiel total d'environ 0,19MtCO<sub>2</sub>e/an avec les hypothèses ci-dessus. Cela étant, seules des études locales sont actuellement disponibles et les enseignements qu'il est possible d'en tirer à propos d'un dispositif national de consigne pour réemploi du verre nécessitent d'être confortés au regard du dispositif qui pourrait effectivement être mis en œuvre.

## **5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

La généralisation de mis en place d'une consigne pour les emballages en verre est prévue à partir de 2025 afin de laisser suffisamment de temps aux acteurs des filières d'emballage et de gestion / retraitement des déchets de s'adapter.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure envisagée s'applique en France métropolitaine et en outre-mer.

En ce qui concerne les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, le dispositif de consigne pourra s'appliquer selon une procédure qui tiendra compte des spécificités des collectivités concernées.

### **5.2.3. Textes d'application**

En application du IV de l'article L. 541-10-11 du code de l'environnement, un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités de mise en place et de gestion de la consigne, notamment les produits concernés, les responsabilités associées à la collecte des produits consignés, ainsi que les modalités d'information du consommateur. Ce décret déterminera également les conditions dans lesquelles les collectivités compétentes en matières de collecte et de gestion des déchets peuvent assurer elles-mêmes la gestion du réseau de collecte ou, lorsque cette gestion ne leur incombe pas, les conditions dans lesquelles ces collectivités sont consultées sur l'implantation des points de collecte du réseau envisagé.

## TITRE II – PRODUIRE ET TRAVAILLER

### CHAPITRE I<sup>ER</sup> – VERDIR L'ÉCONOMIE

#### Article 13 – Disponibilité des pièces détachées – Mesure PT 1.3

##### 1. ÉTAT DES LIEUX

###### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les activités de réparation et d'entretien de biens de consommation nécessitent le plus souvent de remplacer les pièces d'origine par des pièces de rechange, appelées pièces détachées. Ainsi, pour permettre aux consommateurs de réparer ou de faire réparer les produits et allonger leur durée de vie, la disponibilité des pièces détachées constitue un enjeu important.

Le commerce des pièces détachées et les activités de service liées à la réparation et à l'entretien de ces produits représentent également des enjeux importants en termes de développement économique et d'emplois qui pour la plupart sont des emplois de proximité.

Dans une enquête menée auprès de réparateurs (« Étude relative à la perception de réparateurs sur leur activité et les possibles évolutions de cette activité »)<sup>38</sup>, l'Agence de la transition écologique (ADEME) avait identifié des cas d'indisponibilité de pièces détachées dans certains secteurs, sans que cela reflète la situation générale.

La loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation prévoit que le fabricant ou l'importateur de biens meubles (biens pouvant être déplacés par opposition aux biens immeubles qui ne peuvent l'être) informe le vendeur professionnel de la période pendant laquelle ou de la date jusqu'à laquelle, les pièces détachées indispensables à l'utilisation des biens sont disponibles sur le marché. Dès lors qu'une période de disponibilité est indiquée, le

---

<sup>38</sup> <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/perception-reparateurs-activite-201607-rapport.pdf>  
<https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/panorama-reparation-rapport.pdf>  
<https://www.ademe.fr/avis-lademe-lallongement-duree-vie-produits>

fabricant ou l'importateur doit fournir les pièces, dans un délai de deux mois, aux vendeurs professionnels ou aux réparateurs qui les demandent.

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a renforcé de façon générale les possibilités de réparation des produits (à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022) :

- en améliorant l'information du consommateur sur la disponibilité ou non des pièces détachées,
- en réduisant à 15 jours le délai de fourniture de celles-ci par le fabricant,
- en prévoyant pour certaines catégories de produits (équipements électroménagers, petits équipements informatiques et de télécommunications, écrans et moniteurs, matériel médical), que les pièces détachées doivent être disponibles pendant une durée qui ne peut être inférieure à cinq ans à compter de la date de mise sur le marché de la dernière unité du modèle concerné,
- en élargissant, pour les mêmes catégories de produits, l'offre de pièces de rechange issue de l'économie circulaire (au-delà des dispositions qui existaient déjà pour le secteur de l'automobile).

La loi du 10 février 2020 susmentionnée a créé par ailleurs une obligation d'information du consommateur sur la « réparabilité » du produit, établie par un indice élaboré à partir de plusieurs critères, qui sera apposé sur le produit. Ainsi, des obligations relatives à la disponibilité des pièces détachées existent déjà, avec des spécificités selon les secteurs (articles L. 114-1 du code de la consommation pour les « équipements électroménagers, de petits équipements informatiques et de télécommunications, d'écrans et de moniteurs », L. 224-110 du même code pour le « matériel médical », articles issus de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire).

De plus, l'indice de réparabilité des équipements électriques et électroniques, instauré par la loi précitée à l'article L. 541-9-2 du code de l'environnement, prend en compte la disponibilité des pièces détachées et leur coût.

En matière de durée de disponibilité des pièces détachées, il est à noter par ailleurs que plusieurs règlements d'exécution de la directive 2009/125/CE sur l'écoconception prévoient des dispositions (applicables à partir du 1<sup>er</sup> mars 2021). Ainsi, pour les lave-linge ménagers et lave-linge séchant ménagers, les fabricants ou importateurs devront mettre à la disposition des réparateurs professionnels et des utilisateurs finaux certaines pièces pendant une durée d'au moins dix ans après la mise sur le marché de la dernière unité du modèle concerné. Pour les appareils de réfrigération ménagers, les lave-vaisselle ménagers, les dispositifs d'affichage

électroniques, le délai est d'au moins sept ans<sup>39</sup>. Les délais de dix ans et sept ans correspondent respectivement à la durée de vie moyenne des lave-linge ménagers et des dispositifs d'affichage électroniques. Les dispositions issues de la loi du 10 février 2020 sont susceptibles d'interférer avec certains de ces règlements.

Enfin, l'Ademe publie régulièrement des études qui donnent pour un large panel de catégories une estimation de la durée de vie moyenne des équipements. Ces études pourront alimenter la concertation avec les filières concernées.

## **1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Au niveau européen, aucune obligation quant à l'information des consommateurs sur la disponibilité des pièces détachées n'est prévue par la réglementation dans le cadre des obligations d'informations préalables à la vente d'un produit ; la directive n° 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs (modifiée par la directive (UE) 2019/2161) qui fixe notamment ces obligations d'information précontractuelles ne prévoit ainsi pas de disposition concernant l'information sur la disponibilité des pièces détachées.

En matière de durée de disponibilité des pièces détachées, les règles existantes au niveau européen découlent de la réglementation sur l'écoconception.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Face à l'enjeu que représente la disponibilité des pièces détachées pour les consommateurs, il est essentiel de pouvoir obliger les producteurs de mettre à disposition des pièces détachées permettant la réparation d'outils de bricolage et de jardinage motorisés, de bicyclettes, y compris à assistance électrique, et d'engins de déplacement personnels motorisés. Cela requière d'identifier clairement les outils, bicyclettes, engins pour lesquels une durée minimale de

---

<sup>39</sup> Règlement (UE) 2019/2023 de la Commission du 1er octobre 2019 établissant des exigences en matière d'écoconception applicables aux lave-linge ménagers et aux lave-linge séchants, Règlement (UE) 2019/2019 de la Commission du 1er octobre 2019 établissant des exigences d'écoconception pour les appareils de réfrigération, Règlement (UE) 2019/2021 de la Commission du 1er octobre 2019 fixant des exigences d'écoconception pour les dispositifs d'affichage électroniques, Règlement (UE) 2019/2022 de la Commission du 1er octobre 2019 définissant des exigences d'écoconception applicables aux lave-vaisselles ménagers.

disponibilité de pièces détachées pourra être définie et les pièces concernées. De plus, le délai minimal ne doit pas être inférieur à la durée de vie moyenne estimée pour chaque catégorie de produits.

Il apparaît donc nécessaire de modifier la partie législative du code de la consommation afin de prévoir cette obligation, de façon similaire aux autres obligations de nature législative déjà existante dans ce code pour les équipements électroménagers, de petits équipements informatiques et de télécommunications, d'écrans et de moniteurs et le matériel médical.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif du présent article est de faciliter la réparation des outils de bricolage et de jardinage motorisés, des bicyclettes, y compris à assistance électrique, et des engins de déplacement personnels motorisés.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La première option envisagée constituait à reprendre, en l'état, la proposition de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) prévoyant que, pour tous les produits commercialisés en France, les producteurs mettent à disposition les pièces détachées permettant leur réparation pendant quinze ans à compter de la mise sur le marché.

Or, comme l'a souligné le comité légistique de la CCC, cette obligation pour l'ensemble des produits commercialisés en France ne serait pas pertinente, pour les raisons suivantes :

- Des obligations relatives à la disponibilité des pièces détachées existent déjà, avec des spécificités selon les secteurs (articles L. 114-1 du code de la consommation pour les « équipements électroménagers, de petits équipements informatiques et de télécommunications, d'écrans et de moniteurs », L. 224-110 du même code pour le « matériel médical », articles issus de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire).
- L'indice de réparabilité des équipements électriques et électroniques, instauré par la loi précitée à l'article L. 541-9-2 du code de l'environnement, prend en compte la disponibilité des pièces détachées et leur coût.
- Une durée de 15 ans appliquée de façon uniforme pourrait être excessive et inappropriée pour certains types de biens.

Le Comité légistique de la CCC recommandait également d'étendre à d'autres domaines que ceux déjà couverts par la loi l'obligation pour les producteurs de fournir des pièces détachées pendant une durée minimale qui devra être la plus longue possible en fonction de chacun des secteurs pour lequel la norme sera édictée, après concertation avec les filières concernées.

Aussi, afin de tenir compte de l'avis du comité légistique, il a été retenu la solution d'étendre l'obligation de disponibilité des pièces détachées aux domaines suivants :

- Outils de bricolage et de jardinage motorisés (tondeuses, perceuses...);
- Bicyclettes, y compris à assistance électrique;
- Engins de déplacement personnel motorisés (trotinettes électriques, mono-roues...)

Ces domaines ont été ciblés spécifiquement pour les raisons suivantes :

- Les travaux d'ores et déjà menés sur l'indice de réparabilité des équipements électroniques et électromécaniques ont ciblé, après échange avec les parties prenantes, parmi les 5 premières catégories d'équipements concernés par cet indice les tondeuses à gazon électrique, qui font partie du domaine des outils de bricolage et de jardinage motorisés.
- Le prix de ces produits est potentiellement élevé, ce qui rend la possibilité de réparer ces produits centrale pour les consommateurs, que ce soit d'un point de vue écologique mais aussi économique.
- L'obsolescence de ces produits peut manifestement notamment être directement liée à l'absence d'une pièce détachée.
- Ces domaines regroupent des produits de nature relativement homogène, permettant ainsi in fine de définir une liste restreinte de pièces pertinente et suffisamment représentative pour chacune d'entre elles.

Un décret en Conseil d'Etat listera les outils, bicyclettes, engins et pièces concernés pour lesquels les producteurs doivent tenir les pièces détachées disponibles dans un délai minimal. Ce délai minimal ne devra pas être inférieur à la durée de vie moyenne estimée pour chaque catégorie de produits.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Le dispositif retenu consiste à introduire dans le code de la consommation un article législatif permettant de définir par décret en Conseil d'Etat les outils de bricolage et de jardinage motorisés, bicyclettes, y compris à assistance électrique, et engins de déplacement personnels motorisés pour lesquels une durée minimale de disponibilité de pièces détachées pourra être définie.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La disposition envisagée crée un article L.111-4-1 dans le code de la consommation.

Elle modifie également en cohérence l'article L. 111-5 du code de la consommation afin de prévoir qu'en cas de litige relatif à l'application des dispositions du nouvel article L. 111-4-1 précité, il appartient au professionnel de prouver qu'il a exécuté ses obligations (de la même façon que pour l'obligation prévue par l'article L. 114-1 du code de la consommation pour les « équipements électroménagers, de petits équipements informatiques et de télécommunications, d'écrans et de moniteurs »).

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

La disposition envisagée sera notifiée à la Commission européenne au titre de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information. La mesure en question constitue en effet une règle technique nationale applicable à des produits (exigence relative à la mise à disposition de pièces détachées pour certains produits) et est susceptible, à ce titre, de créer un obstacle à la libre circulation des marchandises au sein du marché unique européen.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Les outils, bicyclettes, engins concernés auxquels s'appliquera la mesure n'étant pas encore définis, il n'est pas possible d'en estimer l'impact, notamment financier. De façon générale, cette mesure est susceptible de consolider le secteur de la réparation en facilitant un recours plus important à la réparation, au-delà des secteurs déjà visés par la même obligation (équipements électroménagers, petits équipements informatiques et de télécommunications, écrans et moniteurs, matériel médical).

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

En prévoyant une durée minimale de disponibilité de pièces détachées nécessaires à la réparation des outils de bricolage et de jardinage motorisés, bicyclettes, y compris à assistance électrique, et engins de déplacement personnels motorisés, les dispositions envisagées sont susceptibles d'avoir des impacts positifs sur le secteur de la réparation des produits concernés, encourageant ainsi la réparation des produits plutôt que leur remplacement.

Concernant les producteurs des secteurs de produits concernés, la mesure pourrait entraîner pour certains d'entre eux un surenchérissement des coûts liés à l'entretien de stocks de pièces. Dans la mesure où, pour la plupart des secteurs de biens, les opérateurs interviennent sur un marché de taille *a minima* européenne, la disposition imposée sur le marché français aura un impact au-delà de la production destinée à ce marché.

En outre, dans la mesure où les produits deviennent plus facilement réparables, les producteurs des secteurs de produits concernés pourraient voir leurs ventes de produits neufs affectées. Cependant, la réparabilité de leurs produits peut aussi devenir un argument de vente à l'égard des consommateurs.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Du fait de la création d'une nouvelle obligation pour les opérateurs, cette mesure implique la mise en place de contrôles afin de s'assurer de son effectivité. Le contrôle des mesures envisagées nécessitera donc un engagement supplémentaire pour les services d'enquête de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

#### **4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Les consommateurs pourraient retirer des dispositions envisagées des gains en pouvoir d'achat dans la mesure où la réparation de leurs produits pourrait être facilitée : ils pourraient ainsi recourir à une réparation plutôt qu'à l'achat d'un produit neuf. Cela nécessite toutefois que le coût de la réparation soit attractif par rapport au prix de l'achat d'un produit neuf, ce qui implique que le prix des pièces soit maîtrisé, d'autant plus que s'y ajoute, le cas échéant, le coût de la prestation de services de réparation du produit.

#### 4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cette mesure permettra d'avoir une action en faveur de l'allongement de la durée de vie et d'utilisation des outils de bricolage et de jardinage motorisés, bicyclettes, y compris à assistance électrique, et engins de déplacement personnels motorisés.

Sur le plan environnemental, elle contribuera à ce que la France poursuive son objectif de réduction de la consommation de ressources liée à la consommation française : réduire de 30 % la consommation de ressources par rapport au PIB d'ici à 2030 par rapport à 2010.

Le prolongement de la durée de vie des biens de consommations courante est également un axe important permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Il s'agit également de promouvoir les pratiques d'écoconception des fabricants et une augmentation tout à la fois de la qualité des produits et de la qualité du service offert.

Il peut enfin en être attendu une diminution des déchets de produits de consommation courante qui peuvent générer des problèmes environnementaux.

Cette mesure permet de développer l'économie circulaire, et de limiter les consommations d'énergie et de matière en étendant la durée de vie des produits. Elle est de fait tout à fait alignée avec la Stratégie Nationale Bas Carbone, et son orientation Déchets-2 : Inciter les producteurs à prévenir la production de déchets dès la phase de conception des produits.

Un rapport produit par l'ADEME (ADEME, RDC Environnement, BV CODDE.2017. Quantification de l'impact environnemental d'une action de réparation/réemploi/réutilisation) permet d'évaluer le gain unitaire en termes d'émissions de GES des réparations sur une gamme de produits (frigos, vélos, smartphones, voitures, pièces détachées pour l'automobile) par rapport à un achat neuf.

Cette mesure contribuera à développer la réparation, conjointement avec d'autres mesures issues de directives européennes, de la loi anti-gaspillage pour l'économie circulaire, et du plan de relance. En faisant l'hypothèse qu'en 2030, 5% des ventes annuelles de 2018 pourront être substituées par de nouvelles réparations, avec une fourchette d'incertitude de [0 - 10%], c'est 0,23 MtCO<sub>2</sub>e [0 ; 0,47] qui pourraient être économisés annuellement (en ACV).

Cette estimation est toutefois approximative, car elle porte que sur un éventail de produits différent de celui ciblé dans la mesure, et ne prend pas en compte la hausse probable du volume de vente à l'horizon 2030. Il convient également de noter que les émissions économisées ne le seront pas nécessairement sur le territoire national car une part importante des produits étudiés sont importés de l'étranger. Le chiffre fournit donc davantage une estimation de l'impact sur l'empreinte carbone.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Cette mesure est issue de la Convention citoyenne pour le climat.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal Officiel. Les dispositions du premier alinéa entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La disposition s'applique :

- en France métropolitaine ;
- de plein droit dans les départements de La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte (collectivités territoriales de l'article 73 de la Constitution) ;
- de plein droit à Saint Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon (collectivités territoriales de l'article 74 de la Constitution) ;
- à Clipperton.

Elle n'est en revanche pas applicable à Saint Barthélémy, en Polynésie française (collectivités territoriales de l'article 74 de la Constitution), en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF, hors Clipperton (collectivités à statut propre).

#### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat précisera les outils, bicyclettes, engins pour lesquelles une durée minimale de disponibilité de pièces détachées pourra être définie.

## **Article 14 – Soutien à l’innovation – Mesure PT2.1**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Prévue par la loi pour l'enseignement supérieur et la recherche du 22 juillet 2013, la stratégie nationale de recherche (S.N.R.) donne lieu à une consultation large de la communauté scientifique. L'objectif d'une telle stratégie, à l'instar des démarches engagées par la plupart de nos partenaires internationaux, est d'assurer notre place parmi les premières puissances de recherche mondiale et de mobiliser les énergies sur les défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

La stratégie nationale de recherche est élaborée en cohérence avec celle de l'Union européenne. Elle identifie un nombre limité de priorités visant à répondre aux défis scientifiques, technologiques, environnementaux et sociétaux des prochaines décennies tout en maintenant un socle de recherche fondamentale de haut niveau. Elle s'appuie sur une concertation avec la communauté scientifique et universitaire et le monde économique.

Les stratégies nationales portées par le Gouvernement comme la stratégie nationale de santé sont postérieures à l'inscription de la stratégie nationale de recherche dans la loi.

Compte tenu de l'importance du défi climatique que notre société doit relever, de la transition écologique dans laquelle elle doit s'engager, il apparaît nécessaire de faire une référence explicite à la stratégie nationale bas carbone dans le processus d'élaboration de la stratégie nationale de recherche.

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

#### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'article L.111-6 du Code de la recherche prévoit l'élaboration d'une stratégie nationale de recherche tous les cinq ans sous la coordination du ministre chargé de la recherche en concertation avec la société civile.

La « préservation et la mise en valeur de l'environnement » s'inscrivent d'ores et déjà dans les « défis scientifiques, technologiques, environnementaux et sociétaux » dont traite la stratégie. Il est néanmoins utile de prévoir explicitement son articulation avec la stratégie bas-carbone

dont l'adoption a également été imposée ultérieurement par le législateur (article L. 222-1 B du code de l'environnement).

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'élaboration d'une stratégie nationale de recherche a été introduite dans le Code de la recherche par la loi n°2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. La prise en compte, lors de son élaboration, des autres stratégies nationales n'avait pas été envisagée.

La cohérence de cette stratégie nationale avec la stratégie nationale de santé définie à l'article L.411-1-1 du Code de la santé publique a été introduit par l'article 55 de la Loi n°2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Dans le même esprit que l'enrichissement précédemment cité, l'introduction d'une référence à la stratégie nationale bas-carbone, dont le principe a été posé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, permet d'insister sur cette axe structurant de la politique du Gouvernement et sur cette forte attente sociétale lors de l'élaboration de la stratégie. Il traduit et positionne dans le Code de la recherche, les dispositions relatives à la stratégie nationale bas-carbone figurant dans le Code de l'énergie à l'article L. 144-1.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La Convention citoyenne pour le climat proposait deux modifications à l'article L.111-6 du Code de la recherche visant en substance à s'assurer du concours de la science aux objectifs que s'est donnée la Nation en matière de préservation de l'environnement et de réduction d'émission des gaz à effet de serre.

La première insertion à l'article L.11-6 proposée par la convention citoyenne apparaît comme redondante avec la phrase qui la précède immédiatement.

Sur le fond, elle n'est par ailleurs pas cohérente avec l'esprit de la stratégie nationale de recherche qui fixe « les conditions dans lesquelles la recherche apporte son concours » à un objectif donné, en l'occurrence « la préservation et la mise en valeur de l'environnement », mais définit des priorités de recherche pour une période définie.

Pour ces raisons, cette proposition n'a pas été retenue.

En revanche, la seconde proposition qui demande que le Gouvernement veille à la cohérence de la stratégie nationale de la recherche avec la stratégie nationale bas-carbone a été retenue. Elle actualise le cadre de référence de l'élaboration de la stratégie nationale de recherche.

Le Gouvernement n'a pas souhaité ajouter de référence à d'autres stratégies nationales et en particulier à la stratégie nationale sur la biodiversité. La convention citoyenne sur le climat n'a pas envisagé cette référence. De plus, si certains services écosystémiques couverts par cette stratégie participent à la résilience de nos sociétés aux effets du changement climatique, le changement climatique est plus généralement considéré comme l'une des causes multiples de l'érosion de la biodiversité.

### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option retenue consiste à viser explicitement la mise en cohérence de la stratégie nationale de recherche avec la stratégie nationale bas-carbone.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La disposition se traduit par une révision de l'article L.111-6 du code de la recherche qui définit l'objet et les conditions d'élaboration de la stratégie nationale de recherche.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIER**

#### **4.2.1. Impacts sur les entreprises**

La stratégie nationale de recherche vise d'abord la recherche fondamentale. Aux termes de la loi, elle vise aussi « la valorisation des résultats de la recherche au service de la société » et, à cet effet, elle « veille au développement de l'innovation, du transfert de technologie ». On peut donc penser que la prise en compte de la stratégie nationale bas-carbone dans la définition de la stratégie nationale de recherche aura, à terme, un impact positif sur les entreprises appelées à valoriser les résultats de la recherche dans ce champ d'activité.

#### **4.2.2. Impacts budgétaires**

Pas d'impact direct : la stratégie nationale de recherche définit des priorités de recherche, mais n'est pas articulée à une programmation budgétaire.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

L'exigence d'articulation de la stratégie nationale de recherche avec la stratégie nationale bas-carbone devra être prise en compte par les services en charge de l'élaboration de cette stratégie lors de sa prochaine révision. La contrainte que cela représente, en termes de charge de travail pour les services en question, est cependant négligeable au regard des moyens mobilisés pour l'élaboration de l'ensemble de la stratégie nationale de recherche.

#### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure s'aligne sur la stratégie nationale bas carbone et notamment de son orientation I-2 "engager dès aujourd'hui le développement et l'adoption de technologies de rupture pour réduire et si possible supprimer les émissions résiduelles", ainsi que R&I-1 "Développer les innovations bas-carbone et faciliter leur diffusion rapide en s'appuyant sur la recherche fondamentale et appliquée". La mesure n'a pas d'impact directement quantifiable sur les émissions, mais la prise en compte de ces objectifs dans la définition de la stratégie nationale de recherche peut permettre d'accroître la contribution de la recherche au développement d'innovations allant dans le sens d'une réduction de l'empreinte carbone des activités humaines.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche étant obligatoirement consulté sur la stratégie nationale de la recherche (article L.232-1 du code de la recherche), il paraît nécessaire de le consulter sur cette disposition qui modifie le cadre dans lequel la stratégie est élaborée. Ce point est inscrit à l'ordre du jour de la réunion du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche du 2 février.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Il n'y a pas lieu de prévoir une entrée en vigueur différée de la disposition. Elle ne prendra effet qu'à la prochaine révision de la stratégie nationale de recherche qui a vocation à être révisée tous les cinq ans, soit à partir de 2021 après stabilisation de la stratégie européenne de recherche « Horizon Europe ».

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La stratégie nationale de recherche définit des orientations qui sont valables pour l'ensemble du territoire de la République. Il n'y a pas lieu de prévoir d'adaptation pour les régions ou collectivités d'outre-mer.

## Article 15 – Renforcer les clauses environnementales dans les marchés publics – Mesure PT7.1

### 1. ÉTAT DES LIEUX

Parmi les mesures proposées par la convention citoyenne pour le climat, l'une d'elle impacte la commande publique puisqu'elle vise à renforcer les clauses environnementales dans les marchés publics (Proposition PT.7.1). Cette mesure se décline en deux volets : d'une part, imposer aux acheteurs de prévoir, dans leurs marchés publics, des conditions d'exécution prenant en compte la « *performance environnementale* » et, d'autre part, imposer aux acheteurs d'attribuer le marché en prenant en compte la valeur écologique des offres.

La commande publique, qui représente 8% du PIB et 200 milliards d'euros par an, est un moteur de l'économie française et représente un levier important de croissance. Elle doit donc être au service d'une protection de l'environnement et d'une diminution des émissions de gaz à effet de serre.

L'introduction de critères environnementaux dans les marchés publics reste aujourd'hui limitée et ce, malgré les possibilités ouvertes par les textes relatifs aux marchés publics, comme le constate le Conseil économique, social et environnemental à travers son étude de mars 2018 : « Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité »<sup>40</sup>.

En effet, si l'article L. 2111-1 du code de la commande publique fixe un principe général en vertu duquel « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale », aucune disposition du code n'impose que les préoccupations environnementales se traduisent dans les clauses du contrat ou fassent l'objet d'un critère de sélection du titulaire du marché.

L'article L. 2112-2 permet aux acheteurs de le faire puisqu'il précise expressément que « les conditions d'exécution peuvent prendre en compte des considérations relatives (...) à l'environnement (...) ». De même, le choix des critères d'attribution sont laissés à la libre appréciation des acheteurs, même si l'article R. 2152-7 du code indique, à titre d'exemple, que le critère relatif à la qualité de l'offre peut être apprécié au regard de ses performances en matière de protection de l'environnement ou que le coût peut être déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie des prestations.

---

<sup>40</sup> [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2018/2018\\_06\\_commande\\_publice\\_responsable.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2018/2018_06_commande_publice_responsable.pdf)

Or, si les acheteurs sont de plus en plus sensibilisés à la nécessité de mettre en place une politique d'achat durable, l'utilisation de ces outils est encore loin des objectifs affichés par le Gouvernement. Le Plan national d'action pour les achats publics durables pour la période 2014-2020 avaient notamment fixé un objectif ambitieux de 30 % des marchés publics intégrant une clause environnementale. Or, en 2018, selon le recensement opéré par l'Observatoire économique de la commande publique (OECF), seulement 18,6% des marchés publics recensés (exprimés en montant) et 13,6% (en nombre) contiennent une clause environnementale (18 % en nombre et 16 % en volume pour l'Etat et les établissements publics hospitaliers ; 12,7 % en nombre et 16,6 % en volume pour les collectivités territoriales)<sup>41</sup>. Si ces chiffres recensés au niveau national ne sont pas élevés, malgré une croissance régulière sur une dizaine d'années, 2/3 des acheteurs qui ont participé au recensement déclarent avoir déjà intégré des clauses environnementales dans un marché.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le renforcement des clauses environnementales dans les marchés publics peut être favorisé par deux voies. Il s'agit tout d'abord d'exploiter et d'optimiser l'ensemble des possibilités offertes par le droit existant. La formation et la professionnalisation des acheteurs est à cet égard indispensable tout comme la mise à disposition des acteurs de méthodes fiables et efficaces pour calculer le coût du cycle de vie des fournitures, travaux et services commandés et mieux mesurer l'impact global de chaque marché, notamment en termes d'externalités environnementales.

Mais, les actions visant à accompagner et inciter les acheteurs à inscrire leur politique d'achat dans une démarche responsable ne peuvent être efficaces que si elles s'accompagnent d'une évolution du cadre juridique. Il apparaît nécessaire de modifier la partie législative du code de la commande publique et notamment les articles L. 2112-2 et L. 2152-7 du code de la commande publique respectivement relatifs aux conditions d'exécution des prestations et à l'attribution du marché au soumissionnaire ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse dans toutes les procédures.

---

<sup>41</sup> [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/marches\\_publics/oecp/recensement/chiffres-OECP-cp-2018.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oecp/recensement/chiffres-OECP-cp-2018.pdf)

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La mesure envisagée vise à passer de la possibilité à l'obligation d'insérer des critères et des clauses environnementales dans tous les marchés publics pour faire de l'achat public un véritable acte économique responsable, moteur de croissance, sans toutefois fragiliser la sécurité juridique des contrats.

En effet, l'intégration de clauses environnementales dans les marchés et l'utilisation de critères écologiques ne saurait avoir un effet discriminatoire sur les opérateurs économiques puisque les acheteurs devront toujours respecter l'exigence de lien avec l'objet du marché dans les clauses et critères choisis, conformément au droit européen et aux principes constitutionnels de la commande publique.

Cette mesure lie ainsi les critères et conditions d'exécution relatives à l'environnement aux travaux, fournitures ou services objet du marché. A ce titre, l'exigence de lien avec l'objet du marché devrait pouvoir raisonnablement toujours être satisfaite dans la mesure où tout achat a nécessairement une incidence écologique à une étape ou une autre du cycle de vie de la prestation (fabrication, transport...). Dans l'hypothèse, essentiellement théorique, où aucun lien avec l'objet du marché ne serait démontré, les acheteurs devraient s'abstenir d'intégrer un critère et une clause environnementales, au risque de porter atteinte au droit européen et au droit national de la commande publique. En cas de recours contentieux, ils se verraient sanctionner par le juge pour manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence ayant eu pour but d'exclure certains candidats par des critères ou clauses exagérément restrictives non justifiées par les nécessités de l'objet du marché.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

1/ Dans son rapport final, la CCC propose d'imposer aux acheteurs de prendre en compte les considérations relatives à la performance environnementale des conditions d'exécution du marché sur l'ensemble du cycle de vie de l'achat.

D'une part, il est proposé de ne pas restreindre cette obligation aux seules conditions d'exécutions du marché. En effet, cela reviendrait à ne pas faire entrer dans le champ de la mesure les spécifications techniques, fixées pour définir le besoin, qui prendraient en compte le caractère écologique de la fourniture, du service, ou des travaux. Or, l'aspect environnemental de l'achat passe également par la définition de ses caractéristiques. Il apparaît donc nécessaire que l'obligation de prise en compte de la qualité environnementale de la

prestation soit remplie dès le stade de la définition du besoin par l'acheteur, et au moment de la conception de la prestation et non pas au seul stade de l'exécution. Le risque de la rédaction proposée par la CCC serait de réduire l'exigence environnementale aux seules conditions d'exécution (conditionnement des produits, conditions de livraison, gestion des déchets). Cette extension de la mesure proposée par la CCC permettra notamment de lui donner plus de poids dès lors que pour certains achats, l'impact écologique des conditions d'exécution est assez faible au regard de leurs caractéristiques sur l'ensemble du cycle de vie (notamment pour les marchés de fournitures), alors que les enjeux d'écoconception sont déterminants. Par conséquent, il est proposé d'appliquer l'obligation à l'ensemble des clauses du marché, que ces dernières portent sur les spécifications techniques ou les conditions d'exécution et qu'elle soit considérée comme remplie dès lors qu'elle porte sur l'une ou l'autre de ce type de clauses.

D'autre part, la notion de performance environnementale est difficile à manier, faute de définition précise, et peut être réductrice. Il est donc proposé de remplacer cette notion par celle de « *considérations relatives à l'environnement* ».

2/ La CCC propose d'imposer aux acheteurs de prendre en compte la valeur écologique des offres formulées par les opérateurs économiques dans le cadre d'un appel d'offres en prévoyant que « l'acheteur choisit l'offre économiquement et écologiquement la plus avantageuse » (modification de l'article L. 2124-2 du code de la commande publique).

La modification de l'article L. 2124-2 du code de la commande publique n'est pas pertinente dans la mesure où cet article ne porte que sur la procédure d'appel d'offres. Il convient donc plutôt de modifier l'article L. 2152-7 du code de la commande publique relatif à l'attribution du marché au soumissionnaire ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse dans toutes les procédures.

La notion d'« offre économiquement la plus avantageuse » est consacrée dans les directives européennes sur les marchés publics (art. 67 de la directive 2014/24/UE et art. 82 de la directive 2014/25/UE). Aussi, et alors même que ces directives prévoient que l'appréciation de l'offre économiquement la plus avantageuse peut notamment être appréciée selon des critères environnementaux, il apparaît juridiquement délicat de s'écarter de la définition européenne, qui est une notion structurante qui permet de départager les opérateurs économiques conformément aux règles applicables au sein du marché intérieur.

En revanche, sans porter atteinte à cette notion, il est proposé d'imposer aux acheteurs d'utiliser au moins un critère d'attribution tenant compte des caractéristiques environnementales de l'offre. Si l'obligation d'un critère environnemental est moins visible qu'une modification de la définition de la « meilleure offre », elle permet néanmoins d'introduire plus explicitement cette nouvelle obligation et de répondre aux préoccupations de la Convention citoyenne pour le climat.

Imposer aux acheteurs un critère obligatoire d'attribution pourrait être juridiquement fragile au regard de la liberté de choix laissée aux acheteurs par les directives dans la définition des modalités de sélection des offres compte tenu de l'objet du marché. Toutefois, ce risque semble pouvoir être écarté dans la mesure où, d'une part, le droit national peut toujours être plus contraignant que le droit de l'Union européenne et où, d'autre part, tout acte d'achat peut être fondé sur les incidences environnementales de la prestation commandée à n'importe quel stade de son cycle de vie. Un tel critère ne semble donc pas présenter en lui-même un caractère discriminatoire à l'égard des entreprises susceptibles de fournir la prestation.

Les recommandations de la CCC font apparaître une application de ces mesures à l'échéance de 2030. Il semble qu'une échéance de 5 ans après la promulgation de la loi serait suffisante pour permettre aux acheteurs et aux entreprises de se préparer à la mise en œuvre de ces nouvelles obligations.

Enfin, il importe de comptabiliser au titre des marchés satisfaisant les exigences du dispositif tous les marchés comportant de telles clauses ou de tels critères, y compris dans les situations où ces clauses ou critères ne feraient qu'appliquer les exigences réglementaires et ce pour plusieurs raisons :

- Des raisons techniques lors des nouvelles échéances réglementaires : certaines réglementations nouvelles prévoient des échéances d'application dans le temps. Considérer que des marchés comportant des clauses ou critères permettant de respecter ces réglementations nouvelles ne seraient plus considérés comme conformes au jour de l'échéance d'application d'une nouvelle réglementation, produirait des effets d'à-coups difficilement gérables et fragiliserait du jour au lendemain des marchés ;
- Des raisons techniques liées à la multiplication des réglementations sectorielles : ces réglementations ont tendance à se multiplier (loi transition énergétique, directive véhicules propres, loi Egalim, loi AGEC...) et à couvrir un champ toujours plus vaste de considérations environnementales concernant les enjeux prioritaires de telle sorte qu'il sera à terme difficile de trouver un objet à ces clauses et critères qui ne serait pas la résultante d'une réglementation ;
- Des raisons politiques : certaines réglementations nouvelles imposent des efforts d'adaptation importants aux acheteurs. Ces efforts sont constants dans le temps. Grâce à ces réglementations, les marchés publics se verdissent de plus en plus. Aussi, considérer que les marchés appliquant ces réglementations ne seraient pas conformes aux exigences de la loi issue de la convention citoyenne ne tiendrait pas compte de l'effort réel de verdissement des marchés publics et de ses résultats réels. Surtout, cela ne mobiliserait pas les clauses et les critères au bénéfice des principaux objectifs de la réglementation, qui devraient pourtant demeurer la priorité des acheteurs.

3/ La CCC propose d'appliquer ces mesures aux marchés publics mais ne traite pas des contrats de concession, pour lesquels les enjeux environnementaux sont pourtant importants. Compte-tenu du fait que les contrats de concession recouvrent des réalités très différentes, entre une concession d'autoroutes et une concession de crèche, que la plupart des concessions dont l'impact environnemental est fort, comporte d'ores et déjà, la prise en compte des enjeux environnementaux, il est proposé à ce stade de se limiter aux propositions de la CCC.

### 3.2. DISPOSITIF RETENU

- S'agissant de la mesure imposant aux acheteurs de prévoir, dans les clauses de leurs marchés publics, « des conditions d'exécution [prenant] en compte des considérations relatives à l'environnement ».

Cette mesure a pour objet de rendre obligatoire, pour les acheteurs, l'insertion dans leurs marchés de clauses tenant compte de l'aspect environnemental de la prestation. Cette obligation peut être remplie par la définition de spécifications techniques ou de conditions d'exécutions prenant en compte les caractéristiques environnementales de l'objet du marché et de ses modalités de mise en œuvre.

- S'agissant de la mesure imposant aux acheteurs de prévoir un critère lié aux caractéristiques environnementales des offres.

Cette proposition a pour objet de valoriser la « valeur écologique » des offres formulées par les opérateurs économiques dans le cadre d'un appel d'offres.

Le droit européen de la commande publique ne retient que la notion « *d'offre économiquement la plus avantageuse* ». Néanmoins, celle-ci ne saurait être interprétée comme limitée aux aspects économiques et financiers d'une offre. Le droit européen prévoit en effet que l'offre économiquement la plus avantageuse du point de vue de l'acheteur « *peut tenir compte du meilleur rapport qualité/prix, qui est évalué sur la base de critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux liés à l'objet du marché public concerné* ».

Aussi, la mesure envisagée vise à imposer aux acheteurs de recourir au minimum à un critère de sélection des offres basé sur la performance environnementale de l'ensemble du cycle de vie des travaux, fournitures ou services objets du marché. Ainsi, imposer le recours à un critère de choix de l'offre portant sur les caractéristiques environnementales permettra aux acheteurs de favoriser l'attribution du contrat aux opérateurs économiques les plus écologiquement vertueux.

## 4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

### 4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La partie législative du code de la commande publique doit être modifiée.

- S’agissant de la mesure imposant aux acheteurs de prévoir, dans les clauses de leurs marchés publics, « des conditions d’exécution [prenant] en compte des considérations relatives à l’environnement ».

L’obligation de prise en compte des aspects environnementaux de la prestation dans les clauses du marché sera intégrée à l’article L. 2112-2 du code de la commande publique au sein du chapitre consacré au contenu du marché.

Compte-tenu de la spécificité des marchés de défense ou de sécurité, la mesure proposée n’est pas étendue à ces contrats.

- S’agissant de la mesure imposant aux acheteurs de prévoir un critère lié aux caractéristiques environnementales des offres

L’obligation faite à l’acheteur de prévoir un critère lié aux caractéristiques environnementales de l’offre sera intégrée à l’article L. 2152-7 du code de la commande publique au sein du chapitre consacré à l’examen des offres.

Compte-tenu de la spécificité des marchés de défense ou de sécurité, la mesure proposée n’est pas étendue à ces contrats.

Sont également modifiés les articles suivants du code de la commande publique : L. 2312-1, L. 2312-1-1, L. 2352-1, L. 2352-1-1

### 4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Dans la mesure où, ainsi que le préconise la Convention citoyenne pour le climat, des dispositions réglementaires devront définir les modalités d’appréciation de la « performance environnementale », la valorisation de l’impact de ces mesures ne peut être précisément déterminée.

Pour les acheteurs, la prise en compte de considérations relatives aux aspects environnementaux dans les clauses du marchés et les critères d’attribution pourra, à terme, être génératrice d’économies (la réduction du coût global d’utilisation, des coûts tout au long du cycle de vie, l’amélioration de la durée d’usage des matériaux, etc.).

Pour les entreprises candidates à des contrats de la commande publique, et en fonction du niveau de performance environnementale qui sera retenue par les acheteurs, des investissements pourraient être nécessaires afin que leurs offres soient valorisées au mieux.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les impacts seront ceux qui s'imposeront à tous les acheteurs publics, sans impact spécifique. Il s'agira pour les acheteurs publics de s'approprier les outils et les méthodes d'utilisation des critères et des clauses d'exécution environnementaux. Le futur plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAPD) s'efforcera de mettre ces outils et méthodes à disposition des acheteurs.

A terme, les acheteurs et les collectivités publiques seront bénéficiaires car l'utilisation de clauses et de critères environnementaux réduira les externalités environnementales à la charge de ces collectivités. La prise en compte du coût global réduira le coût global de l'achat public.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Dans un 1<sup>er</sup> temps, des efforts de formation seront nécessaires pour acquérir la connaissance et la capacité d'utilisation des clauses et des critères environnementaux. Le futur plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAPD) s'efforcera de mettre ces outils et méthodes à disposition des acheteurs.

#### **4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Par son poids économique (8% du PIB et 200 milliards d'euros par an), la commande publique constitue un levier économique fondamental et un moyen efficace pour accélérer et consolider la transition vers des modes de production et de consommation plus vertueux afin de répondre aux grands enjeux liés à la préservation de la biodiversité, au changement climatique et à la protection des plus vulnérables. Il s'agit d'inciter à une amélioration généralisée des pratiques de production responsables afin de répondre aux objectifs de développement durable (ODD) pour 2030.

En imposant aux acheteurs de prévoir, dans les clauses de leurs marchés publics, des considérations liées aux aspects environnementaux des travaux, services ou fournitures objets du marché, ainsi qu'un critère lié aux caractéristiques environnementales des offres, cette mesure législative traduit la nécessité de systématiser la prise en compte de l'environnement dans les marchés publics.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre de l'orientation NAT 1 de la SNBC "Assurer la cohérence de l'ensemble des politiques publiques nationales avec la stratégie nationale bas-carbone", ainsi que de l'orientation ECO 5 "Développer l'analyse des impacts climatiques des actions financées par les fonds publics et des politiques publiques, afin d'en faire un critère de décision. S'assurer que les actions contraires à l'atteinte de nos objectifs climatiques ne bénéficient pas de financement public".

Elle n'induit pas d'impact environnemental directement quantifiable de façon précise, mais contribuera à l'atteinte des objectifs nationaux de diminution des émissions de gaz à effet de serre à travers le levier financier que constituent les marchés publics.

Renforcer et mobiliser davantage le droit de la commande publique en faveur de l'achat durable est une nécessité, et une réponse au devoir d'exemplarité des personnes publiques en la matière. Enfin, la mesure législative proposée s'inscrit en complémentarité avec les dispositions de la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi AGEC), qui visent à faire de la commande publique un levier de l'économie circulaire.

## **5. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS**

Les dispositions entrent en vigueur dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi. Ce délai de cinq ans est nécessaire pour permettre aux acheteurs publics d'acquérir la connaissance et la maîtrise des outils et des méthodes.

### **5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE**

Les dispositions sont applicables sur le territoire de la République française, désignant la France métropolitaine et les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, et Saint-Pierre-et-Miquelon, en vertu du principe d'identité législative. En revanche, le texte n'est applicable dans les îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, uniquement aux contrats passés par l'Etat et ses établissements publics. Il convient néanmoins d'y rendre applicables ces dispositions.

### **5.3. TEXTES D'APPLICATION**

L'article R. 2152-7 du code de la commande publique devra être modifié par un décret en Conseil d'Etat en conséquence de la modification de l'article L. 2152-7 pour imposer, pour tous les marchés publics (hors marchés de défense et de sécurité), le recours à un critère d'attribution lié aux caractéristiques environnementales des offres et interdire l'usage du critère unique du prix. Le critère unique du coût peut être conservé dès lors que ce coût tient compte des externalités environnementales de la prestation.

## **CHAPITRE II – ADAPTER L’EMPLOI À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE**

### **Article 16 – Renforcer le rôle du CSE et de la GPEC dans la lutte contre le changement climatique – Mesure PT 4.2.1**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

Les membres de la Convention citoyenne pour le climat proposent d’accompagner les entreprises et les salariés dans la reconversion des activités et la transformation des métiers liées à la transition écologique. L’objectif est d’inciter les entreprises à anticiper les conséquences de la transition écologique sur les emplois et à faire évoluer les compétences de leurs salariés.

Le comité social et économique (CSE), instance unique de représentation du personnel dans les entreprises d’au moins onze salariés, a pour mission générale de promouvoir la santé, la sécurité et l’amélioration des conditions de travail dans l’entreprise. Dans les entreprises d’au moins 50 salariés, le CSE bénéficie à ce titre d’un droit d’information-consultation, sur des thèmes énumérés dans le code du travail (article L. 2312-8) : sur les questions intéressant l’organisation, la gestion et la marche générale de l’entreprise, notamment sur la durée du travail ou les conditions d’emploi, de travail et de formation professionnelle ainsi que sur tout aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail. Sur ces matières, toute décision de l’employeur, devra précéder le recueil de l’avis du CSE. Or aujourd’hui, et bien qu’il ne soit pas sans lien avec la marche générale de l’entreprise, le sujet de la transition écologique ne figure pas parmi les attributions du CSE définies par le code du travail.

C’est la raison pour laquelle figure notamment, parmi les propositions de la convention citoyenne pour le climat, l’adoption d’une mesure législative destinée à élargir les missions du comité économique et social (CSE) à ces enjeux.

L’employeur deviendrait, ainsi, débiteur d’une obligation d’information-consultation particulière à l’égard du CSE sur la question des enjeux de la transition écologique.

## 1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les dispositions actuelles du code du travail définissent des obligations de négociation en matière de GPEC, tant au niveau de la branche professionnelle qu'au niveau de l'entreprise.

Au niveau de la branche, le chapitre premier du titre IV du livre II de la partie I du code du travail définit les domaines et la périodicité de la négociation de branche et professionnelle en fixant, d'une part, des thèmes obligatoires, dont la GPEC (au moins tous les quatre ans) et, d'autre part, les modalités selon lesquelles ces négociations doivent se dérouler. Les branches peuvent conclure à cet effet des accords de méthode, en application de l'article L. 2241-5. En l'absence d'accord, des dispositions dites « supplétives » et encadrant ces négociations s'appliquent. S'agissant de la GPEC, ces dispositions supplétives prévoient à l'article L. 2241-12 que les organisations liées par une convention de branche ou, à défaut, par des accords professionnels se réunissent, au moins une fois tous les trois ans.

Le chapitre II prévoit les modalités de négociation obligatoire en entreprise. Les dispositions d'ordre public imposent aux entreprises et groupes d'entreprises d'au moins trois cents salariés, ainsi que dans les entreprises et groupes d'entreprises de dimension communautaire comportant au moins un établissement ou une entreprise d'au moins cent cinquante salariés en France, d'engager une fois tous les quatre ans une négociation sur la gestion des emplois et des parcours professionnels.

Dans ces mêmes entreprises, une négociation peut être engagée, à l'initiative de l'employeur ou à la demande d'une organisation syndicale de salariés représentative, sur un accord de méthode précisant le calendrier, la périodicité, les thèmes et les modalités de négociation dans le groupe, l'entreprise ou l'établissement (article L. 2242-11). Si cette négociation aboutit, l'accord conclu devra notamment préciser les thèmes des négociations et leur périodicité, de telle sorte que soit négocié au moins tous les quatre ans le thème de la gestion des emplois et des parcours professionnels.

A défaut d'accord de méthode, les dispositions supplétives prévoient aux articles L. 2242-13 et L. 2242-20 que l'employeur engage une négociation sur la gestion des emplois et des parcours professionnels et sur la mixité des métiers portant sur la mise en place d'un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences tous les trois ans.

Dans les faits, les accords de méthode conclus par négociation collective sont peu nombreux et les dispositions supplétives concernent en réalité la majorité des branches et des entreprises. La négociation sur la GPEC au niveau de la branche est peu développée, seuls deux accords ayant été signés en 2017 et trois en 2018<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Il n'existe pas de données sur la négociation d'accords en GPEC en entreprise.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le principe de participation des travailleurs est affirmé à l’alinéa 8 du préambule de la Constitution de 1946, aux termes duquel « *tout travailleur participe, par l’intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu’à la gestion des entreprises* ».

## 1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La réforme du paysage de la représentation du personnel dans l’entreprise issue des ordonnances de 2017<sup>43</sup> donne aux partenaires sociaux de larges marges de manœuvre pour adapter les instances représentatives aux réalités sociales et économiques de l’entreprise. Une grande place est en effet laissée à la négociation de sorte que, lors de la mise en place du CSE, les partenaires sociaux peuvent fixer le nombre et le périmètre des établissements distincts, la composition de l’instance et les moyens attribués à son fonctionnement, la création de représentants de proximité ou de commissions en plus de celles obligatoires, ainsi que les modalités d’exercice des attributions pour les entreprises d’au moins 50 salariés (délais des avis, périodicité et contenu des consultations, etc.).

Le sujet de la transition écologique et, plus largement, la question environnementale sont traités à de rares exceptions dans le cadre de la négociation collective, notamment dans des accords de mise en place du CSE.

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités (dite « LOM ») a toutefois introduit, à l’article L. 2242-17 du code du travail, une négociation obligatoire en entreprise sur : « *les mesures visant à améliorer la mobilité des salariés entre leur lieu de résidence habituelle et leur lieu de travail, notamment en réduisant le coût de la mobilité, en incitant à l’usage des modes de transport vertueux ainsi que par la prise en charge des frais mentionnés aux articles L. 3261-3 et L. 3261-3-1.* » Il s’agit toutefois d’une négociation sur une incitation aux modes de transports vertueux, plus précise que la transition écologique au sens large.

---

<sup>43</sup> Ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l’entreprise et favorisant l’exercice et la valorisation des responsabilités syndicales, ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective

## **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Selon les pays européens, les prérogatives et les compétences des instances représentatives varient assez largement, du socle commun du droit à l'information et à la consultation, consacré par la directive européenne 2002/14/CE<sup>44</sup>, jusqu'à des droits d'approbation obligatoire et de veto de certaines mesures ou la capacité de signer des accords contraignants sur des sujets essentiels comme la rémunération et le temps de travail.

Au regard de l'étude de législation comparée n° 281 publiée par le Sénat en septembre 2017<sup>45</sup>, trois groupes de pays peuvent être distingués :

- ceux comme le Royaume-Uni et le Suède, dans lesquels les syndicats exercent un monopole de représentation et de négociation des accords ;
- ceux qui, avec de fortes nuances, organisent la coexistence de la représentation syndicale et d'instances représentatives du personnel (IRP), mais où de droit ou de fait, les IRP sont faibles et les syndicats prédominant, soit qu'ils contrôlent largement la composition des IRP, soit qu'ils prennent en charge la négociation des accords collectifs d'entreprise ou que les conventions de branche négociées par les représentants syndicaux à ce niveau restreignent la latitude des IRP. On relève quatre exemples aux traits nettement distincts : d'un côté, la Suisse et le Danemark, où la négociation d'accords relève des syndicats tandis que les IRP ont un rôle uniquement consultatif, de l'autre, l'Italie et l'Espagne, où les IRP et les représentants syndicaux peuvent concurremment négocier dans l'entreprise ;
- ceux qui ont développé des IRP puissantes aux compétences et aux facultés étendues. Le modèle le plus achevé est celui de l'Allemagne. L'Autriche et les Pays-Bas en sont assez proches, tout en préservant en pratique un rôle plus important aux organisations syndicales dans la conclusion d'accords.

Il n'y pas d'éléments de droit comparé disponibles sur la prise en compte des enjeux de transition écologique par les instances représentatives.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le sujet de la transition écologique ne figure pas aujourd'hui parmi les attributions du CSE énoncées au sein de la partie législative du code du travail (articles L. 2312-8 et suivants). Afin

---

<sup>44</sup> du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne - Déclaration conjointe du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur la représentation des travailleurs

<sup>45</sup> <https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/lc281-notice.html>

d'intégrer la prise en compte des conséquences environnementales des décisions de l'employeur appréhendées dans le cadre des informations et consultations prévues dans ce code, il est par conséquent nécessaire de modifier la partie législative du code du travail abordant les missions du CSE.

Par ailleurs, les dispositions souhaitées par les membres de la convention citoyenne pour le climat modifient les obligations faites aux branches professionnelles et aux entreprises en matière de négociation collective, afin de favoriser l'anticipation par les branches professionnelles et par les entreprises des effets de la transition écologique sur les emplois et les compétences.

Elles visent à compléter les dispositions, là encore de nature législative, relatives à la négociation périodique obligatoire de branche sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), en prévoyant que celle-ci devra prendre en compte les conséquences de la transition écologique sur les emplois et les compétences. S'agissant de la négociation d'entreprise, la négociation d'un dispositif de GPEC devra également tenir compte notamment des enjeux de la transition écologique.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

S'agissant du CSE, l'objectif est d'inciter les entreprises, employeurs comme salariés, à anticiper les conséquences de la transition écologique, notamment sur l'évolution des emplois, des compétences et des formations appropriées liées à la transition bas carbone (ou réduisant les émissions de gaz à effet de serre) des produits et des processus.

S'agissant de la négociation collective en matière de GPEC, dans leur rapport adopté le 21 juin 2020, les membres de la Convention citoyenne pour le climat proposent d'accompagner les entreprises et les salariés dans la reconversion des activités et la transformation des métiers liées à la transition écologique. L'objectif est d'inciter les entreprises à anticiper les conséquences de la transition écologique sur les emplois et à faire évoluer les compétences de leurs salariés. Parmi les mesures proposées, il est proposé de renforcer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en matière de transition écologique, en complétant les articles du code du travail relatifs à la négociation de branche et professionnelle et à la négociation d'entreprise : les dispositions introduites visent à obliger les branches professionnelles et les entreprises et groupes d'entreprises d'au moins 300 salariés, ainsi que les entreprises et groupes d'entreprises de dimension communautaire comportant au moins un établissement ou une entreprise d'au moins 150 salariés en France, à tenir compte lors des négociations en matière de GPEC de l'impact de la transition écologique sur les emplois et les compétences.

### 3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

#### 3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

##### **Elargir les attributions générales du CSE**

Parmi « les propositions de la convention citoyenne pour le climat », figure notamment l'adoption d'une mesure législative destinée à élargir les missions du comité social et économique (CSE) aux enjeux de la transition énergétique. La proposition PT4.2.1 de la CCC visant à renforcer le **rôle du CSE** dans la lutte contre le changement climatique prévoyait la modification de l'article L. 2312-8 du code du travail. Cet article est relatif aux attributions générales du CSE. Il précise le champ d'application de l'obligation d'informer et de consulter le CSE incombant à l'employeur lorsqu'il envisage de prendre une décision.

**S'agissant de la GPEC**, les dispositions souhaitées par les membres de la Convention modifient les obligations faites aux branches professionnelles et aux entreprises en matière de négociation collective, afin de favoriser l'anticipation par les branches professionnelles et par les entreprises des effets de la transition écologique sur les emplois et les compétences.

Toutefois, la rédaction proposée par la Convention introduit cet impératif sans cohérence : en effet, s'agissant de la négociation de branche, cette précision est apportée dans l'article général (L. 2241-1 du code du travail), qui fixe les thèmes de négociation obligatoires, alors que pour l'entreprise, elle insère la prise en compte des enjeux de la transition écologique dans les dispositions supplétives et les sous-thèmes de négociation relative à la gestion des emplois et des parcours professionnels (L. 2242-20 du même code).

#### 3.2. DISPOSITIF RETENU

**S'agissant du CSE**, la proposition des citoyens visant à renforcer le **rôle du CSE** dans la lutte contre le changement climatique en intégrant la question de la transition écologique au niveau de l'article L. 2312-8 du code de travail est adaptée afin d'assurer une meilleure effectivité sur les attributions du CSE, conformément à l'esprit de la proposition. En effet le champ d'application de l'obligation incombant à l'employeur est très large au regard des dispositions actuellement en vigueur, l'employeur devant consulter le CSE dès lors que sa décision intéresse « *l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise* ». Par conséquent, une décision de l'employeur répondant aux « *aux enjeux de la transition écologique* » devrait, en application de l'article L. 2312-8, déjà faire l'objet d'une consultation de l'instance. Ainsi en est-il, par exemple, d'un projet de déménagement (cf. item « conditions de travail »), de mise

en place d'un nouvel outil de production (cf. item « introduction de nouvelles technologies »), etc.

C'est la raison pour laquelle la modification, envisagée par la CCC, de l'article L. 2312-8 du code du travail, est reprise, mais sous la forme d'une intégration de la prise en compte des conséquences environnementales des décisions de l'employeur dans le cadre des informations et consultations prévues à cet article. Chaque consultation ponctuelle du CSE devra donc traiter de la question de l'impact environnemental de la décision de l'employeur.

Il est également prévu d'assortir cette évolution relative aux informations et consultations portant sur une décision ponctuelle de l'employeur d'un complément apporté aux consultations et informations récurrentes du CSE. Les thématiques faisant l'objet d'une consultation récurrente sont énumérées aux articles L. 2312-17 (dispositions d'ordre public) et L. 2312-22 (dispositions supplétives détaillées applicables à défaut d'accord) du code du travail. Il est ainsi prévu que ces consultations abordent la question de l'impact environnemental de l'activité de l'entreprise.

Dans les entreprises commerciales de plus de 300 salariés, cette dimension nouvelle apportée à l'information et la consultation du CSE mise en œuvre dans l'entreprise s'appuierait, notamment, sur les informations environnementales que l'employeur doit mettre à la disposition du CSE via la base de données économiques et sociales (cf. articles L. 2312-18 et R. 2312-9 du code du travail et L. 225-102-1 et R. 225-105-1 du code de commerce).

La base de données économiques et sociales pourrait en outre être enrichie, dans les entreprises dont l'objet social a été élargi à la prise en compte des incidences environnementales de son activité (ex : Danone, Michelin, ADP, etc.), d'informations relatives à l'investissement environnemental consenti en lien avec cet objet social. Cette évolution est d'ordre réglementaire (modification des articles R. 2312-8 et R. 2312-9 du code du travail).

**S'agissant de la GPEC**, il paraît préférable d'harmoniser la rédaction de la convention citoyenne en introduisant l'impératif de prise en compte des enjeux de la transition écologique au sein de dispositions supplétives relatives à la GPEC, en branche comme en entreprise. En effet, la généralité des dispositions d'ordre public à la suite de l'architecture introduite par les ordonnances de septembre 2017, d'une part, et le degré de précision de l'objectif de lutte contre le changement climatique, d'autre part, militent pour une introduction dans les seules dispositions supplétives.

Par ailleurs, au regard du faible nombre d'accords de méthode signés, ces dispositions concerneront en réalité la majorité des branches et des entreprises.

Ainsi il est proposé de modifier l'article L. 2241-12 du code du travail définissant les dispositions supplétives relatives à la **négociation triennale obligatoire de branche** de la façon

suivante : en l'absence d'un accord de méthode prévu à l'article L. 2241-5, les négociations obligatoires qui doivent avoir lieu tous les trois ans en matière de GPEC devront prendre en considération les enjeux de la transition écologique.

L'article L. 2242-20 définissant les dispositions supplétives relatives à la **négociation obligatoire d'entreprise** est modifié : dans les entreprises et les groupes d'entreprises d'au moins trois cents salariés, ainsi que dans les entreprises et groupes d'entreprises de dimension communautaire comportant au moins un établissement ou une entreprise d'au moins cent cinquante salariés en France, et en l'absence d'un accord de méthode prévu à l'article L. 2242-11, l'employeur engage tous les trois ans une négociation sur la gestion des emplois et des parcours professionnels et sur la mixité des métiers portant sur la mise en place d'un dispositif de GPEC « pour répondre notamment aux enjeux de la transition écologique ».

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

S'agissant du CSE, la mesure envisagée modifie les articles L. 2312-8, L. 2312-17 et L. 2312-22 du code du travail.

Les dispositions du code du travail relatives aux obligations de négociation au niveau de la branche (article L. 2241-12) et au niveau de l'entreprise (article L.2242-20), en matière de GPEC, sont modifiées de façon à préciser qu'elles devront prendre en considération les enjeux de la transition écologique.

### **4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES**

Dans les entreprises d'au moins 50 salariés, le rôle des élus sur les enjeux du changement climatique sera renforcé. La question de la transition écologique sera ajoutée aux consultations récurrentes du CSE (par modification des articles des articles L. 2312-17, L. 2312-22, L. 2312-26 du code du travail). Dans ce cadre, l'employeur devra aborder la question des conséquences environnementales de l'activité de l'entreprise. Il devra également intégrer l'incidence environnementale de ses décisions dans les démarches d'information et de consultation du CSE qu'il conduit. En effet, lorsque l'employeur devra consulter le CSE en application de l'article L. 2312-8 du code du travail, la consultation devra porter également sur l'impact environnemental de sa décision.

Les dispositions relatives aux obligations de négociation au niveau de l'entreprise en matière de GPEC sont modifiées de façon à préciser qu'elles devront prendre en considération les enjeux de la transition écologique.

La mesure concerne les entreprises d'au moins 50 salariés, soit environ 5 800 entreprises de taille intermédiaire, et près de 20 000 PME de plus de 50 salariés.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les services de l'Etat devront prendre en considération ces nouvelles dispositions lors de l'extension des accords de branche.

#### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure s'inscrit dans le cadre des deux orientations relatives à l'emploi, aux compétences, qualifications et à la formation professionnelle « PRO 1 : Encourager une meilleure intégration des enjeux de la transition bas-carbone par les branches, les entreprises et les territoires pour favoriser les transitions et reconversions professionnelles et le développement des emplois de demain » et « PRO 2 : adapter l'appareil de formation initiale et continue pour accompagner la transformation des activités et des territoires ». Ces mesures n'induisent pas d'impact environnemental directement quantifiable. Elles concourent cependant au renouvellement et à l'évolution des compétences nécessaires à la transition bas carbone dans l'ensemble des secteurs d'activités.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La Commission nationale de la négociation collective de l'emploi et de la formation professionnelle est consultée en application de l'article L. 2271-1 du code du travail.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure envisagée entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La présente disposition s'appliquera de plein droit au territoire métropolitain, ainsi qu'à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Mayotte, à la Réunion, à Saint Martin, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Elle ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, ainsi qu'aux Terres australes et antarctiques françaises qui sont régies par le principe de la spécialité législative et où le code du travail n'est pas applicable.

### **5.2.3. Textes d'application**

S'agissant des informations que l'employeur doit mettre à disposition du CSE dans le cadre des consultations récurrentes, la base de données économiques et sociales (BDES) comprend d'ores et déjà un item sur les informations environnementales pour les entreprises d'au moins 300 salariés soumises aux dispositions du code de commerce sur la responsabilité sociétale des entreprises (RSE), en application de l'article R. 2312-9 du code du travail.

Ces dispositions réglementaires pourraient être complétées afin d'ajouter un item supplémentaire intitulé « investissement environnemental en lien avec l'objet social de l'entreprise » dans la partie 1° Investissement de la BDES pour toutes les entreprises, y compris les moins de 300 salariés, en fonction éventuellement de leur objet social (modification des articles R. 2312-8 et R. 2312-9 du code du travail).

Il ne s'agit pas à proprement parler d'une mesure d'application mais plutôt d'une mesure d'accompagnement.

## **Articles 17 et 18 – Inclure les acteurs de la transition écologique dans la gouvernance des formations au sein du Comité Régional de l’emploi, de la formation et de l’orientation professionnelles (CREFOP) et Renforcer l’implication des opérateurs compétences (OPCO) sur les sujets liés – Mesure PT4.2**

### **1. ETAT DES LIEUX**

L'accès à la formation professionnelle est plus facile pour les salariés qualifiés des grandes entreprises, qui disposent des moyens pour conduire des politiques de formation et d'évolution des compétences. Ainsi les dernières données sur l'accès des salariés à la formation confirment les inégalités habituellement observées en fonction de la taille des entreprises. Si environ 48 % des 20 millions de salariés du secteur privé ont suivi une formation, cette proportion s'échelonne de 25 à 29 % dans les plus petites (moins de 11 et moins de 50 salariés) à 63 % dans les plus grandes (plus de 500 salariés). Les objectifs des réformes successives dans le champ de la formation professionnelle, et en particulier lors de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, ont conduit à renforcer l'aide à l'accès à la formation professionnelle pour les salariés des petites et moyennes entreprises (PME), de leurs sous-traitants, des salariés et dirigeants des très petites entreprises (TPE) ou pour les artisans, ainsi que la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi au niveau territorial.

Les opérateurs de compétences (OPCO) sont des associations gérées par les partenaires sociaux et agréées par l'Etat. Les 11 OPCO ont succédé en 2019 aux 20 organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), qui recouvrent et gèrent les fonds de la formation professionnelle. La transformation des OPCA en OPCO recentre la mission de ces opérateurs notamment sur le financement et la promotion de l'alternance et de l'apprentissage, sur l'accompagnement des entreprises de moins de 50 salariés dans la gestion de leur plan de formation et sur l'outillage des branches professionnelles en matière de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et de certification. La concentration des structures sur la base d'un critère de cohérence et de pertinence de leur champ économique d'intervention a également pour but de favoriser leur présence sur le territoire au moyen d'antennes permettant d'assurer un important service de proximité auprès des entreprises. 2000 conseillers territoriaux d'OPCO environ informent et conseillent les entreprises avec un focus particulier sur les TPE-PME.

Les missions des OPCO sont définies au I. de l'article L 6332-1 du code du travail qui liste les missions principales : le financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation, l'appui technique aux branches adhérentes pour établir la gestion prévisionnelle de l'emploi et

des compétences, pour déterminer les niveaux de prise en charge des contrats en alternance et pour leur mission de certification mentionnée à l'article L. 6113-4, le service de proximité au bénéfice des très petites, petites et moyennes entreprises, permettant d'améliorer l'information et l'accès des salariés de ces entreprises à la formation professionnelle, ainsi que la promotion de la formation en alternance.

S'agissant des enjeux de meilleure coordination entre les acteurs, le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) a vu également sa composition et ses missions évoluer. Ainsi, ayant pour mission d'assurer la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi et la cohérence des programmes de formation dans la région, le CREFOP est composé du président du conseil régional, des représentants de l'Etat dans la région et des représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel ou multi-professionnel, des chambres consulaires, ainsi que, avec voix consultative, des représentants des principaux opérateurs de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles.

Il est présidé conjointement par le président du conseil régional et le représentant de l'Etat dans la région. La vice-présidence est assurée par un représentant des organisations professionnelles d'employeurs et par un représentant des organisations syndicales de salariés.

C'est l'article L. 6123-3 du code du travail qui fixe la mission de coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi et la cohérence des programmes de formation dans la région, ainsi que sa composition rappelée ci-dessus.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les dispositions actuelles du code du travail de l'article L. 6332-1, définissent les missions des opérateurs de compétence et prévoient notamment un service de proximité imposant aux OPCO d'accompagner et d'informer les très petites, petites et moyennes entreprises en matière de formation professionnelle. Toutefois ces dispositions ne prévoient pas explicitement d'accompagnement relatif aux enjeux de la transition écologique. Pour pouvoir ajouter une mission spécifique d'information des entreprises sur les enjeux liés à l'environnement et au développement durable, il est donc nécessaire de modifier cet article.

Il est également nécessaire de modifier l'article L. 6123-3 afin d'ajouter des membres à la liste des participants énumérée dans cet article. En effet, les dispositions actuelles du code du travail

définissent la composition du CREFOP, laquelle ne comprend aucun acteur de la transition écologique.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est principalement une meilleure prise en considération de la transition écologique et de l'évolution des métiers qu'elle induit. Il s'agit donc d'inclure la lutte contre le changement climatique dans le monde du travail

Ces deux mesures visent à placer les thématiques environnementales au cœur de leur politique de formation :

Les OPCO sont des organismes dotés d'observatoires et de moyens leur permettant de réaliser des études prospectives pour analyser et définir les formations professionnelles utiles aux entreprises de leurs secteurs professionnels. Elles sont aussi chargées d'aider à l'accompagnement de leurs entreprises adhérentes dans la définition de leurs besoins en formation, soit par une information de premier niveau, le financement de prestation d'accompagnement RH, ou la prise en charge de formation pour les entreprises de moins de 50 salariés. Inclure une mission spécifique ouverte à toutes les entreprises permettra et incitera les OPCO à mettre en œuvre plus facilement des actions sur le thème du verdissement de l'économie et du développement durable.

En ce qui concerne les CREFOP, lieu de discussion et de partage sur tous les dispositifs de formation professionnel au niveau régional, la nomination de deux membres spécifiquement attaché à la thématique écologique assurera un regard particulier et permettra une mise en relation plus facile des différents acteurs autour des projets de transition écologique, voire d'impulser des projets propres à la région nécessitant des partenariats.

L'objectif principal des deux mesures proposées est de permettre à l'horizon de 2025 (date du prochain Plan d'Investissement d'Avenir [PIA]) que chaque entreprise, organisation et individu puisse être accompagné pour contribuer à diminuer les émissions de gaz à effet de serre par l'évolution de ses activités, le cas échéant en changeant de métier ou de secteur professionnel en cas d'obsolescence des compétences ou de disparition d'activité. La transition vers la baisse, puis la disparition, des gaz à effet de serre est à la fois une opportunité pour créer des emplois et/ou les relocaliser et un risque pour les petites et moyennes entreprises qui ont peu de capacité à anticiper les changements en cours, à transformer leurs activités, et à faire évoluer leurs compétences. Pour réaliser ce soutien, il faudra accompagner techniquement et financièrement les entreprises et les autres organisations en fonction de leurs moyens et de leurs besoins. Avec la transition écologique, des emplois vont se transformer ou disparaître et d'autres seront créés.

Il faut donc anticiper la conversion des entreprises, anticiper les transformations sur le marché du travail et permette aux salariés et demandeurs d'emploi d'accéder aux compétences attendues pour pourvoir les emplois et prévenir l'obsolescence des compétences dans les secteurs en forte mutation d'activité.

Les mesures d'inclusion des acteurs de la transition écologique dans la gouvernance des formations au sein du CREFOP et de renforcement de l'implication des OPCO sur les sujets liés sont alignées avec les orientations de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) « E-C 2 : Encourager tous les acteurs économiques à une meilleure maîtrise de leur empreinte carbone », de même qu'aux deux orientations relatives à l'emploi, aux compétences, qualifications et à la formation professionnelle « PRO 1 : Encourager une meilleure intégration des enjeux de la transition bas-carbone par les branches, les entreprises et les territoires pour favoriser les transitions et reconversions professionnelles et le développement des emplois de demain » et « PRO 2 : adapter l'appareil de formation initiale et continue pour accompagner la transformation des activités et des territoires

Ces mesures n'induisent pas d'impact environnemental directement quantifiable. Elles concourent cependant au renouvellement et à l'évolution des compétences nécessaires à la transition bas carbone dans l'ensemble des secteurs d'activités.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **S'agissant de la première mesure proposée :**

Les dispositions souhaitées par les membres de la Convention citoyenne pour le climat imposeraient aux OPCO de tenir compte des enjeux de la transition écologique dans la définition des besoins des entreprises de moins de 300 salariés en matière de formation professionnelle si ces derniers donnent lieu à des mutations économiques et techniques dans leur secteur d'activité. Il s'agirait ainsi de constituer une mission de service de proximité au bénéfice de ces TPE et PME permettant d'améliorer l'information et l'accès de leurs salariés à la formation professionnelle et d'accompagner ces entreprises dans l'analyse et la définition des besoins de formations professionnelles adaptés aux enjeux écologique auxquels sont soumis leur secteur d'activité.

Toutefois, la rédaction proposée par la Convention conduirait les OPCO à anticiper et analyser les futurs besoins en matière de formation professionnelle en tenant compte des mutations économiques et technique du secteur d'activité concerné dont les enjeux de la transition écologique seraient à l'origine. Les enjeux de la transition écologique ne sont donc pas directement un paramètre à prendre en compte dans la définition des besoins de l'entreprise en matière de formation, seules les mutations techniques et économiques qui en résultent le sont.

Ainsi la rédaction proposée ne crée pas de mission spécifique d'information et d'accompagnement des entreprises sur les enjeux liés à l'environnement, au développement et à la transition écologique et cette rédaction serait, in fine, plus réductrice avec la proposition de la Convention.

Il est apparu préférable d'insérer un nouvel alinéa afin de créer une mission spécifique d'information et d'accompagnement des entreprises sur les enjeux liés à l'environnement, au développement et à la transition écologique, ouvrant ainsi une possibilité plus large pour les sujets qui touchent à la transition écologique, ce qui semble mieux répondre aux besoins exprimés par la convention.

En ce qui concerne le CREFOP, Les dispositions souhaitées par les membres de la Convention modifient la composition du CREFOP et prévoient la présence de représentants des acteurs de la transition écologique sur le territoire. Toutefois, il est apparu préférable de prévoir la présence de « personnes qualifiées dans le domaine de la transition écologique sur le territoire ». En effet, l'objectif est bien de permettre l'inclusion de personnes dont l'expertise et la connaissance des enjeux de la transition écologique éclairera les décisions du CREFOP. Cette écriture permet la nomination d'un large panel de personnes, dont le processus de désignation sera renvoyé au niveau réglementaire, (il est proposé que la désignation de ces personnes qualifiées sera effectuée par le représentant de l'Etat après avis du président du conseil régional et du conseil économique, social et environnemental régional).

D'autres pistes ont été également explorées mais s'éloignaient des demandes de la Convention ou ne pouvaient pas être mise en œuvre de façon opérationnelle. Ainsi, l'instauration d'une taxe supplémentaire, aux seules actions de formation de salariés ou d'accompagnement d'entreprise confrontés à des enjeux de transition écologique n'a pas été retenu. Toute taxe supplémentaire aurait augmenté le taux de contribution des entreprises, équivalant à 1,68 % de la masse salariale annuelle pour les entreprises de plus de 11 salariés et à 1,23 % pour les entreprises de moins de onze salariés, soit environ 9,6 Md€ d'euros par an. Or, et cela avait été réaffirmé dans la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, la réaffectation des montants relatifs à la formation professionnelle devaient être effectués à ressources constantes, sans augmenter le poids des contributions.

De même, le fléchage d'une partie des fonds issus de la contribution unique à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage aux seules actions de formation de salariés ou d'accompagnement d'entreprise confrontés à des enjeux de transition écologique n'a pas été retenu. En effet, cela aurait conduit :

- soit à diminuer l'enveloppe dédiée aux formation en alternance (contrats de professionnalisation, apprentissage), alors que ce type de formations, priorité du gouvernement ayant motivé la réforme du 5 septembre 2018 précité, est en augmentation,

en particulier l'alternance, malgré les effets de la crise sanitaire actuelle, ce qui a conduit l'Etat, dans le cadre de la loi de finances pour 2021 à proposer une dotation budgétaire exceptionnelle de 750 millions d'euros, en soutien au système de formation et d'apprentissage jugé plus indispensable que jamais.

- soit à diminuer l'enveloppe annuelle de 700 M€ environ à la main des OPCO pour aider à l'accès aux formations dans les entreprises de moins de 50 salariés ou à contraindre une partie de celle-ci pour les seules formations visées. Cette mesure n'est pas apparue opportune car les OPCO, par définition, ont des champs diversement impactés par la transition écologique : particulièrement forte dans le secteur industriel ou de la construction, elle est moins prégnante dans le secteur social associatif, par exemple. Instaurer une part fixe pour les actions de formation dédiées à la transition écologique aurait conduit à sous-doter des secteurs et sur-doter d'autres.

Ainsi, il est apparu plus opérationnel que les acteurs de la formation professionnelle que sont les OPCO puissent mobiliser leurs outils préexistants, tout en apportant la réponse aux questions environnementales auprès des entreprises. Ainsi, c'est au sein des enveloppes préexistantes que les OPCO pourront financer ces actions, principalement l'enveloppe annuelle de 700 M€ pour aider à l'accès aux formations dans les entreprises de moins de 50 salariés et pour les entreprises, mais aussi par le financement de formation en alternance dont la reconversion ou la promotion par alternance, dite Pro-A, qui vise à favoriser, par une formation en alternance, le maintien dans l'emploi des salariés les moins qualifiés, notamment en ciblant les métiers impactés par la transition écologique. Par ailleurs, pour aider les entreprises de plus de 50 salariés à faire face aux mutations économiques, accentuées par la crise, le ministère du Travail a accordé une subvention par les fonds sociaux européens de plus de 75 millions d'euros aux opérateurs de compétences pour un objectif d'accompagnement de près de 75 000 salariés entre 2020 et 2021.

Il s'agit de renforcer les actions de formation à destination au sein de près de 130 secteurs d'activité. Parmi les formations proposées pour sécuriser les emplois et accompagner la transformation des métiers, les formations en lien avec les transitions numériques et écologiques sont identifiées et correspondent également aux objectifs portés par l'Europe.

Enfin, les OPCO bénéficient également de ressources spécifiquement dédiées à l'accompagnement des entreprises qui sont discutées lors des conventions d'objectifs et de moyens avec l'Etat. Au titre des frais de mission, environ 200 M€ sont dédiés chaque année à l'information et à l'accompagnement des entreprises. Au vu des besoins et des résultats spécifiques à chaque secteur, les montants dédiés à l'information et à l'accompagnement des entreprises, dont sur le thème de l'écologie peuvent être négociés afin d'augmenter ce montant.

Les ressources nécessaires aux missions d'information et d'accompagnement des entreprises par les OPCO sur les enjeux liés à l'environnement et au développement durable sont donc présentes.

## **S’agissant de la deuxième mesure proposée :**

Créer une instance territoriale supplémentaire destinée à intervenir dans la conduite d’un plan de formation spécifique relatif à la transformation des entreprises a été rapidement écarté. En effet, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a rationalisé les outils régionaux de planification, programmation et conventionnement liés à l’emploi, à la formation et à l’orientation professionnelles en fusionnant les diverses instances au niveau régional : le comité paritaire interprofessionnel pour l’emploi et la formation (COPAREF) qui avait pour mission notamment, d’assurer le déploiement des politiques paritaires définies par les accords nationaux interprofessionnels en matière de formation et d’emploi, en coordination avec les acteurs régionaux, a été fusionné avec le CREFOP, (lui-même issu d’une fusion du Conseil régional de l’emploi et du Comité de coordination régional de l’emploi et de la formation professionnelle).

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Les dispositions envisagées modifient les articles L. 6123-3 et L. 6332-1 du code du travail.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

S’agissant de la première mesure, l’accompagnement des entreprises dans leurs problématiques de transition écologique via leurs opérateurs de compétence sera accru. En effet les OPCO se voient confier une véritable mission de proximité et de conseil à destination de toutes les entreprises de leur champ professionnel. Dans ce cadre, les actions des OPCO seront évaluées au travers des conventions d’objectifs et de moyens triennales conclues avec l’Etat, qui, lors de leur conclusion ou du suivi annuel, permettent d’observer l’activité et les priorités de l’opérateur (nombre d’actions de formation financées, profil des entreprises et des salariés bénéficiaires, domaines de formation privilégiés, nature des accompagnements et entreprises ciblées). Ainsi, les entreprises des opérateurs particulièrement concernés par la thématique de l’écologie (industrie, construction...) se verront offrir plus facilement des services par leur opérateur de compétences (aide à la définition d’un plan d’adaptation des compétences de leurs salariés pour déployer une activité plus respectueuse de l’environnement...).

S’agissant de la deuxième mesure, les membres du CREFOP pourront s’appuyer sur deux personnes qualifiées du domaine de la transition écologique. Associés avec voix consultative aux décisions du comité, ils pourront enrichir la gouvernance dans sa dimension territoriale.

### **4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Les mesures d'inclusion des personnes qualifiées dans le domaine de la transition écologique du territoire dans la gouvernance des formations au sein du CREFOP et de renforcement de l'implication des OPCO sur les sujets liés sont alignées avec les orientations de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) « E-C 2 : Encourager tous les acteurs économiques à une meilleure maîtrise de leur empreinte carbone », de même qu'aux deux orientations relatives à l'emploi, aux compétences, qualifications et à la formation professionnelle

« PRO 1 : Encourager une meilleure intégration des enjeux de la transition bas-carbone par les branches, les entreprises et les territoires pour favoriser les transitions et reconversions professionnelles et le développement des emplois de demain » et « PRO 2 : adapter l'appareil de formation initiale et continue pour accompagner la transformation des activités et des territoires.

Ces mesures n'induisent pas d'impact environnemental directement quantifiable. Elles concourent cependant au renouvellement et à l'évolution des compétences nécessaires à la transition bas carbone dans l'ensemble des secteurs d'activités.

## **5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉ D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle a été consultée en application de l'article L. 2271-1 du code du travail.

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions envisagées entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française. et sera effective le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

En effet, pour la mise en œuvre des dispositions, il est envisagé de prévoir des années pleines, afin de donner un signal clair aux acteurs ainsi qu'une période d'adaptation aux OPCO et aux CREFOP.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les dispositions proposées s'appliquent en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités soumises au principe de l'identité législative. Ces collectivités bénéficieront dès lors de l'application de ces dispositions dans les mêmes conditions qu'en métropole.

Enfin, ces dispositions ne s'appliquent pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, ainsi qu'aux Terres australes et antarctiques françaises qui sont régies par le principe de la spécialité législative et où le code du travail n'est pas applicable.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'État modifiera les modalités de fonctionnement et d'organisation du comité régional de l'emploi de la formation et de l'orientation professionnelle pour permettre la désignation des deux nouveaux représentants des acteurs de la transition écologique au sein des CREFOP.

## **CHAPITRE III – PROTÉGER LES ÉCOSYSTÈMES ET LA BIODIVERSITÉ**

### **Article 19 – Garantir et préserver l'ensemble des hydrosystèmes incluant les cours d'eau, les zones humides, les eaux souterraines, les lacs naturels et artificiels, les nappes phréatiques ainsi que la neige et les glaciers – Mesure PT8-1**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

L'article L. 210-1 du code de l'environnement, qui cadre l'esprit de la loi sur l'eau, affirme l'importance du respect des processus liés au cycle naturel de l'eau et des écosystèmes qui en découlent.

Il précise que « le respect des équilibres naturels » sur lequel le premier alinéa fait reposer l'intérêt général de la valorisation et de l'exploitation de la ressource en eau, dépend de la préservation et, le cas échéant, de la restauration des fonctionnalités naturelles des écosystèmes aquatiques et des interactions entre ces écosystèmes.

Cet article réaffirme le caractère fondamental du respect du cycle de l'eau pour garantir à la fois une vraie gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des usages anthropiques, une reconquête de la biodiversité et une meilleure résilience des territoires face au changement climatique.

##### **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Le cadre constitutionnel est le même que celui cadrant la loi sur l'eau en général et le code de l'environnement. Ainsi la charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle, reconnaît la préservation de l'environnement comme un enjeu majeur à prendre en compte dans la définition des politiques publiques. La mesure envisagée s'inscrit pleinement dans cet objectif en reconnaissant le rôle fondamental des hydrosystèmes.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

La proposition s'inscrit dans le cadre :

- de la directive cadre sur l'eau (Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau), qui fixe un objectif de bon état des eaux souterraines et des eaux de surface pour 2015, 2021 ou 2027, bon état qui, selon la directive, dépend très fortement du bon fonctionnement des hydrosystèmes ;
- de la directive « inondation » (Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondations) qui vise la mise en place de mesures de prévention des inondations sur des territoires hydrographiquement cohérents, dont des mesures s'appuyant sur le fonctionnement des hydrosystèmes et du bassin versant, ;
- et des engagements de la France en matière de lutte contre le changement climatique (très forte capacité de stockage carbone des tourbières et des mangroves ainsi que des ripisylves ou forêts alluviales humides, etc.). La mesure contribue en effet à l'atteinte de la cible ODD 6.6 qui vise à « préserver d'ici à 2020 les écosystèmes liés à l'eau » et à la cible ODD 13.1 qui vise à « renforcer d'ici à 2030 la résilience des pays face aux catastrophes naturelles liées au dérèglement climatique ».

### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Tous les Etats membres de l'Union européenne ont une législation protégeant l'eau et les milieux aquatiques, notamment par transposition de la directive cadre sur l'eau. Il n'est pas connu au sein de l'union européenne de dispositions relatives au cycle de l'eau dans sa globalité.

L'exemple peut être donné toutefois de la loi québécoise sur la qualité de l'environnement qui définit ensemble les « milieux humides et hydriques » et qui a inspiré l'écriture de l'article proposé, même si celui-ci va plus loin en mettant en avant l'importance des interactions avec les eaux souterraines et entre ces milieux.

La loi québécoise associe les milieux humides et les cours d'eau mettant en avant ainsi leur participation à un ensemble cohérent, global et interactif, ce que propose de faire également la disposition proposée.

Il peut être signalé également que la convention internationale « RAMSAR » relative aux zones humides, ratifiée par la France, intègre dans sa définition des milieux humides, les cours d'eau et certaines parties marines. Cette convention confère donc bien aux milieux liés au grand cycle

de l'eau, jusqu'à la mer, un lien indéniable entre eux, allant dans le sens d'une globalisation de traitement de ce que l'on qualifie plutôt en France de « milieux aquatiques » ou parfois de « milieux aquatiques et humides » (et milieux humides et hydriques au Québec).

L'article proposé va permettre d'instaurer une plus grande cohérence entre le droit français qui traite jusqu'à présent séparément les enjeux des milieux humides, des eaux souterraines et des cours d'eau, et la convention internationale qui globalise cette question. La mesure proposée est donc une déclinaison de la convention Ramsar au niveau national.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Pour mettre en œuvre l'objectif de développer les solutions fondées sur la nature dans le cadre de l'adaptation au changement climatique, il semble nécessaire de faire reconnaître par la loi l'importance des milieux et des interactions entre les différents milieux découlant directement des processus naturels du cycle de l'eau. L'engagement en a été pris dans le cadre des assises de l'eau (action 9a).

La loi sur l'eau est encore aujourd'hui trop souvent comprise comme une loi gérant une simple « ressource » en eau, une quantité que doivent se partager les milieux naturels et les nombreux usages anthropiques (irrigation, eau potable, navigation...). L'article proposé doit permettre de réaffirmer le fait que cette ressource est fondamentale pour la survie des écosystèmes et donc pour assurer une gestion véritablement durable de l'eau et de ses usages. Les milieux naturels sont encore trop souvent mis au même niveau que les usages anthropiques, alors qu'ils sont la base de la pérennité de ces usages et d'une eau disponible et de bonne qualité. Si les milieux ne fonctionnent pas suffisamment bien, alors les besoins anthropiques ne pourront plus être assurés de manière pérenne. La directive cadre sur l'eau a été prise en 2000 sur le constat que les usages anthropiques généraient trop de pressions sur les eaux et les milieux qui en découlent, au point de remettre en cause leur pérennité à un coût raisonnable. Par ailleurs, les différents milieux naturels sont gérés de manière encore très compartimentée dans le droit français : les cours d'eau ont une législation ancienne et diversifiée ; les milieux humides relèvent d'un droit qui vise leur protection, beaucoup plus récent, après avoir relevé d'un droit visant leur destruction pendant des siècles ; la gestion quantitative relève également de son propre droit. Le lien et les interconnexions entre ces éléments essentiels du cycle de l'eau ne sont pas suffisamment assurés et protégés.

L'article envisagé vise donc à inscrire dans le droit de l'eau un préambule aux dispositions relatives à la mise en œuvre de la gestion équilibrée de l'eau et à la police de l'eau, rappelant l'importance de ces écosystèmes et des interactions entre eux pour assurer une gestion durable des masses d'eau, conformément aux objectifs généraux du droit de l'environnement.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objet des présentes dispositions législatives est de :

- Préciser ce que sous-tend "le respect des équilibres naturels" inscrit au premier article de la loi sur l'eau (L210-1) comme cadre structurant de la "gestion équilibrée et durable de l'eau" en précisant qu'il s'agit du respect des fonctionnalités des milieux aquatiques (cours d'eau, lacs, milieux humides et eaux souterraines) et des interactions entre eux en mettant en avant certains secteurs où c'est un enjeu particulièrement fort : les têtes de bassins versants.
- Renforcer par ces précisions la qualité des évaluations d'impacts en intégrant mieux les impacts sur les interactions, les liens entre milieux, leurs circuits d'alimentation en eau, et sur l'infiltration de l'eau dans le sol.

L'objectif de cette mesure est de renforcer la reconnaissance du rôle fondamental joué par les milieux aquatiques dans le développement durable, y compris dans la résilience des territoires face au changement climatique, et donc de reconnaître l'absolue nécessité de les sauvegarder. La mesure vise à préciser la notion de respect des équilibres naturels, elle n'entraîne aucune modification de l'architecture juridique du droit de l'eau, ni de conséquences réglementaires. Concrètement la mesure permettra d'obtenir des études d'impact et des prescriptions qui prendront correctement en compte l'impact global des projets sur le fonctionnement des milieux naturels aquatiques et de leur assurer ainsi une meilleure protection.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La présente proposition répond précisément au souhait exprimé sous forme de principe par la convention citoyenne pour le climat qui n'a pas proposé de rédaction législative sur ce sujet.

L'objectif 8 de la convention citoyenne met en avant la nécessité de garantir et préserver l'ensemble des hydrosystèmes (cours d'eau, zones humides, eaux souterraines, lacs, glaciers et neiges). Cet objectif rejoint l'engagement 9(a) pris à l'issue des assises de l'eau d'inscrire le grand cycle de l'eau dans la loi.

La volonté de la convention citoyenne est de tenir compte dans le traitement de la question du changement climatique, des services rendus par les écosystèmes naturels. L'intérêt de ces écosystèmes préservés est longuement détaillé sur plusieurs pages dans la convention pour justifier la proposition de crime d'écocide.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

En inscrivant dans le code de l'environnement, en préambule des dispositions relatives à la gestion et la police de l'eau, l'importance des processus naturels du cycle de l'eau et de la préservation et de la restauration des écosystèmes qui en découlent directement et de leurs interactions, les dispositions prévues répondent, au moins pour la partie « milieux aquatiques » à la volonté de la convention citoyenne d'appuyer l'atténuation et l'adaptation au changement climatique sur des écosystèmes fonctionnels.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Les dispositions envisagées modifient l'article L.210-1 du code de l'environnement. Elles renforcent le principe du respect des équilibres naturels conformément aux objectifs poursuivis par le code de l'environnement.

### **4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Ces dispositions permettront une meilleure appréciation des enjeux liés au cycle de l'eau dans les différents niveaux de décision, de planification ou de travaux relevant des collectivités. Elles permettront en effet une meilleure compréhension de l'importance du cycle de l'eau et des solutions fondées sur la nature dans le cadre de la prévention des inondations, des sécheresses, de la restauration des milieux aquatiques et de l'adaptation au changement climatique. Elles permettront de guider les collectivités vers un meilleur emploi des fonds publics en réduisant la nécessité de corriger par des travaux coûteux l'effet des impacts insuffisamment évités ou réduits des divers projets et aménagements réalisés sur leur territoire, sur les services rendus gratuitement par des écosystèmes fonctionnant correctement.

### **4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Amélioration de la prise en compte des enjeux de préservation et restauration des milieux aquatiques dans leur ensemble. Si elles sont bien prises en compte dans le cadre des projets mis en œuvre et dans le cadre des décisions de police de l'eau, ces dispositions auront un effet bénéfique pour l'environnement en contribuant au plus grand respect de la valeur des services rendus par les écosystèmes naturels, notamment en matière de résilience face au changement climatique :

- atténuation par stockage du carbone dans les tourbières, les mangroves, et tous les milieux humides boisés ou végétalisés,
- et adaptation par absorption des effets extrêmes du dérèglement en matière de sécheresse (meilleure préservation de l'eau dans les zones humides, meilleures infiltration et maintien de l'eau dans le sol et sous-sol), d'inondation (amortissement des crues, réduction des vitesses de crues par reméandrages de cours d'eau et reconnexion avec les zones naturelles d'expansion des crues, etc.) ou encore de canicule (puits de fraîcheurs essentiels générés par la présence d'eau courante, de ripisylves ou bandes boisées le long des berges apportant de l'ombre, ou de milieux végétalisés humides).

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Avis favorable de la mission interministérielle de l'eau qui s'est tenue le 1<sup>er</sup> décembre 2020.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure envisagée entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Sur l'ensemble du territoire national pour le principe général, y compris dans les Outre-mer.

## **Article 20 – Renforcer l’encadrement des travaux miniers et leur arrêt – Mesure PT 8.1**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le code minier donne à une entreprise la possibilité de pratiquer des travaux d’exploration, ou d’exploiter une mine. Pour cela, elle doit disposer d’une part d’un titre minier, délivré le ministre chargé des mines qui permet principalement la reconnaissance des droits immobiliers de son détenteur mais qui ne lui permet pas de réaliser des travaux, et d’autre part d’une autorisation (ou déclaration selon la gravité des dangers ou des inconvénients qu’ils peuvent représenter) d’ouverture de travaux miniers, délivrée par le préfet. C’est à travers cette procédure d’ouverture de travaux qu’est vérifiée notamment la prise en compte de la sensibilité de l’environnement aux travaux projetés et que sont définies les prescriptions adaptées à la protection des intérêts protégés par le code minier, en particulier la protection de l’environnement.

Les intérêts protégés par le code minier sont listés à l’article L. 161-1 du code minier, et comportent notamment la sécurité et la salubrité publiques, la protection des espaces naturels et des paysages, de la faune et de la flore, des équilibres biologiques et des ressources naturelles, les intérêts de l’archéologie ou encore les intérêts agricoles. Cependant, contrairement au code de l’environnement dans le cadre de la législation des installations classées pour la protection de l’environnement (ICPE), la santé publique n’y figure pas.

A la fin des travaux d’exploration ou d’exploitation, le code minier prévoit une procédure d’arrêt de travaux. En effet, l’explorateur ou l’exploitant doit faire connaître, dans sa déclaration d’arrêt définitif de travaux, au préfet les mesures qu’il envisage de mettre en œuvre pour préserver les intérêts mentionnés à l’article L. 161-1, pour faire cesser de façon générale les désordres et nuisances de toute nature engendrés par ses activités, pour prévenir les risques de survenance de tels désordres et pour ménager, le cas échéant, les possibilités de reprise de l’exploitation. Les dernières évolutions de cette procédure d’arrêt de travaux remontent à la fin des années 90 et en particulier des lois n° 94-588 du 15 juillet 1994 modifiant certaines dispositions du code minier et l’article L. 711-12 du code du travail et n° 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l’exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l’exploitation. Entre temps, les obligations en matière de cessation d’activité pour les ICPE, ont été modifiées et renforcées en particulier par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des

risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages le code de l'environnement.

Sur la base de cette déclaration d'arrêt de travaux et après consultation des services de l'Etat et des collectivités concernées, le préfet arrête les mesures que l'explorateur ou exploitant doit réaliser. Le code minier ne prévoit pas de participation du public au cours de la procédure d'arrêt de travaux. Toutefois, au regard des dispositions du code de l'environnement, la note technique du 6 juillet 2018 relative aux modalités d'application de la procédure d'arrêt définitif des travaux miniers, du transfert des installations hydrauliques et hydrauliques de sécurité, et de la prévention et de la surveillance des risques miniers résiduels recommande de procéder, recommande, dès lors que la procédure d'arrêt de travaux présente un effet direct et significatif pour l'environnement, de procéder à une participation du public conformément à l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement. C'est en pratique ce qui est donc réalisé.

Une fois que les travaux prescrits par le préfet ont été réalisés, et conformément à l'article L. 163-9 du code minier, le préfet donne acte à l'explorateur ou à l'exploitant, ce qui met fin à la police des mines exercée par le préfet. Ne subsiste qu'une police résiduelle jusqu'à l'expiration du titre minier (au mieux quelques années plus tard, voire même jamais lorsque le titre minier a expiré avant la fin d'arrêt de travaux), et uniquement pour les risques importants d'affaissements de terrain ou d'accumulation de gaz dangereux susceptibles de mettre en cause la sécurité des biens et des personnes qui n'auraient pas été identifiés lors de l'arrêt des travaux. Dès lors que ces deux conditions ne sont pas réunies, le préfet ne peut ainsi pas prescrire, au titre du code minier, à l'explorateur ou à l'exploitation de mesures visant à assurer la protection des intérêts protégés (à noter toutefois qu'à titre civil, en vertu de l'article L. 155-3 du code minier l'explorateur ou l'exploitant reste responsable, vis-à-vis des victimes des dommages, des dommages causés par son activité minière et ce sans limite de durée). Ainsi, la législation minière diffère de la législation ICPE, qui prévoit qu'à tout moment, avec toutefois une limite de trente ans après la remise en état fixée par la jurisprudence (en particulier l'arrêt du Conseil d'Etat « Alusuisse-Lonza » du 8 juillet 2005), le préfet peut imposer à l'exploitant les prescriptions nécessaires à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

Le code minier permet de rechercher la responsabilité de l'explorateur ou de l'exploitant, et dans certains cas, lorsqu'il est différent, du titulaire du titre minier, mais ne permet pas – contrairement à ce que permet l'article L. 512-17 du code de l'environnement – de rechercher la responsabilité de leur société-mère, voire « grand-mère » et « arrière-grand-mère ». Cette disposition avait été inscrite dans le code de l'environnement par la loi « Grenelle 2 » n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, afin de pouvoir mettre à la charge de ces sociétés-mères, dans le cas où elles auraient commis une faute caractérisée conduisant à l'insuffisance d'actif de leurs filiales, qui ne pourraient ainsi plus

réalisées leurs obligations de réhabilitation du site lors de leur cessation d'activité.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Le cadre constitutionnel est celui cadrant de manière générale le code minier. La charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle, reconnaît ainsi le droit de vivre dans un environnement respectueux de la santé (article 1er), l'obligation pour les personnes concernées de contribuer à la réparation des dommages qu'elles ont causés (article 4), la nécessité de mettre en place une évaluation du risque et l'adoption de mesures proportionnées pour parer à la réalisation de dommages (article 5), ou le droit de participer à l'élaboration de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement (article 7). Les mesures envisagées s'inscrivent pleinement dans ces différents objectifs.

## **1.3. CADRE CONVENTIONNEL ET EUROPÉEN**

Plusieurs directives européennes couvrent certaines activités de travaux miniers. En particulier, la directive n° 2006/21/CE du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive, la directive n° 2011/92/EU du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ou encore la directive n° 2013/30/UE du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer.

## **1.4. L'OUTRE-MER**

En matière de travaux miniers et d'arrêt de travaux miniers, la compétence relève de l'Etat en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à la Réunion et à Mayotte, avec quelques adaptations prévues par le livre VI du code minier (ainsi certains articles du titre IV du livre Ier du code minier ne s'appliquent toutefois pas aux autorisations d'exploiter). Il en va de même à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) et à Wallis-et-Futuna.

En Polynésie française, l'Etat est compétente en matière minière que pour les seules « matières premières stratégiques » listées dans une décision du Président de la Communauté en date du 14 avril 1959, qui contient pour l'heure les minerais ou produits utiles à l'énergie atomique et les hydrocarbures liquides ou gazeux. A l'exception de ces matières stratégiques, le droit minier de la Polynésie française est régi par les « lois du pays » adoptées par l'Assemblée de la collectivité.

En Nouvelle-Calédonie, l'Etat est compétent pour les seules substances utiles aux recherches

et réalisations concernant l'énergie atomique telles qu'elles sont énumérées dans le décret n° 56-992 du 28 septembre 1956. La Nouvelle-Calédonie est compétente, avec un code minier particulier, pour toutes les autres substances.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

L'inventaire réalisé par l'Etat en 2012 dans le cadre de la directive 2006/21/CE sur la gestion des déchets de l'industrie extractive a permis d'identifier près d'une trentaine d'anciens sites miniers, certains fermés depuis plusieurs dizaines d'années, pouvant présenter des risques pour l'environnement et la santé humaine et sur lesquels l'Etat a engagé depuis des évaluations détaillées des impacts environnementaux et des risques sanitaires. Ces sites ont été fermés dans le respect de la réglementation applicable à l'époque, qui ne visait donc pas, par exemple, la santé publique parmi les intérêts à protéger. De plus, pour plusieurs de ces sites, alors que les exploitants existent toujours, du fait de l'absence d'une police résiduelle, le préfet n'a pas pu, au titre du code minier, rechercher leurs responsabilités et leur prescrire les mesures nécessaires à la protection des intérêts protégés par le code minier.

Par ailleurs, la Commission d'enquête du Sénat sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols a recommandé, dans son rapport rendu en septembre 2020 (proposition n°9), de mettre un terme aux asymétries entre le code minier et le code de l'environnement en matière de responsabilités des exploitants et de prévention des risques sanitaires et environnementaux, en particulier par :

- l'intégration de la protection de la santé publique dans les intérêts protégés par le code minier ;
- l'extension aux sites miniers de la possibilité de rechercher la responsabilité de la société mère en cas de défaillance éventuelle de la filiale exploitante ;
- l'extension pour une durée de trente ans des conditions d'exercice de la police résiduelle des mines après l'arrêt des travaux, afin de permettre à l'État de rechercher la responsabilité des exploitants en cas d'apparition de nouveaux désordres et dommages.

Au regard de l'ambition de transition écologique, le code minier doit évoluer pour permettre à une meilleure maîtrise des impacts environnementaux des sites miniers, anciens, actuels et futurs. En anticipation de la réforme plus globale du code minier, prévue par les dispositions d'habilitation prévues à l'article suivant, plusieurs modifications du code minier, en ce qui

concerne l'encadrement des travaux miniers, leurs modalités d'arrêt et la responsabilité des exploitants ou de leurs ayants-droits après leur arrêt, peuvent d'ores et déjà être faites. Les quatre dispositions envisagées relèvent du niveau législatif.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.2.1. RÉNOVER LES INTÉRÊTS PROTÉGÉS PAR LE CODE MINIER**

La première modification envisagée consiste à modifier l'article L. 161-1 du code de l'environnement pour rénover les intérêts protégés par le code minier, en y ajoutant en particulier la santé publique pour s'assurer que l'activité minière, et l'arrêt de l'activité minière se fera de manière à assurer la protection de la santé des populations voisines des sites miniers.

Il est également proposé de viser explicitement l'article L. 219-7 du code de l'environnement, relatif au milieu marin et stipulant que sa protection, la conservation de sa biodiversité et son utilisation durable par les activités maritimes et littorales dans le respect des habitats et des écosystèmes marins sont d'intérêt général, d'ajouter les intérêts des immeubles classés au titre des monuments historiques ou inscrits, d'ajouter le respect de l'intégrité des câbles, réseaux ou canalisations enfouis ou posés, ou encore de mentionner explicitement les intérêts halieutiques au côté des intérêts agricoles.

### **2.2.2. SOUMETTRE LA DÉCLARATION D'ARRÊT DE TRAVAUX À LA PARTICIPATION DU PUBLIC**

La deuxième disposition vise, par la modification de l'article L. 163-6 du code minier, à soumettre la déclaration d'arrêt de travaux à la procédure de participation du public prévue par l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement, puis à tenir compte des observations qui y auront été formulées, pour l'édiction des mesures d'arrêt de travaux à prescrire à l'exploitant. Il s'agit avant tout de rendre explicite une disposition déjà mise en œuvre actuellement dès lors que la procédure d'arrêt de travaux est susceptible d'avoir un impact direct et significatif sur l'environnement conformément à l'article 7 de la charte de l'environnement.

### **2.2.3. ÉTENDRE POUR UNE DURÉE DE TRENTE ANS LA POLICE RÉSIDUELLE DES MINES**

La troisième disposition vise, par analogie avec les dispositions applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement (cf. article R. 512-39-4 du code de l'environnement pour les ICPE soumises à autorisation), par la modification de l'article L. 163-9 du code minier, à étendre pour une durée de trente ans des conditions d'exercice de la

police résiduelle des mines après l'arrêt des travaux, au-delà du seul cas des désordres graves liés à des affaissements ou des émissions de gaz survenant avant l'expiration du titre minier, afin de permettre à l'État de rechercher la responsabilité des exploitants, ou de leurs ayants-droits, en cas d'apparition de nouveaux désordres et dommages, de façon parallèle à ce qui se pratique pour les installations classées, sauf pour les installations transférées à l'Etat à la fin de l'arrêt des travaux pour assurer la surveillance de l'après-mine. Cette police résiduelle ne s'applique que si l'exploitant n'est pas défaillant ou disparu, et ce dispositif est donc indépendant des conditions de garantie de réparation de l'Etat, en cas de défaillance ou disparation de l'exploitant, prévues par le dernier aliéna de l'article L. 155-3 du code minier et spécifiques au droit minier.

#### **2.2.4. PERMETTRE LA RECHERCHE EN RESPONSABILITÉ DES SOCIÉTÉS-MÈRES**

La quatrième disposition vise, par la création d'un nouvel article L. 171-3 du code minier, à permettre, sur le modèle de l'article L. 512-17 du code de l'environnement pour les installations classées pour la protection de l'environnement, la recherche en responsabilité de la société-mère (mais également des sociétés « grand-mères » et « arrière-grand-mères »), en cas de défaillance éventuelle de la filiale exploitante, causée par une faute caractérisée de la maison-mère ayant conduit à une insuffisance d'actifs de la filiale, pour les mesures d'arrêt des travaux ainsi pour la réparation des dommages causés par son activité.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGEES**

Les quatre dispositions proposées font d'une part écho à la commission d'enquête du Sénat sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols, et d'autre part à la mesure PT8.1 « protection des écosystèmes et de biodiversité » proposée par la Convention Citoyenne pour le Climat, en particulier sur l'adoption d'un moratoire sur l'exploitation industrielle minière en Guyane.

Les dispositions par cet article, et les dispositions d'habilitation prévues à l'article suivant pour réformer plus globalement le code minier, concernent l'ensemble de l'activité minière, en métropole comme outre-mer, et permettront de mieux encadrer les projets miniers, quelque soit leur taille tout au long de leur vie y compris leur de phase d'arrêt de travaux et même postérieurement si nécessaire, et de s'assurer qu'ils seront conformes avec les engagements pris par la France en matière de protection de l'environnement et du climat.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Le dispositif vise à modifier le code minier par la modification d'articles existants et la création d'un nouvel article. Plusieurs dispositions reprennent, en les adaptant aux spécificités minières, des dispositions du code de l'environnement, et en particulier la législation pour la protection de l'environnement (extension de la police résiduelle, ou possibilité de rechercher les sociétés-mères notamment), afin de supprimer certaines dissymétries existantes entre les deux codes.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Les dispositions envisagées modifient les articles L. 161-1, L. 163-6 et L. 163-9 du code minier relatifs aux travaux miniers et à leur arrêt, et créent un nouvel article L. 171-3 dans le titre VII du livre Ier du code minier relatif à la surveillance administrative et à la police des mines. Elles renforcent la prise en compte des enjeux environnementaux et sanitaires pour les travaux miniers et leur arrêt pour rapprocher le niveau d'exigence avec celui prévu par le code de l'environnement.

### **4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS**

L'intégration de la santé publique dans les intérêts mentionnés à l'article L. 161-1, l'extension de la police résiduelle des mines à l'ensemble des intérêts mentionnés à l'article L. 161-1 du code minier pendant une durée de 30 ans, et non plus seulement aux risques d'atteinte, jusqu'à l'échéance du titre minier, aux biens et aux personnes, et la possibilité de rechercher la responsabilité des sociétés-mères de l'exploitant sont de nature à présenter un impact non négligeable pour les acteurs économiques concernés, dès lors que l'exploitation n'aurait pas été ou ne serait réalisées avec les meilleures techniques disponibles pour protéger l'environnement. Elles appellent principalement une bonne gestion, en application du principe pollueur-payeur, de l'activité minière tout au long de la vie du titre et des travaux de la part des entreprises pour réduire au maximum la probabilité d'occurrence d'un tel impact pendant ou après la fin de l'exploitation. L'esprit de ces évolutions est de se rapprocher, tout en gardant les spécificités inhérentes à la logique du code minier, des dispositions déjà existantes, dans le code de l'environnement, pour les installations classées pour la protection de l'environnement, auxquelles les exploitants sont soumis dès lors qu'ils

exploitent des ICPE sur leur site minier.

En ce qui concerne spécifiquement l'extension de la police résiduelle, un décret en Conseil d'Etat devra préciser ses conditions d'application, afin de ne pas faire peser sur l'exploitant des mesures relatives à des enjeux nouveaux dont l'exploitant ne serait pas à l'origine et qui n'avaient donc pas été analysés lors de la procédure d'arrêt de travaux.

Pour ce qui concerne les ajouts, autres que la santé publique, dans les intérêts protégés par le code minier, ils ne présentent pas d'incidences particulières étant donné d'une part l'importance du champ des intérêts déjà couverts précédemment, et d'autre part du fait que les intérêts halieutiques ou les enjeux relatifs aux câbles, réseaux ou canalisations enfouis ou posés peuvent d'ores et déjà être pris en compte dans le cadre de l'élaboration des études d'impact prévues dans la cadre des demandes d'autorisation d'ouverture de travaux miniers.

La soumission du dossier d'arrêt de travaux à une participation du public n'allonge donc pas la durée de procédure d'arrêt de travaux, étant donné d'une part qu'elle est déjà réalisée en pratique et d'autre part qu'elle se déroule en parallèle de la consultation des communes et des services de l'Etat concernés.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Les dispositions envisagées n'entraînent aucune charge sur les collectivités territoriales. La modification proposée de l'article L. 163-6 du code minier maintient, sans changement, la consultation des communes intéressées sur la déclaration d'arrêt de travaux.

L'extension des possibilités de recherches en responsabilité (police résiduelle et sociétés-mères) permet également de prévenir l'apparition de sites « orphelins » présentant des risques pour l'environnement.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La soumission du dossier d'arrêt de travaux à une participation du public n'aura pas d'impact sur les services instructeurs, étant donné qu'elle est déjà réalisée en pratique.

Les évolutions proposées en matière de recherche en responsabilité (police résiduelle et sociétés-mères), permettront au Préfet et à ses services de disposer d'outils juridiques adaptés pour rechercher si nécessaire la responsabilité des responsables et prescrire les mesures nécessaires à la protection des intérêts protégés par le code minier.

#### **4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

En ce qui concerne la participation du public lors de la procédure d'arrêt des travaux, celle-ci est d'ores et déjà réalisée en pratique par le préfet dès lors que le projet a un effet direct et significatif sur l'environnement. Cette participation du public se fait en parallèle des autres consultations. Elle permet au public de se prononcer sur les mesures d'arrêt de travaux envisagés par l'exploitant et d'éclairer le préfet sur les enjeux locaux avant que celui-ci ne prescrive à l'exploitant les travaux à réaliser dans le cadre de l'arrêt des travaux. Cela favorisera une meilleure acceptation de ces mesures d'arrêt de travaux, mais aussi, plus généralement, de l'activité minière dès lors qu'elle est exercée selon les meilleures techniques disponibles en matière de protection de l'environnement.

Enfin, il s'agit de réaffirmer le droit constitutionnel prévu par la charte de l'environnement à un environnement sain et à la prévention et réparation des dommages, pour les sites miniers arrêtés, existants et futurs en intégrant la santé publique à la liste des intérêts protégés par le code minier, afin de mieux protéger les populations riveraines des sites, et en permettant recherche en responsabilité (police résiduelle et sociétés-mères) plus étendue. Par ailleurs, la garantie de l'Etat propre au droit minier dans le cas de défaillance ou disparition de l'exploitant reste inchangée par le texte, dans les mêmes conditions qu'actuellement, de même que le dispositif de « pré-indemnisation » prévu dans certains cas de dommage minier.

#### **CONCERNANT L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**

Les dispositions proposées ne sont pas de nature à avoir pour effet, direct ou indirect, de favoriser un sexe au détriment d'un autre.

#### **4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Les dispositions ont pour objet de renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux et sanitaires pour les travaux miniers et leur arrêt pour rapprocher le niveau d'exigence avec celui prévu par le code de l'environnement. En ce sens, l'impact de ces dispositions sont donc considérées comme positive.

En particulier, l'ajout de la santé publique dans les intérêts protégés par le code minier permettra de mieux prendre en compte, tant lors de l'exploitation que lors de l'arrêt des travaux, les problématiques sanitaires en particulier en matière de dépollution des sols pollués par l'activité minière. La possibilité de rechercher la responsabilité de la société mère de l'exploitant, et la création d'une police résiduelle pendant trente ans après l'arrêt des travaux permettent également de limiter les risques de se retrouver avec des mines orphelines

dont l'impact post-exploitation resterait insatisfaisant.

## **5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1 CONSULTATIONS MENEES**

La Mission interministérielle de l'eau (MIE) a été saisie le 9 décembre 2019 et a rendu un avis favorable.

Le Conseil national de la transition écologique a émis un avis favorable le 23 novembre 2020 (29 voix pour, 1 abstention, 9 n'ayant pas participé au vote).

A titre facultatif, le Conseil général de l'économie a été consulté.

Le Conseil national d'évaluation des normes, et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2 MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.2.1 Mesures transitoires**

Les quatre dispositions entreront en vigueur à la publication de la loi.

#### **5.2.2 Effets sur les collectivités d'Outre-mer**

Les quatre dispositions s'appliquent à l'ensemble du territoire national, y compris en Outre-Mer, sauf disposition particulière déjà existante dans le livre VI du code minier concernant les articles qui seront modifiés par cet article.

#### **5.2.3 Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat sera nécessaire pour définir les conditions d'application de l'article L. 163-9 du code minier, en particulier les conditions permettant d'exercer la police résiduelle tenant compte de la situation telle qu'elle ressort des analyses conduites lors de l'arrêt des travaux.

## **Article 21 – Réforme du code minier – Mesure PT 8.1**

### **1. ETAT DE LIEUX**

#### **1.1. LE DROIT MINIER EN FRANCE, UN DROIT RÉGALIEN**

Le cadre juridique applicable aux mines est très ancien. Ses origines sont antérieures à la révolution française, à une époque où le roi s'efforçait de contenir les ingérences des seigneurs sur les droits de la couronne.

Après la révolution, une première loi sur les mines a été examinée par l'assemblée nationale puis décrétée le 12 juillet 1791 et promulguée le 28 du même mois. Sous l'empire, ensuite, cette loi a été abrogée et remplacée par la loi du 21 avril 1810 concernant les mines, les minières et les carrières. Cette loi a fondé les principes fondamentaux du droit minier français : la classification des mines et carrières, la notion de substance concessible, une redevance payée à l'Etat, la distinction entre propriété de la mine et propriété du sol, une surveillance par l'administration et l'établissement d'une police des mines.

Un premier code a été élaboré par le décret n° 56-838 du 16 août 1956 portant code minier. Il ne comportait qu'une partie législative. Ce n'est qu'en 2011 que le cadre législatif a été réorganisé à droit constant pour répondre aux derniers standards légistiques en la matière (code minier dit « nouveau »). La codification de la partie réglementaire menée également à droit constant avait été validée par la commission supérieure de codification mais a été suspendue quand la décision a été prise de procéder à la réforme du code.

Les substances minérales ou fossiles, dites « concessibles » et énumérées dans le code minier, relèvent du régime légal des mines mentionnées à l'article L. 100-1 du code minier. Leur prospection et leur exploitation sont autorisées par l'Etat, éventuellement sans l'accord du propriétaire du sol. L'Etat fixe les conditions d'exploration et d'exploitation. Le principe selon lequel l'usage du sous-sol en matière minière échappe au propriétaire du sol a d'ailleurs, en cohérence avec les dispositions de la loi de 1791 précitée, été affirmé par l'article 552 du code civil, dès sa promulgation en 1804.

Le code minier désigne ainsi nommément les substances présentant un intérêt général pour l'Etat, notamment du fait de leur rareté, de leur valeur économique voire de leur caractère stratégique, ainsi que, dans certains cas, les modalités d'exploitation dans le sous-sol profond qui nécessitent une maîtrise du foncier que seuls les pouvoirs publics peuvent organiser.

La notion de mine repose uniquement sur cette désignation des substances, que l'extraction se fasse à ciel-ouvert ou en sous-sol, que la substance exploitée le soit sous forme solide ou liquide. Sont notamment concernés les substances énergétiques (houille, hydrocarbures liquides ou gazeux, substances utiles à l'énergie atomique et aussi gîtes géothermiques), les métaux ferreux ou non, qui sont parfois distingués entre métaux de base (aluminium, cuivre, étain, nickel, plomb, zinc), métaux précieux (or, argent, platine, palladium) et autres métaux (métaux mineurs, métaux d'alliages, terres rares) et certaines autres matières susceptibles d'avoir un usage industriel (dioxyde de carbone, sel, soufre, fluorine, ...).

Par convention, les mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux sont parfois désignées sous le terme de « Mines H », le terme de « Mines M » étant utilisé pour les autres mines, qu'elles soient relatives à des ressources minérales énergétiques ou non.

Les autres substances, ne relevant pas du régime légal des mines, sont regroupées au sein de la catégorie des « carrières » (actuel article L. 100-2 du code minier). Depuis la loi n° 93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières, l'exploitation des substances de carrières relève de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) définie par le code de l'environnement. Cette législation régit, depuis lors, les autorisations relatives à leur ouverture ou à leur gestion (actuel article L. 331-1 du code minier). Le livre III du code minier a pour objet d'assurer une coordination entre les deux codes. Il définit ainsi les dispositions relatives au passage d'une substance de carrières à la catégorie des substances de mines (actuel article L. 312-1 du code minier prévoyant une telle possibilité par décret en Conseil d'Etat). Il précise également les outils du code minier mobilisables pour traiter les cas particuliers où les ressources connues et accessibles d'une substance de carrières particulière sont insuffisantes pour répondre aux besoins.

Dans ce dernier cas, le code minier prévoit la possibilité de créer des zones spéciales de carrières, définies par décret en Conseil d'Etat après enquête publique (actuel article L. 321-1 du code minier), dans lesquelles les dispositions du code minier permettant la prospection ou l'exploitation de substances sans le consentement du propriétaire du sol peuvent être mises en œuvre. Ces dispositions prennent la forme d'une autorisation de recherches (actuels articles L. 322-1 à L. 322-8 du code minier) ou d'un permis exclusif de carrières (actuels articles L. 332-1 à L. 332-6 du code minier).

Outre les substances minérales et fossiles énumérées par le code minier, relèvent également du code minier la recherche, la création, les essais, l'aménagement et l'exploitation de cavités souterraines naturelles ou artificielles ou de formations souterraines naturelles présentant les qualités requises pour constituer des réservoirs étanches, ou susceptibles d'être rendus tels, en vue du stockage de gaz naturel, d'hydrocarbures liquides, liquéfiés ou gazeux ou de produits chimiques à destination industrielle, ainsi que la recherche et l'exploitation de gîtes géothermiques.

Par ailleurs, pour le stockage géologique de dioxyde de carbone, introduit dans le code de l'environnement par l'article 80 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, les formations géologiques aptes au stockage sont assimilées à des mines ou des gisements miniers et les travaux de recherches aux travaux de recherches de mines.

Le cas des granulats marins est spécifique, bien que s'agissant de substances relevant du régime légal des carrières, leur gestion relève du code minier. Leur statut juridique a été défini par la loi n° 76-646 du 16 juillet 1976 relative à la prospection, à la recherche et à l'exploitation des substances minérales non visées à l'article 2 du code minier et contenues dans les fonds marins de domaine public métropolitain, dont l'article 1 dispose que : « la recherche et l'exploitation des substances minérales non visées à l'article [L. 111-1] du code minier et contenues dans les fonds marins appartenant au domaine public métropolitain sont soumises au régime prévu par le code minier pour les gisements appartenant à la catégorie des mines ». Cette même loi, dans sa version initiale, écartait de son champ d'application les « exploitations d'amendements marins ». Cette exemption a été supprimée par la loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines. L'extraction de ces matériaux, granulats siliceux comme substances calcaires, ne peut donc plus être réalisée qu'après obtention d'un titre minier.

En application des lois n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles et n° 76-655 du 16 juillet 1976 relative à la zone économique et à la zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, remplacées par l'ordonnance n° 2016-1687 relative aux espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française qui rassemble dans le droit français de manière formelle et appropriée les principes de délimitation des espaces maritimes français et consolide les dispositions sur l'exploration et l'exploitation dans la zone économique exclusive (ZEE) et sur le plateau ratifiée par le parlement en 2017, le cadre défini par le code minier s'applique également, d'une part, aux plates-formes et autres engins d'exploration ou d'exploitation, ainsi que leurs annexes, et, d'autre part, aux bâtiments de mer qui participent directement aux opérations d'exploration ou d'exploitation sur le plateau continental et la zone économique exclusive, dans les mêmes conditions que s'ils se trouvaient en territoire français métropolitain.

Par ailleurs, en cohérence avec les engagements climatiques pris dans le cadre de l'accord de Paris et en particulier avec l'objectif de lutte contre le changement climatique, la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement a prévu l'interdiction de l'attribution de nouveaux permis de recherche d'énergies fossiles, qu'il s'agisse de gaz, de pétrole ou de charbon, et a limité le renouvellement des concessions existantes à 2040. Il a également interdit de manière définitive la recherche ou l'exploitation des gaz de schistes.

Enfin, les dispositions actuelles n'imposent pas que les litiges relatifs à la délivrance des titres et autorisations miniers soient systématiquement soumis au contentieux de pleine juridiction.

## **1.2. CODE MINIER, CODE DE L'ENVIRONNEMENT ET CODE DE L'URBANISME**

Jusqu'à présent, les codes de l'environnement, le code de l'urbanisme et le code minier étaient soumis au principe de « l'indépendance des législations ». Chaque code est censé couvrir un secteur, sans aucune interférence entre eux. Mais cette situation n'est plus vraie, des liaisons s'étant établies depuis entre les différents codes. De plus, suite à la montée en puissance de la décentralisation, de l'autonomie des territoires (Cf. notamment l'Outre-mer au point 1.4) et des préoccupations environnementales, le principe de « l'indépendance des législations » est remis en cause. Le principe selon lequel les « titres miniers » emportent l'accord du propriétaire du sol est également remis en question. Dans la pratique, les opérateurs sont conduits à recueillir son consentement « à l'amiable », notamment les agriculteurs en métropole. La Guyane fait exception, les exploitations minières, pour la plupart aurifères, se trouvant sur le domaine privé forestier de l'Etat.

En Guyane, tout particulièrement, les liens entre les codes de l'environnement et minier touchant notamment les documents de planification comme le schéma départemental d'orientation minière (SDOM) et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ne sont pas précisés au plan juridique. Les enquêtes publiques et les participations du public prévues au code minier renvoient directement aux dispositions du code de l'environnement. De même, l'octroi des permis exclusifs de recherches est soumis à participation du public par le code de l'environnement.

Il convient ainsi de revoir la cohérence entre les trois codes.

## **1.3. CODE MINIER ET UNION EUROPÉENNE**

L'Union européenne ne réglemente pas le régime juridique des mines avec un texte spécifique. Toutefois, des directives ou règlements voire des arrêts de Justice peuvent impacter les activités minières, en particulier les travaux.

Ainsi la directive n° 2011/92/EU du 13/12/2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement soumet systématiquement à évaluation environnementale les « exploitations minières à ciel ouvert lorsque la surface du site dépasse 25 hectares » (Annexe I) et au cas par cas « les carrières, exploitations minières à ciel ouvert » et « exploitations minières souterraines » (annexe II). Cette directive a été transposée en France par l'article L. 122-1 du code de l'environnement, précisé par voie réglementaire par l'article

R. 122-2 et son annexe. De même, la directive n° 2006/21/CE du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive, transposées en 2010 dans le code de l'environnement et le code minier et ses décrets d'application, encadre les installations de stockages de déchets des mines, et la directive n° 2013/30/UE du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer, transposée en 2015 et 2016 dans le code minier et ses décrets d'application, encadre toutes les opérations de travaux de forages pétroliers et gaziers en mer.

L'arrêt *Promoinpresa* du 14 juillet 2016 de la Cour européenne de Justice juge non conforme au droit de l'Union une procédure de renouvellement automatique (sans mise en concurrence) de concessions d'occupation domaniale destinée à l'exercice d'activités économiques sur le domaine public. Le Conseil d'Etat estime que cette jurisprudence s'applique aux activités minières. Les articles 106 107 du TFUE sont applicables.

#### **1.4. L'OUTRE-MER**

##### **I. Dispositions communes à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et à Mayotte**

Le régime est le même que celui applicable en métropole. L'État délivre les titres miniers (ministre chargé des mines, voire premier ministre pour les décrets) et les autorisations d'exploitation (préfet).

Des dispositions spécifiques existent :

- les autorisations d'exploitation qui ne sont délivrées qu'à terre (L. 611-2) ;
- les permis d'exploitation ne peuvent pas être délivrés sur le plateau continental ou la zone économique exclusive (L. 611-2) ;
- En vertu de l'article L. 611-1, toute substance de mines et de gîtes géothermiques à haute température, à l'exception des hydrocarbures liquides et gazeux, peuvent être exploités dans le cadre de permis d'exploitation et d'autorisation d'exploitation.
- la commission départementale des mines, instituée par l'article 68-19 de l'ancien code minier, où sont examinés toutes les demandes de titres à terre et en mer et d'autorisations d'exploitation en Guyane ;
- le schéma départemental d'orientation minière, régi par les articles L.621-1 à L. 621-7, délimite les zones interdites à l'activité minière et sous contraintes. Il ne s'applique pas en mer.

La délivrance des titres miniers en mer (également sur le plateau continental et la zone économique exclusive) relève de la compétence de la région en dehors des demandes portant

sur des minerais ou produits utiles à l'énergie atomique (L. 611-31). La région prend les décisions énumérées à l'article L. 611-31 après avis du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies et doit les motiver si elle s'en écarte (L. 611-32).

## **II. Saint-Barthélemy**

Le nouvel article L. 631-1 du code minier prévoit que les dispositions communes à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et à Mayotte regroupées au sein du titre Ier du livre VI du code minier s'appliquent à Saint-Barthélemy. L'État conserve donc la compétence d'attribution des titres miniers à terre ainsi que pour les AEX et PEX. Les titres miniers en mer, comme dans les collectivités relevant de l'article 73 de la constitution, sont délivrés par la collectivité.

## **III. Saint-Martin**

Les dispositions des articles LO 6311 à LO 6314-6 du code général des collectivités territoriales sont dans l'ensemble identiques à celles concernant Saint-Barthélemy. Toutefois dans les domaines susceptibles d'être réglementés par la collectivité, l'environnement n'y figure pas.

Le nouvel article L. 641-1 du code minier rend applicables à Saint-Martin les dispositions communes à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et à Mayotte avec les mêmes réserves que pour Saint-Barthélemy.

## **IV. Saint-Pierre-et-Miquelon**

Sous réserve de l'article LO 6414-1 du code général des collectivités territoriales, selon lequel la collectivité « fixe les règles applicables en matière d'impôts, droits et taxes (...) et urbanisme, construction » et qu'elle « peut adapter les lois et règlements en vigueur localement », « les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon » (LO 6413-1 du code général des collectivités territoriales).

Le code minier s'applique à terre en vertu de l'article LO 6413-1 du code général des collectivités territoriales. L'État délivre donc les titres miniers.

Selon les termes de l'article LO 6414-3 du code général des collectivités territoriales, l'État peut concéder, sous réserve des engagements internationaux de la France, à la collectivité l'exercice des compétences, en vertu d'un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'État pris après avis du conseil territorial en mer. Un tel cahier des charges n'a jamais été adopté.

## **V. Terres australes et antarctiques françaises**

Les articles L. 661-1 et L. 661-2 introduits dans le nouveau code minier prévoient que ce dernier s'applique aux Terres australes et antarctiques françaises.

Le régime encadrant les activités minières s'applique dans les Terres australes et antarctiques françaises comme sur le territoire métropolitain sauf droit d'entrée et de séjour des étrangers (article L. 661-2). L'État reçoit par conséquent la compétence de délivrer les titres miniers à terre et en mer.

## **VI. La Polynésie française**

La loi organique n° 2004-192 du 27/02/2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, notamment le 4° de son article 14, réserve à l'État comme domaine de compétence en matière minière que les seules « matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides ou gazeux ».

Les matières classées stratégiques sont listées dans une décision du Président de la Communauté en date du 14/04/1959. Elle contient pour l'heure les minerais ou produits utiles à l'énergie atomique et les hydrocarbures liquides ou gazeux.

A l'exception du régime applicable aux matières stratégiques, le droit minier de la Polynésie française est régi (terre, domaine public maritime, ZEE) par les « lois du pays » adoptées par l'assemblée de la collectivité. Par contre, l'État est compétent sur le plateau continental au-delà des 200 milles marins des lignes de base.

## **VII. La Nouvelle-Calédonie**

L'État est compétent pour les seules substances mentionnées au 1° de l'article 19 du décret n° 54-1110 du 13/11/1954 portant réforme du régime des substances minérales dans les territoires d'outre-mer (L. 681-1 et article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie), à savoir les substances utiles aux recherches et réalisations concernant l'énergie atomique telles qu'elles sont énumérées dans un décret en Conseil d'État (...) et les installations qui en font usage.

Le décret n° 56-992 du 28/09/1956, pris en application du code minier de 1956 et définissant les substances utiles à l'énergie atomique, énumère ces substances.

La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes :

- réglementation et exercice des droits d'exploration, d'exploitation et de gestion et de conservation des ressources naturelles non biologiques de la ZEE.
- réglementation relative aux hydrocarbures, chrome, nickel et cobalt (article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) qui a donné lieu à l'élaboration, pour ces trois dernières substances, d'un code minier de Nouvelle-Calédonie.

L'État est seul compétent pour réglementer et exercer les droits d'exploration, d'exploitation et de gestion et de conservation des ressources naturelles de la partie du plateau continental situé au-delà des 200 milles marins des lignes de base.

### **VIII. Îles Wallis et Futuna**

L'article L. 691-1 du code minier soumet l'exploration et l'exploitation des substances minérales ou fossiles à Wallis et Futuna, aux livres Ier à l'exception de ses titres VIII (sécurité et santé au travail) et IX (autres dispositions sociales), III à l'exception de son titre V (réglementation sociale) et IV et V du code minier, « dans le respect des compétences dévolues à cette collectivité ».

En matière minière, demeurent l'article 40 du décret n°57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna : « l'assemblée prend des délibérations portant réglementation territoriale dans les matières suivantes : (...) 21° modalités d'application du régime des substances minérales (...) », qu'elle n'a pas, à ce jour, adoptée.

Certaines dispositions datant des années 1950, aujourd'hui obsolètes, n'ont pas été supprimées.

### **IX. Île de Clipperton**

Le code minier, en tant que texte législatif national, s'applique dans son intégralité sur l'île de Clipperton. L'État délivre les titres miniers à terre et en mer.

## **1.5 Les industries extractives en France**

Situés en amont de la chaîne de valeur, les industriels français qui produisent, transforment et recyclent les matières premières minérales constituent un maillon indispensable de l'approvisionnement d'industries aval aussi capitales que la construction, l'aéronautique et l'espace, la défense, l'automobile, la mécanique, les composants électroniques ou les énergies renouvelables. A ce titre, la filière mines et métallurgie est un important moteur transversal de l'économie française - 36 Mds€ de chiffre d'affaires, 110 000 emplois industriels directs pour une valeur ajoutée de 11 Mds.

Au regard de la concurrence sur les ressources minérales qui ne cesseront de croître avec le développement de la population mondiale, des nouveaux usages, des mobilités, des nouveaux besoins liés à la transition bas-carbone, des risques d'approvisionnement concernant certains alliages critiques ou souverains<sup>46</sup>, ou aux tensions sur divers matières premières et minerais, il apparaît nécessaire d'assurer notre indépendance et de renforcer la résilience de l'économie

---

<sup>46</sup> Au sens des métaux nécessaires pour les productions liées à la Défense ou à l'énergie nucléaire

nationale et européenne en sécurisant nos circuits d’approvisionnement, depuis l’étape de l’extraction des matières premières jusqu’à leur recyclage et leur réutilisation.

L’accélération de la production et de la valorisation sur le territoire européen de matières premières est donc un axe stratégique de la résilience et de la performance économique de nos industries nationales et européennes. Cette approche nécessite une production durable et compétitive alliant la valorisation des matières premières primaires sur la base d’une gestion dynamique et modernisée des ressources du sous-sol et des matières premières secondaires issues des gisements de chutes et rebuts de production, de produits en fin de vie et de déchets, leur valorisation systématique via leur recyclage sur le territoire de l’Union au profit des filières industrielles européennes doit être soutenue.

L’exploitation minière de ressources minérales non énergétiques en métropole ne concerne plus que le sel (16 exploitations, 4,5 Mt/an), la bauxite (115 kt/an) et les calcaires bitumineux (1,8 kt/an). Un concentré d’étain-tantale-niobium est valorisé en tant que coproduit d’une carrière de kaolins à Echassières dans l’Allier.

A ce jour en métropole, on ne compte plus que deux permis exclusifs de recherches (PER) de mines métalliques valides (PER dans l’Allier pour le lithium, le tantale et l’étain – PER dans la Haute-Vienne pour l’or et substances connexes).

Ces permis de recherche reposent essentiellement sur des indices miniers identifiés au regard des besoins de l’industrie française des années 1980-1990. Le potentiel minier métropolitain reste donc mal connu au regard des métaux de la transition bas-carbone et numérique. Dans ce contexte, il y a un enjeu à soutenir les projets d’exploration sur le territoire, prérequis indispensable à l’exploitation de nouvelles ressources pour répondre aux mutations industrielles.

Les substances minières métalliques présentant en France le plus fort potentiel de développement sont le tungstène, l’antimoine et l’or. Les gisements à minéralisation de plomb-zinc sont également susceptibles de faire l’objet de projets miniers car ils peuvent contenir des teneurs économiques en argent ou en métaux critiques comme le germanium ou encore le gallium. Plus récemment, des opportunités ont été présentées par des opérateurs sur le coltan (niobium et tantale) en Guyane, le lithium et l’hélium.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVI**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Au regard de l'ambition de transition écologique, le code minier actuel ne permet pas à la France de répondre aux enjeux correspondants : mieux maîtriser les impacts environnementaux, et se donner les moyens d'accéder aux ressources minières nécessaires au développement des énergies vertes et au numérique.

La dernière révision du code minier datant de 1994, il était nécessaire d'adapter spécifiquement ce code dans la lettre et l'esprit aux enjeux de développement durable et de participation du public.

En particulier, la législation actuelle n'est pas satisfaisante sur les points suivants :

- L'inexistence d'un cadre intégrateur permettant de définir une politique cohérente pour la gestion des ressources du sous-sol ;
- Une première phase, dédiée à l'attribution de droits fonciers, qui se faisait principalement sur la base des capacités techniques et financières des opérateurs miniers, prenant mal en compte les enjeux d'économique, environnementaux et sociaux, ainsi que de participation du public ;
- Une seconde phase d'autorisation et d'encadrement des travaux miniers, qui pourrait être améliorée sur différents points, notamment une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux et sanitaires, et mieux assurer l'après-mine et garantir la bonne réalisation de l'arrêt des travaux.

Sur ce point, les dispositions relatives aux travaux miniers, à leur arrêt, et enfin à la surveillance des risques post-exploitation datent de la fin des années 1990. Elles n'ont ainsi été que marginalement modifiées depuis, au contraire par exemple des dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui ont été largement renouvelées aux cours des dernières années, en particulier pour renforcer la protection de l'environnement et la santé des populations riveraines des sites, mais également pour simplifier les procédures en gardant un niveau d'exigence comparable.

L'inventaire réalisé par l'Etat en 2012 dans le cadre de la directive 2006/21/CE sur la gestion des déchets de l'industrie extractive a permis d'identifier près d'une trentaine d'anciens sites miniers, certains arrêts depuis plusieurs dizaines d'années, pouvant présenter des risques pour l'environnement et la santé humaine et sur lesquels l'Etat a engagé depuis des évaluations détaillées des impacts environnementaux et des risques sanitaires. La Commission d'enquête du Sénat sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols a ainsi recommandé, dans son rapport rendu en septembre 2020, de mettre un terme aux asymétries

entre le code minier et le code de l'environnement en matière de responsabilités des exploitants et de prévention des risques sanitaires et environnementaux, y compris lors des travaux d'exploitation.

- Des manques dans les dispositifs répressifs dédiés à la lutte contre l'orpaillage illégal ;
- La nécessité de mieux concilier les enjeux économiques, sociaux et environnementaux en Guyane.

Enfin, il est proposé que l'ensemble des litiges relatifs à la délivrance des titres et autorisations miniers soient soumis au contentieux de pleine juridiction, ce qui permettra au juge de se prononcer à la date de sa décision.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.2.1. PERMETTRE UNE GESTION DYNAMIQUE ET TRANSPARENTE DU SOUS-SOL**

La réforme doit en premier lieu établir un cadre permettant à l'Etat de gérer les ressources minières dans un objectif de développement durable des territoires et de la Nation.

Ce cadre devra se traduire par l'établissement d'une politique minière révisée et mise-à-jour régulièrement, qui devra s'inscrire dans la stratégie économie circulaire et plan de programmation des ressources. Il devra également prévoir des dispositifs d'information du public en temps réel sur les titres attribués.

### **2.2.2. MIEUX INFORMER QUANT AUX ENJEUX ET EFFETS DE L'ATTRIBUTION DE TITRES MINIER, FAVORISER L'ÉMERGENCE DE PROJETS MIEUX CONCERTÉS**

Le droit minier existant est construit sur la distinction entre le titre minier (le droit foncier permettant d'exploiter une ressource nationale) et les travaux, qui font l'objet d'une autorisation spécifique, prenant en compte l'ensemble des enjeux en cause (environnement, risque, santé...). Dans la pratique, l'attribution du droit foncier constitue un moment d'inquiétude et de controverse pour le public, qui peut penser que l'attribution d'un titre vaudrait autorisation définitive. La réforme doit permettre de clarifier cet aspect, permettre de pouvoir organiser la concertation, mais aussi d'aborder les aspects économiques, environnementaux et sociaux du projet en amont.

La réforme du code doit donc :

- Adapter la terminologie, afin d'afficher le simple droit foncier qui s'attache au titre minier, et d'éviter, par ailleurs, une confusion avec les concessions de service public ;

- Prévoir une étape de concertation au moment de l’attribution dudit droit foncier, en fournissant les informations environnementales, économiques et sociales relatives au projet qui pourrait émerger, de manière proportionnée à son ampleur – cette étape associant le public et les collectivités territoriales ;
- Pouvoir adjoindre des exigences environnementales au titre, par un cahier des charges spécifique – ces exigences seraient complémentaires aux règles environnementales opposables au titulaire lorsqu’il demandera l’autorisation de réaliser des travaux ;
- Permettre, lorsque nécessaire, la création d’instances permettant aux parties prenantes de suivre le devenir du titre ;
- Etablir un principe de proportionnalité entre les enjeux de la décision et les démarches administratives ;
- Le cas échéant, de pouvoir refuser la demande en cas de doute sérieux concernant la possibilité de procéder à l’exploration ou à l’exploitation du type de gisement visé sans porter une atteinte grave aux intérêts protégés par le code minier.

### *Exploration*

Pour l’exploration, la phase d’attribution du droit foncier (titre exclusif de recherche) devra permettre :

- de fournir très en amont des informations sur les activités d’exploration qui pourraient ensuite être autorisées une fois le titre attribué,
- de fournir des éléments sur l’exploitation future, si un gisement venait à être découvert, notamment le type d’exploitation plausible;
- d’aborder les aspects sociaux, économiques et environnementaux de ces points ;
- de permettre une concertation, faisant le cas échéant appel à un garant ;

### *Exploitation*

Pour l’exploitation, la phase d’attribution du droit foncier (titre exclusif d’exploitation) devra permettre :

- d’associer pleinement le public en abordant les aspects économiques, sociaux et environnementaux, directs ou indirects, liés aux travaux futurs, s’ils étaient autorisés ensuite ;
- de proposer les mesures permettant d’atténuer les impacts négatifs et d’amplifier les impacts positifs ;
- de proposer dès cette phase, au regard des possibilités d’exploitation envisageables, les mesures d’évitement, de réduction ou de compensation environnementales ;
- d’inclure à cette réflexion, s’il y a lieu, les aménagements et la logistique nécessaire à l’exploitation de la mine, même lorsqu’ils se trouveraient à l’extérieur du périmètre de la demande ;

- de statuer sur les possibilités techniques et économiques d’exploiter le gisement dans les conditions de marché prévisibles pendant sa durée de vie,
- de mieux motiver la décision, notamment d’adapter la durée du titre selon l’échéance prévisible du gisement par des méthodes d’exploitation économiquement et techniquement optimales, sans excéder 50 ans.

Ces évolutions relatives à la phase d’attribution des titres seront sans préjudice des règles et dispositifs relatifs à la phase d’autorisation des travaux, ces derniers également soumis à la participation du public selon les règles du code de l’environnement.

En outre, le « droit de suite », c’est-à-dire la priorité ensuite donnée à l’inventeur du gisement pour l’attribution d’un titre d’exploitation, devra être précisé :

- le « droit de suite » ne constitue pas une garantie d’obtenir de l’État le titre d’exploitation ou l’autorisation de travaux, qui peuvent être refusés pour l’ensemble des motifs légaux existants ;
- dans l’hypothèse où le titre exclusif d’exploitation serait refusé à l’inventeur, et ultérieurement attribué à un autre opérateur, l’inventeur est alors bénéficiaire d’une indemnité.

### **2.2.3. MIEUX ENCADRER LES TRAVAUX MINIERs, LEUR ARRÊT ET LA GESTION DES RISQUES POST-EXPLOITATION**

Concernant les travaux miniers, c’est-à-dire l’activité physique d’exploration ou d’exploitation, ces derniers sont soumis à l’ensemble des dispositions du droit de l’environnement français et européen, notamment en matière de participation du public. Lorsqu’ils peuvent présenter des dangers et des inconvénients graves, ils doivent être autorisés par une décision spécifique, l’autorisation d’ouverture de travaux miniers. Au-delà des exigences existantes, la réforme du code minier doit prévoir, en sus de celles déjà prévues par l’article 20, des mesures supplémentaires telles que :

- l’intégration des travaux miniers dans l’autorisation environnementale, afin d’harmoniser les procédures administratives d’instruction des dossiers de demande d’autorisation, de contrôle, de sanction et d’exercice de la police spéciale entre les sites miniers et les ICPE ;
- l’extension des garanties financières, existantes aujourd’hui dans le code minier et limitées aux installations de stockage de déchets, l’arrêt des travaux de l’ensemble du site après fermeture, à la surveillance du site et aux interventions en cas d’accident.

Une disposition permet aussi de rendre possible la reprise pour son exploitation par un exploitant les installations de surveillance aujourd’hui gérées par l’Etat pour la surveillance des risques résiduels, tout en clarifiant les responsabilités de reprise entre cet exploitant et l’Etat.

Ainsi, plusieurs dispositions sont ainsi prévues, avec pour objectif principal de rapprocher le niveau d'exigence en termes de protection de l'environnement du code minier de celui du code de l'environnement.

#### **2.2.4. MIEUX CONTRÔLER ET LUTTER CONTRE L'ORPAILLAGE ILLÉGAL**

La réforme se donne pour objectif de donner de créer des moyens juridiques plus adaptés au contrôle et à la lutte contre l'orpaillage illégal. Cela demanderait :

- D'étendre le champ des agents compétents pour constater les actives minières réalisées sans droit ni titre,
- De prendre en compte les temps de trajet en Guyane dans le calcul de la durée d'une garde à vue,
- De renforcer les sanctions applicables, notamment dans les espaces naturels protégés.

#### **2.2.5. REVOIR L'ENCADREMENT DES PROJETS MINIERS DE PETITE TAILLE EN OUTRE-MER, ET RÉNOVER LE SCHEMA DÉPARTEMENTAL D'ORIENTATION MINIÈRE EN GUYANE (SDOM)**

L'objectif est de faciliter les démarches des artisans mineurs, sans remettre en cause les exigences environnementales, notamment :

- En permettant aux autorisations d'exploitation (AEX) d'avoir une autre forme que celle d'un rectangle ou d'un carré ;
- En intégrant l'autorisation de travaux dans le permis d'exploitation (PEX) et en révisant les dispositions relatives à la durée du PEX,
- En conservant le régime existant pour l'attribution des titres exclusifs de recherche (TER) préalables au PEX.

Concernant la Guyane, l'objectif est de pouvoir prendre en compte l'ensemble des enjeux du territoire pour développer une politique minière équilibrée, notamment par l'outil principal existant, le SDOM :

- inclure les questions économiques et sociales dans les aspects pris en compte pour établir le schéma ;
- définir des contraintes supplémentaires en matière d'exploitation et d'environnement dans des zones spécifiques, afin de mieux gérer les effets cumulés de ces petites exploitations et de reprendre des zones dégradées par l'activité illégale,

La réforme doit enfin associer le grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Différentes options ont été envisagées :

Option 1 : Ne prendre aucune mesure et conserver l'état du droit actuel

Dans son rapport du 3 août 2017 (page 20) examinant la pertinence du maintien de la consultation obligatoire du Conseil d'Etat pour certains projets d'actes non réglementaires., le Conseil d'Etat a appelé à une « refonte du droit minier », le droit actuel étant qualifié « en état de déshérence ». De fait, le Conseil d'Etat régule, lors de l'examen des dossiers individuels, les dispositions actuelles, comportant de nombreuses lacunes et incertitudes, comme les obligations liées à la consultation du public et au principe de concurrence.

Non seulement se posent des problèmes de « principes » qui doivent être rendus explicites et approuvés par le législateur, mais de « procédures » dont les axes essentiels doivent être mentionnés dans le code à jour, avant d'être déclinés par voie réglementaire.

Option 2 : Codification à droit constant

Cette option a été mise en œuvre en 2011 donnant lieu à une ordonnance, qui a été ratifiée par le parlement en 2017. Bien que cette codification ait été bénéfique pour la compréhension du code et validée par la Commission supérieure de codification, elle ne s'est pas révélée suffisante, eu égard aux nombreux non-dits et incertitudes que comporte l'actuelle partie législative. De façon primordiale, la prise en compte des préoccupations environnementales, la consultation du public et l'explicitation des critères de sélection sont appelées à être drastiquement renforcées. Les dispositions juridiques aujourd'hui en vigueur apparaissent en effet totalement obsolètes et ne déroulent pas clairement les principes fondateurs du droit minier français.

#### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Le dispositif retenu est par conséquent la refonte de la partie législative permettant d'amender et clarifier l'état du droit. Il porte sur :

- l'énonciation des principes du modèle minier français, inexistant dans le code actuellement, notamment le fait que les mines n'appartiennent pas au propriétaire du sol ;

- la refonte de la partie consacrée à la recherche de mines, introduisant un mémoire environnemental, économique et social dès l’instruction du titre minier ;
- la refonte de la partie dédiée à l’exploitation soumise également à une étude de faisabilité environnementale, économique et sociale ;
- la refonte des dispositions s’appliquant à la prolongation, mutation, fusion, extension des titres miniers ;
- d’assurer un meilleur encadrement des travaux miniers, de leur arrêt des travaux et de la gestion des risques post-exploitation ;
- la modernisation des infractions et des sanctions pénales liées aux activités minières légales et illégales ;
- la modernisation des dispositions juridiques applicables aux départements d’Outre-mer, en vue notamment d’intégrer le droit européen ;
- réformer les dispositions sur le stockage souterrain calorifique d’une part et d’autre part le régime de stockage souterrain, ainsi que les substances de mines, par rapport au volet hydrogène..

Il est proposé d’apporter plusieurs modifications à la transcription juridique de la mesure PT8.1 : protection des écosystèmes et de biodiversité relative à l’adoption d’un moratoire sur l’exploitation industrielle minière en Guyane proposée par la CCC, afin de répondre aux enjeux portés par ladite mesure.

A l’appui de leur proposition, les membres de la convention citoyenne soulignaient l’impact des miniers industriels envisagés en Guyane au regard de la déforestation qu’ils induiraient dans un écosystème remarquable tel que la forêt tropicale amazonienne et de facto le bilan carbone négatif que ces deniers. Ils ont également relevé la nécessité d’avoir une convergence de vue entre le développement de projets miniers avec nos engagements climatiques et notamment l’Accord de Paris.

Aussi, au regard des difficultés nécessité de définir la notion de mine industrielle, de préciser le type d’autorisations interdites — permis de recherche ou permis d’exploitation — et du principe d’égalité entre les territoires, il est apparu pour rendre cette proposition cohérente avec nos objectifs de protection de l’environnement et de réduction des émissions de GES qu’une adaptation du code minier actuel dans son ensemble s’avérait nécessaire.

Il est donc proposé de réformer le code minier actuel afin de conforter et refondre le modèle minier français qui confie à l’État la gestion des ressources minières dans un objectif de développement durable des territoires et de la Nation en vue notamment de l’articuler avec les engagements de la France en matière climatique conformément à l’article L. 100-4 du code de l’énergie et à la loi n° 2016-786 du 15 juin 2016 autorisant la ratification de l’accord de Paris adopté le 12 décembre 2015. Cette réforme permettra donc de :

- faire évoluer le régime minier pour que les enjeux environnementaux, économiques et sociaux soient pris en compte dans les décisions minières en imposant que l’octroi, l’extension ou la prolongation de titres miniers, soit précédé d’une analyse environnementale, économique et sociale ;
- mieux encadrer les travaux miniers, de leur arrêt des travaux et de la gestion des risques post-exploitation notamment au sein des territoires sensibles et remarquables tels que la Guyane ;
- revoir l’encadrement des projets miniers de petite taille en outre-mer et rénover le schéma départemental d’orientation minière en Guyane notamment au regard des enjeux de protection des écosystèmes et de biodiversité.
- soumettre les litiges relatifs à la délivrance des titres et autorisations miniers systématiquement au contentieux de pleine juridiction

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Les innovations juridiques représentent les trois quarts du projet de code, les autres dispositions étant inchangées, notamment celles portant sur la recherche et l’exploitation en mer, fouilles et levés géophysiques, la partie dédiée aux carrières, droits et obligations liées à l’activité minière.

Le premier impact du code minier sera son alignement sur la Charte de l’environnement ajouté au préambule de la constitution en 2004 : analyse environnementale, accès à l’information environnementale, réhabilitation des sites exploités ou explorés, participation des citoyens à l’instruction des titres et autorisations miniers, soumission des travaux miniers à l’autorisation environnementale, évaluation environnementale des projets miniers même en amont.

Les nouveaux textes sont introduits directement comme le modèle français minier, se substituent directement aux anciens (recherche, exploitation) ou modifient de façon significative les articles existants (infractions et sanctions pénales, départements d’Outre-mer).

Les travaux poursuivis n’entraînent aucun effet sur la réglementation européenne ou les conventions internationales. Par contre, une mise en cohérence des codes minier, de l’environnement et de l’urbanisme doit être envisagée comme indiqué au point 1.2 de la présente notice.

S’agissant du code minier lui-même, les dispositions de l’ancien code minier encore en vigueur seront abrogées (permis d’exploitation en métropole).

## 4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Les mesures proposées auront un impact globalement positif pour les entreprises, en ce qui concerne la gestion de leurs demandes, la durée d'instruction de leurs demandes la prise en compte de leur intégration au sein des territoires.

La réduction des délais d'instruction des demandes des titres miniers fait partie des attendus de la réforme du code minier au même titre qu'une amélioration de la transparence, de la participation du public et d'une prise en compte accrue des enjeux environnementaux dans les décisions relatives aux titres mines. Les industriels pourront ainsi planifier plus efficacement leurs opérations et réduire les risques financiers afférents au développement d'un projet minier.

L'analyse environnementale, économique et sociale permettra d'accroître la transparence, la participation du public et offrira de meilleures garanties quant à l'intégration sur tous les axes du développement durable au sein des territoires.

Il est attendu que les délais d'octroi d'un permis exclusif de recherches soient de l'ordre de 11 mois en métropole et de 12 mois en Guyane en l'absence de concurrence soit moins de 10 % de la durée du tiers à octroyer. Pour les concessions, on peut escompter un délai de 9 mois, soit moins de 2,5 % de leur durées moyenne (30 ans).

La possibilité de refuser une demande de titre introduite dans le projet présente un impact qui peut être considéré comme négatif par les entreprises en ce qu'elle limite la liberté d'entreprendre. Il s'agit toutefois de concilier enjeux économiques et enjeux environnementaux, en évitant une situation parfois rencontrée actuellement de titulaires de titre minier dans l'incapacité de démontrer la possibilité de procéder à des travaux sans porter une atteinte disproportionnée à l'environnement, et pour lesquels le préfet est donc conduit à refuser les demandes d'autorisation de travaux.

L'impact de l'extension des garanties financières à l'arrêt des travaux de l'ensemble du site après fermeture, à la surveillance du site et aux interventions en cas d'accident, sera étudié en détail dans l'étude d'impact de l'ordonnance.

Avec l'intégration de l'autorisation de travaux miniers dans l'autorisation environnementale, les demandes d'ouverture de travaux miniers seront ainsi instruites comme les demandes d'autorisation relevant de la loi sur l'eau ou des installations classées pour la protection de l'environnement, tout en conservant un niveau d'exigence de protection de l'environnement au moins comparable. De plus, lorsqu'une entreprise aura également à implanter des ICPE sur son site minier, elle n'aura plus qu'un seul dossier à déposer, couvrant à la fois les aspects « mines » et ICPE, et non plus deux dossiers à déposer en parallèle.

Enfin, l'instauration d'un recours de plein contentieux pour les sujets miniers induira un coût supplémentaire pour les requérants par rapport au système actuel de recours pour excès de pouvoir, le recours de plein contentieux impliquant, en général, le ministère d'avocat.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

En-dehors des collectivités territoriales d'Outre-mer traitées au point 5.2, la participation au cours de l'instruction des titres et autorisations miniers des autres collectivités et leur consultation sont devenues systématiques. Toutefois, aucune charge liée aux procédures n'est imputée aux collectivités dans le cadre de la réforme, les services déconcentrés et centraux de l'Etat se chargeant de l'instruction des titres et autorisations miniers, des travaux miniers et de l'après-mines. Elles sont membres de commissions de suivi des activités minières sur les sites intéressant leur territoire.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les dispositions réglementaires formaliseront les processus d'instruction. Néanmoins les bases de ces processus plus rationnels sont posées. Les simplifications et la dématérialisation sont facteurs de maîtrise des délais et d'économie de ressources pour les services déconcentrés.

L'analyse environnementale, économique et sociale accroît la transparence, la participation du public est améliorée sans étape supplémentaire tout en facilitant la gestion politique des dossiers.

#### **4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

La participation du public aux décisions constitue l'un des principaux axes du projet de loi.

Concernant la politique du sol et du sous-sol en général, la loi garantira aux particuliers un accès aux données et décisions existantes relatives aux activités du sous-sol, en développant le dispositif [camino.beta.gouv.fr](http://camino.beta.gouv.fr). Elle lui assurera également un accès à une information publique relative aux techniques de recherches et d'exploitation envisageables des substances identifiées, ainsi que les impacts associés et les moyens de les réduire.

Les principaux progrès en matière d'information et de participation du public seront relatifs à la phase d'attribution des titres miniers. Jusqu'à présent, les particuliers n'étaient que faiblement associés à cette phase préalable au projet, le titre étant attribué sur la base des capacités techniques et financières des pétitionnaires. La réforme demande de prendre en

compte dès les enjeux économiques, sociaux et environnementaux dès cette phase, et d'y associer pleinement le public.

### **CONCERNANT L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**

Les dispositions proposées ne sont pas de nature à avoir pour effet, direct ou indirect, de favoriser un sexe au détriment d'un autre. Elles ne devraient pas non plus avoir des conséquences négatives ou aggraver une situation existante, par exemple en matière d'égalité professionnelle, d'accès aux droits ou d'effectivité des droits, d'articulation entre vie personnelle et vie professionnelle.

#### **4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La réforme du code minier a pour objet de renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux dans les décisions minières.

En ce sens, l'impact sur l'environnement de cette politique est considéré comme positif.

Les dispositions relatives à relatives aux travaux miniers, à leur arrêt, et enfin à la surveillance des risques post-exploitation marquent une volonté d'une meilleure prise en compte de l'environnement.

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises sur le fondement du projet de la loi d'habilitation.

## **5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1 CONSULTATIONS MENÉES**

La Mission interministérielle de l'eau (MIE) a été saisie le 9 décembre 2019 et a rendu un avis favorable.

Le Conseil national de la transition écologique a émis un avis favorable le 23 novembre 2020 (29 voix pour, 1 abstention, 9 n'ayant pas participé au vote).

Le Conseil national d'évaluation des normes et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

A titre facultatif, le Conseil général de l'économie a été consulté.

La Commission supérieure de codification devra être associée à l'élaboration du texte.

Les collectivités ultra-marines devront être également consultées, qu'elles soient impactées (DOM) ou non. La consultation a débuté le 13 janvier 2021 menée par le secrétariat général du Gouvernement.

## **5.2 MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1 Mesures transitoires**

La réforme s'appliquera aux nouvelles demandes à compter du dépôt de l'ordonnance devant le parlement ou/et de l'entrée en vigueur de la loi.

La loi prévoit également l'application des dispositions issues des ordonnances prises sur le fondement de l'habilitation aux demandes, initiales et concurrentes, présentées avant leur publication.

Les demandes présentées avant le dépôt des ordonnances devant le parlement et/ou l'entrée en vigueur de la loi resteront soumises au droit antérieur sauf volonté du pétitionnaire à bénéficier des nouvelles mesures.

### **5.2.2 Effets sur les collectivités d'Outre-mer**

Le projet de réforme du code minier n'a aucun impact sur la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, la Polynésie française et les Terres australes et antarctiques françaises. La répartition des compétences minières entre Etat et collectivité demeure inchangée.

Concernant les départements d'Outre-mer, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Mayotte, le code minier s'applique de plein droit. Ces collectivités sont impactées par les modifications apportées aux livres V et VI du code minier, notamment les mesures touchant l'autorisation d'exploitation, le permis d'exploitation, la lutte contre l'orpaillage illégal et plus spécifiquement pour la Guyane la co-élaboration du schéma départemental d'orientation minière (SDOM) par le préfet et le président de la collectivité et la consultation du Grand conseil coutumier.

### **5.2.3 Textes d'application**

Le code minier actuel ne comprend pas de partie réglementaire. N'étant pas codifiée, la partie réglementaire est éclatée entre une trentaine de textes, décrets en Conseil d'Etat et un arrêté pour la constitution des dossiers de demande, tous très anciens.

Eu égard aux innovations importantes, la presque totalité de la partie réglementaire doit être réécrite et codifiée simultanément. En toute rigueur, la conception des textes réglementaires devra se faire pendant la durée d'habilitation.

## **6. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Il est proposé que le Gouvernement soit autorisé à prendre les ordonnances, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi d'habilitation, les objectifs poursuivis étant la refonte presque totale du code et en raison de l'association aux travaux de la Commission supérieure de codification.

Le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de chacune des ordonnances. Pour mémoire, tant que l'ordonnance n'est pas ratifiée, elle demeure un acte réglementaire.

## CHAPITRE IV – FAVORISER DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

### Article 22 – Décliner les objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables au niveau régional – Mesure PT 11.1

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les objectifs de politique énergétique de la France sont définis, pour le territoire métropolitain continental, à l'article L. 100-4 du code de l'énergie. Ils incluent notamment les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de réduction de la consommation d'énergie finale, de réduction de la consommation d'énergie primaire fossile, de réduction de la part d'électricité d'origine nucléaire, de développement de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone, et de développement de la part des énergies renouvelables (global et par secteurs). En particulier, l'article L. 100-4 du code de l'énergie fixe l'objectif d'atteindre la neutralité carbone en France à horizon 2050, en divisant par les émissions de gaz à effet de serre par plus de six entre 1990 et 2050, et de porter la part des énergies renouvelables à 33% de la consommation finale d'énergie brute en 2030.

Les documents de programmation nationaux, en particulier la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), mentionnés respectivement aux articles L. 141-1 du code de l'énergie et L. 222-1 B du code de l'environnement, permettent la mise en œuvre opérationnelle des objectifs susmentionnés. La PPE définit ainsi des objectifs de développement des énergies renouvelables.

Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) définissent une planification régionale de la transition énergétique et bas-carbone. L'article R. 4251-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) établit que les objectifs du SRADDET relatifs au climat, à l'air et à l'énergie portent notamment sur « le développement des énergies renouvelables et des énergies de récupération, notamment celui de l'énergie éolienne et de l'énergie biomasse, le cas échéant par zones géographiques. »

Conformément à l'article L. 4251-2 du CGCT, les objectifs et les règles générales des SRADDET doivent prendre en compte la SNBC, qui ne fixe toutefois pas d'objectifs en matière de production d'énergies renouvelables. En revanche, il n'existe pas de lien juridique entre les SRADDET et la PPE.

Les SRADDET sont l'outil le plus pertinent pour créer une planification territoriale du développement des énergies renouvelables. En effet, conformément au code général des collectivités territoriales, les SRADDET sont écrits par les conseils régionaux et les documents de planification des échelons territoriaux inférieurs, en particulier les PCAET (plan climat-air-énergie territorial), ScoT (schéma de cohérence territoriale) et PLU (plans locaux d'urbanisme), doivent être compatibles avec les règles définies dans les SRADDET.

Il n'existe aucun mécanisme permettant d'assurer que la somme des SRADDET permet d'atteindre les objectifs nationaux en matière de développement des énergies renouvelables établis à l'article L.100-4 et déclinés par filière dans la PPE. Un tel mécanisme est d'autant plus difficile à construire que les objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables ne sont pas régionalisés dans le cadre de la PPE.

L'étude « Analyse et concaténation du volet énergie des SRADDET », menée par l'association négaWatt avec le soutien financier de l'Ademe et de l'Institut pour la recherche du groupe Caisse des dépôts, publiée en novembre 2020, souligne l'hétérogénéité des méthodologies mises en œuvre dans les volets énergie des SRADDET. Cette étude pointe, qu'à horizon 2028, l'agrégation des SRADDET permet d'atteindre l'objectif global de production d'électricité renouvelable de la PPE. Cependant, cette agrégation ne garantit pas l'atteinte des objectifs de développement de chaque filière, telle que le prévoit la PPE afin d'aboutir à un mix électrique diversifié, garantie de résilience face aux aléas et d'indépendance énergétique.

Concernant l'horizon 2050, l'étude montre que la somme des SRADDET ne permet pas d'atteindre les objectifs nationaux climat et énergie, notamment du fait du manque de visibilité pour chaque Région de sa place dans ces objectifs nationaux.

Cela illustre le besoin d'un mécanisme pour répartir l'effort national de développement des énergies renouvelables entre les Régions et d'un cadre méthodologique commun pour décliner cet effort.

Les SRADDET et la PPE devant faire l'objet d'une évaluation environnementale en application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 transposée, il n'est pas nécessaire que cette déclinaison régionale de la PPE fasse également l'objet d'une évaluation environnementale.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le contenu des SRADDET et ses obligations de compatibilité sont prévus par la loi. Modifier ces modalités pour créer un lien de compatibilité des SRADDET avec la PPE nécessite donc de légiférer.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La Convention citoyenne pour le climat dresse le constat d'un besoin d'une meilleure articulation entre les échelons nationaux et régionaux pour le développement des énergies renouvelable et fixe l'objectif de décliner les objectifs de la PPE par région et de mettre en place des plans d'actions régionaux.

Pour y répondre, la présente disposition vise à créer un lien de compatibilité des SRADDET, outil central de planification au niveau régional avec la PPE et sa déclinaison par région.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

#### **3.1.1. Maintenir le système actuel des objectifs définis dans les SRADDET**

Une option alternative serait de maintenir le système actuel, dans lequel la loi fixe des objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables, qui sont déclinés par filière dans la PPE, et les régions fixent leurs propres objectifs régionaux dans les SRADDET.

Avec ce mécanisme, les objectifs nationaux d'une part et régionaux d'autre part sont fixés de manière indépendante et rien ne garantit leur cohérence mutuelle.

#### **3.1.2. Option proposée par la convention citoyenne pour le climat**

La rédaction proposée dans le rapport de la CCC consiste à compléter l'article L. 100-4 du code de l'énergie en prévoyant que des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables soient établis, après concertation avec les régions, pour contribuer à l'objectif

national de la part des énergies renouvelable dans la consommation finale. Il s'agirait d'objectifs minimaux pouvant être dépassés au niveau régional.

Cette option présente l'inconvénient de créer deux objectifs au niveau régional : ceux inscrits dans le SRADDET et ceux issus de cette option, sans mécanisme pour assurer leur cohérence.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

La mesure retenue consiste à :

- Définir par décret une déclinaison régionale des objectifs PPE, après concertation avec les régions.
- Affirmer au niveau de la loi que les SRADDET fixent un objectif de développement des énergies renouvelables et de récupération et que cet objectif, ainsi que les règles qui en découlent, sont compatibles avec les objectifs correspondants de la PPE et avec leur déclinaison régionale.

Le cas particulier de l'Ile-de-France, qui n'a pas de SRADDET mais un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, est pris en compte avec un système similaire.

Enfin, il est prévu une mise à jour des SRADDET, et du schéma d'Ile-de-France, qui doit démarrer 6 mois après l'adoption du décret instaurant des objectifs régionaux.

La mesure envisagée instaure ainsi des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables et de récupération, définis par décret. Ces objectifs s'imposeront aux SRADDET, qui devront être compatibles avec ceux-ci.

Elle crée un cadre sur les objectifs de développement des énergies renouvelables et de récupération inscrits dans les SRADDET, en imposant une compatibilité de ceux-ci avec la PPE et les objectifs régionaux qui n'existe pas actuellement.

Elle remonte également au niveau législatif l'obligation pour les SRADDET de définir des objectifs de développement des énergies renouvelables et de récupération. Cela sécurisera le principe d'une prise en compte de ses objectifs et de compatibilité avec les règles en découlant par les documents de planification de niveaux inférieurs mentionnés à l'article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée modifie le code de l'énergie en modifiant l'article L. 141-3 et en créant un article L. 141-5-1. Elle modifie également les articles L. 4251-1 et L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales. Elle modifie enfin l'article L. 222-1 du code de l'environnement.

### **4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La mesure encadre les objectifs énergétiques des SRADDET, en imposant leur compatibilité aux objectifs régionalisés de la PPE.

Cette mesure ne contrevient pas au principe de libre administration des Régions, dès lors que celles-ci conservent une latitude importante. En effet, elles gardent la pleine faculté de fixer des objectifs supérieurs aux objectifs régionalisés. Elles restent libres de définir une planification territoriale de ces objectifs, ainsi que des mesures pour favoriser leur atteinte, dans les limites de leurs compétences.

La mesure prévoit une mise à jour ou une révision des SRADDET devant être enclenchée dans les 6 mois qui suivent la publication du décret instaurant les objectifs régionaux. La procédure de mise à jour des SRADDET est décrite aux articles L. 4251-9 et L. 4251-10 du code général des collectivités territoriales.

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La vérification de cohérence de la PPE et la concertation avec les régions nécessitera la mobilisation des services administratifs. Cela s'inscrit dans leurs missions courantes relatives à l'élaboration et mise en œuvre de la PPE.

### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure vise à faciliter l'atteinte des objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables grâce à une meilleure articulation des mesures prises aux échelons nationaux et régionaux. Cette mesure n'a cependant pas vocation à renforcer les objectifs nationaux susmentionnés et ne conduira donc pas à une augmentation de la production d'énergie renouvelable par rapport à ces objectifs. Elle permettra néanmoins de contribuer à mieux en sécuriser l'atteinte.

Elle s'inscrit dans la mise en œuvre de l'orientation territoriale 1 de la SNBC qui prévoit de développer des modalités de gouvernance facilitant la mise en œuvre territoriale de l'objectif de neutralité carbone et en particulier la poursuite du dialogue Etat – Régions sur l'articulation des objectifs des SRADDET avec la SNBC, ainsi que l'orientation E 1 : Décarbonner et diversifier le mix énergétique notamment via le développement des énergies renouvelables.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Cette mesure est issue de la Convention citoyenne pour le climat. Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française.

La mesure prévoit une mise à jour ou une révision des SRADDET devant être enclenchée dans les 6 mois qui suivent la publication du décret instaurant les objectifs régionaux.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Cette mesure s'applique sur le territoire national métropolitain continental.

Les zones non-interconnectées (Corse et collectivités d'Outre-mer) ne sont pas couvertes par la PPE, qui ne concerne que le territoire national métropolitain continental, ni par des SRADDET. Elles ne sont donc pas concernées par cette mesure.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret fixera les objectifs régionaux. Les SRADDET devront être mis à jour ou révisés.

## **Article 23 – Développement des énergies renouvelables citoyennes – Mesure PT11.2**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, dite « directive RED II », institue les « communautés d'énergies renouvelables » (CER). Cette notion a été transposée en droit français à l'occasion de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

Une communauté d'énergie renouvelable est une personne morale, répondant aux critères cumulatifs suivants :

1. Elle repose sur une participation ouverte et volontaire ;
2. Ses actionnaires ou ses membres sont des personnes physiques, des petites et moyennes entreprises, des collectivités territoriales ou leurs groupements. Lorsqu'une entreprise privée participe à une communauté d'énergie renouvelable, cette participation ne peut constituer son activité commerciale ou professionnelle principale ;
3. Elle est effectivement contrôlée par des actionnaires ou des membres se trouvant à proximité des projets d'énergie renouvelable auxquels elle a souscrit et qu'elle a élaborés ;
4. Son objectif premier est de fournir des avantages environnementaux, économiques ou sociaux à ses actionnaires ou à ses membres ou aux territoires locaux où elle exerce ses activités, plutôt que de générer des profits financiers.

La directive 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité institue les « communautés énergétiques citoyennes » (CEC), qui sont très proches des CER. Cette notion sera prochainement transposée en droit français par ordonnance.

Une communauté énergétique citoyenne est une personne morale, répondant aux critères cumulatifs suivants :

1. Elle repose sur une participation volontaire et ouverte à tout type de membre ou actionnaire ;

2. Elle est effectivement contrôlée par des membres ou des actionnaires qui sont des personnes physiques, des collectivités territoriales ou leurs groupements, ou des petites et moyennes entreprises ;
3. Son objectif principal est de fournir des avantages environnementaux, économiques ou sociaux à ses membres ou actionnaires ou aux territoires locaux où elle exerce ses activités, plutôt que de générer des profits financiers.

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), mentionnée à l'article L. 141-1 du code de l'énergie est le document programmatique de la politique énergétique en France métropolitaine sur 10 ans. Les différents volets abordés par la PPE sont actuellement définis à l'article L. 141-2 du code de l'énergie.

De plus, la PPE actuellement en vigueur fixe un objectif qualitatif de soutenir le développement de l'investissement participatif dans les projets par les citoyens et les collectivités locales.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les différents volets abordés par la PPE sont actuellement définis par la loi, au L. 141-2 du code de l'énergie.

La mesure consiste à compléter la PPE pour y inclure un volet traitant spécifiquement du développement de communautés d'énergie renouvelable et de communautés énergétiques citoyennes. Il est donc nécessaire de compléter le L. 141-2.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La convention citoyenne pour le climat fixe l'objectif de « Développer les « communautés d'énergies renouvelables » d'ici 2025 dans les petites et grandes villes (prévoir des regroupements de municipalités). », mais la convention citoyenne n'a pas proposé de transcription législative.

Afin de faciliter ce développement, la disposition envisagée vise à imposer que la PPE contienne un volet traitant spécifiquement du développement de communautés d'énergie renouvelable et de communautés énergétiques citoyennes. Cela permettra de définir lors de la prochaine révision de la PPE des mesures en faveur de ces communautés. Les inclure dans la PPE permettra d'assurer de leur bonne articulation avec l'ensemble des autres mesures prévues par la PPE pour faire évoluer le système énergétique du pays.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Avoir une feuille de route hors de la PPE ne permettrait pas d'assurer sa bonne cohérence globale avec les autres mesures de la PPE.

#### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Afin d'atteindre l'objectif proposé par la convention citoyenne, la mesure ajoute le développement des CER et CEC aux volets que doit traiter la PPE.

La PPE est en effet le document programmatique qui cadre l'évolution du système énergétique national. La mesure permettra d'inclure dans la PPE une feuille de route pour le développement des CER et CEC et d'assurer ainsi sa cohérence avec les autres mesures contenues par la PPE.

La PPE contiendra, dès sa prochaine révision, un volet sur le développement des CER et CEC.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

##### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure envisagée modifie l'article L. 141-2 du code de l'énergie.

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

La mesure est conforme au droit de l'Union européenne et notamment à la directive RED II, qui prévoit que :

- Les États membres procèdent à une évaluation des obstacles auxquels sont confrontées les communautés d'énergie renouvelable et du potentiel de développement de celles-ci sur leur territoire.
- Les États membres prévoient un cadre favorable visant à promouvoir et à favoriser le développement de communautés d'énergie renouvelable.

## **4.2. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure s'inscrit dans le cadre des trois orientations CIT de la SNBC qui visent à l'éducation, la sensibilisation et l'appropriation des enjeux et des solutions par les citoyens, ainsi que l'orientation E 1 : Décarbonner et diversifier le mix énergétique notamment via le développement des énergies renouvelables.

Elle ne conduira pas en tant que telle à des réductions d'émission mais en favorisant l'acceptation et l'appropriation locale, elle contribuera à garantir l'atteinte des objectifs de la PPE en matière d'énergie renouvelable, qui est important pour le respect de la trajectoire d'émission de la SNBC.

## **5. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS**

La mesure entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française. La mesure sera effectivement mise en œuvre lors de la prochaine révision de la PPE, prévue en 2023.

### **5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE**

La mesure s'applique à la France métropolitaine, hors Corse (les territoire d'outre-mer et la Corse ont leurs propres PPE).

## **Article 24 – Abaisser le seuil de l’obligation pour installer du photovoltaïque ou des toits végétalisés sur les entrepôts – Mesure PT11.3**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l’énergie et au climat est venue renforcer l’article L 111-18-1 du code de l’urbanisme afin que les nouveaux entrepôts et supermarchés de plus de 1000 m<sup>2</sup> aient désormais, au moment de leur construction, 30% de leur surface de toiture ou d’ombrières soit recouverte de panneaux solaires, soit végétalisée.

#### **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Le Conseil Constitutionnel a reconnu la constitutionnalité des principes et objectifs constitutionnels de la protection de l’environnement et plus particulièrement dans sa dernière décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020.

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

#### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Cette mesure nécessite de modifier le seuil de 1000 m<sup>2</sup> de l’article L 111-18-1 du Code de l’urbanisme. La mesure nécessitant un investissement supplémentaire de la part des entreprises l’objectif ne peut être atteint par de simples incitations, la nécessité de légiférer s’impose afin de placer toutes les entreprises à égalité vis-à-vis des règles de concurrence.

#### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Cette mesure vise à étendre l’obligation existante d’installer des systèmes de production d’énergie renouvelable ou des toitures végétalisées sur les surfaces commerciales et les entrepôts – actuellement fixée à 1000 m<sup>2</sup>.

Elle permettra notamment le développement du photovoltaïque sur ce type de bâtiment, en permettant d’accélérer le développement des énergies renouvelables pour atteindre les objectifs

de la programmation pluriannuelle de l'énergie sans consommer de foncier, c'est-à-dire sans artificialisation des sols. Cette mesure permettra donc d'augmenter la production d'électricité renouvelable. En effet, actuellement les dispositifs de soutien existants pour le photovoltaïque sur bâtiment sont régulièrement sous-souscrits. La mesure va permettre d'augmenter la puissance raccordée de photovoltaïque sur bâtiment, en augmentant la demande.

La mesure permettra également le développement des toitures végétalisées (choix alternatif offert au propriétaire du bâtiment), avec un impact positif à la fois sur l'isolation thermique du bâtiment et sur la biodiversité.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Le rapport de la Convention propose 3 options : un seuil à 500 m<sup>2</sup> ou un seuil à 300 m<sup>2</sup> ou une suppression totale du seuil.

La suppression totale ne semble pas souhaitable, car l'installation de PV sur les très petites surfaces se heurterait à des difficultés techniques (impossibilité d'installer des panneaux sur les surfaces trop petites) ou économiques (coût relatif très élevé sur les petites surfaces).

Retenir un seuil à 300 m<sup>2</sup> ferait entrer dans la mesure des commerces de taille moyenne, qui peuvent présenter des contraintes techniques dans certains cas rendant l'installation de panneaux solaires peu intéressante.

#### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

La mesure retenue consiste à abaisser le seuil pour l'obligation d'installer des systèmes de production d'énergie renouvelable ou des toitures végétalisées de 1000 m<sup>2</sup> actuellement, à 500 m<sup>2</sup>.

L'obligation concerne les nouvelles constructions et les extensions de structures existantes, sur au moins 30 % de leurs surfaces de toiture.

La mesure permet également d'inclure dans l'obligation les constructions destinées au commerce de gros, qui ne sont pas couvertes actuellement.

La mesure concerne les constructions nouvelles créant plus de 500 m<sup>2</sup> d'emprise au sol ainsi qu'aux extensions de constructions existantes, dès lors que l'extension en elle-même crée plus de 500 m<sup>2</sup> d'emprise au sol.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

En application de l'article L. 752-6 du code de commerce, les projets commerciaux de plus de 1000 m<sup>2</sup> sont soumis à autorisation d'exploitation commerciale délivrée par la commission départementale d'aménagement commercial. L'abaissement de seuil actuel de 1000m<sup>2</sup> conduit à ne plus adosser le régime de cette obligation au seuil de l'autorisation commerciale portée au L 752-6 du code de commerce. Toutefois, l'emprise au sol de la construction commerciale peut être vérifiée lors de la délivrance de l'autorisation du droit des sols. Le dispositif pourra donc toujours être mis en œuvre dans le cadre de la délivrance du permis de construire au titre du code de l'urbanisme même s'il n'est plus corrélé au régime d'autorisation d'exploitation commerciale prévu par le code de commerce.

La mesure proposée a pour conséquence de modifier l'article L.111-18-1 du code de l'urbanisme.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Neutre sur le plan de l'activité commerciale industrielle et artisanale, les entreprises étant placées sur un pied d'égalité de concurrence et en situation de pouvoir disposer du retour sur leur investissement lorsqu'elles font le choix d'une solution de production d'énergie renouvelable., et participe à la transition écologique.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La mesure laisse le choix au porteur de projet de définir son moyen de respecter l'obligation réglementaire. Si le choix est fait d'utiliser des panneaux photovoltaïques, ceux-ci font l'objet d'un soutien de l'Etat via un arrêté tarifaire ou un appel d'offres. Ces tarifs permettent de dégager un TRI moyen compris en 3 et 4%, permettant à l'entreprise hébergeant le projet de dégager une rentabilité.

L'obligation d'installation d'énergie renouvelable sur les toitures va vraisemblablement déclencher l'ouverture de ce marché et, avec la mise au point de solutions intégrées, une baisse des prix.

De plus, l'article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme prévoit des cas d'exemption de la mesure, en particulier si l'installation des panneaux ou du toit végétalisé présente une difficulté technique insurmontable ou ne pouvant être levée dans des conditions économiquement acceptables. Cette disposition permet de garantir que la mesure n'engendrera pas de coûts démesurés pour des situations particulières qui n'auraient pas été anticipées.

La disposition consistant à abaisser le seuil de 1000 m<sup>2</sup> à 500 m<sup>2</sup> conduira à inclure entre 1,5 et 1,8 millions de m<sup>2</sup> de toitures par an, correspondant à 2 100 à 2 500 bâtiments par an, dans l'obligation (chiffres issus des statistiques d'autorisation de construction).

L'obligation portant sur 30 % de la surface de toit, ce sont 450 000 à 540 000 m<sup>2</sup> de toitures qui devront être équipées de panneaux solaires ou végétalisées.

Compte-tenu de l'existence du soutien tarifaire à l'achat d'électricité d'origine solaire, l'installation de panneaux solaires est rentable. L'impact financier principal pour l'entreprise est donc un investissement initial supplémentaire à réaliser lors de la construction du bâtiment liés à un renforcement du bâtiment qui aurait pu être évité en l'absence d'une telle obligation.

Dès lors qu'elle est intégrée dès l'origine dans la conception même du bâtiment industriel ou de l'entrepôt, l'installation d'une toiture pouvant supporter un panneau solaire ne conduit pas à des surcoûts significatifs pour le maître d'ouvrage du bâtiment. En effet, le « renforcement » de la structure de ce type de bâtiment est de l'ordre de 4 à 10 €/m<sup>2</sup> (étude ADEME BiPS). Ces chiffres sont à comparer avec les coûts de construction de ces bâtiments qui relèvent d'une fourchette de prix de 500 à 800 €/m<sup>2</sup>. L'investissement supplémentaire est donc de l'ordre de 0,5% à 2 %.

Le coût du projet photovoltaïque est amorti par les revenus de la production d'électricité et pourra être pris en charge par le promoteur ou par un tiers financeur. Le coût des panneaux solaires correspond à environ une vingtaine d'euros par m<sup>2</sup>.

Par la suite et rapidement on peut s'attendre à ce que l'ouverture de ce marché par la généralisation de cette obligation à des bâtiments présentant une certaine uniformité fasse rapidement baisser les coûts d'installation.

Par ailleurs, depuis la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, les nouveaux bâtiments commerciaux ont l'obligation d'installer sur leurs toitures soit des dispositifs de production d'énergie renouvelable, soit des systèmes de végétalisation. Le retour d'expérience de ce dispositif montre que le seuil de 30 % de la surface équipée correspond à un ratio moyen facilement accessible sur les bâtiments commerciaux et du fait de la similitude de leurs procédés de construction, sur les entrepôts et les bâtiments industriels.

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

L'autorité en charge de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme aura la possibilité d'écarter tout ou partie de l'obligation en cas de risque accru par l'installation, de difficulté technique insurmontable qui ne peut être levée dans des conditions économiquement acceptables, ou lorsque le projet se situe dans un espace patrimonial protégé.

### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure vise à accélérer le développement des énergies et présente donc un impact environnemental positif en facilitant la fermeture de sources de production d'origine thermique. Elle s'inscrit dans le cadre de l'orientation E 1 de la SNBC : Décarbonner et diversifier le mix énergétique notamment via le développement des énergies renouvelables.

Elle ne conduira pas en tant que telle à des réductions d'émission mais contribuera à garantir l'atteinte des objectifs de la PPE en matière d'énergie photovoltaïque, qui est une composante du respect de la trajectoire d'émission de la SNBC.

Cette mesure vise également à favoriser la biodiversité en ville et à orienter le développement de source de production d'électricité d'origine solaire sur des surfaces déjà artificialisées, permettant ainsi de limiter l'impact sur la biodiversité, ainsi que l'artificialisation des sols tout en accélérant l'atteinte de nos objectifs en matière d'énergie renouvelable. L'impact environnemental est donc positif.

## **5. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS**

La mesure entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

### **5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE**

La mesure s'applique sur le territoire national, y compris en Outre-mer.

## TITRE III – SE DÉPLACER

### CHAPITRE I<sup>ER</sup> – PROMOUVOIR LES ALTERNATIVES À LA VOITURE INDIVIDUELLE ET LA TRANSITION VERS UN PARC DE VÉHICULES PLUS RESPECTUEUX DE L'ENVIRONNEMENT

#### SECTION 1 – DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION

##### Article 25 – Interdire la commercialisation de véhicules neufs très émetteurs en 2030 – Mesure SD-C.3

###### 1. ÉTAT DES LIEUX

###### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

Au titre de la lutte contre le changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effets de serre et de polluants atmosphériques, la France s'est engagée avec l'Union européenne dans une trajectoire de neutralité carbone à l'horizon 2050.

L'atteinte de cet objectif nécessite une forte mobilisation du secteur du transport routier. Ainsi, des objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs ont été fixés au niveau européen. Pour rappel, la réglementation européenne fixe une baisse des émissions de CO<sub>2</sub> de 15% d'ici 2025 pour les voitures particulières et les véhicules utilitaires légers neufs par rapport à 2021. D'ici 2030, les émissions de CO<sub>2</sub> devront être réduites de 37,5% pour les voitures particulières neuves et de 31% pour les véhicules utilitaires légers neufs<sup>47</sup>. La Commission européenne prévoit de proposer une révision de ce règlement vers mi-2021 compte tenu du relèvement de l'ambition européenne actée lors du Conseil européen du 10 décembre 2020 qui conduit à viser une réduction des émissions totales de l'Union européenne (tous secteurs confondus) d'au moins 55% d'ici à 2030 par rapport à 1990.

---

<sup>47</sup> Le seuil en g CO<sub>2</sub>/km n'est pas encore connu, il dépendra des émissions constatées en 2020.

En outre, dans le cadre de la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) et de la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), une trajectoire de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules a été élaborée. Celle-ci vise la vente de 100% de voitures neuves électriques en 2040.

En France, de nouvelles mesures ont été présentées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, comme le renforcement du malus CO<sub>2</sub> et la création d'un malus au poids, signaux économiques puissants pour favoriser la diminution des émissions du secteur. L'électrification du parc automobile a aussi été largement accélérée dans le cadre du plan de relance avec le renforcement du bonus électrique.

La France a inscrit à l'article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) un objectif de fin de vente des véhicules particuliers et utilitaires légers neufs utilisant des énergies fossiles d'ici 2040 ainsi qu'un objectif de hausse progressive de la part des véhicules légers neufs à faibles et très faibles émissions parmi les ventes, permettant, en 2030, d'atteindre les objectifs européens de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules légers neufs. Ces objectifs programmatiques permettent d'adresser des signaux clairs pour guider les investissements des constructeurs automobiles et de l'ensemble des acteurs de la chaîne.

Cet article prévoit les dispositions suivantes :

- Objectif d'atteindre, d'ici à 2050, la décarbonation complète du secteur des transports terrestres, entendue sur le cycle carbone de l'énergie utilisée ;
- Objectif d'une hausse progressive de la part des véhicules à faibles et très faibles émissions parmi les ventes de voitures particulières et de véhicules utilitaires légers neufs, permettant, en 2030, d'atteindre les objectifs européens de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules particuliers et utilitaires légers neufs ;
- Objectif de fin de vente des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers neufs utilisant des énergies fossiles, d'ici à 2040 ;
- Rédaction tous les cinq ans, d'un rapport d'évaluation de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur la mise en œuvre de l'article 73 de la loi d'orientation des mobilités.

Toutefois, le cadre juridique national ne prévoit pas d'objectif de fin de vente en 2030 des véhicules les plus émetteurs.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les émissions liées à l'usage des voitures représentent environ 70Mt CO<sub>2</sub>, soit 16 % des émissions nationales.

Ces émissions ont augmenté de +11,8% entre 1990 et 2017, dont une forte augmentation constatée entre 1990 et 2004 (+18,9%). Depuis 2017, le rythme de progression des ventes de voitures électriques a fortement augmenté. En 2020, elle a été multipliée par trois par rapport à 2019 où la part de marché de ces véhicules était de 2%. Si les ventes de véhicules électriques et hybrides rechargeables ont fortement progressé, la majeure partie des ventes (59% au premiers semestre 2020) concerne des véhicules thermiques qui émettent entre 100 et 140 gCO<sub>2</sub>/km.

Après trois années de stagnation, les émissions moyennes de CO<sub>2</sub> des voitures neuves baissent en 2020 pour s'établir à 119 gCO<sub>2</sub>/km (cycle WLTP), correspondant à 93 gCO<sub>2</sub>/km en cycle NEDC, grâce à la forte hausse des ventes des véhicules électriques et hybrides rechargeables et au retrait de certaines motorisations thermiques anciennes des catalogues des constructeurs. Cependant, la valeur moyenne des émissions pour les voitures neuves thermiques s'élève à 124gCO<sub>2</sub>/km.

Des mesures sont nécessaires pour accélérer la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules et respecter les objectifs ambitieux de diminution des émissions de CO<sub>2</sub> et de lutte contre le changement climatique. Cette mesure, en fixant un objectif intermédiaire en 2030, permettrait d'envoyer un signal fort d'accélération de la transition du parc vers des véhicules plus propres.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La mesure proposée vise à se placer résolument sur une trajectoire claire de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules permettant d'atteindre les objectifs ambitieux de lutte contre le changement climatique fixés aux niveaux national, européen et international.

### 3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

#### 3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

La mesure proposée par la Convention citoyenne pour le climat consiste à introduire dans la réglementation nationale des interdictions de vente des véhicules neufs émettant plus de 110gCO<sub>2</sub>/km en 2025 et 95gCO<sub>2</sub>/km en 2030 (à noter une incertitude sur l'objectif précis pour 2030, car le texte décrivant la mesure proposée par la Convention citoyenne évoque un seuil de 90gCO<sub>2</sub>/km NEDC<sup>48</sup> en 2030, alors que la transcription législative comprend un seuil de 95gCO<sub>2</sub>/km NEDC en 2030).

Or cette mesure est contraire au droit européen qui ne permet pas aux Etats membres d'interdire sur leur territoire la vente de véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire.

En effet, le règlement UE 2018/858 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, modifiant les règlements (CE) no 715/2007 et (CE) n° 595/2009 et abrogeant la directive 2007/46/CE, prévoit au paragraphe 5 de l'article 6 la disposition suivante :

*« 5. Les États membres ne peuvent interdire, restreindre ou empêcher la mise sur le marché, l'immatriculation ou la mise en service des véhicules, systèmes, composants ou entités techniques distinctes qui sont conformes au présent règlement, sauf dans les cas prévus au chapitre XI. »* (Le chapitre XI traite des clauses de sauvegarde concernant les procédures à appliquer en particulier aux véhicules pour lesquels il a été constaté un risque grave ou de non-conformité vis-à-vis des exigences du règlement européen.)

En outre, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne indique à son article 34 que *« les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les Etats membres. »*

Ces dispositions ont été rappelées par la Commission Européenne dans une lettre adressée au Danemark le 18 décembre 2018 envisageant des dispositions d'interdiction de ventes similaires.

Cette option présente donc un risque juridique important.

Il pourrait être envisagé d'inscrire dans la législation nationale non pas une interdiction de vente mais une interdiction d'immatriculation des véhicules neufs les plus émetteurs de CO<sub>2</sub>.

---

<sup>48</sup> Norme utilisée jusqu'à début 2020 pour mesurer les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures particulières neuves ; depuis mars 2020 est utilisée une nouvelle norme mondiale harmonisée, la norme WLTP.

Toutefois, cette disposition est également contraire au droit européen (cf. article 6 du règlement 2018/858 évoqué ci-dessus).

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

La Convention citoyenne pour le climat propose d'intégrer la mesure d'interdiction de vente des véhicules neufs les plus émetteurs de CO<sub>2</sub> dans la loi d'orientation des mobilités, au sein de l'article qui prévoit l'objectif (et non l'interdiction stricte) de fin de vente des véhicules particuliers et utilitaires légers neufs utilisant des énergies fossiles d'ici à 2040. Dans l'esprit de cet article, il est proposé de transformer l'interdiction en objectif, à l'image de l'objectif déjà fixé à horizon 2040. Cela permettrait d'inscrire un engagement fort dans la loi tout en respectant le droit européen.

Afin de laisser le temps à la filière automobile de s'organiser, et pour garantir une meilleure clarté de l'objectif, il n'est pas proposé d'objectif à horizon 2025. Toutefois, dans la perspective de l'objectif déjà inscrit dans la loi d'orientation des mobilités de fin de vente en 2040 des véhicules particuliers et utilitaires légers neufs utilisant des énergies fossiles, il est proposé un objectif de fin de vente en 2030 des voitures particulières neuves émettant au moins 95gCO<sub>2</sub>/km selon la norme NEDC ou 123gCO<sub>2</sub>/km selon la norme WLTP (le seuil proposé est équivalent à celui de la convention, exprimé avec la nouvelle méthode de mesure WLTP). Cet objectif concernerait au minimum 95% des ventes annuelles de voitures particulières neuves afin de prendre en compte les spécificités de certains véhicules.

Par ailleurs, compte-tenu du paragraphe de la LOM dans lequel la Convention citoyenne pour le climat a proposé d'inclure la mesure, il est possible de l'interpréter comme s'appliquant aux voitures particulières et aux véhicules utilitaires légers neufs. Toutefois, les seuils d'émissions de CO<sub>2</sub> indiqués sont cohérents avec les émissions des voitures particulières (et non des véhicules utilitaires légers) : 95gCO<sub>2</sub>/km est l'objectif moyen européen pour les voitures particulières neuves immatriculées en 2021 alors qu'il est de 147gCO<sub>2</sub>/km pour les véhicules utilitaires légers. Il est par conséquent proposé de préciser que la mesure concerne les voitures particulières.

La rédaction proposée par la Convention citoyenne pour le climat inclut des seuils maximaux d'émissions selon la norme NEDC. Il est proposé d'exprimer le seuil selon la norme NEDC et selon la nouvelle norme mondiale harmonisée WLTP.

La mesure proposée ajoute ainsi l'objectif que, d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2030, les voitures particulières émettant moins de 95gCO<sub>2</sub>/km selon la norme NEDC ou moins de 123gCO<sub>2</sub>/km selon la norme WLTP représentent au minimum 95% des ventes de voitures particulières neuves.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure envisagée modifie l'article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

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

La mesure est conforme au droit international et au droit de l'Union européenne (cf. partie 3). Elle est notamment cohérente avec le règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO<sub>2</sub> pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires neufs, et abrogeant les règlements (CE) n° 443/2009 et (UE) n° 510/2011, qui fixe des objectifs de réduction des émissions moyennes de CO<sub>2</sub> des voitures neuves de 15% en 2025 et de 37,5% en 2030 par rapport à 2021. Conformément au pacte vert de l'Union européenne, la Commission souhaite réexaminer ce règlement d'ici juin 2021 afin de définir une trajectoire claire vers une mobilité à émission nulle et un objectif 2030 renforcé.

### **4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES**

Les entreprises industrielles de la filière comptent au total près de 400 000 emplois. 2,2 millions de voitures neuves ont été mises en service en 2019.

Cette mesure impacterait les constructeurs automobiles en les poussant à développer fortement les technologies permettant de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules (ex : électrification, amélioration du rendement, allègement). Les constructeurs sont déjà engagés dans cette voie, la mesure proposée renforcerait cette dynamique. Il n'est toutefois pas exclu qu'une telle mesure ait un impact sur le volume des ventes d'automobile, et donc sur l'emploi dans le secteur automobile français.

La répartition actuelle du parc de voitures particulières neuves (vendues durant les 11 premiers mois de 2020) est la suivante : 6% de voitures électriques, 4% d'hybrides rechargeables, 48% de véhicules essence et 31% de véhicules diesel (le reste étant des véhicules hybrides non rechargeables).

Les véhicules thermiques émettant plus de 123gCO<sub>2</sub>/km représentent en 2020 environ 55% du marché français des véhicules particuliers.

Selon le scénario de la SNBC visant l'atteinte de 100% de voitures électriques neuves dans les ventes en 2040 ainsi qu'une amélioration des performances des véhicules thermiques d'environ 20% par rapport à 2020, les ventes de voitures particulières neuves à horizon 2030 pourraient être composées à 35% de voitures électriques, 11% d'hybrides rechargeables, 38% d'essence et 16% de véhicules diesel.

Un seuil à 123gCO<sub>2</sub>/km WLTP serait 23% au-dessus de la moyenne des émissions des voitures thermiques neuves en 2030. Ce niveau d'émissions, associé à la part importante de véhicules à faibles émissions dans les ventes de véhicules neufs, est a priori<sup>49</sup> compatible avec l'objectif européen en 2030 qui prévoit une réduction des émissions moyennes de 37,5% par rapport à 2021.

Dans ce scénario, la mesure concernerait, en 2030, entre 1% et 3% environ du marché des ventes de véhicules neufs.

Dans le cas où l'amélioration des performances des véhicules thermiques serait deux fois moins importante, c'est-à-dire une amélioration des rendements à hauteur de seulement 10% en moyenne, un objectif à 123gCO<sub>2</sub>/km WLTP pourrait concerner jusqu'à 9% du marché.

#### **4.2.1. Impacts sur les particuliers**

La mesure induirait une évolution plus rapide des types de véhicules pouvant être achetés par les particuliers vers des véhicules émettant moins de CO<sub>2</sub>. Les véhicules émettant moins de CO<sub>2</sub> sont moins consommateurs de carburant. Une diminution accélérée des véhicules à fortes émissions entraînerait des gains à l'usage pour les particuliers.

### **4.3. IMPACTS SOCIAUX**

Les véhicules moins émetteurs de CO<sub>2</sub> sont plus performants du point de vue énergétique. Les dépenses de carburant de ces véhicules sont donc réduites.

La mesure proposée concerne uniquement la catégorie des voitures particulières. La très grande majorité (plus de 99% en 2019) des véhicules neufs pour personnes handicapées immatriculés en France appartient à une autre catégorie de véhicules, à savoir les véhicules automoteurs spécialement aménagés pour le transport de personnes (VASP) ; ces véhicules ne sont donc pas concernés par la mesure.

---

<sup>49</sup> Le seuil en gCO<sub>2</sub>/km n'est pas encore précisément connu ; il dépendra notamment des émissions réellement constatées en 2020

#### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mesure s'inscrit dans le cadre de l'orientation de la SNBC T2 « Fixer des objectifs clairs et cohérents avec les objectifs visés pour la transition énergétique des parcs ».

Cette mesure renforcerait l'acquisition de véhicules peu émetteurs de CO<sub>2</sub> et participerait à l'atteinte des objectifs ambitieux de diminution des émissions de CO<sub>2</sub> et de lutte contre le changement climatique.

En fonction du scénario considéré, les estimations de gains environnementaux de cette mesure seraient comprises entre 80 000 et 300 000 tonnes de CO<sub>2</sub> évitées par an à partir de 2030. Le plafonnement permet de conforter le respect de l'objectif européen actuel de réduction des émissions moyennes de CO<sub>2</sub> des voitures neuves de 37,5% à horizon 2030, et de faire en sorte que l'ensemble de la gamme de véhicules contribue à l'effort de réductions des émissions.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

L'objectif fixé est à horizon du 1<sup>er</sup> janvier 2030. A partir de cette date, la mesure envisagée vise à ce que les voitures particulières émettant moins de 95gCO<sub>2</sub>/km selon la norme NEDC (ou moins de 123gCO<sub>2</sub>/km selon la norme WLTP) représentent au minimum 95% des ventes de voitures particulières neuves. A partir de 2040, l'objectif fixé dans la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités de fin de vente des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers neufs utilisant des énergies fossiles s'applique.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure est d'application pour l'ensemble du territoire national (y compris les collectivités d'Outre-mer régies par les articles 73 et 74 de la Constitution) pour les voitures neuves immatriculées en France.

## SECTION 2 – AUTRES DISPOSITIONS

### Article 26 – Création de parking relais – Mesure SD-A2.1

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'usage individuel de la voiture en ville pose de nombreux problèmes : émissions de polluants, de gaz à effet de serre, bruit, congestion et consommation d'espace par les véhicules en circulation ou stationnés.

La congestion routière est l'une des externalités urbaines les plus néfastes. D'une part, la congestion induit de la pollution locale (particules fines, oxydes d'azote, etc.) à l'origine d'impacts sanitaires significatifs pour les populations urbaines. Un trafic haché génère de multiples à-coups, freinages et accélérations, et de fortes émissions associées. Selon Santé publique France, la pollution de l'air est responsable de 48 000 décès prématurés chaque année.

D'autre part, la perte de temps due aux bouchons réduit les effets bénéfiques de la concentration urbaine sur l'économie. Les déplacements de personnes (domicile-travail par exemple) s'allongent dans le temps et les flux de marchandises sont ralentis. Une étude de cas sur le boulevard périphérique parisien valorisait en 2007 les pertes de temps à 130-160 M€. Cette même étude chiffre les pertes de bien être des usagers à 124 M€.<sup>50</sup>

Des politiques de report modal vers les solutions de mobilité alternatives sont donc menées par les autorités organisatrices de la mobilité, tout particulièrement en milieu urbain.

Une solution efficace consiste en l'aménagement de parcs relais favorisant le report modal de la voiture vers les transports collectifs en entrée de ville. Ces aménagements peuvent également proposer l'usage de solutions de mobilités actives, comme le vélo, et partagées comme le covoiturage ou l'autopartage. Éventuellement complétés par des services aux citoyens (services publics, commerces), ces lieux peuvent devenir de véritables pôles d'échanges multimodaux attractifs par leur dimension urbaine.

---

<sup>50</sup> M. Koning, La variété des coûts de congestion routière. Le cas du boulevard périphérique parisien.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL**

Les plans de mobilité sont régis par les dispositions des articles L. 1214-1 à L. 1214-38 du code des transports, et bénéficient d'un cadre légal récemment actualisé par la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

Il est à noter que l'organisation du stationnement est l'un des onze objectifs alloués au plan de mobilité par l'article L. 1214-2. En effet, le plan de mobilité vise au 7° de cet article « la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes ».

Par ailleurs, l'article L.1214-3 rend obligatoire l'élaboration des plans de mobilité dans les 61 agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement, ce qui représente 82 autorités organisatrices de la mobilité (AOM) chargées de leur élaboration.

Enfin, l'article L.1214-4 confère au plan de mobilité la possibilité de déroger aux obligations de réalisation de stationnement imposées par les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les plans de sauvegarde et de mise en valeur. Ces obligations s'appliquent aux constructions privées de bureaux desservis par les transports publics réguliers, et ne concernent pas les parcs-relais.

S'agissant des pouvoirs de police du maire en matière de circulation et stationnement, ceux-ci sont régis par les articles L.2213-1 à L.2213-3 du code général des collectivités territoriales.

L'article L.2213-2 permet au maire de réserver des places de stationnement à diverses catégories de véhicules et d'usagers (personnes à mobilité réduite, covoitureurs, véhicules en autopartage, véhicules à faible émission), tandis que l'article L.2213-3 du code général des collectivités territoriales permet quant à lui au maire de réserver des voies de circulation à ces mêmes catégories de véhicules et d'usagers.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'organisation du stationnement est l'un des éléments structurants de la politique de mobilité d'une AOM, d'où l'obligation instaurée par la loi de développer une stratégie en la matière, au 7° de l'article L. 1214-2 du code des transports. Aussi, un renforcement de l'action des collectivités sur le développement des parkings relais dans une logique de systématisation nécessite d'identifier explicitement cet enjeu.

Il est donc nécessaire de modifier l'article L. 1214-2 du code des transports qui fixe les objectifs des plans de mobilité,

Par ailleurs, l'article L.2213-2 du code général des collectivités territoriales ne permet pas de réserver des stationnements aux usagers des transports publics. Pour ce faire, l'ajout d'une disposition spécifique est rendue nécessaire.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La mobilité urbaine continue de croître dans les villes et la part du déplacement en voiture reste prédominante : les parkings-relais peuvent favoriser l'utilisation des transports en commun. Le développement de parkings-relais vise à :

- diminuer les émissions polluantes engendrées par les voitures en centre-urbains, réduire la congestion urbaine et libérer des places de stationnement en hyper centre ;
- optimiser le système de transport en commun existant et créer un usage accru par un transfert modal "garanti" ;
- permettre un changement de comportement en douceur des automobilistes vers le transport collectif.

Le but d'inscrire cet objectif dans la loi est une meilleure appropriation des sujets de l'intermodalité et du stationnement par les autorités organisatrices de la mobilité, et un questionnement sur la place de la voiture en ville.

Il s'agit ainsi de veiller à ce qu'elles développent du stationnement en articulation avec les transports collectifs, notamment en réalisant des parkings-relais faciles d'accès et repérables depuis les axes pénétrants de l'agglomération, en périphérie de l'agglomération et en connexion directe avec une ou plusieurs lignes de transport en commun à haut niveau de service. Il est opportun par ailleurs de créer un espace d'accueil attractif pour la sécurisation du parking, la vente des titres de transport, l'information sur le système de transport, voire l'information sur la ville d'accueil.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Partant du constat que l'automobile est encore omniprésente dans les centres urbains, la proposition formulée par la Convention citoyenne pour le climat (CCC) vise à créer des

parkings relais pour permettre aux personnes de déposer leur véhicule à la lisière du centre-ville. La CCC propose que :

- pour chaque zone limitée ou interdite, en fonction de la taille de la ville, 1 à 4 (chiffre indicatif) parkings relais minimum soit prévus et financés, avec une connexion au réseau de transport public. Ces infrastructures devant être anticipées et financées sans attendre afin d’offrir de réelles alternatives aux citoyens ;
- ces parkings relais soient installés près des transports en commun pour en faire des points multimodaux. Pour éviter l’artificialisation des sols, les parkings à étages végétalisés seront privilégiés chaque fois que possible ;
- ces parkings relais donnent droit pour les utilisateurs à un ticket utilisable dans les transports publics en centre-ville ;

Elle propose aussi un appui de l’État pour financer ces infrastructures, en complément des collectivités.

La CCC relève la complémentarité de cette disposition avec celle visant à interdire l’accès aux centres-villes pour les véhicules les plus polluants (polluants locaux) à court terme, en se basant sur les réglementations existantes, puis dans un second temps, avant 2030, en s’appuyant sur le niveau d’émission de gaz à effet de serre des véhicules.

**Proposition 1 :** La disposition telle qu’envisagée par la Convention citoyenne pour le climat affirme l’objectif de développement des parkings relais en modifiant l’article L1214-4 du code des transports. Cette disposition s’appliquerait aux AOM couvertes par l’obligation d’élaborer un plan de mobilité, c’est-à-dire aux 82 AOM dont le ressort territorial est inclus dans une agglomération au sens de l’INSEE de plus de 100 000 habitants.

Cette disposition prévoyait ainsi que le nombre et la localisation des places de stationnement devait être cohérents avec la desserte du territoire en transports publics réguliers de personnes.

**Proposition 2 :** La proposition 2 de la CCC consistait à renforcer les pouvoirs de police de la circulation du maire en lui permettant de réserver certains stationnements aux utilisateurs des transports publics réguliers de personne afin de favoriser l’usage des transports publics réguliers de personnes sur l’agglomération.

### 3.2. DISPOSITIF RETENU

**Proposition 1 :** La transcription juridique de la CCC modifie un article du code des transports qui porte sur des dérogations aux obligations de réalisation de stationnement imposées par les PLU via les permis de construire : ces obligations s’appliquent aux constructions privées de bureaux et ne concernent pas les parcs-relais.

Les parcs-relais sont par ailleurs déjà évoqués au 7° de l'article L. 1214-2 du code des transports, où il est mentionné que les plans de mobilité définissent « la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes ».

Il est donc proposé d'inclure la proposition de la CCC au sein du 7° de l'article L. 1214-2 du code des transports.

Il s'agit alors pour les AOM en charge l'élaboration des plans de mobilité d'y préciser l'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs publics de stationnement. Le plan de mobilité devra non seulement localiser les parcs de rabattement mais également indiquer le nombre de places de stationnement existantes et à aménager, tout en indiquant la cohérence entre capacité de stationnement et desserte par les transports collectifs.

**Proposition 2 :** La transcription juridique de la CCC modifie l'article L. 2213-3 du code général des collectivités territoriales relatif à la création de voies réservées pour certains types de véhicules, notamment les véhicules de transports publics de personnes, les taxis, les véhicules affectés à un service public, etc.

Il n'est pas cohérent d'introduire cette proposition, relative à la réservation de places de stationnement, dans cet article relatif à la réservation de voies de circulation.

Il est donc proposé d'inclure cette proposition au 3° de l'article L. 2213-2 du même code, relatif à la réservation de places de stationnement pour les personnes handicapées, les véhicules bénéficiant d'un label "autopartage", les véhicules bénéficiant d'un signe distinctif de covoiturage et les véhicules à très faibles émissions au sens de l'article L. 318-1 du code de la route.

En outre, la précision « à titre permanent ou provisoire, pour favoriser l'usage des transports publics réguliers de personnes sur l'agglomération » figurant dans la proposition de la CCC, même si elle ne soulève pas de difficulté juridique, n'est pas indispensable et conduit donc à complexifier inutilement le droit. En effet, si le maire peut réserver des places à titre permanent, il peut implicitement ne les réserver qu'à titre provisoire.

En outre, le maire peut déjà réserver des places de stationnement, aux termes du premier alinéa de l'article L. 2213-2 du CGCT, « eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement », ce qui comprend donc déjà le motif tendant à favoriser l'usage des transports en commun.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La disposition envisagée modifie l'article L. 1214-2 du code des transports et l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales.

### **4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La disposition liée aux plans de mobilité impacte de façon obligatoire les 82 AOM soumises à obligation d'élaborer un plan de mobilité, sur 338 AOM au total. Ces AOM sont pour la plupart déjà conscientes de l'enjeu de report modal qui est l'un des objectifs du plan de mobilité.

Par exemple, la métropole de Strasbourg possède le réseau de tramway le plus long de France (68 km), avec aux extrémités des 6 lignes de tramway un parking relais ouvert 7j/7 et 24h/24. La métropole cumule ainsi 3341 places réparties sur 11 parkings relais, permettant de se dispenser de sa voiture en ville, en bénéficiant pour le prix du stationnement d'un aller-retour en tram et/ou en bus, pour l'ensemble des passagers du véhicule.

Île-de-France mobilités a rendu gratuit, aux titulaires du pass Navigo, l'accès à 30 parking-relais situés aux portes de Paris, pour un total de 2 600 places, depuis le lundi 11 mai 2020. Dans les principales métropoles, les parkings relais sont gratuits pour les détenteurs d'un abonnement transport (par exemple à Nantes ou Lille).

La disposition envisagée permet de généraliser cette prise de conscience aux grandes AOM qui concentrent ces problématiques de congestion routière et de pollution et ces enjeux de report vers les transports en commun.

Les bénéfices pour la collectivité territoriale sont multiples : moindre consommation d'espace, optimisation du remplissage des transports collectifs, moindres nuisances dues à la circulation automobile.

Les coûts de réalisation des ouvrages peuvent fortement varier selon la localisation (coût du foncier), nature du sol, la présence de réseaux. Les chiffres suivants tirés du guide "Le stationnement, enjeu de mobilité urbaine" réalisé par l'association des villes moyennes en 2013, donne une approche indicative moyenne du coût de construction :

- parkings de surface : 3 000 € HT la place
- parkings modulables type « decking » : de 10 000 à 12 000 € HT la place
- parkings en élévation : de 15 000 à 18 000 € HT la place
- parkings souterrains : de 30 000 à 40 000 € HT la place.

En termes de coûts pour la collectivité, on peut citer l'aménagement de 800 places du parking relais de la rose à Marseille pour 14 millions d'euros, ou celui de Villenave Pyrénées à Bordeaux, avec 750 places pour 13 millions d'euros.

#### 4.3. IMPACTS SOCIAUX

Les parking-relais constituent une brique essentielle du « droit à la mobilité » en améliorant l'intermodalité entre la voiture et les modes de transports collectifs (tramway, bus, métro), partagés (covoiturage, autopartage) ou actifs (vélo, marche). De ce fait, les parking-relais démultiplient les possibilités offertes aux usagers pour se déplacer.

Une bonne articulation entre les différents modes transport permet de créer une alternative crédible à l'autosolisme, c'est-à-dire l'usage individuel de l'automobile, au bénéfice notamment des publics vulnérables en matière de mobilité (vulnérabilité économique ou mobilité réduite).

Par ailleurs en réduisant la place de la voiture individuelle en ville, les parkings relais permettent de changer la « culture de la ville ». Ils permettent de supprimer des places de stationnement des voitures et se réapproprier l'espace urbain ainsi libéré pour, par exemple, accroître la place de la végétation en ville, élargir les trottoirs pour faciliter la mobilité des personnes à mobilité réduite, piétonniser certaines voies, développer les infrastructures pour le vélo (pistes cyclables, stationnements vélo), etc.

Ces modifications ont des effets positifs multiples pour les mobilités actives, la valorisation du patrimoine, ou encore l'attractivité commerciale.

#### 4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Les dispositions proposées s'inscrivent dans la mise en œuvre de l'orientation T5 de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) : « *encourager le report modal en soutenant les mobilités actives et les transports massifiés et collectifs (fret et voyageurs) et en développant l'intermodalité* ».

En concourant à l'augmentation du potentiel de report modal vers les transports collectifs, les dispositions ont un impact environnemental positif mais non quantifiable.

Lors de la création des parkings relais les impacts environnementaux seront d'autant plus positifs si l'on veille aux impacts en matière d'artificialisation des sols. Pourrait par exemple être privilégiée la réutilisation de friches urbaines, et la mutualisation avec d'autres parkings dont l'utilisation en semaine est plus faible (ex : parkings de zones commerciales) pourrait être étudiée.

La création de parking relais permettra de réduire les émissions de gaz à effet de serre, tout en améliorant la santé des habitants car les véhicules sont sources d'émissions de polluants locaux (ex : particules fines liées à la combustion et aux pneus, oxyde d'azote, etc.). Les gains générés dépendront des modalités de mise en œuvre par les collectivités et du contexte urbain propre à chaque situation.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure est issue des propositions de la Convention citoyenne pour le climat.

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

Le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La modification de l'article L. 1214-2 du code des transports s'applique aux plans de mobilité et aux plans locaux d'urbanisme mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 151-44 du code de l'urbanisme dont l'élaboration ou la révision est commencée à compter de la promulgation de la loi.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure relative aux plans de mobilité s'applique sur les ressorts territoriaux des AOM soumises à plan de mobilité obligatoire et celle relative aux pouvoirs du maire est applicable sur l'ensemble du territoire français.

## Article 27 – Zone à faibles émissions mobilité – Mesure SD A2.2

### 1. ÉTAT DES LIEUX

Pour lutter contre la pollution atmosphérique, l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que des zones à faibles émissions mobilité peuvent être créées dans les agglomérations et dans les zones pour lesquelles un plan de protection de l'atmosphère (PPA) est adopté, en cours d'élaboration ou en cours de révision en application de l'article L. 222-4 du code de l'environnement, par le maire ou par le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque celui-ci dispose du pouvoir de police de la circulation, sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale. L'obligation de la réalisation d'un PPA concerne l'ensemble des agglomérations de plus de 250 000 habitants et les territoires ne respectant pas les valeurs limites de concentration dans l'air des polluants réglementés. Cela représente aujourd'hui 38 PPA : les 25 agglomérations de plus de 250 000 habitants sont couvertes, les autres étant des territoires en dépassement des valeurs limites ou ayant eu des dépassements dans le passé.

L'obligation de mise en place d'une zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m) n'est aujourd'hui pas liée à la présence d'un PPA mais au non-respect de manière régulière des normes de qualité de l'air. En effet, lorsqu'il y a un PPA, la collectivité doit étudier l'opportunité de mettre en place une ZFE-m (article L.229-26 du code de l'environnement) mais n'a pas l'obligation de la mettre en place (Art L. 2213-4-1 du CGCT).

Par contre les territoires dans le cadre des Plan climat-air-énergie territoriaux (PCAET) doivent répondre à l'obligation de respecter les valeurs limites et les réductions d'émissions prévues réglementairement au plus tard en 2025.

Une zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m) est un périmètre dans lequel est instaurée une restriction de circulation, le cas échéant sur des plages horaires et jours déterminés, pour certaines catégories de véhicules. Sont visés plus particulièrement les véhicules qui ne répondent pas aux normes d'émissions (normes EURO) les plus récentes et qui ont donc un impact nocif sur la santé humaine sur l'ensemble du périmètre concerné. L'identification des véhicules s'appuie sur les certificats qualité de l'air (CQA) définis par l'arrêté du 21 juin 2016 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques en application de l'article R. 318-2 du code de la route. Les CQA répartissent les véhicules selon leur type (voitures, 2-3 roues, véhicules utilitaires, poids lourds...) et leur motorisation (diesel, essence, gaz, électrique et hybride rechargeable) en différentes classes dépendant de leur norme EURO.

L'article 86 de la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) impose l'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m) à certains territoires qui dépassent, de manière régulière, les normes de la qualité de l'air définies par l'article L. 221-1 du code de l'environnement. La définition du « non-respect de manière régulière des normes de qualité de l'air » est précisée par le décret n° 2020-1138 du 16 septembre 2020 relatif au non-respect de manière régulière des normes de la qualité de l'air donnant lieu à une obligation d'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité :

i) le dépassement doit être observé au moins 3 fois lors des 5 dernières années disponibles pour être considéré comme « régulier » ;

ii) le dépassement est caractérisé dans une zone administrative de surveillance (ZAS) définie par l'arrêté du 26 décembre 2016 relatif au découpage des régions en zones administratives de surveillance de la qualité de l'air ambiant. Chaque commune et EPCI à fiscalité propre dont le territoire est inclus en tout ou partie dans la ZAS est alors considérée comme étant en dépassement.

Si l'on se réfère aux cinq dernières années (2015-2019), en application du décret précité, sept nouvelles ZFE-m devront obligatoirement être mises en place par des métropoles françaises : Métropole d'Aix-Marseille-Provence, Métropole Nice-Côte d'Azur, Métropole Toulon-Provence-Méditerranée, Toulouse Métropole, Montpellier-Méditerranée Métropole, Eurométropole de Strasbourg et Métropole Rouen-Normandie.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Une modification du code général des collectivités territoriales est nécessaire pour anticiper le durcissement à venir des normes de qualité de l'air, suite à l'évolution des connaissances scientifiques et aux travaux les plus récents de l'Organisation Mondiale de la Santé et :

- étendre l'obligation de création de ZFE-m, outil d'encadrement pour la circulation des véhicules les plus polluants, aux agglomérations métropolitaines de plus de 150 000 habitants d'ici le 31 décembre 2024.
- imposer un schéma de restriction pour certaines ZFE-m
- transférer les compétences et prérogatives relatives aux ZFE-m du maire au président de l'EPCI.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Les dispositions du présent article répondent ainsi à plusieurs objectifs :

- Lutter contre la pollution atmosphérique liée aux transports routiers dans les agglomérations métropolitaines de plus de 150 000 habitants.
- Garantir l'efficacité des ZFE-m rendues obligatoires par la loi d'orientation des mobilités
- Faciliter la mise en œuvre des ZFE-m

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

La présente évolution rejoint les objectifs de la transcription juridique proposée par la Convention citoyenne pour le climat, en apportant une base législative s'appuyant sur les dispositions en vigueur. Elle impose une zone à faibles émissions mobilité dans toutes les agglomérations métropolitaines de plus de 150 000 habitants pour améliorer la qualité de l'air. Elle étend ainsi l'obligation, y compris lorsqu'il n'est pas constaté de dépassements de normes de qualité de l'air, pour les polluants réglementés au R. 221-1 du code de l'environnement.

Le schéma de restriction envisagé pour les métropoles en dépassement est la mise en place de restrictions progressives de telle sorte que les voitures Crit'air 3, 4 ,5 et NC soient interdites en 2025 dans les ZFE-m :

- En 2023, interdiction pour les véhicules disposant d'une vignette Crit'air 5 ou moins ;
- En 2024, interdiction pour les véhicules disposant d'une vignette Crit'air 4 ou moins ;
- En 2025, interdiction pour les véhicules disposant d'une vignette Crit'air 3 ou moins.

Le transfert des prérogatives en matière de ZFE-m du maire au président de l'EPCI nécessite une modification du code général des collectivités territoriales.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

L'article L 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales est modifié et complété ainsi que l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

## 4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

### 4.2.1. Impacts macroéconomiques

Les mesures proposées rendent possibles une amélioration de la qualité de l'air et de la santé des populations, une réduction des nuisances environnementales causées par la pollution atmosphérique (dommages causés aux bâtiments, etc.) et *in fine* renforcent l'attractivité des territoires.

Un rapport d'une commission d'enquête du Sénat sur le coût économique et financier de la pollution de l'air de 2015<sup>51</sup> établit à plus de 100 milliards d'euros par an le coût de la mauvaise qualité de l'air. Ce coût se décline à la fois en coût sanitaire tangible lié aux dépenses de santé pour le remboursement par l'assurance maladie afin de prendre en charge les pathologies imputables à la pollution de l'air, qu'il s'agisse des hospitalisations, des soins de villes ou du versement d'indemnités journalières et de pensions d'invalidité (estimé à au moins 3 milliards d'euros par an). La pollution de l'air a également un coût sanitaire intangible, associé à la mortalité et à la morbidité (estimé entre 70 et 97 milliards d'euros par an).

Des coûts non sanitaires sont également à compter concernant la baisse de rendements agricoles, de perte de biodiversité ou de dégradation et d'érosion des bâtiments. Ces impacts ont un coût non négligeable, bien que difficilement mesurable. Le coût non sanitaire est d'au moins de 4,3 milliards d'euros par an.

A titre d'exemple le rapport indique par exemple que le coût de la rénovation du Panthéon imputable à la pollution de l'air est d'environ 890 000 euros, soit dix fois le budget initialement prévu pour la rénovation des façades.

D'un point de vue sanitaire, Santé Publique France a estimé qu'en 2017, 48 000 décès par an étaient liés à la mauvaise qualité de l'air. La pollution de l'air correspond à une perte d'espérance de vie pouvant dépasser 2 ans dans les villes les plus exposées.

### 4.2.2. Impacts sur les particuliers

A ce jour, environ 1.5 millions de voitures (2 millions en 2019) disposant de vignettes Crit'air 5, 4 ou 3 sont remplacés par des vignettes Crit'air E, 1 ou 2. A ce rythme, et sans dispositif

---

<sup>51</sup> [http://www.senat.fr/commission/enquete/cout\\_economique\\_et\\_financier\\_de\\_la\\_pollution\\_de\\_lair.html](http://www.senat.fr/commission/enquete/cout_economique_et_financier_de_la_pollution_de_lair.html)

incitatif supplémentaire, les vignettes Crit'air 5, 4 ou 3 disparaîtront naturellement à horizon 2028.

La présente modification législative consiste à accélérer ce renouvellement :

- dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants par l'obligation d'instauration d'une ZFE-m ;
- dans les territoires en dépassement des valeurs limites de qualité de l'air, par l'obligation schéma de restriction visant à interdire in fine les vignettes Crit'air 3 à horizon 2025.

La création d'une surprime de 1 000 euros de la prime à la conversion, dans la mesure où la collectivité prévoit également une aide au moins à la hauteur de ce montant, pour les particuliers habitant ou travaillant dans les ZFE-m à partir de l'année 2020 permettra d'accompagner les particuliers.

Grâce à la mise en place de ZFE-m dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants et à l'introduction d'un niveau d'ambition minimum des ZFE-m dans les territoires les plus pollués, les particuliers bénéficieront d'une réduction des émissions de polluants atmosphériques dues au trafic routier.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

S'agissant de la création de nouvelles ZFE-m, les postes de dépenses principaux des collectivités sont les suivants :

- l'étude justifiant la création d'une ZFE-m (article R. 2213-1-0-1 du CGCT) ;
- la communication (avec entre autres la campagne d'information locale d'une durée minimale de 3 mois et ses déclinaisons sur du plus long terme) ;
- la logistique avec le panneauage et la signalisation.

S'agissant du coût moyen de l'étude, celui-ci est estimé à environ 100 000 €. Par ailleurs, la simplification introduite par la loi d'orientations des mobilités en matière de mise en place, par une commune, d'une zone à faibles émissions mobilité déjà étudiée par l'EPCI permettra de réduire les coûts pour les communes concernées. Pour la campagne d'information devant être menée, son coût est estimé à 450 000 €. Enfin, pour le dernier pôle de dépenses concernant la logistique, il a été évalué en fonction du périmètre choisi entre 15 000 et 150 000 €.

Le montant total des coûts de création d'une ZFE-m s'élèverait au plus à 700 000 €.

En plus des territoires déjà soumis à cette exigence du fait des dépassements de la qualité de l'air, de l'ordre de 35 agglomérations métropolitaines de plus de 150 000 habitants

(agglomérations étant entendues au sens d'unité urbaine, unité urbaine définie par l'INSEE) seront soumises à l'obligation d'instauration d'une ZFE-m. Leur liste sera précisée par arrêté.

La mise en œuvre obligatoire des zones à faibles émissions mobilité pour les agglomérations de plus de 150 000 habitants est très souple pour pouvoir être adaptée aux enjeux locaux. Après réalisation d'une étude d'impact obligatoire, la collectivité territoriale décide :

- du périmètre géographique, tout ou partie de la commune ;
- des modalités horaires ;
- des classes de véhicules interdites,
- de la progressivité des règles de restriction de circulation dans le temps ;
- des dérogations locales temporaires octroyées.

Le transfert des prérogatives en matière de ZFE-m du maire au président de l'EPCI simplifiera les procédures : un seul arrêté permettra d'encadrer la ZFE-m alors que le CGCT impose de prendre autant un arrêté par commune de la ZFE-m dès que le pouvoir de police de circulation n'a pas été transférée au président de l'EPCI.

#### **4.4. IMPACTS SOCIAUX**

##### **4.4.1. Impacts sur la société**

Dans le baromètre<sup>52</sup> établi par l'ADEME, la qualité de l'air reste une préoccupation majeure pour les français. Cette préoccupation est citée pour 18% des interrogés.

Les ménages utilisant des véhicules fortement émetteurs dont l'usage serait restreint dans les centres-villes bénéficient d'un accompagnement au changement de véhicules par des aides comme la prime à la conversion (PAC) et l'abondement de prime locale par l'Etat à travers une surprime. De même des conversions de flottes sont également aidées sur certains territoires concernés par les contentieux au titre de la qualité de l'air.

##### **4.4.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

L'article R. 2213-1-0-1 du CGCT prévoit l'impossibilité de restreindre l'accès aux ZFE-m aux personnes qui disposent de la carte mobilité inclusion stationnement. Ainsi quel que soit le véhicule avec lequel est transportée une personne disposant d'une carte mobilité inclusion stationnement, cette dernière peut pénétrer dans une ZFE-m.

---

<sup>52</sup> Voir [https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/ademe\\_lalettre\\_strategie\\_55sr\\_vf.pdf](https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/ademe_lalettre_strategie_55sr_vf.pdf)

## **4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mesure s'inscrit dans le cadre des orientations de la SNBC T3 "Accompagner l'évolution des flottes pour tous les modes de transport" et T5 "Encourager le report modal en soutenant les mobilités actives et les transports massifiés et collectifs (fret et voyageurs) et en développant l'intermodalité"

La mesure favorise à court terme la réduction des émissions de polluants atmosphériques liées à la pollution automobile et à plus long terme la réduction des émissions de gaz à effet de serre. En matière d'émissions de gaz à effet de serre, l'évaluation de la loi d'orientation des mobilités en matière d'impact de la mise en place des ZFE-m a considéré un gain entre 4,1 et 4,7 Mt CO<sub>2</sub> en 2030 pour une vingtaine de ZFE mises en place où seuls les véhicules faibles émissions peuvent pénétrer. Ce chiffre peut être complété par une évaluation dans le cas où les ZFE seraient moins restrictives et autoriseraient les véhicules à partir de la classe Crit'air 2, ce qui aboutit cette fois à un gain de l'ordre de 2,1 Mt CO<sub>2</sub> à l'horizon 2030. Enfin, il faut noter que cette mesure concernera en réalité plus de collectivités que celles qui ont été prises en compte dans ce chiffre.

Il y a en Europe presque 250 zones à faibles émissions mobilité sous différentes formes et les retours d'expérience ont démontré leur efficacité pour réduire les émissions et contribuer au renouvellement du parc automobile sans effet de restriction marqué sur les déplacements.

Il est à noter que les bienfaits d'une ZFE-m sont enregistrés au-delà de son propre périmètre géographique. Sa mise en place produit des effets positifs sur les territoires aux alentours avec notamment une diminution des populations exposées à la pollution des transports terrestres.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

L'instauration d'une ZFE-m dans les agglomérations métropolitaines de plus de 150 000 habitants est obligatoire avant le 31 décembre 2024.

Les mesures de restriction obligatoires pour certaines ZFE-m s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Le transfert des compétences et prérogatives en matière de ZFE-m du maire au président de l'EPCI s'applique à l'entrée en vigueur de la loi.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

L'obligation d'instauration de ZFE-m dans les agglomérations métropolitaines de plus de 150 000 habitants ne concerne pas les territoires d'outre-mer.

### **5.2.3. Textes d'application**

La liste des communes incluses dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants sur le territoire métropolitain sera défini par arrêté. Un décret précise les conditions d'application en particulier les modalités selon lesquelles il est possible de déroger à cette obligation, compte tenu de la faible proportion de population exposée aux dépassements des normes de qualité de l'air ou des actions alternatives mises en place afin de respecter ces normes dans les meilleurs délais.

## **Article 28 – Généralisation des voies covoiturage et transports en commun – Mesure SD A2.4**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **Voies réservées**

Des voies de circulation peuvent être réservées à certaines catégories de véhicules, par l'autorité titulaire du pouvoir de police de la circulation. Le droit applicable a été conforté par l'article 35 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, qui a créé un nouvel article L. 411-8 dans le code de la route.

Sur les autoroutes et autres routes du réseau routier national situées hors agglomération, plusieurs voies réservées aux bus, voire aux taxis, ont été réalisées et mises en service : sur l'A1, l'A6a, l'A10 et l'A12 en Ile-de-France, sur l'A7 et l'A51 entre Aix et Marseille ou encore sur l'A48 à Grenoble. D'autres sont en cours de réalisation, comme sur l'A3, l'A12 ou la RN118 en Ile-de-France ou sur les autoroutes situées sur le territoire de la métropole marseillaise.

L'objectif est de généraliser le déploiement des voies réservées sur les autoroutes urbaines du réseau routier national aux abords des grandes métropoles d'ici 2024 (Ile-de-France, Marseille, Rennes, Nantes, Lille, Lyon, Grenoble, Bordeaux...). Une quarantaine de réalisations ou de projets à l'étude est identifiée. Cela concerne principalement le réseau routier national (pour une trentaine) et plus ponctuellement le réseau routier des collectivités (pour une dizaine).

Par ailleurs, l'article 39 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a introduit l'article L. 130-9-1 du code de la route pour encadrer les modalités de mise en œuvre de dispositifs de contrôle automatisés sur les voies réservées.

S'agissant des modalités de contrôle des voies réservées, la mission interministérielle désignée en décembre 2018 par la ministre de la transition écologique et solidaire et par le ministre de l'intérieur a proposé les orientations techniques, financières et organisationnelles pour le développement puis l'homologation d'un dispositif de contrôle automatisé, avec l'objectif d'un déploiement à partir de 2022.

Dans l'attente, le recours à un dispositif de contrôle par vidéo-verbalisation assistée par ordinateur utilisé par les services de police et de gendarmerie compétentes sur le réseau routier national et sur le réseau routier départemental hors agglomération pourrait être envisagé.

## **Zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)**

Les articles 85 et 86 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) ont amélioré et renforcé le cadre juridique applicable aux zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m), nouvelle dénomination des zones à circulation restreinte (ZCR).

Une ZFE-m permet à une collectivité territoriale d'interdire l'accès et la circulation à l'intérieur d'une partie du territoire aux véhicules les plus émetteurs de polluants atmosphériques afin de réduire les conséquences sanitaires atmosphériques sur les populations exposées.

La LOM vise à accélérer le déploiement des ZFE-m, en facilitant leur mise en œuvre et en prévoyant l'obligation d'étudier leur mise en place, voire l'obligation de les mettre en place dans les zones lorsque les normes de la qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière sur le territoire concerné, comme prévu par le décret n° 2020-1138 du 16 septembre 2020 relatif au non-respect de manière régulière des normes de la qualité de l'air donnant lieu à une obligation d'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité.

Vingt-trois collectivités territoriales sont déjà engagées dans la démarche, dont les métropoles suivantes : Aix-Marseille-Provence, Clermont Auvergne Métropole, Grenoble-Alpes Métropole, Grand Lyon, Montpellier Méditerranée Métropole, Métropole Nice Côte d'Azur, Paris, Métropole du Grand Paris, Grand Reims, Métropole Rouen Normandie, Saint-Etienne Métropole, Eurométropole de Strasbourg, Métropole Toulon Provence Méditerranée et Toulouse Métropole.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le dispositif législatif existe et permet de réserver des voies de circulation à certaines catégories de véhicules. Il est nécessaire de légiférer pour rendre la mesure obligatoire, dans un cadre expérimental pour une durée de trois ans, sur une partie des autoroutes et des routes express du réseau routier national et du réseau routier départemental desservant une ZFE-m. En effet, le cadre juridique existant laisse simplement la possibilité de mettre en place de telles voies réservées.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Cette mesure vise à encourager le recours aux mobilités propres et partagées (covoiturage, transports en commun, véhicules électriques ou hydrogène...) en généralisant, dans les trois

ans qui viennent, les expérimentations de voies réservées sur les autoroutes et routes express desservant des territoires présentant des enjeux particuliers en termes de qualité de l'air, dès lors que ces territoires sont couverts par une ZFE-m, en tenant compte des enjeux liés à la circulation routière et à la sécurité routière.

Le Gouvernement s'est notamment fixé comme objectif de tripler le nombre de covoitureurs d'ici 2024, pour atteindre, en outre, 3 millions de covoitureurs sur les trajets domicile-travail.

La généralisation des voies réservées constitue un dispositif d'accompagnement pour le développement du covoiturage, en complément des autres mesures permises par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (aides des collectivités aux covoitureurs, forfait mobilités durables) et des mesures mises en œuvre par les collectivités territoriales (aménagement d'aires de covoiturage, mise en place de services de covoiturage...).

Les voies réservées au covoiturage permettent de réduire et fiabiliser le temps de déplacement des covoitureurs sur les axes soumis à une congestion récurrente. La mise en œuvre de voies réservées sur les axes routiers structurants, sans créer d'infrastructures nouvelles, vise à répondre à deux objectifs :

- à court terme, exploiter plus efficacement une infrastructure en permettant en moyenne un gain de temps des passagers empruntant le réseau, découlant du fait que les véhicules plus remplis (bus ou véhicules particuliers) ont des temps de parcours diminués et plus réguliers ;
- à moyen terme, inciter les usagers à changer de mode de déplacement en ayant recours aux mobilités propres et partagées (covoiturage, transports en commun, véhicules à très faibles émissions), grâce à un traitement différencié des usagers.

La mise en œuvre d'une telle mesure doit néanmoins tenir compte des conditions de circulation existantes (en particulier, présence d'une congestion récurrente justifiant l'intérêt d'étudier la mise en place d'une voie réservée) et futures (en particulier, allongement de la congestion pour l'ensemble des usagers en amont sur l'axe routier concerné, voire sur les réseaux routiers adjacents, à ce jour moins soumis à congestion récurrente), ainsi que des enjeux de sécurité routière, au regard notamment des caractéristiques des voies (largeur des voies de circulation, largeur et fonctions de la bande d'arrêt d'urgence, présence de points durs sur l'axe routier pouvant rendre complexe la mise en place de voies réservées, comme la présence d'ouvrage d'art, de bretelles d'échangeurs, etc.).

L'objectif de la mesure est ainsi d'évaluer les gains attendus en termes de mobilité et si ces derniers l'emportent sur l'allongement de la congestion en amont de ces voies réservées, en particulier dans le cas de voies réservées aux transports en commun, aux taxis, aux véhicules

transportant un nombre minimal d'occupants, dont ceux utilisés pour le covoiturage, et aux véhicules à très faibles émissions.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La Convention citoyenne pour le climat propose d'encourager le covoiturage et les transports en commun en généralisant de manière expérimentale les aménagements de voies réservées aux véhicules partagés (à partir de 2 ou 3 voyageurs par véhicule) et aux transports collectifs sur les autoroutes et voies rapides notamment sur les « pénétrantes » du périurbain vers les centres, pour réduire les temps de déplacement et permettre des trajets directs, pour les agglomérations dans lesquelles sont mises en place des zones à faibles émissions mobilité.

La CCC propose de prévoir une évaluation de l'expérimentation dont les résultats sont rendus publics.

#### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

##### **Considérations techniques**

Le dispositif consiste à expérimenter, pour une durée de 3 ans, la mise en place d'une ou plusieurs voies réservées à certaines catégories de véhicules, en référence à l'article L. 411-8 du code de la route, sur une partie des autoroutes et des routes express du réseau routier national ou du réseau routier départemental desservant une ZFE-m.

Les voies réservées sont plus particulièrement adaptées aux portions terminales des grandes radiales faisant l'objet d'une congestion récurrente, en particulier aux heures de pointe, et qui vont elles-mêmes se raccorder à des axes fortement congestionnés (ex : rocades, périphériques...). La mesure porte ainsi sur des autoroutes et des routes express du réseau routier national ou du réseau routier départemental permettant d'accéder ou de circuler à l'intérieur d'une ZFE-m.

À contrario, l'aménagement de voies réservées ne présente pas d'intérêt sur les axes routiers qui ne font pas l'objet d'aucune congestion, en l'absence, dans un tel cas, de gain de temps parcours pour les usagers autorisés sur la voie réservée par rapport aux autres usagers de la route. La mise en œuvre de la mesure sur de tels axes routiers n'apparaît donc pas pertinente.

Si on souhaite les aménager en mobilisant une voie de circulation existante (voie de gauche de manière privilégiée pour limiter les perturbations de la voie réservée par les entrées et sorties successives des échangeurs), les voies réservées aux véhicules de transport en commun, aux taxis, aux véhicules transportant un nombre minimal d'occupants (dont ceux utilisés pour le covoiturage) et aux véhicules à très faibles émissions auront pour effet de modifier la position des bouchons.

La localisation des voies réservées et leur conception doivent donc être étudiées afin de ne pas augmenter de manière trop importante le volume de congestion sur l'axe concerné ni sur les réseaux adjacents. Tous ces éléments ne peuvent être appréciés qu'au niveau de l'étude de chaque projet puis de l'évaluation après sa mise en service. Chaque voie réservée sera donc un cas particulier.

Il existe plus particulièrement un risque d'augmentation forte de la congestion en amont d'une voie réservée aménagée sur une voie de circulation existante pour les routes à 2x2 voies, partant du constat que seuls 10 à 15 % des véhicules pratiquent aujourd'hui le covoiturage (85 à 90 % du trafic routier devrait donc être supporté par l'unique voie qui resterait ouverte à la circulation générale).

À cet effet, dans la continuité de l'article 56 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et du rapport du Gouvernement de juillet 2016 transmis au Parlement en août 2016, le guide récemment publié par le Cerema<sup>53</sup> prévoit l'aménagement de voies réservées au covoiturage exploitées de manière dynamique uniquement sur les 2x3 voies ou plus, après une étude fine de la congestion et des conditions de circulation.

Pour ce qui concerne les voies réservées aux véhicules de transport en commun, aux taxis, aux véhicules transportant un nombre minimal d'occupants, dont ceux utilisés pour le covoiturage, et aux véhicules à très faibles émissions, la mesure portera donc prioritairement sur les autoroutes ou les routes express à 2x3 voies ou plus, afin de limiter les risques d'augmentation de la congestion en amont. Dans les autres cas, l'aménagement de voies réservées aux bus, à droite sur l'espace de la bande d'arrêt d'urgence, lorsqu'elle existe, pourra être privilégié. Le guide du Cerema mis à jour en 2019 formule des préconisations pour l'aménagement de voies réservées aux bus, sur l'espace de la bande d'arrêt d'urgence.<sup>54</sup>

Les expérimentations de voies réservées sur les autoroutes et les routes express nationales et départementales desservant des ZFE-m dans le cadre de la présente mesure permettront ainsi d'observer, après leur mise en œuvre, les gains attendus et de préciser si ces derniers l'emportent sur l'allongement de la congestion en amont.

---

<sup>53</sup> <https://www.cerema.fr/fr/actualites/voies-structurantes-agglomeration-amenagement-voies-1>

<sup>54</sup> <https://www.cerema.fr/fr/actualites/voies-structurantes-agglomeration-amenagement-voies>

En tout état de cause, les voies réservées qui seront mises en œuvre dans le cadre de la présente mesure expérimentale devront recourir à des solutions techniques aisées à mettre en œuvre à un coût limité pour pouvoir être facilement suspendues en cas d'impact trop important sur les conditions de circulation ou la sécurité routière, après une phase d'observation à la mise en service.

Au vu des territoires déjà engagés dans la démarche de mise en place d'une ZFE-m, environ 120 axes du réseau routier national sont potentiellement concernés par la disposition, dont une quarantaine sont des axes à 2x3 voies. Une vingtaine de ces axes à 2x3 voies dispose de voies réservées déjà existantes ou à l'étude.

### **Considérations juridiques**

Le fait de réserver une voie de circulation à certaines catégories de véhicules est envisageable sur les voies rapides mais pas sur les routes bidirectionnelles qui ne disposent que d'une seule voie de circulation dans chaque sens. Ainsi, il apparaît nécessaire de cibler en priorité les autoroutes ou routes express dans la disposition, ce qui présente l'avantage de préciser le statut des routes sur lesquelles une telle mesure peut effectivement être étudiée puis mise en place.

L'aménagement de voies réservées présente un intérêt sur des axes routiers faisant l'objet d'une congestion récurrente afin de faciliter la circulation de certaines catégories de véhicules mais il doit être précisé qu'il faut tenir compte des enjeux de sécurité routière et des conséquences sur le reste du trafic routier pour pouvoir statuer sur leur faisabilité et motiver l'arrêté désignant ces voies réservées.

S'agissant des catégories de véhicules autorisées sur les voies réservées, la proposition de la Convention citoyenne pour le climat se limite aux transports en commun et aux véhicules transportant un nombre minimal d'occupants, notamment dans le cadre du covoiturage. Afin de promouvoir l'ensemble des mobilités propres et partagées et assurer une cohérence avec le cadre juridique existant, il apparaît préférable que la disposition fasse référence à l'article L. 411-8 du code de la route, qui intègre notamment les véhicules à très faibles émissions.

La consultation des autorités locales pourra reposer sur la consultation de l'autorité responsable de l'élaboration du plan de mobilité (actuel plan de déplacements urbains), dans la mesure où il s'agit de l'autorité principalement concernée. La consultation de l'autorité responsable de la ZFE-m n'apparaît pas nécessaire puisque la ZFE-m en tant que telle sera peu impactée par la mise en place de la voie réservée. Cette autorité sera néanmoins naturellement associée dans le cadre des études d'un projet de voie réservée.

Le recours à un texte d'application pour préciser les conditions de l'expérimentation n'apparaît pas nécessaire dans la mesure où il s'agit de la mise en œuvre d'un cadre juridique préexistant

et que des guides méthodologiques ont été publiés par le CEREMA pour la conception et l'aménagement de voies réservées. Par ailleurs, chaque arrêté de création de voie réservée pourra préciser les modalités de mise en œuvre.

Enfin, il est proposé que chaque voie réservée fasse l'objet d'une évaluation rendue publique, une évaluation globale semblant délicate à réaliser compte tenu des spécificités de chaque projet.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure se réfère à l'article L. 411-8 pour les catégories de véhicules autorisées sur les voies réservées aménagées sur le réseau routier national ou sur le réseau routier départemental hors agglomération.

S'agissant d'une disposition expérimentale, elle n'est pas codifiée.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts budgétaires**

Les coûts moyens d'aménagement d'une voie réservée sont donnés à titre indicatif ci-après. Ils sont basés sur les coûts de réalisation moyens de voies réservées (aux bus, voire aux taxis) réalisées sur le réseau routier national. Les coûts de réalisation des voies réservées ouvertes au covoiturage et aux véhicules à très faibles émissions n'étant pas directement liés à la nature des usagers les empruntant mais à la nature des adaptations de l'infrastructure et des équipements, ils sont donc similaires :

- ratio moyen pour l'aménagement d'une voie réservée sur voie de circulation existante : 0,5 à 1,2 M€/km ;
- ratio moyen pour la création d'une nouvelle voie réservée (comprenant notamment des travaux de chaussée), dans l'hypothèse où un tel projet s'intègre à un projet d'élargissement de la chaussée, sans élargissement d'ouvrages d'art : 3,5 M€/km.

Le coût des dispositifs de contrôle de l'usage des voies réservées est estimé entre 150 k€ et 250 k€ l'unité suivant la nature de la voie réservée et des caractéristiques du site d'implantation.

Le coût de maintenance est estimé entre 15 et 25 k€ par an par dispositif de contrôle.

Ces coûts sont supportés par l'État, à l'exception de la partie qui pourrait être prise en charge par les collectivités territoriales, par voie de convention en application de l'article L. 130-9-1 du code de la route, lorsqu'elles formulent une demande d'installation de ces dispositifs pour le contrôle de l'usage des voies réservées aménagées sur le réseau routier sur lequel elles exercent la police de la circulation.

Le pilotage du développement et du déploiement des dispositifs de contrôle automatisé des voies réservées requiert deux emplois temps plein de catégorie A au sein de l'État, soit 119 k€ par an.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Les effets attendus pour les entreprises de l'ouverture de voies réservées aux mobilités partagées, comme le covoiturage et les transports en commun, et aux mobilités propres (véhicules à très faibles émissions) sont les suivants :

- gains de temps pour les usagers autorisés à circuler sur la voie réservée ;
- gains de régularité des temps de parcours et diminution du stress lié à l'incertitude des temps de parcours pour les usagers autorisés à circuler sur la voie réservée ;
- effet pédagogique significatif du traitement différencié en faveur des mobilités partagées et des mobilités propres ;
- incitation au développement du covoiturage (limitation du parc automobile, augmentation des relations sociales) et à l'utilisation de véhicules à très faibles émissions.

#### **4.2.3. Impacts sur les particuliers**

Les effets attendus pour les particuliers de l'ouverture de voies réservées aux mobilités partagées, comme le covoiturage et les transports en commun, et aux mobilités propres (véhicules à très faibles émissions) sont les suivants :

- gains de temps pour les usagers autorisés à circuler sur la voie réservée ;
- gains de régularité des temps de parcours et diminution du stress lié à l'incertitude des temps de parcours pour les usagers autorisés à circuler sur la voie réservée ;
- effet pédagogique significatif du traitement différencié en faveur des mobilités partagées et des mobilités propres ;
- incitation au développement du covoiturage (limitation du parc automobile, augmentation des relations sociales) et à l'utilisation de véhicules à très faibles émissions.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

À titre principal, la mesure peut concerner certains conseils départementaux qui exercent le pouvoir de police de la circulation, en particulier sur les routes express du réseau routier départemental hors agglomération et qui desservent une ZFE-m.

Les autorités chargées de l'élaboration des plans de mobilité seront consultées dans le cadre des études relatives à l'aménagement de voies réservées et, en tout état de cause, préalablement à la décision prise par l'autorité investie du pouvoir de police de la circulation de créer de telles voies réservées.

À titre subsidiaire, les collectivités territoriales en charge de la gestion des réseaux routiers adjacents aux portions de réseau routier sur lesquelles seront aménagées ces voies réservées seront consultées en raison des possibles conséquences sur le réseau dont ils sont gestionnaires.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

L'État s'est déjà donné comme objectif de généraliser le déploiement des voies réservées sur les autoroutes urbaines du réseau routier national aux abords des grandes métropoles d'ici 2024 (Ile-de-France, Marseille, Rennes, Nantes, Lille, Lyon, Grenoble, Bordeaux...). Sur le réseau routier national non concédé, ces projets sont étudiés et réalisés par les directions interdépartementales des routes (DIR), par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou, en Ile-de-France, par la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) Ile-de-France.

S'agissant du contrôle des voies réservées, le recours à des dispositifs de contrôle automatisé apparaît être le plus adapté pour les voies réservées aménagées sur des axes routiers à fort trafic comme les autoroutes et les routes express du réseau routier national ou du réseau routier départemental. Il s'agit en effet du système le plus efficace, notamment au regard des moyens humains à engager puisqu'il concentre la validation des infractions et l'envoi des amendes depuis le centre national de traitement (CNT) basé à Rennes.

Dans l'attente de son développement et de son homologation par le ministère de l'intérieur, le recours à un dispositif de vidéo-verbalisation assistée par ordinateur (VAO) faisant intervenir des traitements automatisés peut être développé et mis en œuvre, en particulier pour les premières expérimentations de voies réservées ouvertes aux véhicules transportant un nombre minimal d'occupants, dont ceux utilisés pour le covoiturage.

Ce dispositif réalise des traitements automatisés destinés à faciliter le constat de l'infraction : ce procédé permet de lever les contraintes inhérentes au contrôle par interception par les forces

de l'ordre tout en optimisant les moyens humains à mobiliser. La vidéo-verbalisation assistée par ordinateur reste toutefois moins efficace que le contrôle automatisé, compte tenu de la nécessité pour les agents de constater les infractions par visualisation de la vidéo.

Par ailleurs, le contrôle avec interception est très difficile à mettre en œuvre dans de bonnes conditions de sécurité sur les voies supportant un trafic important, comme les autoroutes et les routes express.

## **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

### **4.5.1. Impacts sur la société**

Les effets attendus de l'ouverture de voies réservées aux mobilités partagées, comme le covoiturage et les transports en commun, et aux mobilités propres (véhicules à très faibles émissions) sont les suivants :

- effet pédagogique significatif du traitement différencié en faveur des mobilités partagées et des mobilités propres ;
- incitation au développement du covoiturage (limitation du parc automobile, augmentation des relations sociales) et à l'utilisation de véhicules à très faibles émissions.

### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Dans le cas de certaines voies réservées, selon l'avis rendu par l'autorité chargée de l'élaboration du plan de mobilité, les véhicules de transport à la demande de personnes en situation de handicap (ex : réseau PAM en Ile-de-France) pourront être autorisés à circuler sur les voies réservées.

## **4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Les dispositions proposées s'inscrivent dans la mise en œuvre de l'orientation T4 de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) : « *soutenir les collectivités locales et les entreprises dans la*

*mise en place d'initiatives innovantes* »<sup>55</sup> et de l'orientation T6 : « *maîtriser la hausse de la demande de transport* »<sup>56</sup>.

La mesure incite au covoiturage, solution de mobilité pour le domicile-travail qui permet des économies d'énergie et agit contre le réchauffement climatique en limitant les émissions de CO<sub>2</sub>. Le covoiturage a une influence positive sur la santé publique, en réduisant également l'exposition aux émissions nocives polluantes et au bruit.

Le covoiturage ne pourra être un succès que si des facilités, comme l'aménagement de voies réservées, lui sont accordées afin d'accompagner son développement.

Grâce à la création de voies réservées aux transports en commun, au covoiturage et aux véhicules à très faibles émissions, il est attendu une diminution de la consommation de carburant par usager, des émissions de gaz à effet de serre et de polluants, en accompagnement des diminutions attendues plus globalement à l'échelle de l'agglomération du fait de la mise en place de la ZFE-m.

Les gains en termes d'émissions de gaz à effet de serre sont estimés pouvoir s'élever jusqu'à 0,80 MtCO<sub>2</sub>, l'estimation étant à prendre avec certaines précautions dans la mesure où l'effet dépendra de l'ampleur de sa mise en œuvre. Une moyenne de 0,40 MtCO<sub>2</sub>(avec fourchette de 0 à 0,80 MtCO<sub>2</sub> évitées) est ainsi retenue.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure est issue des propositions de la Convention citoyenne pour le climat.

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté au titre de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

---

<sup>55</sup> Cette orientation prévoit notamment d'« encourager les agglomérations à mettre en place des avantages à l'usage pour les modes propres et partagés (avec par exemple des voies, des zones d'accès, des horaires et des stationnements réservés en fonction des véhicules) »

<sup>55</sup> Cette orientation prévoit notamment d'« accompagner l'essor du covoiturage et des autres services de mobilité partagée (autopartage...) sur les courtes distances et dans les zones non desservies par les transports collectifs et développer des outils et infrastructures facilitant ces mobilités partagées » (avec par exemple des voies, des zones d'accès, des horaires et des stationnements réservés en fonction des véhicules) »

<sup>56</sup> Cette orientation prévoit notamment d'« accompagner l'essor du covoiturage et des autres services de mobilité partagée (autopartage...) sur les courtes distances et dans les zones non desservies par les transports collectifs et développer des outils et infrastructures facilitant ces mobilités partagées »

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal Officiel pour une durée de 3 ans.

L'effectivité de la mise en œuvre des voies réservées sera fonction à la fois du calendrier de mise en place des ZFE-m par les collectivités territoriales compétentes et des délais de réalisation des travaux qui seront engagés postérieurement à la décision de mise en place d'une ZFE-m.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure est applicable sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

### **5.2.3. Textes d'application**

Chaque voie réservée fait l'objet d'un arrêté de police de la circulation qui précise les conditions d'usage de la voie réservée, ainsi que les modalités de mise en œuvre.

## **Article 29 – Généralisation des mesures tarifaires attractives des régions sur le train – Mesure SD-A4.2**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Depuis 2002, en vertu de l'article 124 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et en application de l'article L.2121-3 du code des transports, les régions<sup>57</sup> sont les seules autorités compétentes pour l'organisation des services ferroviaires de transport de voyageurs d'intérêt régional, incluant les services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires.

En Ile-de-France et en application de l'article L.1241-1 du code des transports, c'est Ile-de-France-Mobilités, établissement public local dont sont membres la région Ile-de-France, la Ville de Paris et les départements franciliens, qui organise l'ensemble des services réguliers de transport public y compris, les services ferroviaires.

A présent, l'exploitation de ces services, dénommés TRANSILIEN en Ile-de-France et TER (trains express régionaux) dans les autres régions, est assurée par SNCF Voyageurs selon les conditions opérationnelles, commerciales et financières déterminées dans le cadre des conventions conclues avec chacune des autorités organisatrices régionales en application des articles R.1241-23 et L.2121-4 du code des transports.

À compter du 25 décembre 2023, en application de la loi n°2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, tous les nouveaux contrats relatifs aux services de transport public régional devront être attribués par voie de mise en concurrence, sauf dérogations admises par les textes européens. Pour les services ferroviaires existant et organisés par Ile-de-France Mobilités, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire prévoit qu'Ile-de-France-Mobilités devra attribuer après mise en concurrence les services ferroviaires qui n'appartiennent pas au réseau express régional (RER) entre le 1er janvier 2023 et le 31 décembre 2032. Pour les services qui font partie du RER, la loi prévoit qu'Ile-de-France Mobilités devra les attribuer après mise en concurrence entre le 1er janvier 2033 et le 31 décembre 2039 sauf pour les services réalisés sur les RER A et B qui devront être mis en concurrence en 2039. Par ailleurs, la loi prévoit que

---

<sup>57</sup> A l'exception de la Corse où, de part de son statut particulier au sens du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, le rôle d'autorité organisatrice est attribué à la collectivité territoriale de Corse en application de l'article L.1242-1 du code des transports qui renvoie à l'article L.4424-16 du code général des collectivités territoriales

pour le RER E, le service devra être attribué par Ile-de-France Mobilités après mise en concurrence entre le 1<sup>er</sup> janvier 2025 et le 31 décembre 2039.

Aujourd'hui, les 6 200 trains TRANSILIEN quotidiens transportent environ 3,4 millions de voyageurs par jour. S'agissant des services TER, ils transportent chaque jour environ 900 000 voyageurs dans 7 000 trains et 1 300 cars. Ils sont généralement segmentés autour de trois offres à savoir la desserte périurbaine, la desserte entre les villes régionales et la desserte des territoires isolés. En 2019, les activités TRANSILIEN et TER ont connu une croissance de 6,5% par rapport à l'année précédente, particulièrement dynamique pour les TER (+ 10,8% par rapport à 2018) qui ont bénéficié de la reprise des lignes Intercités Hauts-de-France, en partie contrebalancé par l'impact des grèves. Les recettes issues de la vente de billets et d'abonnements aux usagers augmentent moins vite (+ 3,9% pour TRANSILIEN en 2019 par rapport à l'année précédente et + 6,8% pour TER) du fait de mesures tarifaires volontaristes mises en œuvre par les autorités organisatrices afin de renforcer l'attractivité de ces services.

En effet, Ile-de-France Mobilités et les régions définissent librement la gamme tarifaire des services qu'elles organisent à destination de l'ensemble des clients.

Ainsi, les articles L1241-2 et L.2121-3 du code des transports disposent que ces autorités organisatrices définissent la politique tarifaire des services d'intérêt régional qu'elles organisent en vue d'obtenir la meilleure utilisation sur le plan économique et social du système de transport.

Ce principe de liberté tarifaire, dont bénéficié déjà Ile-de-France Mobilités, a été mis en œuvre, pour les régions, par le décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs, qui prévoit que les régions déterminent les tarifs applicables dans le cadre des conventions d'exploitation des services TER conclues avec la SNCF.

La liberté tarifaire octroyée aux régions par l'article 15 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a été élargie en 2017 aux deux tarifs sociaux nationaux les plus utilisés sur les TER : l'abonnement de travail et l'abonnement destiné aux élèves/étudiants/apprentis. Ainsi, seuls les autres tarifs sociaux nationaux mis en œuvre par la SNCF à la demande de l'Etat continuent à s'imposer aux régions, même s'ils ne représentent en pratique qu'une très faible part des trajets TER<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Il s'agit des billets à tarification sociale nationale qui ne représentent que 1% du trafic TER. Ces tarifs, créés par la loi ou par décision ministérielle, offrent des réductions pour des catégories spécifiques de voyageurs dont les conditions d'éligibilité reposent sur des critères physiques (âge, handicap), économiques (situation professionnelle) ou sociaux (nombre d'enfants). Ils se décomposent en six tarifs : le tarif familles nombreuses, le billet populaire de congés annuels, le tarif réformés/pensionnés de guerre, le tarif accompagnateurs de personnes handicapées civiles, le tarif promenade d'enfants, le permis de visite aux tombes des militaires morts pour la patrie.

Dans ce cadre, les régions proposent des gammes tarifaires particulièrement étoffées. Sont notamment proposés, suivant des conditions variant d'une région à l'autre :

- des abonnements à destination des jeunes et des adultes pour leurs trajets domicile/étude ou domicile/travail, permettant de circuler en accès libre pendant une période donnée sur l'ensemble du réseau ou sur une ligne particulière et pouvant également intégrer des trajets effectués par d'autres opérateurs (abonnement intermodaux avec bus, métro ou tramway notamment) ;
- des forfaits, des tarifs réduits et des offres promotionnelles à destination des voyageurs occasionnels, notamment pour de trajets liés à des motifs loisirs, ainsi que des carnets de billets ou des cartes garantissant des réductions sur l'achat de billets visant à intensifier leur usage des transports publics ;
- des tarifications dites « solidaires » à destination de certaines catégories d'usagers socialement fragiles, dont les demandeurs d'emploi.

Ile-de-France-Mobilités propose le même type de tarification.

Les services TRANSILNIEN et TER demeurent un service d'intérêt général très largement subventionnée par les régions. Les recettes issues de la vente de billets et d'abonnements ne couvrent en moyenne que 25% à 36% des coûts d'exploitation. En 2019, les contributions financières versées par Ile-de-France Mobilités et les régions à SNCF Voyageurs s'élèvent à 5,2 milliards d'euros sur 7,3 milliards d'euros de charges, soit 71%.

## **1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Le subventionnement des services d'intérêt général, tels que les TRANSILNIEN et les TER, est prévu par le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil du 23 octobre 2007.

Ce règlement dispose en effet que l'autorité organisatrice compétente octroie à l'exploitant du service public des compensations financières établies « pour couvrir l'incidence financière nette sur les coûts et les recettes occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes ainsi que d'un bénéfice raisonnable ».

---

La contribution financière de l'État pour compenser le manque à gagner est versé aux régions par le biais de dotations financières dont le montant a été fixé à l'occasion de la décentralisation des transports ferroviaires régionaux. Les régions versent ensuite la compensation à la SNCF dans le cadre de conventions d'exploitation TER.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Afin de favoriser la proposition de tarifs avantageux sur les services ferroviaires régionaux, il est nécessaire de prévoir une base légale solide en modifiant les articles L. 1241-2 et L. 2121-3 du code des transports, sachant que les autorités organisatrices régionales resteront décisionnaires.

En effet, une disposition législative est nécessaire compte tenu du principe de la libre administration des collectivités territoriales.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif est de généraliser les mesures tarifaires les plus attractives déjà pratiquées par Ile-de-France Mobilités et certaines régions pour rendre l'usage du train financièrement intéressant en comparaison de la voiture et participer ainsi à la réduction des émissions de gaz à effet de serre du trafic routier.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La Convention citoyenne pour le climat souhaite voir généralisées les mesures tarifaires attractives déjà pratiquées par certaines régions, l'objectif poursuivi étant une harmonisation entre les régions des tarifs les plus avantageux, voire une extension à d'autres catégories de population des tarifs solidaires. La Convention citoyenne pour le climat propose de rendre obligatoire la mise en œuvre de ces tarifs tout en laissant la liberté aux autorités organisatrices régionales d'en fixer les modalités. Le gouvernement a retenu l'option d'étendre ce dispositif aux services ferroviaires organisés par Ile-de-France Mobilités. Pour l'Ile-de-France, la tarification étant commune à l'ensemble des services réguliers, cette disposition s'appliquerait également à l'ensemble des services organisés par Ile-de-France Mobilités (par train, métro, tramway, bus et car).

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

La disposition envisagée est issue des propositions de la Convention citoyenne pour le climat.

Elle prévoit que la politique tarifaire des services d'intérêt régional définie par l'autorité organisatrice vise à obtenir une meilleure utilisation du système de transport tant sur le plan environnemental que sur le plan économique et social.

Dans cet objectif, la mesure envisagée prévoit de rendre obligatoire la proposition par les régions et Ile-de-France Mobilités de tarifs visant à favoriser le report modal des transports motorisés individuels vers les transports collectifs ferroviaires, sachant que les autorités organisatrices concernées resteront décisionnaires et libres d'en fixer les modalités de mise en œuvre.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée modifie les articles L. 1241-2 et L. 2121-3 du code des transports.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

Une évaluation des impacts macroéconomiques est difficile à réaliser puisque la mesure repose pour sa mise en œuvre des décisions prises par les autorités organisatrices régionales, qui déterminent la tarification applicable.

On peut toutefois citer les ordres de grandeur suivants s'agissant du coût moyen par kilomètre parcouru par l'ensemble des usagers et noter que le coût complet de la voiture individuelle est en moyenne, au niveau national, environ 5 fois supérieur à celui des trajets en TRANSILIEN ou TER.

- Pour les services TRANSILIEN et TER, le prix payé par l'utilisateur est d'environ 7,14 centimes d'euro par kilomètre (c€/km) en moyenne ;
- Pour la voiture individuelle, le coût complet peut être estimé à environ 36 c€/km. Toutefois, le coût réel est souvent très mal connu par l'utilisateur, et le coût perçu est généralement très inférieur, car ne prenant pas en compte la dépréciation du véhicule, voire les frais annexes (assurance, entretien et réparation, etc.). Le coût perçu par l'utilisateur, lié principalement au carburant ou au stationnement payant, peut être estimé à environ 12 c€/km.

Toutefois, ce seul critère financier ne saurait déterminer la décision de l'utilisateur : l'attractivité de l'offre ferroviaire doit être appréciée dans sa globalité (fréquence, durée et régularité des

trajets, accessibilité des gares depuis le point de départ et vers la destination finale, connexions intermodales proposées, etc.).

Les efforts tarifaires des autorités organisatrices porteront sans doute sur les familles ou les « petits groupes », tout en continuant à viser les publics actuellement bénéficiaires de tarifs avantageux ou solidaires.

Favoriser le report modal vers les trains régionaux pourrait permettre une augmentation de leur fréquentation et, par conséquent, avoir un impact positif sur les recettes issues de la vente de billets au bénéfice des autorités organisatrices qui subventionnent leur exploitation.

La mesure, qui vise à inciter les usagers des transports motorisés individuels à se reporter vers les transports collectifs ferroviaires, pourrait entraîner une hausse du pouvoir d'achat des ménages, les coûts des trajets en voiture étant généralement supérieurs à ceux des trains.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les régions et Ile-de-France Mobilités seront incitées à proposer des tarifs plus attractifs tout en restant décisionnaires, dans le respect de leur liberté en matière d'organisation et d'administration des services ferroviaires régionaux.

#### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

L'objectif de la mesure est de réduire la part modale de la route au profit du train.

La généralisation de mesures tarifaires attractives sur le train s'inscrit notamment dans la mise en œuvre de l'orientation de la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) T5 « *Encourager le report modal en soutenant les mobilités actives et les transports massifiés et collectifs (fret et voyageurs) et en développant l'intermodalité* ».

Parmi les transports collectifs, le train est en effet un mode d'avenir qui contribuera fortement à la transition écologique du secteur de la mobilité.

Alors que les émissions de gaz à effet de serre (GES) du transport routier représentent aujourd'hui la quasi-totalité des émissions du transport (95%) dont 52% dues aux voitures particulières, les émissions du transport ferroviaire sont négligeables puisque l'ensemble des émissions de GES des trains représente 0,3% des émissions du secteur des transports.

Les services TRANSILIEN et TER représentent actuellement 27,6 milliards de voyageurs.kilomètres. Les émissions d'une voiture sont en moyenne de 155 gCO<sub>2</sub>/véhicule/km

à l'heure actuelle, soit 95 gCO<sub>2</sub>/voyageur/km avec un taux de remplissage moyen de 1,63, tandis que les TRANSILIEN et les TER émettent respectivement 4,5 et 26,5 g CO<sub>2</sub>/voyageur/km en moyenne.

Il est néanmoins difficile d'en évaluer l'impact environnemental avant une définition précise du dispositif retenu qui sera retenu et mis en œuvre par chaque région.

Un ordre de grandeur des gains possibles de la mesure pourrait être de 0,15 MtCO<sub>2</sub> (de l'ordre de 0,1 à 0,2 MtCO<sub>2</sub>).

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure est issue des propositions de la Convention citoyenne pour le climat.

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté, en application de l'article L.1212-2 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Sont concernées l'ensemble des régions françaises, hormis la Corse qui fait l'objet de dispositions spécifiques.

## **CHAPITRE II – AMÉLIORER LE TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES ET RÉDUIRE SES ÉMISSIONS**

### **SECTION 1 – DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION**

#### **Article 30 – Objectif de suppression progressive jusqu'en 2030 du remboursement de TICPE applicable au secteur du transport routier de marchandises et dispositif de soutien à la transition énergétique – Mesure SD B1.4**

##### **1. ÉTAT DES LIEUX**

###### **1.1.1. Cadre général**

La loi de finances pour 1999 a introduit, dans le code des douanes, une disposition permettant le remboursement partiel d'une fraction de la taxe due sur le gazole lorsque celui-ci est utilisé par des véhicules lourds de transport routier. Initialement prévu pour les poids-lourds de plus de 12t de poids total autorisé en charge (PTAC), et avec un plafond de 40 000 litres de gazole par véhicule et par an, le dispositif a, par la suite, été étendu aux véhicules de plus de 7,5t et le plafonnement a été supprimé.

Le taux applicable pour le gazole professionnel est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, de 45,19 €/hl de gazole contre un tarif à taux plein de 59,40 €/hl, hors majoration régionale. L'écart par rapport à la fiscalité sur le carburant distribué fait l'objet d'un remboursement aux professionnels du transport routier par les services de la direction générale des douanes et des droits indirects.

###### **1.1.2. Cadre conventionnel**

Le dispositif de gazole professionnel est prévu par la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 dite « directive énergie », qui autorise les États qui le souhaitent à mettre en place un taux de fiscalité sur les carburants différencié pour le gazole utilisé pour les véhicules de transport routier de marchandises d'un poids total autorisé en charge (PTAC) supérieur à 7,5 tonnes. Les États n'ayant aucune obligation de mettre en œuvre ce dispositif, il n'existe aucun frein de nature conventionnelle à sa suppression.

Les mesures d'aides à l'achat de véhicules à motorisation alternative devront être examinées au regard de la réglementation européenne sur les aides d'État. Le Règlement Général d'Exemption par Catégorie (Règlement (UE) N° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité) permet des aides à l'acquisition de nouveaux véhicules de transport s'ils vont au-delà des normes européennes ou augmentent le niveau de protection de l'environnement en l'absence de normes européennes.

### **1.1.3. Éléments de droit comparé**

Plusieurs États européens ont mis en place un dispositif similaire de gazole professionnel pour le gazole utilisé par les véhicules de transport routier de marchandises d'un PTAC supérieur à 7,5 t. Le niveau actuel de la TICPE professionnelle en France (0,45 €/l) se situe au-dessus de la moyenne européenne qui s'établit à 0,41 €/litre (valeur octobre 2020). Parmi les pays voisins de la France, seule l'Allemagne a un niveau de fiscalité supérieure (Espagne : 0,33 €/l, Belgique : 0,35 €/l, Luxembourg : 0,35 €/l, Italie : 0,40 €/l, Allemagne : 0,47 €/l).

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le dispositif de remboursement d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gazole pour les véhicules de transport routier de marchandises, de nature législative, est prévu par l'article 265 septies du code des douanes. S'agissant d'une disposition programmatique relative à une évolution de ce dispositif et prévoyant un rapport du Gouvernement au Parlement, ces dispositions relèvent de la voie législative.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La fixation d'un objectif de suppression progressive jusqu'en 2030 du remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur le gazole, accompagnée de dispositifs d'accompagnement à la transition énergétique du secteur du transport routier à l'évolution du parc de véhicules lourds destinés au transport routier de marchandises. Cette transition énergétique est un des éléments d'une stratégie plus large visant à réduire les émissions de gaz à effets de serre de 40 % entre 1990 et 2030.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La Convention citoyenne pour le climat (CCC) propose la diminution progressive, à compter de 2021 et jusqu'à sa suppression en 2030, du dispositif de remboursement partiel de taxe intérieure de consommation applicable au gazole utilisé pour le transport routier lourd de marchandises, prévu à l'article 265 septies du code des douanes. En accompagnement de cette mesure, la CCC propose la mise en place de compensations fortes sous la forme d'aides à l'achat de véhicules plus propres.

##### **3.1.1. Proposition initiale figurant dans le rapport de la convention citoyenne pour le climat : mise en œuvre de la trajectoire de suppression du gazole professionnel à compter de 2021**

Une augmentation dès 2021 du taux de taxation du gazole professionnel est susceptible de fragiliser dangereusement les transporteurs français dont le désavantage compétitif en matière de coûts sociaux est renforcé par une concurrence étrangère exacerbée sur les prix, avec une acuité particulière du fait de la crise sanitaire.

Aussi, la hausse de la fiscalité énergétique, en l'absence d'une période minimale de stabilité accordée aux entreprises pour investir dans des véhicules à motorisation alternative risque-t-elle de se traduire, en pratique, par la substitution des transporteurs français par des transporteurs étrangers roulant au gazole sur le territoire national.

Compte tenu des écarts de fiscalité entre les pays de l'UE et notamment avec les pays frontaliers de la France, le risque est d'aboutir à une situation identique en terme d'émissions de GES et de polluants émis par des transporteurs non établis en France qui se ravitaillent à l'étranger.

En outre, l'offre de véhicules lourds à motorisation alternative est actuellement réduite et présente des limites technologiques en termes d'autonomie ou de réseaux de distribution des énergies correspondantes.

La mise en œuvre de cette mesure dès 2021 viendrait par ailleurs en contradiction avec des engagements gouvernementaux pris depuis 2019, de stabilité de la TICPE sur le gazole professionnel jusqu'en 2022 (base 2019).

##### **3.1.2 Option retenue : adoption d'une mesure programmatique relative au dispositif de remboursement partiel de la TICPE et présentation d'un rapport au Parlement**

Il est proposé de prévoir une cible de suppression en 2030 du régime de remboursement partiel par une disposition législative à caractère programmatique dans la loi dédiée aux propositions de la Convention citoyenne. Il est également proposé que le Gouvernement présente au Parlement, après la Présidence française de l'Union européenne (PFUE), un rapport proposant une trajectoire permettant d'atteindre cet objectif, éclairée d'éléments sur les perspectives de convergence de la fiscalité sur les carburants au niveau européen, une des priorités de la PFUE, ainsi que d'éléments sur l'offre de véhicules à motorisation alternative au gazole et sur les réseaux d'avitaillement en énergies autres que le gazole.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Au regard de la proposition de la CCC, il convient de noter, d'une part, que l'offre en véhicules lourds à énergie alternative au gazole reste aujourd'hui très réduite et peu industrialisée, d'autre part, que les niveaux de taxation de l'énergie sont très hétérogènes au sein de l'UE.

La mise en œuvre d'une trajectoire d'augmentation de la fiscalité non coordonnée au niveau européen présente un très fort risque de renforcement des pavillons étrangers sur le marché domestique, au détriment des emplois du pavillon français et sans gain écologique. Les entreprises établies dans des États membres à règles sociales et fiscales plus avantageuses préempteraient le marché national en opérant avec des véhicules diesel faisant le plein dans les pays voisins.

La France porte la demande de révision de la directive Énergie dans le sens d'une convergence de la fiscalité applicable sur le carburant professionnel au sein des États membres. La future Présidence française, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, en fera une priorité. Enfin, il convient de tenir compte également du contexte sanitaire qui obère les possibilités du secteur du transport routier d'investir autant que souhaité dans une transition énergétique par des motorisations alternatives au gazole.

Dans ce contexte, il est proposé que le Gouvernement propose, sous forme d'un rapport au Parlement, une trajectoire de suppression en 2030 du remboursement de la TICPE prenant en compte l'offre de véhicules à motorisation alternative au gazole et des points d'avitaillement ainsi que les avancées en matière de convergence de la fiscalité énergétique au niveau européen.

Ce rapport sera présenté après la Présidence française de l'Union européenne, au cours de laquelle un alignement sera de la fiscalité sera porté. Le rapport prendra ainsi en compte les résultats de la négociation. Dans l'attente de cet éclairage ainsi que de la proposition de trajectoire, au regard de la situation économique et de l'état de l'offre, il est proposé de maintenir le statu quo. L'option (3.1.2) consistant à définir un objectif de suppression du remboursement relatif au gazole professionnel pour le transport routier de marchandises à

l'horizon 2030 accompagné d'un rapport au Parlement proposant une trajectoire en vue de satisfaire à cet objectif est donc retenue.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure envisagée introduit le principe d'une trajectoire de suppression en 2030 du dispositif prévu à l'article 265 *septies* du code des douanes de remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur le gazole applicable aux véhicules de transport routier de marchandises d'un PTAC supérieur à 7,5 t, définie par les lois de finances. Elle propose également la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement.

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

Les autorités françaises soutiennent une révision de la directive 2003/96/CE dite « énergie » allant dans le sens d'une harmonisation des taux minimum de taxation des carburants routiers, et notamment de ceux utilisés à des fins professionnelles. Une telle harmonisation permettrait de réduire le déséquilibre compétitif induit par les écarts de fiscalité entre les États membres.

La détermination de la trajectoire de suppression du dispositif de gazole professionnel devra tenir compte des avancées de cette révision.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Le tarif réduit de TICPE pour le transport routier de marchandises s'élève à 45,19 c€/litre contre un tarif à taux plein de 59,40 c€/litre, hors majoration régionale, soit un écart de 14,21 c€/litre. En rattrapant le taux plein de TICPE en 2030, l'impact sera de +15 % sur le prix du litre de carburant soit +3,5 % sur le prix du transport (le carburant représente près de 25 % du prix du transport routier de marchandises).

À parc et motorisation constants, l'alignement de la TICPE professionnelle au taux plein aboutit à une charge supplémentaire pour le secteur de plus de 1,1 Md€ pour une année pleine.

#### **4.2.2. Impacts budgétaires**

La dépense fiscale annuelle liée au gazole professionnel pour le transport routier de marchandises est de 1,1 à 1,2 milliard d'euros par année pleine. On peut par ailleurs estimer qu'une hausse de 1 centime par litre du taux de TICPE applicable à un usage routier professionnel réduit la dépense fiscale d'environ 70 à 80 millions d'euros.

La mise en œuvre d'une trajectoire visant la suppression du gazole professionnel pour le transport routier de marchandises devrait mécaniquement réduire d'année en année la dépense fiscale. La hausse de la part des carburants alternatifs dans le parc réduira le nombre de véhicules soumis à une TICPE sur le gazole. Du simple fait de la croissance de ce parc, la dépense fiscale sera également réduite d'année en année.

L'impact budgétaire des mesures de soutien est, quant à lui négatif sur le budget de l'État. Il conviendra de mesurer cet impact à l'aune des dispositions qui seront effectivement mises en place pour renforcer les mesures d'aide déjà existantes.

#### **4.2.3. Impacts sur les entreprises**

L'impact pour le secteur doit s'apprécier au regard du niveau d'équipement des professionnels en véhicules à motorisations alternatives au gazole. Plus ce niveau est élevé, plus la dépendance au gazole est faible, et moins les entreprises seront impactées par la trajectoire de suppression de la TICPE professionnelle. L'impact devra être estimé, chaque année compte tenu de la structure du parc.

À motorisation et parc constants, chaque centime d'augmentation de la TICPE professionnelle se traduit par un coût annuel de 70 à 80 M€ pour le secteur. Avec l'hypothèse d'un parc qui resterait à 60 % motorisé au gazole en 2030, qui ne peut constituer une référence en l'état, on peut estimer que le coût de la suppression du gazole professionnel pour les entreprises serait d'environ 700 M€ sur une année.

#### **4.2.4. Impacts sur les particuliers**

La part du coût du transport dans le prix final des biens de consommation étant au maximum de l'ordre de 10 % sur les produits à faible valeur ajoutée, l'impact du rattrapage de TICPE sur le prix du transport (+3,5%) sera peu significatif, en valeur relative, sur le prix final des produits (au maximum +0,3%).

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Le Service national douanier de la fiscalité routière, est en charge du traitement des demandes de remboursement partiel de TICPE. Dans le cadre de la crise sanitaire, le Gouvernement a souhaité augmenter la fréquence de remboursement, qui est passée d'un rythme semestriel à trimestriel.

L'activité du service n'est pas liée aux montants remboursés mais au nombre des dossiers. Celui-ci ne devrait pas varier du fait d'une diminution des montants remboursés.

De ce fait, les services administratifs devraient être peu impactés pendant la période de réduction progressive de la fiscalité et l'impact significatif sur les services administratifs interviendra, lors de la suppression du mécanisme de remboursement partiel de TICPE. À cette date, les postes affectés à la mission de remboursement partiel de TICPE pourraient être supprimés. Il convient de noter que ces missions devraient être transférées à la direction générale des finances publiques à compter de 2024.

### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mesure s'inscrit dans le cadre des orientations T1 de la stratégie nationale bas-carbone « Donner au secteur des signaux prix incitatifs » et T5 « Encourager le report modal en soutenant les mobilités actives et les transports massifiés et collectifs (fret et voyageurs) et en développant l'intermodalité ».

La hausse de la fiscalité sur le gazole professionnel est susceptible d'avoir un impact sur les émissions du secteur du transport routier de marchandises limité aujourd'hui par la faible élasticité au prix de la demande de carburant.

Plus précisément, avec cette mesure, la TICPE évoluerait de 45,19 c€/L (taux réduit actuel) à 59,40 c€ (taux normal de TIC des particuliers) selon une trajectoire qui reste à définir.

A l'horizon de 2030, l'impact serait ainsi une augmentation de 15% du prix du litre de carburants soit une augmentation de 3,5% du coût des prestations de transport (le carburant représentant 25% du prix total des prestations de transport routier).

Avec une élasticité de l'ordre de -0,4 des consommations énergétiques par rapport au coût du transport (incitation à l'utilisation de véhicules plus sobres en carburant, à l'écoconduite et au report là où c'est possible vers des alternatives ferrées et fluviales), l'impact sur les émissions de gaz à effet de serre serait de l'ordre de -1,5% des émissions du secteur, soit de l'ordre de -0,4 MtCO<sub>2</sub>.

Les impacts environnementaux dépendront, en revanche, beaucoup plus significativement de la transition énergétique du parc, qui découlera des politiques de soutien à l'acquisition de véhicules à énergie alternative.

Par ailleurs, une augmentation de la fiscalité pétrolière sur le seul territoire national en l'absence d'une harmonisation européenne des taux de TICPE aboutirait à un renforcement de la présence des pavillons étrangers sur le marché domestique sans gain écologique, ces derniers opérant avec des véhicules diesel approvisionnés dans les États membres à fiscalité énergétique inférieure. C'est dans ce contexte que le Gouvernement prévoit de porter un alignement de la fiscalité sur les carburants du transport routier de marchandises lors de la Présidence française de l'Union européenne.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Dans le cadre des discussions relatives à la transition énergétique du transport routier de marchandises et de voyageurs avec les organisations professionnelles représentatives du secteur, le Gouvernement s'est engagé à ne pas porter ni soutenir de mesure d'augmentation de la fiscalité énergétique sur les carburants jusqu'au 31 décembre 2022.

Le principe de l'adoption d'une trajectoire de suppression de la TICPE professionnelle, adossée à un dispositif d'aide à l'acquisition de véhicules à énergies alternatives, a été présenté aux organisations professionnelles et syndicales, qui sont particulièrement sensibles aux conditions de compétitivité du pavillon français, dans un contexte de forte concurrence au sein du marché unique.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Le dispositif de suppression de la taxation différenciée du gazole à usage professionnel sera précisé en loi de finances et a pour cible de s'étaler jusqu'en 2030. Il sera accompagné de mesures d'aides à la transition énergétique du parc. Le périmètre et la forme de ces aides seront à préciser.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La TICPE ne s'applique qu'à la France métropolitaine. L'article 266 quater du code des douanes donne aux départements d'outre-mer la compétence pour définir une taxe spéciale de consommation sur les produits pétroliers dont le taux est fixé dans les limites de celui de la TICPE.

## SECTION 2 – AUTRES DISPOSITIONS

### Article 31 – Formation à l'écoconduite – Mesure SD B1.2

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

En France, 640 000 véhicules lourds circulaient sur le territoire français (France métropolitaine) en 2018, dont 547 000 véhicules consacrés au transport de marchandises et 94 000 bus et cars. Il y aurait 800 000 conducteurs routiers, dont environ 470 000 employés par des entreprises de transports routiers relevant de la convention collective nationale des transports routiers.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) des poids lourds (voyageurs et marchandises) circulant sur le territoire national s'élèvent en 2018 à 30,4 MtCO<sub>2e</sub>, en augmentation de 3,6 % par rapport à 2017. Elles représentent 22% des émissions de GES de l'ensemble des transports en France. Depuis 1990, les émissions de GES dues à la circulation des poids lourds ont augmenté de 6% alors que les marchandises transportées, exprimées en tonnes.km, avaient augmenté de 56 % entre 1990 et 2017. 39 % des marchandises sont transportées par des véhicules sous pavillon étranger<sup>59</sup>.

Les conducteurs routiers de véhicules lourds sont soumis à une obligation de formation professionnelle, initiale et continue, dont l'objectif essentiel est de contribuer à leur santé et à leur sécurité, ainsi qu'à la sécurité routière.

La directive 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs, modifiant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil ainsi que la directive 91/439/CEE du Conseil et abrogeant la directive 76/914/CEE du Conseil définit le cadre applicable en matière de formations obligatoires pour les conducteurs.

Cette directive prévoit, à son article 7, que « La formation continue consiste en une formation permettant [aux conducteurs] de mettre à jour les connaissances essentielles pour leur fonction, en mettant en particulier l'accent sur la sécurité routière, sur la santé et la sécurité au travail, et sur la réduction de l'incidence de la conduite sur l'environnement. ». Elle prévoit également, à

---

<sup>59</sup> Source : Les comptes des transports en 2018, 56e rapport de la Commission des comptes des transports de la Nation, août 2019, Commissariat général au développement durable

son article 8, que la première formation continue doit être suivie dans les cinq ans suivant l'obtention de la qualification initiale.

La Formation continue obligatoire (FCO) actuelle est donc le produit d'une obligation européenne (directive 2003/59 modifiée par la directive n°2018/645), de même que la Formation minimale obligatoire (FIMO) que doivent passer les conducteurs pour débiter leur activité professionnelle (voir, notamment, les articles L. 3314-1 et s, R. 3314-1 et s. et R. 3314-10 et s. du code des transports).

L'article L. 3314-1 du code des transports dispose ainsi que « La formation professionnelle initiale et continue des conducteurs permet à ceux-ci de maîtriser les règles de sécurité routière et de sécurité à l'arrêt, ainsi que la réglementation relative à la durée du travail et aux temps de conduite et de repos. »

La formation continue a lieu tous les 5 ans et coûte environ 700 € par conducteur (soit 140 €/an), à la charge de l'entreprise. Le coût d'une formation complémentaire à l'éco-conduite serait susceptible de s'ajouter au coût actuel de la FCO.

Lors de leurs formations actuelles, les conducteurs sont sensibilisés à l'importance d'optimiser la consommation de carburant et reçoivent les connaissances fondamentales pour ce faire, en particulier parce qu'une conduite optimisée et apaisée est bénéfique pour la sécurité routière.

En revanche, ils ne suivent pas à proprement parler une réelle formation à l'éco-conduite, ni lors de leur formation initiale, ni lors de leur formation continue. L'éco-conduite désigne l'apprentissage d'une technique de conduite automobile économe en carburant, écologique et économique, impactant la consommation, l'environnement, et la sécurité.

En pratique, une formation à l'éco-conduite se caractérise notamment par l'apprentissage d'un savoir-faire spécifique visant à faire tourner le moteur à bas régime, maintenir une conduite souple et une vitesse stable, en évitant autant que possible les accélérations et les freinages brutaux. A la différence de la partie pratique de la FCO, une formation à l'éco-conduite implique pour le stagiaire la réalisation d'un même parcours de conduite, en début puis en fin de formation, de manière à le sensibiliser au mieux aux écarts de consommation liés à sa technique de conduite.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les obligations de formation professionnelle des conducteurs de véhicules lourds sont d'ores et déjà prévues et encadrées au niveau législatif. En effet, l'article L. 3314-1 du code des transports fixe les objectifs de la formation obligatoire actuelle des conducteurs. Il ne comporte toutefois aucune mention faisant référence, même de manière indirecte, au fait que les conducteurs doivent être régulièrement formés à l'éco-conduite.

Il ne peut donc, en l'état de sa rédaction, constituer une base légale sécurisée à la mise en œuvre de la mesure de la CCC qui consiste à imposer la réalisation d'une formation régulière à l'éco-conduite. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de le compléter en ajoutant une référence explicite au fait que la formation des conducteurs doit également viser un objectif environnemental.

Une fois la base législative sécurisée, la mesure de la CCC pourra être mise en œuvre par voie réglementaire. L'article L. 3314-3 du code des transports renvoie en effet au pouvoir réglementaire le soin de définir les actions de formation suivies par les conducteurs, et de préciser les modalités selon lesquelles elles sont dispensées.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La disposition envisagée vise à sécuriser l'introduction en droit interne, par voie réglementaire, d'une obligation de formation régulière à l'éco-conduite des conducteurs routiers. Cette mesure devrait ainsi permettre des économies de carburant.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La Convention citoyenne sur le climat (CCC) propose d'imposer un suivi régulier de la formation des chauffeurs à l'éco-conduite, par exemple tous les deux ans après l'obtention de la qualification initiale ou à compter du dernier stage de formation initiale.

La CCC a proposé une transcription légistique de la mesure uniquement au niveau réglementaire (mesure SD-B1.2). Cette option consistant ainsi à modifier :

- le décret n°2007-1340 du 11 septembre 2007 relatif à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules affectés aux transports routiers de marchandises ou de voyageurs ;
- l'arrêté du 3 janvier 2008 relatif au programme et aux modalités de mise en œuvre de la formation professionnelle initiale et continue des conducteurs du transport routier de marchandises et de voyageurs.

Cette mesure semble toutefois nécessiter une disposition de niveau législatif, dans la mesure où le champ et les objectifs de la formation des conducteurs sont définis par l'article L. 3314-1 du code des transports, et n'intègrent pas à ce stade dans ceux-ci la protection de l'environnement.

En conséquence, une rédaction alternative est proposée afin de modifier l'article L. 3314-1 du code des transports. Une fois cette base législative établie, la mesure de la CCC pourra être mise en œuvre par voie réglementaire.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Il s'agit de compléter l'article L. 3314-1 du code des transports, qui fixe les objectifs généraux de la formation professionnelle des conducteurs routiers, afin de prévoir que la formation leur permette également de perfectionner leur capacité à conduire dans le respect de l'environnement.

Cette rédaction s'inspire de celle de l'arrêté du 23 avril 2012 fixant les modalités pratiques de l'examen du permis de conduire des catégories BE, C<sub>1</sub>, C<sub>1E</sub>, C, CE, D<sub>1</sub>, D<sub>1E</sub>, D et DE. Cet arrêté précise que, lors de l'examen pratique du permis de conduire du groupe lourd, les candidats sont évalués sur leur capacité à conduire de manière « économique et respectueuse de l'environnement ».

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

L'article L.3314-1 du code des transports est modifié.

Cette modification devra ensuite être complétée par des mesures réglementaires afin de préciser les modalités de mise en œuvre de la formation à l'éco-conduite.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit de l'Union européenne**

La mesure envisagée est conforme avec le droit de l'Union européenne et notamment les obligations en matière de formation initiale et continue des conducteurs routiers, prévues par le droit de l'Union européenne (directive 2003/59/CE, telle que révisée par la directive (UE) 2018/645).

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

Les coûts engendrés par la formation à l'éco-conduite s'ajouteront à ceux de la formation continue qui a lieu tous les 5 ans, évaluée à environ 700 € par conducteur (soit 140 €/an), à la charge de l'entreprise.

Le coût d'une formation à l'éco-conduite, généralement d'une journée, est d'environ 300 €, soit 150 €/an si la formation était renouvelée tous les 2 ans conformément à ce que suggère la Convention citoyenne pour le climat dans son rapport.

Le coût résultant de la formation à l'éco-conduite sera supporté par les employeurs des conducteurs salariés, ou par les conducteurs eux-mêmes lorsqu'ils sont indépendants.

Seront susceptibles d'être concernés par la mesure plus de 800 000 conducteurs toutes branches confondues, dont environ 470 000 employés par des entreprises de transports routiers relevant de la convention collective nationale des transports routiers. Toutefois, tous ces conducteurs n'opèrent pas nécessairement sur des véhicules lourds (+ de 3,5 t ou plus de neuf places), seuls concernés par la mesure. En 2018, 640 000 véhicules lourds circulaient sur le territoire français (France métropolitaine), dont 547 000 véhicules consacrés au transport de marchandises et 94 000 bus et cars.

En prenant l'hypothèse qu'à un véhicule correspond un conducteur, le coût supplémentaire de la mesure pourrait donc s'évaluer à 192 millions d'euros pour les entreprises pour chaque cycle de formation.

#### **4.3. IMPACTS SUR LA SOCIÉTÉ**

La conduite plus écologique et la sensibilisation accrue aux problématiques environnementales est susceptible de favoriser, de manière indirecte, des comportements écoresponsables au quotidien. Cette mesure permettrait ainsi d'améliorer aussi l'image du transport routier, en mettant l'accent sur le caractère économe en énergie et en ressources de la conduite professionnelle, tout en illustrant l'engagement des conducteurs dans la lutte contre le réchauffement climatique.

#### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La formation à l'éco-conduite s'inscrit dans le cadre de l'orientation T3 de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) : « Accompagner l'évolution des flottes pour tous les modes de transport. »

Le suivi régulier d'une formation à l'éco-conduite permet une réduction des consommations de carburant, et donc des émissions de gaz à effet de serre. Ce gain varie toutefois fortement (du simple au triple, à la hausse comme à la baisse) en fonction du conducteur concerné, de son style de conduite, du type de véhicule utilisé ou du type d'activité de transport pratiquée (source : programme « objectif CO<sub>2</sub> »<sup>60</sup>) Le suivi régulier d'une formation à l'éco-conduite contribue également à diminuer les émissions de polluants atmosphériques.

On peut estimer que le suivi d'une formation initiale à l'éco-conduite génère un gain initial significatif sur la consommation de carburant, compris entre 5 et 15 % (source : programme « objectif CO<sub>2</sub> »<sup>61</sup>). Toutefois, ces gains s'estompent progressivement et le gain moyen peut être estimé à 3 % par an, avec une réduction des émissions de gaz à effet de serre du même niveau.

Au niveau global, on peut estimer que la mesure permettrait de baisser de 0,5 à 2 % environ le volume de GES émis par les poids-lourds conduits sur le territoire national par des conducteurs formés en France, soit environ 0,1 à 0,5 MtCO<sub>2</sub>e. Cette estimation est un ordre de grandeur, donné en fourchette compte tenu du nombre de paramètres en jeu, qui ne peuvent être appréciés avec certitude (niveau de circulation des poids-lourds conduits par des conducteurs formés en France, nombre de conducteurs qui suivent déjà, de manière volontaire, une formation à l'éco-conduite, modalités précises de mise en œuvre de la mesure).

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure est issue des propositions de la Convention citoyenne pour le climat. La Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle a été

---

<sup>60</sup> <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/objectifco2-charte-et-label-8527-fr.pdf>

<sup>61</sup> <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/objectifco2-charte-et-label-8527-fr.pdf>

consultée. Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure envisagée entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française, un texte réglementaire étant ensuite nécessaire pour préciser les modalités de mise en œuvre de cette formation obligatoire et son contenu (cf. 5.2.3). Ce texte d'application devra prévoir un délai suffisant pour permettre aux personnes concernées de prévoir la réalisation des formations, et aux organismes de formation de mettre en place une offre de formation correspond aux modalités qui auront été définies.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La disposition envisagée est applicable sur tout le territoire métropolitain, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution<sup>62</sup> (départements de la Guadeloupe et de La Réunion, régions de la Guadeloupe et de La Réunion, collectivités uniques de la Guyane, de la Martinique et de Mayotte<sup>63</sup>), ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon<sup>64</sup> et à Saint-Martin<sup>65</sup>.

La disposition envisagée n'est pas applicable à Saint-Barthélemy<sup>66</sup>, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises<sup>67</sup>.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un texte réglementaire sera nécessaire pour préciser les modalités de mise en œuvre de cette formation obligatoire et son contenu.

---

<sup>62</sup> Article L. 1801-1 du code des transports.

<sup>63</sup> Article 5 de l'ordonnance n° 2014-1380 du 21 novembre 2014 rapprochant la législation des transports applicable à Mayotte de la législation applicable en métropole et portant adaptation au droit européen de la législation des transports applicable à Mayotte.

<sup>64</sup> En l'absence de disposition contraire aux articles L. 3551-1 à L. 3551-5 du code des transports.

<sup>65</sup> Article L. 3541-1 du code des transports.

<sup>66</sup> Article L. 3531-1 du code des transports.

<sup>67</sup> Article L. 1801-2 du code des transports.

## **Article 32 – Habilitation à légiférer par ordonnance pour permettre la mise en place d’une contribution spécifique assise sur le transport routier de marchandises – Mesure SDB1.5**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Les émissions du transport routier de marchandises représentent aujourd’hui environ 28 MtCO<sub>2</sub> en France.

Plusieurs pays européens ont institué un dispositif de prélèvement sur les poids lourds empruntant les axes routiers. La finalité de ces dispositifs est de faire contribuer les poids lourds aux coûts d’aménagement et d’entretien de la route, de réduire les impacts environnementaux du transport routier de marchandises en captant ses externalités négatives, et de rationaliser le transport de marchandises (augmentation de la charge transportée par le transport routier, optimisation du processus de production, rééquilibrage entre les différents modes de transport...).

Au niveau communautaire, la faculté des États d’instituer ces prélèvements est encadrée par la directive dite « Eurovignette »<sup>68</sup> du 17 juin 1999 qui prévoit deux mécanismes distincts de prélèvement :

- le droit d’usage (appelée couramment vignette), où le prélèvement dépend de la durée d’utilisation de l’infrastructure,
- le péage, qui dépend de la distance parcourue par le véhicule.

La directive s’applique sur le réseau routier transeuropéen (RTE-T) et sur les autoroutes. Elle s’applique aux véhicules dont le poids total en charge autorisé (PTAC) est de plus de 3,5 tonnes mais laisse aux États membres la faculté de déterminer un niveau de PTAC à partir duquel les véhicules sont soumis au prélèvement supérieur à 3,5t (notamment 12 t).

Elle impose que les péages et droits d’usage soient appliqués sans discrimination, directe ou indirecte, en raison de la nationalité du transporteur, de l’État membre ou du pays tiers

---

<sup>68</sup> Directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 du Parlement européen et du Conseil, modifiée par la directive n°2006/38/CE du 17 mai 2006, relative à la taxation des poids lourds pour l’utilisation de certaines infrastructures, dite directive « Eurovignette »

d'établissement du transporteur ou d'immatriculation du véhicule, ou de l'origine ou de la destination du transport, ce qui exclut l'instauration de tout péage de transit.

La directive « Eurovignette » est en cours de révision, sans que les principes précités ne soient a priori remis en cause.

Les dispositifs de prélèvements sur les poids lourds en contrepartie de l'usage des infrastructures routières sont également régies par la directive dite « télépéage »<sup>69</sup>, notamment s'agissant du dispositif électronique de mesure de détection des véhicules et de perception du prélèvement, et des relations entre les usagers de la route, le percepteur du prélèvement et les sociétés habilités de télépéage.

Techniquement, les dispositifs électroniques sont pour l'essentiel de deux ordres : il s'agit soit du système satellitaire GNSS, soit du système de communication par ondes électromagnétiques DSRC.

Dans le cadre tracé par cette directive, de nombreux pays ont instauré un dispositif de prélèvement sur les poids lourds pour l'utilisation des axes routiers, se basant sur l'une ou l'autre des techniques précitées. La plupart des États ont mis en place un dispositif de prélèvement sur la base de la distance parcourue. C'est par exemple le cas en Allemagne avec la LKW Maut, qui concerne les poids lourds dont le PTAC est supérieur ou égal à 7,5t, ou de la Belgique. Le Danemark, la Suède, les Pays-Bas et le Luxembourg ont par contre mis en place un dispositif commun de vignette, sur le fondement d'un accord international.

En France, la contribution des poids lourds à l'aménagement et à l'entretien des infrastructures routières s'opère tout d'abord par les péages perçus par les sociétés concessionnaires d'autoroute.

En l'état actuel du droit, une contribution spécifique assise sur le trafic routier de marchandises, sur les axes non soumis à péage, n'est prévue qu'en Alsace, en application de la loi n° 2019-816 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace. Cette loi a prévu le transfert, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, à la CEA (et à l'Eurométropole de Strasbourg) de l'ensemble du réseau routier national non concédé situé sur le territoire des deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Son article 13 habilite le gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi « *instaurant des contributions spécifiques versées par les usagers concernés afin de maîtriser le trafic routier de marchandises sur les axes relevant de la Collectivité européenne d'Alsace* ».

---

<sup>69</sup> Directive n° 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté, dite directive « Interopérabilité »

## 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Actuellement des réflexions sont en cours sur la possibilité de transférer aux régions et aux départements des voies du réseau routier national. Afin d'accompagner ce transfert, il est proposé de permettre aux régions d'instituer sur les voies du domaine public routier national qui seraient mises à leur disposition dans le cadre d'une expérimentation des contributions spécifiques assises sur le transport routier de marchandises.

Le cas échéant, ces contributions pourraient également être perçues par les départements sur des voies du domaine public routier départemental qui supportent ou sont susceptible de supporter un report significatif de trafic en provenance des voies du domaine public national mises à la disposition des régions du fait de l'instauration d'une contribution spécifique. Afin de ne pas altérer la lisibilité du dispositif pour les usagers, les départements pourront choisir d'étendre aux voies concernées le dispositif instauré par les régions sans toutefois en modifier les éléments constitutifs (assiette, taux...).

L'objectif, outre la réduction des externalités liées au transport routier de marchandises, est de permettre aux régions et éventuellement aux départements, via une contribution qu'elles décideraient de prélever, de disposer d'une ressource financière leur permettant de couvrir les coûts afférents à l'infrastructure qui leur est transférée.

L'article ne qualifie pas ce que sera cette contribution au sens du droit interne. Cette contribution pourra ainsi prendre la forme d'une redevance ou d'une taxe (au sens du droit interne), d'un droit d'usage ou d'un péage (au sens du droit communautaire).

La création d'une taxe relèverait du niveau législatif.

La création d'une redevance pour service rendu relève en principe de la compétence de la collectivité publique prestataire du service en contrepartie duquel la redevance est instituée. Toutefois, même dans l'hypothèse où la contribution instaurée serait qualifiable de redevance, des dispositions législatives pourraient être nécessaires ou opportunes pour encadrer cette redevance (exception au « principe » de gratuité de l'usage des voies, etc.).

Il est proposé d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prendre les dispositions législatives adéquates. Cette habilitation relève du niveau législatif conformément à l'article 38 de la Constitution.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. PROPOSITION DE LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT (CCC)**

La Convention citoyenne pour le climat (CCC) propose de créer une vignette qui serait payée par l'ensemble des poids lourds, français et étrangers, qui empruntent les routes françaises, afin de permettre d'une part d'intégrer des coûts d'entretien des routes pour tous les camions, et d'autre part de rééquilibrer les coûts par rapport aux transports fluvial et ferroviaire qui sont aujourd'hui plus chers.

#### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

La notion de « vignette », qui fait référence à un droit d'usage pour une certaine période de temps, n'étant pas toujours la modalité la plus adaptée pour répondre à l'objectif recherché, il est proposé de conserver plusieurs options ouvertes afin de pouvoir retenir les modalités les plus appropriées.

Par ailleurs, afin de tenir compte au mieux des spécificités régionales, et dans un contexte où il est prévu de permettre la mise à disposition des régions qui le souhaitent d'une partie du réseau routier national, il est proposé de prévoir une mise en œuvre au niveau régional des contributions assises sur le transport routier de marchandises qui seraient prévues.

Afin de tenir compte des possibles effets de report de trafic dû à l'institution d'une contribution sur les voies régionales, il est proposé de permettre aux régions d'inclure dans le réseau sur lequel la contribution pourrait être prélevée les routes départementales qui subissent ou sont susceptibles de subir un report de trafic significatif en provenance des voies régionales soumises à cette contribution. La contribution serait prélevée sur ces routes départementales par les régions pour le compte des départements concernés, à qui elle serait reversée.

Cette possibilité n'est en revanche pas proposée pour les voies des métropoles et des communautés urbaines, dont la taille du réseau semble trop limitée pour constituer une alternative concurrente à la voirie régionale.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut déjà être fait état des impacts suivants.

En matière économique, les différentes études économiques conduites sur les externalités du transport routier, telles que reprises dans les comptes des transports en 2011 (tome 2 – document publié en mars 2013 par le Commissariat général au développement durable)<sup>70</sup>, montrent que les recettes issues de la tarification du transport routier en France ne permettent pas de couvrir les coûts externes.

Le document publié en mars 2013 estimait ainsi que le bilan de la couverture des coûts associés à la circulation d'un poids lourds était de 1,80 c€/t.km en 2009, les coûts s'élevant à 4,00 c€/t.km, et les prélèvements s'élevant à 2,20 c€/t.km.

Dès lors, une meilleure internalisation des coûts induits par la circulation des poids lourds permettrait de s'approcher d'un optimum économique.

Toutefois, en fonction des tarifs retenus, l'impact sur les charges des entreprises de transport routier devra être mis au regard des marges très faibles dans ce secteur, constitué par ailleurs majoritairement de très petites entreprises. En tout état de cause, l'augmentation du coût du transport devrait se répercuter in fine dans le coût des biens de consommation.

La mesure pourrait aussi induire des reports de trafic sur certains axes gérés par d'autres collectivités territoriales. La possibilité de mettre en place une contribution sur les axes du réseau routier départemental susceptibles de supporter significativement un tel report de trafic vise à réduire les risques d'effet négatif en la matière, en particulier pour des axes dont les caractéristiques ne leur permettraient pas d'accueillir un important trafic poids lourds dans de bonnes conditions de sécurité.

En matière environnementale, il est attendu un impact positif, grâce à la meilleure intégration des externalités environnementales dans les coûts du transport routier de marchandises.

Dans le document de mars 2013 précité, les externalités environnementales du transport routier de marchandises par poids lourds sont évaluées à 1,28 c€/t.km, contre 0,51 c€/t.km pour le fret ferroviaire et entre 0,50 et 0,79 c€/t.km pour le fret fluvial selon le gabarit du navire utilisé.

Le dispositif devrait donc inciter au report modal vers des modes de transport présentant de plus faibles externalités environnementales. Toutefois, un report partiel du transport sur les VUL (véhicules utilitaires légers) n'est pas à exclure. Cette « optimisation réglementaire », déjà pratiquée par certains transporteurs, serait susceptible d'amoinrir les effets positifs attendus de la mesure.

---

<sup>70</sup> <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-11/compte-transports-2011-tome-2.pdf>

La mesure s'inscrit dans la mise en œuvre de l'orientation T1 de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) : « *donner au secteur des signaux prix incitatifs* », en particulier s'agissant de l'objectif de « *permettre l'internalisation des coûts externes de l'usage de la route (climatiques, environnementaux, sanitaires, d'usage) et faire payer le juste prix au mode routier, à la fois sur les longues distances et en milieu urbain.* » ainsi que l'orientation T5 : « *encourager le report modal en soutenant les mobilités actives et les transports massifiés et collectifs (fret et voyageurs) et en développant l'intermodalité.* »

L'impact potentiel de cette mesure dépendra fortement de ses modalités d'application, mais on peut noter que les émissions du transport routier de marchandises représentent aujourd'hui environ 28 MtCO<sub>2</sub> en France.

## **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Il est prévu un délai d'habilitation de 24 mois compte tenu de la technicité de l'ordonnance, notamment si une taxe est envisagée.

Pour mémoire, la loi n°2019-816 prévoyait un délai d'habilitation de 18 mois pour la prise de l'ordonnance relative aux contributions spécifiques sur les axes relevant de la CEA. Le retour d'expérience sur l'élaboration de l'ordonnance montre la difficulté intrinsèque à l'élaboration d'un texte législatif sur ce sujet, surtout si la contribution est une taxe (définition de la structure de la taxe : assiette et redevables, des modalités de paiement et de recouvrement, du rôle des différents acteurs, du montage juridico-financier entre ces acteurs, interaction entre ce montage juridico-financier et les systèmes techniques pour la perception). Dans le cas d'espèce, la complexité sera accrue par l'interaction entre les départements et les régions.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance.

## **Article 33 – Compléter l'obligation de réaliser une déclaration de performance extra-financière (DPEF) annuelle pour les entreprises chargeurs avec une obligation de prendre en compte les émissions indirectes – Mesure SDB1.6**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

Au titre de la lutte contre le changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effets de serre et de polluants atmosphériques, la France s'est engagée avec l'Union européenne dans une trajectoire de neutralité carbone à l'horizon 2050. L'ensemble des secteurs de la vie économique et sociale doivent être mobilisés pour participer à l'atteinte de ces objectifs. Les activités de transports sont tout particulièrement concernées. Qu'il s'agisse des émissions individuelles, ou celles des différents types de transports, la Convention citoyenne pour le climat (CCC) a souhaité proposer différents dispositifs pour atténuer l'impact du transport sur le réchauffement planétaire.

Le présent article, reprend la proposition SD-B1.6 définissant une nouvelle obligation pour les chargeurs à intégrer des clauses environnementales. La CCC a choisi de réorienter les pratiques en matière de transports de marchandises vers des solutions plus durables telles que le transport fluvial, ferroviaire ou le cas échéant maritime. Cette réorientation doit faire l'objet de plans d'action précis, définis par les entreprises chargeurs.

Une entreprise chargeur est une entreprise commanditaire de prestations de transport de marchandises en s'adressant directement à une société de transport (transporteur) ou via des sociétés spécialisées dans l'organisation des prestations de transports (commissionnaires de transports).

Le cadre de définition des plans d'action doit être défini selon une méthodologie appropriée. Les plans d'actions doivent être envisagés sur l'exemple de ceux qui sont montés dans le cadre des engagements volontaires d'entreprises chargeurs au sein du dispositif FRET 21 du programme EVE, porté par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) notamment, dans le but de réduire les émissions générées par les solutions de transport qu'elles choisissent. De la sorte, la réduction de émissions des gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques ne sera plus de la seule responsabilité des entreprises du transport mais bien de l'ensemble des entreprises de la chaîne logistique.

Aussi, la CCC, a-t-elle choisi d'intégrer cette nouvelle obligation à la suite des obligations déjà présentes au code de commerce en matière de rapportage d'informations extra-financières.

La France a procédé à la transposition en droit interne de la directive 2014/95 par la voie de plusieurs textes réglementaires:

- L’ordonnance n° 2017-1180 du 19 juillet 2017 relative à la publication d’informations non financières par certaines grandes entreprises et certains groupes d’entreprises
- Le décret n° 2017-1265 du 9 août 2017 pris pour l’application de l’ordonnance n° 2017-1180 du 19 juillet 2017 relative à la publication d’informations non financières par certaines grandes entreprises et certains groupes d’entreprises

Ces textes créent l’obligation de publier, pour les entreprises soumises, une déclaration de performance extra-financière (DPEF), de façon annuelle et jointe au rapport de gestion. La France a choisi un double critère de personnel et de chiffre d’affaires pour déterminer le champ d’application. L’article R. 225-104 du code de commerce précise que la DPEF s’applique aux :

- Sociétés cotées ayant plus de 500 salariés et, soit un total de bilan dépassant 20 M€, soit un chiffre d’affaires supérieur à 40 M€ ;
- Sociétés non cotées ayant plus de 500 salariés avec un total de bilan ou de chiffre d’affaire supérieur à 100 M€.

La France a choisi de créer un cadre spécifique de vérifications des informations extra-financières, selon une méthode d’assurance limitée de vérification de la conformité à la législation et sincérité des informations. Cette vérification est réalisée par des organismes tiers indépendants.

L’article R. 225-105 précise sur quelles thématiques : sociales, environnementales ou de Gouvernance l’entreprise peut rapporter. En matière de changement climatique, les dispositions sont présentes aux II, A, 2° d. Il s’agit de rapporter sur les informations suivantes:

- Les postes significatifs d’émissions de gaz à effet de serre générées du fait de l’activité de la société, notamment par l’usage des biens et services qu’elle produit ;
- Les mesures prises pour l’adaptation aux conséquences du changement climatique ;
- Les objectifs de réduction fixés volontairement à moyen et long termes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et les moyens mis en œuvre à cet effet.

La première publication des données liées à ces émissions directes et indirectes liées au transport ainsi que des plans d’actions devra avoir lieu au plus tard le 30 juin 2024, soit concernant les exercices ouverts à compter du 1er juillet 2022.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le secteur des transports représente 30 % des émissions nationales de gaz à effet de serre (GES). Ces émissions ont augmenté de +11,8% entre 1990 et 2017, dont une forte augmentation constatée entre 1990 et 2004 (+18,9%).

La stratégie nationale bas-carbone vise une réduction de 28 % des émissions du secteur en 2030 par rapport à 2015. L'objectif de neutralité carbone oblige par ailleurs à une ambition très forte sur la demande énergétique du secteur, nécessitant des efforts accrus d'efficacité énergétique.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Au regard des impacts du secteur du transport de marchandises en matière d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, la mesure proposée vise à inciter les entreprises chargeurs à réduire les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques induites par leurs chaînes de transport. En définissant un plan d'action, ces entreprises peuvent s'engager dans des actions concrètes pour réduire leur empreinte environnementale, dans le respect de la spécificité de leur activité et dans leurs contraintes économiques.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La question s'est posée de faire figurer la disposition directement au code monétaire et financier dans l'article consacré à la déclaration de performance extra-financière.

Une autre option aurait été de faire figurer la disposition au code des transports. Néanmoins, dès lors que la Convention citoyenne souhaite un adossement à la déclaration de performance extra-financière, il apparaissait plus clair juridiquement de faire figurer toutes les dispositions ensemble au code monétaire et financier.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Un nombre croissant d'entreprises du transport et de la logistique se sont engagées dans un programme d'engagement volontaire de réduction des émissions sur la période 2018-2020, qui

sera renouvelé jusqu'à fin 2023 (EVE). Ce programme, porté par l'Ademe dans le cadre des dispositifs de certificats d'économies d'énergie (CEE), restant d'application volontaire, prévoit justement la mise en œuvre de plans d'actions de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, et fournit les outils opérationnels permettant de mener leur évaluation.

Les entreprises du champ d'application de la proposition sont déjà soumises à l'obligation de réaliser une déclaration de performance extra-financière (DPEF) annuelle en vertu de l'article L. 225-102-1 du code de commerce qui impose que cette déclaration comprenne "notamment des informations relatives aux conséquences sur le changement climatique de l'activité de la société et de l'usage des biens et services qu'elle produit, à ses engagements sociétaux en faveur du développement durable, de l'économie circulaire, de la lutte contre le gaspillage alimentaire (...)".

Ainsi, le droit existant prévoit déjà que pour les entreprises d'une certaine taille, il y ait une obligation de prendre en compte les postes significatifs d'émissions générées du fait de l'activité de la société et de fixer des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Cette obligation d'information existe mais peut être précisée pour les entreprises « chargeurs ».

Il s'agit notamment d'ancrer le fait que pour les entreprises chargeurs, les postes d'émissions liées au transport amont et au transport aval doivent être considérés comme significatifs.

La définition d'entreprise "chargeur" n'existe pas dans le droit français, mais le comité légistique comprend que les membres souhaitent inclure les commanditaires de prestations de transport de marchandises. Ainsi seraient incluses les entreprises responsables indirectement du transport de marchandises et pas seulement les entreprises rendant des services de transport.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure envisagée modifie l'article L.-225-102-1 du code de commerce et crée un nouvel article L. 229-25-1.

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

Le cadre réglementaire français relatif au rapportage d'informations extra-financières est régi par la directive 2014/95 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne relatif à

la publication d'informations extra-financières. La directive fixe un cadre général de rapportage sur un certain nombre de thématiques environnementales, sociales et de gouvernance. Le législateur de l'Union a choisi de définir un cadre souple et cohérent pour la rapportage d'informations extra-financières. Loin d'une recherche d'exhaustivité, les entreprises soumises aux obligations de rapportage doivent interroger leur modèle d'affaires et définir les risques et impacts auxquels elles sont confrontées. Elles définissent ensuite des politiques pour limiter ou atténuer ces risques, politiques qui à leur tour seront pilotées grâce à des indicateurs clefs de performance. La définition et la méthodologie de calcul de l'indicateur sont laissées à la discrétion de l'entreprise. Aussi, les entreprises ne rapporteront-elles que sur les informations qu'elles jugeront pertinentes au regard de leur modèle d'affaire. Elles expliciteront la méthode avec laquelle elles ont choisi de rapporter sur telle ou telle thématique.

Grâce à cette législation renouvelée et renforcée, l'Union européenne souhaitait pouvoir développer un cadre européen de rapportage et soutenir une réorientation des stratégies d'investissement vers les entreprises les plus attentives aux risques et impacts environnementaux, sociaux et de gouvernance.

Les Etats bénéficient des marges nationales d'appréciation nécessaire pour définir les seuils d'obligation de rapportages extra-financier aux entreprises, les thématiques sur lesquelles les entreprises devront se prononcer. Afin de gagner en précision et débiter une standardisation des méthodes de rapportage, la Commission européenne a publié une suite de lignes directrices non contraignantes en 2017.

Dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe, la nouvelle Commission européenne à intégrer aux travaux législatifs pour le premier trimestre 2021 la révision du cadre européen sur la publication d'informations extra-financières. La proposition législative de la commission devra être publiée au cours du dernier trimestre 2020. D'ores et déjà, il apparaît nécessaire de parvenir à une plus grande standardisation des méthodes de rapportage afin de garantir une meilleure comparabilité des informations et permettre l'accélération nécessaire des stratégies d'investissement vers la transition écologique. La révision prochaine se place par ailleurs, dans la continuité des travaux sur la taxonomie verte des activités économiques et du plan d'action de la Commission sur la finance durable.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

L'introduction de cette nouvelle obligation de rapportage des émissions directes et indirectes, en amont et en aval, de gaz à effets de serre et de polluants atmosphériques, pour les activités de transport concerne l'ensemble des entreprises soumises à la législation française en matière de publication d'information extra-financière telle que définie à l'article R. 225-104 du code de

commerce. Le nombre d'entreprises soumises à des obligations de rapportage extra-financier est d'environ 3 800.

Il s'agit d'une obligation nouvelle qui repose pour certaines entreprises sur une démarche déjà mise en place, notamment dans le cadre des obligations mises en place au titre de la DPEF ou de l'article 173-4 de la loi de transition énergétique. Cette obligation consiste alors pour elles à pérenniser les actions qu'elles ont déjà mises en œuvre pour réduire leurs émissions. Pour autant, on ne peut exclure l'existence de surcoûts dans l'établissement de la déclaration de performance extra-financière.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La charge du recueil des plans d'action des entreprises, et de l'élaboration du bilan national repose sur le ministère chargé de l'environnement ou l'un de ses opérateurs.

#### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mesure s'inscrit dans le cadre des orientations de la SNBC T5 « Encourager le report modal en soutenant les mobilités actives et les transports massifiés et collectifs (fret et voyageurs) et en développant l'intermodalité » et T3 « Accompagner l'évolution des flottes pour tous les modes de transport ».

En ordre de grandeur, les plans d'actions élaborés puis mis en œuvre par les entreprises chargeurs engagées dans le programme EVE permettent une réduction moyenne de 9% des émissions GES pour les activités de transport qu'elles génèrent sur 3 ans.

Ces données ne peuvent pas être directement généralisées. Néanmoins, elles donnent une idée de la possibilité des marges de manœuvre associées à différentes pistes d'action.

L'impact environnemental de cette nouvelle obligation devra être mesuré chaque année au moment de la publication du bilan national relatif à la concordance des engagements des entreprises pour la réduction de leurs émissions directes et indirectes, en amont et en aval de leurs activités liées au transport. Ces plans d'actions doivent permettre de réaliser les objectifs à horizon 2050 de diminution des émissions dans le secteur du transport tels que définis dans la stratégie nationale bas-carbone, soit -28% en 2030 par rapport à 2015, et la décarbonation complète en 2050.

L'atteinte de ces objectifs sera rendue possible par la définition d'engagements significatifs des entreprises, comme des clauses environnementales au moment de contracter avec des sociétés de transports ou des commissionnaires de transports.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. APPLICATION DANS LE TEMPS**

L'obligation de rapportage des émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques des activités liées au transport en amont et en aval d'une entreprise sera obligatoire à compter de l'exercice qui commence à partir du 1er juillet 2022. La publication et la transmission à l'autorité administrative des plans d'action de chaque entreprise concernée devra être effective au plus tard le 30 juin 2024.

### **5.3. APPLICATION DANS L'ESPACE**

La mesure est d'application pour l'ensemble du territoire national pour l'ensemble des entreprises concernées par la réglementation française sur la publication d'information extra-financière, et concernées par les nouvelles obligations créées relatives à leurs activités de transports en amont et en aval.

Les dispositions s'appliquent aux déclarations de performance extra-financière prévues à l'article L.225-102-1 afférentes aux exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022.

### **5.4. TEXTES D'APPLICATION**

Le dernier alinéa du III. de l'article L.225-102-1 du code de commerce prévoit déjà un décret en Conseil d'Etat (aujourd'hui les décrets R. 225-104 et suivants), et permettra de préciser le contenu des plans d'action, en particulier les objectifs de réduction d'émission et le suivi au moyen d'indicateurs seront prévus par ce biais.

## **CHAPITRE III – MIEUX ASSOCIER LES HABITANTS AUX ACTIONS DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ**

### **Articles 34 – Citoyens tirés au sort dans les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) – Mesure SD D3.1**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

L'article L. 1231-15 du code des transports, créé par la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, instaure le comité des partenaires. Ce comité, créé par chaque autorité organisatrice de la mobilité (AOM) et AOM régionale (AOMR), permet d'associer les employeurs et les habitants/usagers à la gouvernance des mobilités au niveau local et régional.

L'objectif est de garantir, à travers la mise en place de ce comité, un dialogue permanent entre l'autorité organisatrice de la mobilité (locale et régionale), les usagers/habitants et les employeurs, qui sont à la fois financeurs, à travers les recettes ou les impôts locaux (dont le versement mobilité) et bénéficiaires des services de mobilité mis en place.

Chaque AOM et AOMR consulte le comité au moins une fois par an et lui rend compte également annuellement de la mise en œuvre du contrat opérationnel de mobilité. Il est consulté de plus avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité (par exemple : création ou suppression de lignes, modification d'itinéraires, renforcement de la fréquence, etc.), de la politique tarifaire ainsi que sur la qualité des services et l'information des usagers mise en place. L'AOM le consulte également avant toute instauration ou évolution du taux du versement mobilité et avant l'adoption d'un plan de mobilité.

La région, lorsqu'elle est AOM locale sur le territoire de la communauté de communes, crée également un comité des partenaires associant les représentants des communes ou de leurs groupements, à l'échelle pertinente qui est au maximum celle d'un bassin de mobilité.

Dans son rapport final, la Convention citoyenne pour le climat (CCC) a souhaité que la participation citoyenne se fasse davantage au niveau local, afin de s'assurer que les choix effectués en matière de mobilité soient réellement en adéquation avec les attentes des citoyens, dans leur diversité.

Cela implique d'aller au-delà des dispositifs de consultation existants et à faire entrer directement des citoyens dans la gouvernance des politiques de mobilité (mesure SD-D3.1)

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Introduit par la loi d'orientation des mobilités, le comité des partenaires, instauré par chaque AOM et AOM régionale, permet d'associer les employeurs et les habitants/usagers à la gouvernance des mobilités au niveau local et régional.

Les personnes devant être associées au comité des partenaires étant cités par la loi, il est nécessaire de légiférer pour imposer aux collectivités l'association de citoyens tirés au sort. Une disposition législative étant par ailleurs nécessaire au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est de faire directement participer des citoyens à l'élaboration des stratégies de mobilité, de façon à améliorer les stratégies élaborées grâce au renforcement de la prise en compte de leur point de vue. L'expérience de la Convention citoyenne pour le climat serait ainsi reproduite à l'échelle locale sur le thème de la mobilité.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La disposition proposée est issue des propositions de la Convention citoyenne pour le climat (CCC).

La CCC visait à ce que soit créé au niveau de chaque AOM un « conseil citoyen », c'est-à-dire une assemblée pérenne institutionnalisée, formée de citoyens tirés au sort pour un an et participant à la gouvernance de la mobilité sur leur territoire (décision d'investissement, suivi de la bonne mise en œuvre, etc.).

Il s'agirait ainsi de reproduire l'expérience de la Convention citoyenne pour le climat à l'échelle locale sur le thème de la mobilité, avec une logique de tirage au sort et la possibilité pour les citoyens de se porter volontaire ou de refuser de participer. Les citoyens seraient inclus dans l'ensemble des organes de gouvernance ayant un rôle dans les mobilités.

Cette proposition est déjà en partie mise en œuvre par le comité des partenaires créé par la loi d'orientation des mobilités, qui associe des associations d'usagers et d'habitants, mais pas

directement les usagers et habitants eux-mêmes. Il apparaît donc que le rôle de ce comité pouvait être renforcé afin de permettre une meilleure participation citoyenne au niveau local.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

La disposition proposée vise à modifier le dispositif actuel du comité des partenaires en prévoyant que des représentants des habitants soient tirés au sort, de façon à renforcer la prise en compte de leur point de vue et conforter la légitimité de son avis.

Il s'agit donc de prévoir au côté d'association d'usagers ou d'habitants, des habitants qui soient tirés au sort. Ces habitants tirés au sort pourront être volontaires ou refuser de participer, sur le modèle de la Convention citoyenne pour le climat.

Il est proposé de maintenir la mention du fait que les AOM fixent la composition du comité des partenaires. En effet, si la convention citoyenne a souhaité ajouter un tirage au sort des habitants, il n'en demeure pas moins que les AOM doivent pouvoir associer d'autres acteurs qu'elle juge opportun.

Il est également proposé de maintenir une référence aux associations d'usagers « ou d'habitants » aux côtés de l'inclusion d'habitants tirés au sort, car certains territoires peuvent avoir des associations d'habitants dont la présence au sein des comités des partenaires est pertinente, même si elles ne sont pas formellement des « associations d'usagers » au regard de leurs statuts. Dans tous les cas leur présence dans les comités des partenaires resterait possible, mais conserver cette mention permet d'éviter qu'un raisonnement a contrario laisse à penser que l'inclusion d'habitants tirés au sort est exclusive de la présence d'associations d'habitants.

Dans un souci de précision, il a également été ajouté que les projets donnant lieu à consultation du comité doivent concerner la thématique de la mobilité.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée modifie l'article L. 1231-5 du code des transports.

## **4.2. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Des citoyens pourront être tirés au sort pour intégrer les comités des partenaires des AOM, avec possibilité de se porter volontaire ou de refuser de participer. Ainsi les particuliers seront mieux représentés dans la politique de mobilité de leurs territoires.

## **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Cette modification législative impose aux 338 AOM de procéder au tirage au sort des citoyens, selon des modalités qu'elles définissent. À l'instar de la convention citoyenne qui s'est appuyé sur le Conseil économique, social et environnemental (CESE), les collectivités territoriales pourraient s'appuyer sur des recommandations ou un guide de la Coordination nationale des conseils de développement (CNCD).

## **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mesure s'inscrit dans le cadre de la SNBC avec les mesures T5 : « Encourager le report modal en soutenant les mobilités actives et les transports massifiés et collectifs (fret et voyageurs) et en développant l'intermodalité » et T6 : « Maîtriser la hausse de la demande de transport ». Elle est également cohérente avec les orientations transversales CIT 1, 2 et 3, qui promeuvent les évolutions des comportements individuels et collectifs (évolution des normes sociales) principalement via l'information, l'éducation et la sensibilisation des citoyens.

La mesure a pour objectif d'améliorer la prise en compte des problématiques des habitants en matière de mobilité et donc rendre les solutions de mobilité plus efficaces et en assurer une meilleure acceptabilité et un meilleur usage. Cette mesure aura donc un bénéfice indirect en termes d'émission de gaz à effet de serre, même s'il n'est pas possible de l'estimer quantitativement.

# **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

## **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure est issue des propositions de la Convention citoyenne pour le climat, instance de 150 citoyens tirés au sort pour définir une série de mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030.

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Il est proposé que la mesure entre en vigueur de manière différée le 1<sup>er</sup> janvier 2022 afin d'éviter de remettre en cause la validité juridique des avis des comités des partenaires qui n'intégreraient pas des citoyens tirés au sort dès la promulgation de la loi.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure est applicable à toutes les AOM, en France métropolitaine et en Outre-Mer.

# **CHAPITRE IV – LIMITER LES ÉMISSIONS DU TRANSPORT AÉRIEN ET FAVORISER L’INTERMODALITÉ ENTRE LE TRAIN ET L’AVION**

## **SECTION 1 – DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION**

### **Article 35 – Evolution de la taxe de solidarité sur les billets d’avion – Mesure SDE1**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Deux instruments donnant un « signal prix » sur les émissions du transport aérien sont actuellement en vigueur : le système d’échange de quotas d’émissions européen (SEQE-UE ou EU ETS) et le CORSIA, mécanisme mondial de compensation, au niveau international :

- Le marché européen du carbone EU ETS est un système de plafonnement et d’échanges de quotas d’émissions. L’aviation est entrée dans l’EU ETS dès 2012, au départ pour l’ensemble des vols décollant ou atterrissant en Europe, puis uniquement pour les vols intra-européens depuis 2013 suite à de vives protestations des Etats tiers (décision dite du « stop the clock »). Dans ce système, les compagnies aériennes doivent mesurer leurs émissions et rendre chaque année autant de quotas d’émissions que leurs émissions vérifiées. Pour des raisons historiques, les compagnies aériennes bénéficient de quotas gratuits, qui couvrent en 2018 (trafic pré-covid) approximativement la moitié des émissions de l’aviation et dont la quantité doit diminuer dans les années à venir. Avec les prix actuels des quotas (environ 25 euros/quotas soit 25€/tCO<sub>2</sub>), et compte-tenu des quotas gratuits reçus, l’ETS correspond à un prix du carbone de 12,5 €/tCO<sub>2</sub>, soit 3 centimes d’euros par litre de kérosène. Le programme du Pacte Vert pour l’Europe de la Commission européenne prévoit de supprimer les quotas gratuits à terme (proposition soutenue par la France). Les vols Outre-Mer ont jusqu’alors une dérogation et ne sont pas inclus dans l’EU ETS afin de préserver la continuité territoriale avec ces territoires.

- Le mécanisme CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) s'appliquera à partir de 2021 aux vols internationaux. Adopté à l'OACI en 2016, il a pour objectif d'assurer la croissance neutre en carbone du transport aérien international par rapport à 2019<sup>71</sup>. Comme il ne concerne que les vols internationaux, il n'a aucun recoupement avec la mesure de compensation des vols intérieurs. Pour être en conformité, les compagnies aériennes doivent acheter des crédits carbone émis par des programmes éligibles, en quantité correspondant à leurs émissions multipliées par la croissance mondiale du trafic par rapport à 2019. A cause de la crise du Covid et de ses effets sur le trafic aérien, les premières obligations réelles de compensation pourraient n'apparaître qu'en 2023 (voire plus tard, selon la reprise du trafic).

En complément, si le kérosène utilisé par l'aviation commerciale est exonéré, l'Etat a progressivement mis en place un certain nombre de taxes spécifiques pour faire contribuer le transport aérien au financement de ses missions : la « taxe de l'aviation civile » (TAC), entrée en vigueur 1er janvier 1999 finance ainsi la régulation du secteur, tandis que la « taxe d'aéroport », instituée le 1er juillet 1999, finance les missions de sûreté et de sécurité rendues sur les aéroports, ainsi que les mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux.

Ces taxes ont ensuite été complétées, au niveau national, par la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), qui finance depuis 2005 l'aide à l'insonorisation sur les grands aéroports français et la « taxe de solidarité » (TS) ou « taxe Chirac », entrée en vigueur en 2006 pour financer l'aide internationale au développement, sans lien direct avec l'activité du secteur. La taxe de solidarité sur les billets d'avions (TSBA) est une taxe assise sur les passagers embarqués et due par les entreprises de transport aérien public. Elle n'est pas perçue sur les passagers en correspondance.

Dans le dispositif issu de la loi de finances pour 2020, les tarifs de la TSBA ont été fixés afin de permettre d'abonder le fonds de solidarité pour le développement (FSD) mentionné à l'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 à hauteur de 210 M€ et, par la majoration du tarif, le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), à hauteur de 230 M€.

La loi de finances pour 2020 a combiné deux critères de tarification : le critère de la destination finale du passager (UE et assimilés versus autres Etats) et celui de la catégorie du billet (classes « supérieures » versus classe « économique »). Aux tarifs « de base » de la TSBA, elle a ajouté

---

<sup>71</sup> La référence qui devait être 2019-2020 a été modifiée en 2019 uniquement car l'année 2020 a été considérée comme anormalement basse en termes d'émissions suite au Covid.

une majoration dont l'objet est de permettre l'abondement du budget de l'AFITF, selon le tableau suivant :

<b>Destination finale du passager</b>	<b>Passager pouvant bénéficier, sans supplément de prix, de services à bord auxquels l'ensemble des passagers ne peut accéder gratuitement</b>	<b>Autre passager</b>
-la France, un autre État membre de l'Union européenne, un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, la Confédération suisse	Tarif de base : 11,27 € Majoration : 9 €  Total : 20,27 €	Tarif de base : 1,13 € Majoration : 1,5 €  Total : 2,63 €
- autres Etats	Tarif de base : 45,07 € Majoration : 18 €  Total : 63,07 €	Tarif de base : 4,51 € Majoration : 3 €  Total : 7,51 €

La loi de finances a également prévu que cette majoration ne devrait pas être applicable aux vols commerciaux :

- a) Effectués entre la Corse et la France continentale ;
- b) Effectués entre les départements ou collectivités d'outre-mer et la France métropolitaine ainsi qu'entre ces mêmes départements ou collectivités d'outre-mer ;
- c) Soumis à une obligation de service public au sens de l'article 16 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

Ces réductions étant susceptibles d'entrer dans le champ d'application du régime des aides d'Etat du droit de l'Union européenne, le législateur a prévu que ces exonérations de majoration de TSBA, motivées par les principes de continuité territoriale et de désenclavement des territoires les moins accessibles, n'entreraient en vigueur que postérieurement à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer ce dispositif législatif comme conforme au droit de l'Union européenne.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Dans la mesure où elle revêt la nature d'imposition, les dispositions législatives régissant la TSBA doivent satisfaire aux dispositions de l'article 34 de la Constitution, au principe d'égalité devant la loi et au principe d'égalité devant les charges publiques.

En ce qu'elle taxe un mode de transport, la TSBA ne doit pas contrevenir au principe de liberté d'aller et venir.

En ce qu'elle taxe une activité privée qui s'exerce dans un cadre libéralisé, les modalités de la TSBA ne doivent pas porter d'atteinte excessive à la liberté d'entreprendre ni à la liberté du commerce et de l'industrie.

## **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Au sein de l'Union européenne, le transport aérien est soumis au système d'échange de quotas d'émission au sein de l'UE (Emissions Trading System (EU ETS)).

Par ailleurs, le règlement (CE) n°1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté régit les licences des transporteurs aériens communautaires, le droit des transporteurs aériens communautaires d'exploiter des services aériens intracommunautaires et la tarification des services aériens intracommunautaires.

# **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

## **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'édition d'un article revêtant la nature de disposition de programmation, par laquelle l'Etat se fixe l'objectif de son action, relève de la compétence du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Pour atteindre ses objectifs en matière de réchauffement climatique, la France doit drastiquement réduire ses émissions de gaz à effet de serre. S'agissant du transport aérien, les mesures internationales sont préférables aux mesures nationales car elles permettent d'éviter les distorsions de concurrence entre Etats et de limiter le transfert des émissions du transport

aérien vers d'autres pays qui ne seraient pas soumis aux mêmes mesures. Il convient cependant de s'assurer de l'efficacité des dispositifs internationaux et de leur capacité à inscrire les émissions du transport aérien dans une trajectoire compatible avec nos objectifs climatiques. S'ils s'avèrent insuffisants, et si les conditions sont réunies (notamment s'agissant de la situation économique du secteur, aujourd'hui durement touché par la crise sanitaire), des mesures nationales devront être prises.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La convention citoyenne pour le climat a proposé l'introduction d'une « éco-contribution kilométrique renforcée » qui se substituerait à la majoration de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) mise en œuvre au 1er janvier 2020 et communément appelée « éco-contribution ». La convention citoyenne propose également l'introduction d'une classe tarifaire spécifique pour les « jets privés ». La convention citoyenne prévoit enfin dans sa proposition une modération pour les vols en provenance ou à destination des outre-mer.

L'augmentation proposée par la convention citoyenne est forte, et difficile à envisager dans le contexte de la crise sanitaire. De plus, la mesure pourrait avoir, au-delà des secteurs aérien et touristique, un impact négatif sur l'attractivité économique de la France et de ses territoires. Les hubs aéroportuaires français seraient également pénalisés, en l'absence d'harmonisation fiscale européenne, par rapport à leurs voisins européens vers lesquels les trafics moyens et long-courrier se redirigeraient, compte tenu du coût plus élevé d'un passage dans les hubs français du fait de cette taxe.

#### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Le dispositif retenu énonce le fait que l'Etat se fixe pour objectif que le transport aérien s'acquitte d'un prix du carbone suffisant à partir de 2025, en privilégiant une action au niveau européen, garante d'une concurrence équitable au niveau européen, par exemple via une augmentation harmonisée de la fiscalité sur le kérosène et/ou la suppression des quotas gratuits dont bénéficient aujourd'hui les compagnies aériennes à hauteur de 50% de leurs besoins.

Un an après la promulgation de la loi, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport relatif aux modalités de poursuite de cet objectif. En cas d'insuffisance de l'action au niveau européen, des modalités nationales, prenant en compte différentes contraintes, devront être étudiées, et notamment celle de la mise en place progressive, et selon une trajectoire à déterminer, d'une majoration de la TSBA à compter du retour du trafic à son niveau de 2019.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

Avec cette mesure, le Gouvernement affirme sa volonté de s'assurer de positionner le signal prix sur les émissions du secteur aérien au niveau adéquat, en tenant compte de son environnement concurrentiel et de ses difficultés conjoncturelles. La mesure marque également la nécessité de porter le sujet au niveau européen, conformément à la recommandation (SD-E5) de la Convention citoyenne. Cette action au niveau européen pourrait concerner, non seulement la disparition des quotas gratuits dans le cadre de l'UE-ETS, mais également la promotion d'une tarification du carbone appropriée. Les impacts de la mesure dépendront donc en particulier des décisions qui seront prises au niveau européen et, le cas échéant, de la trajectoire fiscale qui serait adoptée au niveau national dans les conditions prévues par la mesure.

## SECTION 2 – AUTRES DISPOSITIONS

### **Article 36 – Fin du trafic aérien sur les vols intérieurs là où il existe une alternative bas carbone en moins de 2h30 – Mesure SD-E2**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La mesure SD-E2, telle que proposée par la Convention citoyenne pour le climat, visait à interdire le trafic aérien sur les lignes intérieures d'ici 2025, lorsqu'il existe une alternative bas carbone satisfaisante en prix et en temps (moins de 4 heures). A l'occasion de la réception des membres de la Convention, le 29 juin à l'Élysée, le Président de la République a proposé de limiter l'interdiction aux trajets pour lesquels l'alternative en train existe en 2h30, afin de ne pas pénaliser les territoires enclavés.

Les lignes concernées par une alternative ferroviaire en moins de 2h30 sont Paris CDG/Orly-Lyon / Nantes / Bordeaux, Paris CDG-Rennes, Marseille-Lyon. Certaines de ces lignes présentent une majorité de voyageurs en correspondance.

Dans certains cas, la qualité du service intermodal air/fer dans les aéroports reste insuffisante, de sorte qu'un traitement spécifique peut être nécessaire pour certaines lignes présentant une majorité de voyageurs en correspondance.

Le schéma envisagé par Air France dans le cadre du plan de transformation, de rebond et de transition écologique attaché à l'aide qui a été apportée à l'entreprise, en anticipation de cette mesure, prévoit déjà de supprimer des lignes y compris comprenant un fort taux de correspondance (par exemple Orly - Nantes/Lyon). Cependant, la mesure proposée garantit en pratique que ces lignes ne seront pas reprises par d'autres compagnies aériennes.

##### **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La restriction du trafic aérien sur certaines lignes est constitutive d'une limitation de la liberté du commerce et de l'industrie, qui a valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel a cependant reconnu la possibilité de limiter les libertés économiques au nom de la lutte contre le réchauffement climatique et la protection de l'environnement, protection consacrée comme objectif de valeur constitutionnelle (Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier)..

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

L'article 15 du règlement européen (CE) n°1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté consacre la liberté du trafic aérien pour les compagnies aériennes en Europe. Il prévoit notamment que « Les États membres ne soumettent l'exploitation de services aériens intracommunautaires par un transporteur aérien communautaire à aucun permis ou autorisation ».

L'article 20 du même règlement permet toutefois de déroger à ce principe de libre desserte en cas d'existence de problèmes graves en matière d'environnement. Les mesures mises en œuvre doivent être non discriminatoires, ne pas provoquer de distorsion de concurrence, ne pas être plus restrictives que nécessaire pour résoudre les problèmes constatés, et doivent être réexaminées tous les trois ans.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Dans le cadre constitutionnel décrit au 1.1.1, il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de définir les limitations qui peuvent être apportées aux libertés économiques dans le but de poursuivre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la protection de l'environnement dont relève la lutte contre le réchauffement climatique.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est d'interdire l'exploitation de services aériens sur des liaisons intérieures au territoire national, dès lors qu'un trajet alternatif, par un autre moyen de transport collectif, moins émetteur de CO<sub>2</sub>, existe en moins de 2h30.

Cette mesure, qui fait écho aux contreparties environnementales demandées au groupe Air France pour bénéficier du soutien financier de l'Etat dans le contexte de la crise sanitaire, affirme le rôle complémentaire que doivent jouer, sur le plan national, le transport aérien et le transport ferré, chacun sur son domaine de pertinence. Dans cette logique, la mesure prévoit la possibilité de maintenir certaines liaisons empruntées majoritairement par les passagers en correspondance. En complément, un travail a été engagé conjointement par Air France et la SNCF afin d'améliorer la qualité de l'offre intermodale air/fer dans les aéroports équipés de gares TGV.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Les options envisagées étaient les suivantes :

- Interdire l'exploitation de services aériens sur des liaisons intérieures au territoire national, dès lors qu'un trajet alternatif, par un autre moyen de transport collectif, moins émetteur de CO<sub>2</sub>, existe en moins de 2h30, tout en prévoyant des aménagements possibles pour les liaisons avec une majorité de voyageurs en correspondance.
- Interdire la vente de billets point à point lorsqu'il existe une alternative en moins de 2h30, sauf pour les passagers qui pourraient prouver qu'ils réalisent un trajet en correspondance.

Cette deuxième option ne permet pas de donner une visibilité suffisante aux compagnies aériennes dans l'organisation de leurs plans de vol et risquerait de déstabiliser le modèle économique de certaines liaisons aériennes.

#### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

La mesure interdit l'exploitation de services aériens sur des liaisons intérieures au territoire national, dès lors qu'un trajet alternatif en train est assuré par plusieurs liaisons quotidiennes sans correspondances en moins de 2h30.

La mesure prévoit la possibilité d'aménagements à cette règle pour les liaisons empruntées majoritairement par les passagers en correspondance.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

##### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La proposition impacte l'article L. 6412-3 du code des transports, en lui ajoutant un second alinéa. Le premier alinéa concernait la liberté de trafic aérien. Le nouvel alinéa crée une interdiction pour les compagnies aériennes, constitutive d'une limitation de la liberté du commerce et de l'industrie, justifiée par un objectif de valeur constitutionnelle (la protection de l'environnement à laquelle participe la réduction des émissions de gaz à effet de serre).

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

La liberté de trafic entre n'importe quels points situés sur le territoire de l'Union, pour toute compagnie aérienne européenne, existe depuis 1992 et se trouve actuellement inscrite à l'article 15, alinéa 1, du règlement (CE) 1008/2008 du 24 septembre 2008 *établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté*.

Ce règlement prévoit toutefois une exception « en cas de problèmes environnementaux graves » (article 20), « lorsque d'autres moyens de transport fournissent un service satisfaisant », qui fournit une base juridique à cette mesure, sous réserve d'un accord de la Commission européenne.

Une notification à la Commission européenne (DG MOVE) doit être entreprise 3 mois au moins avant la mise en œuvre de la loi. La mesure est en outre soumise à réévaluation triennale. L'objection d'un Etat-Membre rendrait nécessaire l'aval explicite de la Commission et serait susceptible de retarder la mise en œuvre de la mesure. Tout Etat-membre, ou la Commission européenne, peut objecter à cette mesure durant le premier de ces 3 mois.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

##### **4.2.1. Impacts budgétaires**

L'impact de la mesure sur le budget de l'Etat est marginal : la perte de recettes de taxes aéronautiques (Taxe de l'aviation civile et Taxe de solidarité) liée à la fermeture des lignes concernées est marginale (par exemple 3M€ par an pour la liaison Air France Orly-Bordeaux, hors contexte de crise sanitaire).

##### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

En l'absence de prise en compte de la part de voyageurs en correspondance, la mesure pourrait impacter 8 liaisons actuellement exploitées par Air France : Paris CDG/Orly - Nantes/Lyon/Bordeaux, Paris CDG-Rennes et Lyon-Marseille. Air France a déjà prévu d'arrêter plusieurs de ces lignes dans le cadre de son plan de transformation (cf. ci-dessus). Aucune autre compagnie européenne n'exploite actuellement ces liaisons.

Plusieurs de ces lignes se caractérisent par une part importante de voyageurs en correspondance et pourraient être concernés par les aménagements prévus par décret.

Liaison aérienne	Meilleur temps SNCF (minutes)	Pax 2019	Nombre de vols passagers En 2019	Compagnie active	Taux corresp. 2019
ORLY-BORDEAUX	124	566 446	5 772	AF	28,2%
ORLY-LYON	117	158 302	1 906	AF	70,5%
ORLY-NANTES	116	100 804	1 807	AF	73,4%
CDG-BORDEAUX	124	658 648	4 335	AF	64,0%
CDG-LYON	117	539 036	3 774	AF	77,8%
CDG-NANTES	116	445 338	3 533	AF	78,6%
CDG-RENNES	85	147 464	2 061	AF	83,1%
LYON-MARSEILLE	99	53 858	1 416	AF	87,5%

Source : DGAC + SABRE + SNCF

Outre Air France, la mesure impacte indirectement Air Caraïbes et Corsair, dont les liaisons vers les DOM partent également d'Orly : la fin des opérations Air France vers Orly, par exemple, obligera leurs passagers en provenance de Bordeaux à arriver par voie terrestre à Orly.

Les conséquences économiques et concurrentielles de la mesure dépendent pour beaucoup des aménagements qui seront apportés afin d'autoriser les liaisons empruntées majoritairement par des passagers en correspondance. Si aucun aménagement n'est prévu à la proposition d'interdiction des vols intérieurs sur toute liaison également assurée par voie ferrée en moins de 2h30, les hubs d'Air France à Paris et, dans une certaine mesure, à Lyon, pourraient être fragilisés car la compagnie ne pourra plus bénéficier des effets de réseau que permet cette structure d'exploitation « en étoile ».

Si des aménagements sont prévus, l'impact économique de la mesure est plus limité, a fortiori dans un contexte où le « plan de transformation et de rebond », que le groupe Air France-KLM doit élaborer en contrepartie du soutien financier de l'Etat pour réduire l'empreinte environnementale du transport aérien et restaurer la rentabilité de la compagnie, comprend un engagement de révision du périmètre du marché domestique au départ d'Orly qui prévoit la fermeture des lignes entre Paris-Orly et, respectivement, Bordeaux, Lyon et Nantes.

Dans le contexte de la sortie de crise sanitaire, la priorité des compagnies aériennes pour les prochaines années sera la réouverture (et la montée en puissance) des liaisons dont l'exploitation est la plus rentable et non la création de nouvelles lignes sur les marchés où l'avantage de l'avion sur le train est le plus limité. Ainsi, la mesure a, à court-terme, un impact limité sur l'équilibre concurrentiel du marché aérien intérieur. A terme, la mesure circonscrit,

c'est son objet, le périmètre des liaisons pouvant être opérées en « point à point » en France, sur un marché relativement dynamique avant la crise sanitaire, avec de nombreuses ouvertures récentes de lignes par des transporteurs à bas coûts.

#### **4.2.3. Impacts sur les particuliers**

Impact n°1 : les passagers qui se trouvent dans des zones d'habitation proches des aéroports régionaux concernés, zones qui ne sont pas forcément à côté d'une gare de substitution, pourraient voir leur temps de trajet allongé.

Impact n°2 : les passagers actuellement en correspondance sur les liaisons visées par l'interdiction perdraient leur accès direct en avion aux connexions vers les DOM et l'international au profit d'un accès par mode terrestre dans certains cas moins performant, en l'état actuel des correspondances multimodales. Une attention particulière devra être portée à la question des voyageurs en correspondance dans la rédaction du décret d'application.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

En l'absence d'aménagement pour les lignes présentant une majorité de voyageurs en correspondance, les aéroports de Nantes, Bordeaux et Lyon pourraient voir leur développement légèrement freiné (Nantes 7,2 millions de passagers en 2019, Bordeaux 7 millions, Lyon 11,7 millions).

En revanche, la connectivité internationale n'a pas vocation à être remise en cause. La rédaction de l'article prévoit la possibilité d'un traitement spécifique pour les liaisons empruntées majoritairement par des passagers en correspondance.

#### **4.4. IMPACTS SOCIAUX**

La fermeture de certaines liaisons aériennes supprime la possibilité, pour les passagers souhaitant se rendre outre-mer, de bénéficier d'une correspondance avion-avion qui limite la rupture de charge. Une attention particulière devra être accordée aux conditions de correspondance pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite (PHMR) a fortiori lorsque les distances sont importantes (comme à Orly) entre la gare et l'aéroport.

#### **4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Les émissions du transport aérien intérieur métropolitain se sont élevées en 2019 à 2,1 MtCO<sub>2</sub>.

En 2019, les trois liaisons supprimées par Air France ont représenté 825 000 passagers embarqués sur près de 19 000 mouvements, pour des émissions estimées à 55 000 tonnes de CO<sub>2</sub>. La liaison Orly - Bordeaux représente à elle seule 80% de ces émissions.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure a été présentée aux parties prenantes du secteur le 16 septembre 2020. Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure entre en vigueur le dernier dimanche du mois de mars de l'année suivant celle de la promulgation de la loi. Cette entrée en vigueur différée permettra au Gouvernement de respecter l'obligation de notification préalable à la Commission européenne et aux autres Etats membres de l'Union européenne prescrite par l'article 20 du règlement européen (CE) n°1008/2008. Cette date correspondant à l'ouverture de la saison aéronautique d'été permettra également d'éviter que des compagnies aériennes aient à fermer des lignes ouvertes aux réservations.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le projet limite l'application du texte aux liaisons intérieures françaises. La mesure est juridiquement applicable dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer régies par le principe d'assimilation législative. Cependant, le réseau ferroviaire défini à l'article L. 2122-1 du code des transports, utilisé pour caractériser les alternatives au transport aérien intérieur, ne s'étend dans aucune collectivité territoriale d'outre-mer. Ainsi, les dispositions envisagées ne comportent pas de modalité d'application outre-mer.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'État est prévu.

## **Article 37 – Interdire la construction de nouveaux aéroports et l’extension des aéroports existants – Mesure SDE3**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

La France compte 550 aérodromes, en ce compris les hélistations, dont le trafic est réparti de la manière suivante : environ 50% pour les Aéroports de Paris (Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly), 40% pour les aéroports régionaux accueillant plus de 3 millions de passagers annuels (Nice, Lyon, Marseille, Toulouse, Nantes-Atlantique, Bordeaux et Bâle-Mulhouse), les 10% restants étant répartis sur les aéroports d’Outre-Mer et les aéroports métropolitains de taille plus modeste.

Sur l’ensemble de ces aérodromes, on peut recenser environ une dizaine de projets de création et d’extension d’aérodromes envisagés et/ou en cours à ce jour. Ces projets, qui sont motivés par des raisons diverses ne sont pas nécessairement liés à des besoins capacitaires et concernent pour la plupart des aérodromes de taille modeste. Par ailleurs, ils nécessitent rarement de recourir à des acquisitions foncières par voie d’expropriation de tiers.

Dans son rapport final d’octobre 2020, la convention citoyenne pour le climat (CCC) a émis une proposition visant à interdire la construction de nouveaux aéroports et l’extension des aéroports existants, en agissant sur le code de l’expropriation pour cause d’utilité publique.

La CCC précise que la Cour d’appel d’Angleterre a jugé illégal le projet de construction d’une troisième piste pour l’aéroport d’Heathrow (Londres), faute de prise en compte des engagements climatiques du Royaume-Uni.

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

#### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les opérations de création ou d’extension d’aérodrome doivent en général faire l’objet d’une autorisation et d’une évaluation environnementales, requérant le plus souvent une étude d’impact, et obtenir des autorisations au titre du code de l’urbanisme, notamment un permis de construire.

En outre, lorsque l’exécution de travaux sur l’aérodrome nécessite des acquisitions foncières par voie d’expropriation, l’exploitant ou le propriétaire de l’aérodrome doit obtenir au préalable

une déclaration d'utilité publique, conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'étude de l'impact des projets de création ou d'extension d'aérodromes sur le changement climatique, notamment sur les émissions de gaz à effet de serre du transport aérien, est partie intégrante des études d'impact de ces projets.

Pour limiter le développement des capacités aéroportuaires, la mesure prévoit en outre d'interdire l'octroi d'une déclaration d'utilité publique pour les opérations de création ou d'extension des aéroports si celles-ci conduisent à augmenter les émissions de gaz à effet de serre générées par l'activité aéroportuaire et sauf exceptions.

A cette fin, il est nécessaire d'introduire une disposition législative, qui se situerait à la section 1 du titre II du livre premier du code de l'expropriation, portant sur les opérations ayant une incidence sur l'environnement ou le patrimoine culturel.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi par la mesure envisagée est de réduire la croissance du transport aérien (passagers et fret) en interdisant la possibilité de déclarer d'utilité publique les opérations ayant pour objet la création d'un nouvel aérodrome ou l'extension d'un aérodrome existant, si celles-ci conduisent à augmenter les émissions de gaz à effet de serre générées par l'activité aéroportuaire et sauf certaines exceptions.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

#### **3.1.1. Interdire les déclarations d'utilité publique pour la création de nouveaux aéroports ouverts à la circulation aérienne publique, à l'exclusion des hélistations et sauf situation particulière liée à la sécurité**

Cette option permettrait de ne pas interdire l'extension des aérodromes existants, ainsi que la création d'aérodromes à usage restreint dont l'activité est beaucoup plus réduite et qui disposent parfois simplement d'une piste en herbe.

Elle permettrait aussi d'exclure du dispositif les opérations répondant à des motifs de sécurité, comme la création d'un nouvel aéroport à Saint-Laurent du Maroni en Guyane, l'ancien devant être déplacé pour des raisons de sécurité.

Elle permettrait également d'exclure du dispositif la création de nouvelles hélistations<sup>72</sup>. Les hélistations ministérielles ou préfectorales sont, en effet, considérées comme des aérodromes et un certain nombre d'entre elles doivent être créées pour permettre l'accès à des zones difficiles et/ou enclavées (par ex. à La Réunion).

Cette option ne prévoit pas de dérogation pour des opérations qui n'auraient pas d'impact sur les émissions de gaz à effet de serre de l'activité aéroportuaire.

### **3.1.2. Interdire, sauf situation particulière liée à la sécurité, les déclarations d'utilité publique pour la création de nouveaux aéroports ouverts à la circulation aérienne publique, à l'exclusion des hélistations, et la construction de nouvelles pistes sur les aéroports existants**

Comme pour la première option, cette deuxième option permettrait de ne pas interdire la création d'aérodromes à usage restreint et les hélistations.

Elle permettrait également une exception pour les opérations répondant à des motifs de sécurité, comme le déplacement de l'aéroport de Saint-Laurent du Maroni en Guyane.

En revanche, elle aurait pour conséquence d'interdire la construction de nouvelles pistes sur des aérodromes existants, comme par exemple à Lyon-Saint Exupéry. La construction d'une nouvelle piste longue sur la mer à Mayotte, permettant d'accueillir des avions gros porteurs et, donc, d'offrir des liaisons directes avec la métropole, serait aussi potentiellement impactée, sauf à prévoir une exception pour ce cas particulier ou plus généralement pour les aéroports situés outre-mer.

Cette option ne prévoit pas de dérogation pour des opérations qui n'auraient pas d'impact sur les émissions de gaz à effet de serre de l'activité aéroportuaire.

### **3.1.3. Proposition de la Convention citoyenne pour le Climat**

La proposition SD-E3 de la convention citoyenne pour le climat consisterait à interdire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025 l'octroi d'une déclaration d'utilité publique pour la création ou l'extension d'un aéroport, à l'exception de Mayotte et sauf pour des raisons de sécurité ou de désenclavement d'un territoire.

---

<sup>72</sup> Une hélistation est un aérodrome équipé pour recevoir exclusivement des hélicoptères. Les hélistations se voient pleinement appliquer les dispositions du code de l'aviation civile relatives à la création et à l'utilisation des aérodromes.

Le comité légistique a souligné qu'un certain nombre d'aménagements devaient être prévus, « notamment afin de permettre les travaux de sécurité tout comme une date d'entrée en vigueur et un dispositif transitoire laissant le temps d'adaptation nécessaire compte tenu des chantiers en cours », et que « la prise en compte des situations particulières (territoires enclavés et Outre-Mer) est nécessaire au-delà du cas particulier de Mayotte présent dans la proposition des membres ».

La mesure proposée par la CCC empêcherait dès son entrée en vigueur des projets tels que les projets d'hélistations, par exemple pour des centres hospitaliers universitaires (CHU). Elle entre également en contradiction avec les engagements internationaux relatifs à l'aérodrome de Bâle-Mulhouse et empêcherait le réaménagement de Nantes-Atlantique, sous sa forme prévue à l'issue de la concertation publique, en cas de retard dans la mise en œuvre du projet. La proposition de la CCC s'applique non seulement aux aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique, mais également aux aérodromes à usage restreint, alors que l'accès à ces derniers est limité à certains utilisateurs spécifiques et qu'ils sont marginalement contributeurs aux émissions de CO<sub>2</sub>.

En outre, cette option empêcherait a priori des opérations qui, pourtant, n'accroissent pas les émissions de gaz à effet de serre de l'activité aéroportuaire.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

La disposition retenue est proche de la « transposition juridique » proposée par le comité légistique. La proposition a été adaptée sur plusieurs points afin de prendre en compte, notamment, les points d'attention soulevés par le comité légistique de la CCC.

Ce dispositif, qui consiste en la création d'un article L.122-2-1 dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, interdit de déclarer d'utilité publique les opérations de travaux et d'ouvrage ayant pour objet la création d'un nouvel aérodrome ouvert à la circulation aérienne publique ou l'extension des capacités d'accueil d'un aérodrome ouvert à la circulation aérienne publique, dès lors que ces opérations conduisent à augmenter les émissions de gaz à effet de serre générées par l'activité aéroportuaire.

Les aérodromes à usage restreint (qui ne sont pas ouverts à la circulation aérienne publique), dont l'activité est beaucoup plus réduite et qui disposent parfois simplement d'une piste en herbe, ne sont donc pas concernés par la mesure.

La détermination des travaux et ouvrages susceptibles d'entraîner une augmentation des capacités d'accueil des aérodromes et les modalités d'évaluation de l'évolution des émissions de gaz à effet de serre sous l'effet combiné de la baisse des émissions de gaz à effet de serre des aéronefs et de l'accroissement du trafic aérien feront l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

Le dispositif prévoit en outre des exceptions pour :

- l'aérodrome de Nantes-Atlantique, jusqu'au 31 décembre 2036. Le projet d'extension de cet aéroport a déjà été lancé, suite à une décision du Gouvernement, après l'abandon du projet de création de l'aérodrome de Notre-Dame-des-Landes. Ce projet prévoit notamment une extension de l'aérogare. Le projet de réaménagement de l'aérodrome de Nantes-Atlantique demeure pertinent malgré la crise sanitaire, l'arrêt de la liaison Nantes-Orly et une potentielle moindre croissance du trafic ;
- l'aérodrome de Bâle-Mulhouse, établissement public franco-suisse. L'article 2 de la convention franco-suisse du 04 juillet 1949 portant construction et exploitation de l'aérodrome de Bâle-Mulhouse dispose que le Gouvernement français s'engage à acquérir les terrains nécessaires au développement de l'aérodrome et à les mettre à disposition de l'établissement public. Cet article semble donc s'opposer à ce que soit étendue l'interdiction d'extension d'aérodrome à l'aérodrome de Bâle-Mulhouse. D'autre part, du fait de son caractère binational et d'un trafic passagers à 80% suisse, une concertation avec l'Office fédéral de l'aviation civile s'imposerait préalablement à l'instauration de cette mesure, d'autant plus que celle-ci rendrait impossible le projet de doublet de piste de l'aérodrome ;
- les hélistations<sup>73</sup>. Cette exception permet d'exclure de l'application du dispositif les hélistations, qui sont souvent créées pour permettre l'accès à des zones difficiles et/ou enclavées (par ex. à La Réunion) ou encore pour des usages hospitaliers ;
- les aérodromes d'outre-mer. Cette exception prend en compte la particularité des territoires d'outre-mer et permet de répondre plus aisément aux besoins de désenclavement et de cohésion de ces territoires, entre eux (transport aérien inter-îles) et avec la métropole ; le projet de construction d'une piste longue à Mayotte est ainsi exclu du dispositif, comme souhaité par la CCC ;
- les travaux nécessaires pour répondre à des exigences de sécurité, de défense nationale ou de mise aux normes réglementaires.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La disposition législative envisagée modifie le code de l'expropriation, avec la création d'un nouvel article L. 122-2-1.

---

<sup>73</sup> Une hélistation est un aérodrome équipé pour recevoir exclusivement des hélicoptères. Les hélistations se voient pleinement appliquer les dispositions du code de l'aviation civile relatives à la création et à l'utilisation des aérodromes.

De plus, elle devrait également se traduire par une modification de certains articles du code de l'aviation civile. Il s'agira des articles D. 211-2, D. 221-1 et D. 221-2 portant sur la création des aérodromes. Ces articles doivent être soit abrogés, soit modifiés pour prendre en compte le fait que les opérations de création des aéroports pourront être réalisées seulement dans les cas dérogatoires expressément prévus, notamment pour des motifs de sécurité, de défense nationale ou de mise aux normes.

Compte tenu des projets déjà prévus sur certaines plateformes et qui devront être abandonnés, l'adoption de la disposition législative envisagée pourrait rendre nécessaire la révision de certains documents de planification tels que, par exemple, les plans d'exposition au bruit (PEB) annexés aux PLU.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Au vu du maillage aéroportuaire français et compte tenu des exceptions prévues par la disposition envisagée, l'interdiction d'octroyer une déclaration d'utilité publique pour construire de nouveaux aéroports ou étendre des aéroports existants ne devrait pas avoir d'impact macroéconomique significatif à court et moyen termes, car les projets concernés à ces horizons sont rares (cf. partie 4.2.3).

Sur le long-terme, l'impact de ces dispositions sur les capacités d'accueil des aéroports et donc sur le développement du trafic, dépendra des progrès de la décarbonation du secteur aérien. Les projets de création de piste, tels que ceux actuellement prévus sur les aérodromes de Lyon-Saint-Exupéry et Bordeaux-Mérignac, ou les projets d'extension de bâtiments sortant des emprises aéroportuaires actuelles, seront conditionnés à la démonstration qu'ils ne s'accompagnent pas d'une hausse des émissions de l'activité aéroportuaire. Cela limitera les développements de capacité de ces aérodromes et donc les possibilités de développement du trafic à long-terme.

### **4.2.2. Impacts budgétaires**

La mesure est sans coût pour le budget de l'État.

### **4.2.3. Impacts sur les entreprises**

Sur les court et moyen termes, la mesure pourra empêcher ponctuellement la mise en œuvre de certains projets, sauf s'ils démontrent qu'ils ne se traduisent pas par une augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, de manière générale, l'impact sur la situation économique des entreprises exploitant des aérodromes restera peu important à court et moyen termes.

A plus long terme, l'évolution du trafic est incertaine. L'ensemble des aérodromes est susceptible d'atteindre une saturation de ses capacités d'accueil. Ainsi, toutes les entreprises exploitantes peuvent en théorie être affectées négativement à cet horizon, sans qu'il ne soit possible d'évaluer plus précisément ces effets de long terme. En effet, ceux-ci dépendront de la demande de trafic, ainsi que des gains de performance des aéronefs en matière d'émission de gaz à effet de serre. La mesure impactera également la possibilité pour les compagnies aériennes d'augmenter leur offre de transport.

En pratique, s'agissant des projets aéroportuaires connus, la mesure remet en question à court terme la réalisation des chantiers suivants (dont la pertinence devait en toute hypothèse être réévaluée à l'aune de la crise sanitaire) :

- Création d'un doublet de pistes à Lyon Saint-Exupéry,
- Construction d'une 2ème piste parallèle à Bordeaux-Mérignac.

En revanche, les projets qui ne nécessitent pas l'obtention d'une DUP n'entrent pas dans le champ de la mesure. C'est notamment le cas du projet d'aménagement dit du « cœur d'aéroport » à Marseille-Provence, dont la pertinence est elle-aussi remise en cause, dans sa dimension la plus capacitaire, par la crise sanitaire.

### **4.2.4. Impacts sur les particuliers**

L'impact sur les passagers sera faible, voire inexistant, sur le court et le moyen termes. Il est difficile d'évaluer précisément ces effets de long terme. En effet, ceux-ci dépendront de la demande de trafic, ainsi que des gains de performance des aéronefs en matière d'émission de gaz à effet de serre.

Les projets de création ou d'extension d'aérodromes dont l'objet est de diminuer l'exposition des riverains aux nuisances du transport aérien (e.g. extension de piste pour permettre le survol à plus haute altitude des populations) ne seront pas concernés dès lors qu'ils n'augmentent pas, du même coup, les capacités d'accueil de l'aérodrome et les émissions de gaz à effet de serre de l'activité aéroportuaire.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La mesure vise toute opération de création ou d'extension d'aérodrome nécessitant une déclaration d'utilité publique, y compris pour les aéroports appartenant à des collectivités territoriales.

Sur les 550 aérodromes français, seule une vingtaine est considérée d'intérêts national et international et appartient à l'Etat. Les aérodromes restants sont pour beaucoup la propriété des collectivités territoriales. Malgré leur grand nombre, ces aérodromes décentralisés ne représentent qu'une part faible du trafic (moins de 10% du trafic total).

### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mesure vise à contraindre la croissance du transport aérien et donc à diminuer les gaz à effet de serre émis par les vols nationaux et internationaux.

La mesure permet en outre d'éviter l'extension des emprises aéroportuaires, contribuant par là même à limiter, directement ou indirectement, l'artificialisation des sols.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté conformément à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

Cet article prévoit expressément l'exclusion de son application aux collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution. En droit strict, l'exclusion de l'application d'une disposition dans une collectivité d'outre-mer ne requiert pas de consultation.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure envisagée entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure envisagée s'appliquera à toute opération de création ou d'extension d'aérodrome nécessitant une déclaration d'utilité publique en France métropolitaine. Son application en Outre-mer est exclue afin de répondre plus aisément aux objectifs de désenclavement et cohésion des territoires.

Une exception spécifique a été prévue pour le réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique, qui a déjà fait l'objet d'une enquête publique et d'une décision gouvernementale, suite à l'abandon du projet de nouvel aérodrome à Notre-Dame-des-Landes, ainsi que pour l'extension de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. L'entrée en vigueur différée du dispositif devrait permettre la réalisation de ces projets déjà lancés.

### **5.2.3. Texte d'application**

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application du présent article. Il précisera notamment les modalités, d'une part, de détermination des travaux et ouvrages susceptibles d'entraîner une augmentation des capacités d'accueil des aérodromes et, d'autre part, d'appréciation du respect de la condition relative à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre prévue.

## **Article 38 – Compensation des émissions du secteur aérien – Mesure SD-E6**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

En droit national, il n'existe pas d'obligation de compensation des émissions de l'aviation civile commerciale.

Deux instruments donnant un « signal prix » sur les émissions du transport aérien sont actuellement en vigueur : le système d'échange de quotas d'émissions européen (SEQE-UE ou EU ETS) et le CORSIA, mécanisme mondial de compensation, au niveau international :

- Le marché européen du carbone EU ETS est un système de plafonnement et d'échanges de quotas d'émissions. L'aviation est entrée dans l'EU ETS dès 2012, au départ pour l'ensemble des vols décollant ou atterrissant en Europe, puis uniquement pour les vols intra-européens depuis 2013 suite à de vives protestations des Etats tiers (décision dite du « stop the clock »). Dans ce système, les compagnies aériennes doivent mesurer leurs émissions et rendre chaque année autant de quotas d'émissions que leurs émissions vérifiées. Pour des raisons historiques, les compagnies aériennes bénéficient de quotas gratuits, qui couvrent en 2018 (trafic pré-covid) approximativement la moitié des émissions de l'aviation et dont la quantité doit diminuer dans les années à venir. Avec les prix actuels des quotas (environ 25 euros/quota soit 25€/tCO<sub>2</sub>), et compte-tenu des quotas gratuits reçus, l'ETS correspond à un prix du carbone de 12,5 €/tCO<sub>2</sub>, soit 3 centimes d'euros par litre de kérosène. Le programme du Pacte Vert pour l'Europe de la Commission européenne prévoit de supprimer les quotas gratuits à terme (proposition soutenue par la France). Les vols Outre-Mer ont jusqu'à présent une dérogation et ne sont pas inclus dans l'EU ETS afin de préserver la continuité territoriale avec ces territoires.
- Le mécanisme CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) s'appliquera à partir de 2021 aux vols internationaux. Adopté à l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en 2016, il a pour objectif d'assurer la croissance neutre en carbone du transport aérien international par rapport à 2019<sup>74</sup>. Comme il ne concerne que les vols internationaux, il n'a aucun recoupement avec la mesure de compensation des vols intérieurs. Pour être en conformité, les compagnies aériennes doivent acheter des crédits carbone émis par des programmes éligibles, en quantité correspondant à leurs émissions multipliées par la croissance mondiale du trafic par rapport à 2019. A cause

---

<sup>74</sup> La référence qui devait être 2019-2020 a été modifiée en 2019 uniquement car l'année 2020 a été considérée comme anormalement basse en termes d'émissions suite au Covid.

de la crise du Covid et de ses effets sur le trafic aérien, les premières obligations réelles de compensation pourraient n'apparaître qu'en 2023 (voire plus tard, selon la reprise du trafic).

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **1.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La mesure consiste en la création d'une obligation de compensation des émissions du transport aérien sur le périmètre des vols domestiques métropolitains. La mesure crée une obligation à la charge d'opérateurs privés intervenant dans un marché libéralisé. Une telle obligation requiert l'adoption d'une disposition législative en vertu de l'article 34 de la Constitution.

### **1.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif de réduire l'impact climatique du transport aérien est une priorité du Gouvernement qui actionne l'ensemble des leviers disponibles : soutien aux innovations technologiques et développement d'avions bas carbone, déploiement de carburants décarbonés, optimisation des procédures et mise en place de mesure économiques. La mesure de compensation des émissions proposée par la Convention citoyenne s'inscrit donc dans la droite ligne des actions engagées.

La compensation complémentaire des autres mesures, permet de financer des projets de séquestration et de réduction d'émissions sur des secteurs dont le potentiel existe mais qui manquent de financement :

- Les projets de réduction d'émissions, sont des projets qui génèrent des émissions évitées par rapport à un scénario de référence
- Les projets de séquestration sont des projets générant des émissions négatives en augmentant les puits de carbone naturels ou technologiques.

Les puits de carbone naturels peuvent être par exemple le boisement de forêts, la reconstitution d'un peuplement forestier dégradé, la restauration de haies, la plantation de mangroves dans des écosystèmes tropicaux, les changements de pratiques agricoles... Le nombre de crédits carbone générés correspond à la différence entre les émissions/absorptions observées et un scénario de référence correspondant à ce qui se serait passé en l'absence du projet.

Les puits industriels (par les projets de type CCS (Carbon Capture and Sequestration - récupération du CO<sub>2</sub> en sortie d'usine) ou DAC (Direct Air Capture -capture directe dans l'atmosphère)) manquent encore de maturité technologique, et seraient nettement plus onéreux (de 100 à plusieurs centaines d'euros par tCO<sub>2</sub>) que la séquestration de carbone par des solutions

fondées sur la nature. Ce type de projets industriels ne devrait donc pas être générateur de crédits carbone pour cette mesure dans des proportions significatives à court terme.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

##### **Proposition de la convention citoyenne pour le climat**

Le titre de la proposition dans le rapport est « *garanti que l'ensemble des émissions qui ne pourraient être éliminées [par le transport aérien] soient intégralement compensées par des puits de carbone* ». La mesure mentionne une application limitée aux vols intérieurs (métropole et Outre-Mer), et qui se ferait selon un calendrier progressif de 2022 (40% d'obligations de compensation) à 2029 (100% d'obligations).

La proposition de la CCC repose sur la voie réglementaire, ce qui ne semble pas adapté à la création d'une nouvelle obligation. L'option du vecteur juridique proposé ne peut être retenue. La CCC propose d'insérer la mesure au sein du cadre existant relatif aux obligations liées au marché européen d'échange de quotas (SEQE-UE). Cette option ne peut être retenue car les deux systèmes n'obéissent ni aux mêmes règles, ni aux mêmes objectifs. En particulier, cette solution ne permettrait pas de couvrir l'ensemble des compagnies aériennes opérant des vols domestiques sur le territoire français.

En effet, l'article R. 229-37-7 du code de l'environnement se trouve dans la section du code de l'environnement dédiée à la mise en œuvre du marché carbone européen dans le secteur de l'aviation. Les opérateurs concernés par la mise en œuvre de ce dispositif en France sont ceux mentionnés à l'article L. 229-5. Dès lors, ce périmètre ne recouvre pas l'ensemble des exploitants d'aéronefs effectuant des vols domestiques en France, ne répondrait pas à l'objectif fixé par la CCC et soulèverait, de surcroît, des questions d'ordre juridique et économique (conditions de concurrence).

Sur le fond de la mesure, une mise en œuvre de la mesure progressive est proposée par la CCC pour la desserte des collectivités d'outre-mer. Il est proposé de faire coïncider le périmètre d'application de la mesure avec celui du système européen d'échange de quotas d'émissions, ce qui en pratique permet de préserver les conditions de la continuité territoriale avec l'outre-mer. Pour lisser la charge de la mesure sur les compagnies aériennes, une mise en œuvre progressive du dispositif, sur 3 ans, est proposée.

### 3.2. DISPOSITIF RETENU

La disposition proposée pose le principe de l'obligation de compensation des émissions de carbone sur les vols domestiques métropolitains et décrit le dispositif de sanction associé.

Un décret en Conseil d'Etat viendrait préciser et opérationnaliser le dispositif :

- la liste des vols exclus du dispositif : vols diplomatiques, vols sanitaires, vols humanitaires, etc. ;
- les modalités de déclaration et de vérification des émissions à compenser : il sera proposé de s'appuyer sur les déclarations et vérifications en vigueur pour l'ETS et le CORSIA (par exemple vérification par un tiers, etc.) ;
- les modalités de vérification des opérations de compensation ;
- le calendrier annuel du dispositif : il sera proposé que le calendrier de ce dispositif soit calqué sur celui en vigueur pour l'ETS et le CORSIA (par exemple déclaration des émissions pour le 31 mars) ;
- les modalités concrètes de compensation et la liste des programmes de compensation éligibles :

La convention citoyenne propose que la compensation s'effectue via des programmes en France ou dans le monde. La demande de compensation induite par la mesure serait de 1 à 2 MtCO<sub>2</sub> par an selon les hypothèses de trafic, ce qui correspondrait à la plantation ou la reconstitution d'environ 6 000 ha par an à mettre au regard des 4,7 Mha de forêts gérées par l'ONF en métropole auxquels s'ajoutent environ 6 Mha en Outre-mer. Le texte de loi proposé prévoit que les exploitants d'aéronefs privilégient prioritairement des projets de séquestration du carbone dans des puits de carbone sur le territoire français et au sein de l'Union Européenne ; le développement des puits de carbone en France et en Europe est en effet un élément clé de l'atteinte de la neutralité carbone en France et en Europe en 2050. Ce mécanisme y contribuera donc.

Alors même que la convention citoyenne n'a pas évoqué la qualité environnementale des programmes de compensation éligibles, il apparaît nécessaire de l'encadrer, par voie réglementaire.

Il sera proposé de rendre éligibles les programmes du « label bas-carbone ». Les projets aujourd'hui labellisés bas-carbone représentent un potentiel de réduction d'émissions d'environ 75 000 tonnes de CO<sub>2</sub>. Une accélération de la labellisation sur les projets forestiers et agricole pourrait induire une augmentation de l'offre de compensation du label bas-carbone pour atteindre environ 250 000 tonnes de CO<sub>2</sub> par an dès 2021.

Il sera possible pour les opérateurs de financer ou développer des projets directement qui respecteront les critères fixés par décret.

Il sera proposé de rendre éligibles les programmes éligibles au titre de CORSIA, avec, pour ces derniers, la reprise des règles relatives aux secteurs éligibles, et aux années de production (les millésimes) des certificats de réduction d'émissions conformes aux mécanismes de développement propre (MDP) prévus par le Protocole de Kyoto.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Il est proposé d'introduire au chapitre IX du titre II du livre II du Code de l'environnement une nouvelle section (section 7 « Compensation des émissions de carbone ») visant à inscrire dans la loi le principe de l'obligation de compensation des émissions de carbone sur les vols domestiques métropolitains ainsi que le dispositif de sanction associé.

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

Cette mesure vient s'ajouter à une mesure de compensation des émissions de CO<sub>2</sub> des vols internationaux mis en place par l'Organisation de l'aviation civile internationale, le CORSIA (« Carbon offsetting and reduction scheme for international aviation »). Les périmètres des deux mesures sont bien disjoints.

Cette mesure vient également s'ajouter au système d'échange de quotas européen auquel le secteur de l'aviation est soumis depuis 2012. Ce marché carbone européen s'applique d'ores et déjà aux vols domestiques français et les périmètres des deux mesures ne sont donc pas disjoints en termes de vols concernés. Les émissions d'un même vol seront donc concernées à la fois par le système européen d'échange de quotas d'émissions et par l'obligation nationale de compensation, qui n'a toutefois pas les mêmes finalités (le fait d'être soumis au système de quotas ETS n'emporte aucune forme de compensation des émissions).

Il n'est pas identifié d'obstacle tiré de l'exercice, par l'Union, de sa compétence en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le domaine aérien s'opposant à la mise en œuvre de la mesure proposée.

## 4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le transport aérien est un outil de mobilité pour les populations et de développement des territoires. Vecteur d'échanges internationaux, l'aviation participe également du positionnement de la France comme première destination touristique mondiale et s'avère être un outil économique indispensable pour un pays qui est parmi les 10 premiers exportateurs et importateurs mondiaux de biens et de services.

### Hypothèses :

- **Reprise du trafic** : le trafic aérien a été durement touché par la crise sanitaire et une grande incertitude pèse sur la dynamique de la reprise. Le trafic passager pourrait retrouver son niveau de 2019 entre 2024 et 2027, voire plus tard si les vaccins annoncés ne démontraient pas l'efficacité attendue<sup>75</sup>. Dans ces circonstances, l'évaluation du coût du dispositif proposé a été réalisée sur la base des émissions de CO<sub>2</sub> de 2019 afin de proposer une base robuste de calcul.
- **Hypothèses sur le prix des crédits carbone** : l'impact de la mesure dépendra du coût des crédits carbone admissibles. Deux hypothèses sont proposées, pour tenir compte des différences sensibles de prix existant entre crédits selon la qualité des projets autorisés.
  - **Hypothèse de valorisation A** : prix moyen de la compensation de 5€ par tonne de CO<sub>2</sub>. Cette hypothèse est basée sur le niveau actuel du prix la tonne de CO<sub>2</sub> dans les programmes de compensation et correspond à l'estimation du prix des crédits CORSIA à son entrée en vigueur, en 2021.
  - **Hypothèse de valorisation B** : prix moyen de la compensation de 30€ par tonne de CO<sub>2</sub>. Cette hypothèse, basée sur le prix atteint par la tonne de CO<sub>2</sub> avant la crise dans le cadre de l'EU ETS, est plus représentative des perspectives de coût du quota EU-ETS à court-terme<sup>76</sup> ainsi que de celui des crédits plus qualitatifs, comme ceux qui bénéficient du label bas carbone (> 30€/tCO<sub>2</sub>).

### Montant annuel total des émissions soumis à la compensation (hors effet covid) :

Scénario	Montant total d'émissions à compenser lors de la mise en œuvre du dispositif (millions de tonnes de CO <sub>2,eq</sub> )
Court-terme (2022)	1,05
Moyen-terme <sup>77</sup> (2024)	2,1

<sup>75</sup> Voir par exemple <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-five-year-forecast-2020-2024>

<sup>76</sup> <https://www.reuters.com/article/us-eu-carbon-poll-idUSKBN2711HK>

<sup>77</sup> Evaluation réalisée sur la base des émissions de 2019.

### Coût annuel total de la mesure lors de sa mise en œuvre (hors effet covid):

Scénario / valorisation	Compensation à 5€/tCO <sub>2</sub>	Compensation à 30€/tCO <sub>2</sub>
Court-terme (2022)	5,3 millions €	31,5 millions €
Moyen-terme (2024)	10,5 millions €	63,0 millions €

Cette mesure impose une charge nouvelle sur les compagnies aériennes, dont l'impact sur leurs recettes et leurs marges, dépendra de leur capacité à répercuter sur les prix des billets la hausse de leurs coûts d'exploitation et, d'autre part, de la baisse de trafic engendrée par une hausse des prix des billets. La capacité à répercuter le coût de la compensation dépendra du segment de marché concerné. Elle devrait être a priori plus faible sur des trajets en correspondance où Air France fait face à la concurrence de compagnies qui, du fait de la localisation de leur hub, ne seront pas dans l'obligation de compenser leurs émissions. A titre d'illustration, sur un trajet en correspondance au départ de Nice, le montant de compensation due pour aller-retour international via CDG s'élèverait à 0,8€ dans l'hypothèse de valorisation à 5€/tCO<sub>2</sub>, et 4€ dans l'hypothèse de valorisation à 30€/tCO<sub>2</sub>.

#### 4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La répercussion intégrale des surcoûts sur le prix des billets, hypothèse de travail la plus probable, en particulier sur le marché « point-à-point », pourrait entraîner une légère baisse de la demande par un effet prix. Dans l'exemple donné précédemment d'un aller-retour Paris-Nice, la mesure entraînerait donc, à l'issue des années de transition, c'est-à-dire à partir de 2024, une hausse du prix des billets comprise entre 0,8€ et 4€ selon l'hypothèse retenue sur le prix des crédits carbone. Selon les hypothèses de coût de compensation de la tonne de CO<sub>2</sub>, la mesure contribuerait à augmenter à long-terme le prix du billet d'avion de 0,4% à 2,4%, et à diminuer le trafic passager de 0,3% à 2,1%.

#### 4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La mesure s'inscrit dans le cadre des orientations de la SNBC T1 « Donner au secteur des signaux prix incitatifs » et T5 : « Encourager le report modal en soutenant les mobilités actives et les transports massifiés et collectifs (fret et voyageurs) et en développant l'intermodalité ».

Cette mesure permettra de financer des programmes de compensation carbone afin de compenser les émissions de CO<sub>2</sub> à hauteur de 10 à 60 M€ (selon le coût du crédit carbone) d'euros à partir de 2024 et de contribuer à réduire d'un potentiel de 2 Mt CO<sub>2</sub> à horizon 2030 le bilan net d'émissions territoriales françaises si les projets sont menés sur le territoire français.

A titre de comparaison, le puits de carbone de la forêt française est de l'ordre de 50 MtCO<sub>2e</sub>/an avec un enjeu de développement à long terme pour atteindre l'objectif de neutralité climatique.

Dans le seul secteur forestier, une demande de compensation d'environ 2 MtCO<sub>2e</sub> (vols métropolitains) nécessiterait ainsi d'engager des travaux forestiers sur l'équivalent de 6 000 ha/an (pour un ratio moyen de 300 tCO<sub>2</sub>/ha évités pour les projets Label Bas Carbone forestiers). A titre de comparaison, la mesure du plan de relance sur la forêt sur 2021-2022 prévoit un objectif plus important, dynamique qui pourrait d'ailleurs être pérennisé via le financement apporté par la présente mesure de compensation sur le secteur aérien. Ce volume nécessaire de 6 000 ha/an de projets forestiers est à mettre au regard des 4,7 Mha gérés par l'ONF en Métropole auxquels s'ajoutent environ 6 Mha en Outre-Mer.

Via la hausse du prix du billet d'avion, elle pourrait également contribuer à légèrement réduire le trafic aérien intérieur, pour une diminution à long-terme des émissions annuelles de CO<sub>2</sub> du transport aérien domestique de 40 ktCO<sub>2</sub> (sur la base du trafic 2019) pour un prix de l'unité de compensation de 30€/tCO<sub>2</sub>.

Les émissions du transport aérien en France s'élevaient en 2019 à 23.4 MtCO<sub>2</sub>, en hausse de 17% par rapport à 2010. Malgré des gains d'efficacité avérés, la hausse du trafic passager a entraîné une hausse des émissions. Sur le périmètre national, les émissions de CO<sub>2</sub> pour le trafic intérieur métropole sont néanmoins en nette diminution depuis 2000 (-27%) et stables depuis 2010. Avant la crise du covid, le transport aérien était à l'échelle mondiale un des secteurs avec la plus forte croissance des émissions. En ce qui concerne le transport aérien en France, la croissance des émissions de CO<sub>2</sub> était en progression de 2,6% en 2019 par rapport à 2018.

Si la part de l'aérien est d'environ 5% des émissions en 2019 à l'échelle nationale, elle augmente à environ 9% en 2030 et 20% en 2050 dans la Stratégie Nationale Bas Carbone, malgré des hypothèses volontaristes de décarbonation du secteur (gains d'efficacité énergétique de 1.5% par an, hausse modérée du trafic de 15% à l'horizon 2050, part d'incorporation de carburants durables de 50% en 2050). Ces prévisions n'intégraient ni la crise covid, ni les récentes décisions visant à accélérer fortement la décarbonation du transport aérien : peuvent notamment être cités le plan de relance aéronautique et son focus sur le développement d'avions décarbonés ou encore les efforts en cours pour le déploiement des carburants aéronautiques durables.

En 2019, le transport aérien métropolitain émettait 2,1 MtCO<sub>2</sub> et 2,7 Mt CO<sub>2</sub> pour les liaisons liées à la desserte de l'Outre-Mer.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

L'obligation de compensation des émissions introduite par cette disposition est déterminée par référence aux émissions de gaz à effet de serre résultant de certains services aériens et non par une aire géographique d'applicabilité. Cet article ne requiert pas de consultation des collectivités d'outre-mer.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition législative est applicable aux émissions du transport aérien entrant dans son champ d'application générées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Conformément à l'article 193 du TFUE, elle aura été préalablement notifiée à la Commission.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les émissions couvertes par l'obligation de compensation sont les émissions de gaz à effet de serre des vols intérieurs soumises aux obligations du système européen d'échange de quotas d'émission. Ainsi, les liaisons entre la métropole et l'outre-mer ne sont pas soumises au dispositif de manière obligatoire. Un article législatif est néanmoins proposé afin que les compagnies réalisant ces vols puissent se conformer au même dispositif de manière volontaire.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat venant préciser les conditions de mise en œuvre de la mesure sera nécessaire. Il précisera notamment les conditions d'éligibilité de ces programmes et d'utilisation des crédits carbone, les éléments d'information devant être fournis par les exploitants et leurs délais de transmission, ainsi que les modalités de vérification par l'autorité administrative du respect des obligations de compensation.

## **TITRE IV – SE LOGER**

### **CHAPITRE I<sup>ER</sup> – RÉNOVER LES BÂTIMENTS**

#### **Articles 39 et 40 – Définition des niveaux de performance, audit énergétique et DPE collectif – Mesure SL1.1**

##### **1. ÉTAT DES LIEUX**

###### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Il convient tout d’abord de rappeler que la proposition présente un réel intérêt dans l’objectif général de réduction de la consommation énergétique du parc de bâtiments français (47% de l’énergie finale consommée en France en 2016) ainsi que la réduction des émissions de gaz à effet de serre (27% des émissions de gaz à effet de serre en 2016).

Elle s’inscrit également dans la perspective de l’atteinte de différents objectifs fixés par la France, comme le plan de rénovation énergétique des bâtiments engagés en 2018, qui prévoit la rénovation de 500 000 logements par an dont 150 000 passoires thermiques (étiquettes F et G du diagnostic de performance énergétique [DPE]), ainsi que l’atteinte du niveau BBC (bâtiments basse consommation) en 2050 pour l’ensemble du parc existant.

La proposition est en cohérence avec les objectifs fixés à travers la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l’énergie et au climat, notamment son article 22 qui introduit un seuil de consommation énergétique maximale pour les logements d’ici l’année 2028 (la consommation doit être inférieure à 330 kWh/m<sup>2</sup>.an), soit la limite entre les étiquettes E et F du DPE.

###### **1.2. CADRE CONVENTIONNEL**

Les objectifs de réduction de la consommation énergétique des bâtiments ainsi que la réduction des gaz à effet de serre visent à satisfaire aux engagements internationaux et européens de la France.

Différentes directives européennes vont en ce sens afin que les Etats membres traduisent ces objectifs dans le droit national. On peut notamment citer :

- La directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) ;
- La directive sur l'efficacité énergétique (DEE).

La directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) prévoit tout d'abord que « les États membres [doivent prendre] (...) les mesures nécessaires pour garantir que des exigences minimales en matière de performance énergétique soient fixées pour les éléments de bâtiment qui font partie de l'enveloppe du bâtiment et qui ont un impact considérable sur la performance énergétique de cette enveloppe lorsqu'ils sont remplacés ou rénovés », et que ces mesures doivent tenir compte des conditions générales caractérisant le climat intérieur, afin d'éviter d'éventuels effets néfastes tels qu'une ventilation inadéquate, ainsi que des particularités locales.

Cette exigence a été traduite en France à l'aide de la réglementation thermique dite « par élément » dans l'existant (RT Ex par élément). Cette réglementation définit une performance minimale pour l'élément remplacé ou installé. Elle repose sur l'article R. 131-28 du code de la construction et de l'habitation et son arrêté d'application du 3 mai 2007 modifié, et, à partir du 1er janvier 2018, par l'arrêté du 22 mars 2017.

La directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) apporte par ailleurs une définition des « rénovations importantes » :

- Rénovation dont le coût total concernant l'enveloppe du bâtiment ou les systèmes techniques du bâtiment est supérieur à 25 % de la valeur du bâtiment, à l'exclusion de la valeur du terrain sur lequel il se trouve ;
- Rénovation concernant plus de 25 % de la surface de l'enveloppe du bâtiment.

Dans le cas de bâtiments faisant l'objet d'une « rénovation importante », la DPEB exige que « les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que (...) la performance énergétique du bâtiment ou de sa partie rénovée soit améliorée de manière à pouvoir satisfaire aux exigences minimales en matière de performance énergétique fixées conformément à l'article 4 [de la directive] dans la mesure où cela est techniquement, fonctionnellement et économiquement réalisable », et « prennent en compte les questions liées à un climat intérieur sain, à la sécurité incendie et aux risques liés à une activité sismique intense ».

Cette exigence a été traduite en France par l'application de la réglementation thermique dite « globale » dans l'existant (RT Ex globale), dans le cas de ces rénovations importantes. La RT Ex globale repose sur l'article R. 131-26 du code de la construction et de l'habitation et son arrêté d'application du 13 juin 2008.

La DPEB exige par ailleurs dans son article 2 bis que chaque État membre établisse « une stratégie de rénovation à long terme pour soutenir la rénovation du parc national de bâtiments résidentiels et non résidentiels, tant publics que privés, en vue de la constitution d'un parc immobilier à haute efficacité énergétique et décarbonné d'ici à 2050 », qui comprenne notamment la présentation « des politiques et des actions visant à stimuler des rénovations lourdes de bâtiments rentables, y compris des rénovations lourdes par étapes, et à soutenir des mesures et des rénovations ciblées rentables » (c).

La DEE fixe de son côté des objectifs à l'échelle européenne d'efficacité énergétique afin de limiter la consommation. Le parc de bâtiments, au vu de la part qu'il représente dans la consommation globale, est particulièrement concerné.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Un vecteur législatif est indispensable, la mesure consistant à adapter des mesures déjà instituées par la loi relative à l'énergie et au climat, en particulier concernant la mise en place d'un audit énergétique obligatoire et la mise en cohérence avec la définition d'un logement excessivement consommateur d'énergie prévue par cette même loi (ordonnance prévue par l'article 15).

Une intervention au niveau de la loi est également nécessaire pour modifier les dispositions du L. 126-31 du code de la construction et de l'habilitation afin de mettre en place un diagnostic de performance énergétique obligatoire pour tous les bâtiments d'habitation collective et de supprimer, dans un souci de simplification, l'audit énergétique obligatoire pour les copropriétés dotées d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement. Cette obligation de réaliser un diagnostic de performance énergétique collectif est par ailleurs cohérente avec l'article 43 du même projet de loi visant à faciliter l'engagement de travaux de rénovation énergétique dans les immeubles en copropriété via l'élaboration un plan pluriannuel de travaux qui repose notamment sur ce DPE.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La mesure s'inscrit dans un objectif de rénovation énergétique du parc de logements français en ciblant les bâtiments les plus énergivores (classes F et G du diagnostic de performance énergétique, DPE) dans l'optique de l'obligation de rénovation prévue par la loi Energie-Climat en 2028 (L. 173-2 du code de la construction et de l'habitation) et en prévoyant des adaptations à cette loi destinées à informer plus efficacement les propriétaires sur les caractéristiques

énergétiques de leur logement et les travaux pertinents à réaliser, en particulier en ciblant les personnes morales ou physiques en capacité de décider d'engager des travaux (acquéreurs d'un bâtiment en mono-propriété, syndicat de copropriétaires, ...)

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Faisant suite aux propositions de la Convention citoyenne pour le climat, plusieurs articles de ce projet de loi font référence à des niveaux de consommations énergétiques des logements, Afin de fournir des repères lisibles et harmonisés à l'appui de ces différentes dispositions, ainsi que des dispositions législatives préexistantes faisant référence à divers seuils de performance énergétique des logements (loi Energie Climat et ses mesures d'application notamment), il apparaît nécessaire d'articuler ces différents seuils avec la réforme en cours du DPE, qui deviendra opposable au plus tard à compter du 1er juillet 2021.).

#### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option retenue vise à définir les niveaux de performance sur lesquels pourront s'appuyer les différentes dispositions liées à la rénovation, inscrivant dans la loi le cadre général des "étiquettes" du diagnostic de performance énergétique. Il s'agit à la fois d'aligner les dispositions sur le repère connu, simple et lisible que constitue le DPE pour les particuliers et de ménager au pouvoir réglementaire l'espace nécessaire à la révision technique des méthodes et calculs du DPE.

Il est également prévu de modifier pour les simplifier et les rendre cohérents entre eux les dispositifs informatifs des propriétaires devant les inciter à rénover leur bien (audit énergétique obligatoire en mono propriété en cas de vente, DPE obligatoire pour les bâtiments d'habitation collective).

- La réalisation d'audit énergétique lors de la vente pour les bâtiments comprenant un seul logement ou comportant plusieurs logements mais qui ne relèvent pas du statut de copropriété, excessivement consommateurs d'énergie (classes F et G du DPE) ;
- La suppression de l'obligation d'audit énergétique pour les bâtiments d'habitation collective F et G en copropriété lors d'une transaction et pour la location des logements de classes F et G ;
- La réécriture des obligations de production de DPE pour les bâtiments d'habitation collective dans un souci de mise en cohérence avec l'évolution prévue dans le présent

projet de loi du contenu et des exigences associées du programme pluriannuel de travaux en copropriété (article 43) ;

- La mesure de la loi relative à l'énergie et au climat, liée à l'introduction d'un critère de performance énergétique dans la définition de la décence d'un logement, afin qu'elle s'appuie sur les niveaux de performance définis dès 2025 et non plus sur un seul seuil exprimé en énergie finale

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

##### **4.1.1. IMPACTS JURIDIQUES**

##### **4.1.2. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Modifications des textes législatifs existants :

1. Dans le code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n°2020-71 du 29 janvier 2020 :
  - Création d'un article L. 173-1-1 (définition des niveaux de performance énergétique) ;
  - Modification de l'article L. 126-28 ;
  - Création d'un article L. 126-28-1 (audit lors de la vente d'un bâtiment en mono propriété de classes F ou G) ;
  - Suppression des alinéas 3, 4 et 5 de l'article L. 126-29 (audit lors de la location d'un logement de classe F ou G) ;
  - Modification de l'article L. 126-31 (DPE pour les immeubles collectifs) ;
  - Modification de l'article L. 271-4 (introduction de l'audit énergétique, le cas échéant, dans le dossier de diagnostic technique du logement).
2. Modifications dans la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis
  - Modification de l'article 24-4 (mise en cohérence des dispositions introduites dans le présent projet de loi).
3. Modifications dans la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat
  - Modification de l'article 17
  - Modification de l'article 20
  - Modification de l'article 22

4. Modification dans la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

- Modification de l'article 179

#### **4.1.3. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Les dispositions précitées sont conformes avec le droit de l'Union européenne et notamment avec la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) et la directive sur l'efficacité énergétique (DEE), concernant en particulier l'information incitative des propriétaires pour qu'ils engagent des travaux de rénovation énergétique.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

En introduction, il est précisé que la première mesure envisagée n'entraîne pas d'impact économique, dans la mesure où il définit des niveaux de performance pour les classes du DPE.

Ce sont les obligations d'audit énergétique pour les mono propriétés au statut de passoire énergétique et de DPE pour les bâtiments d'habitation collective qui entraîneront un impact.

- Audit énergétique pour les bâtiments en mono propriété de classes F ou G dans le cas d'une vente

On estime à 1 millions le nombre de ventes annuelles en France. On considère que les logements individuels représentent 56% du parc de logements français (données INSEE). Parmi ces 1M de logements vendus, on considère que 13% d'entre eux concernent des logements de classes F ou G.

Le coût moyen unitaire d'un audit est estimé à 600€.

L'investissement total correspondant serait alors de 44M € par an (pour 73 000 maisons).

Cette obligation d'audit énergétique assouplit celle mise en place par la loi Energie Climat en la ciblant sur le segment du parc où elle serait la plus pertinente (mono propriétés). Au-delà du fait qu'elle entre en vigueur à la publication de la loi (1<sup>er</sup> janvier 2022 pour la loi Energie Climat), elle ne conduit donc pas à un coût additionnel par rapport au droit actuel.

- Obligation de DPE pour les bâtiments d'habitation collective

Le parc immobilier français compte environ 450 000 immeubles (source : registre national des copropriétés) à usage total ou partiel d'habitation soumis au statut de la copropriété définie par la loi n°65-557 du 10 juillet 1955 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Ce même registre précise que ces 450 000 immeubles comportent environ 10,6 millions de lots constitutifs d'un logement, soit une moyenne d'environ 20 logements par copropriété. Enfin, sur ces 450 000 immeubles, 6000 ont été construits après le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et ne sont donc pas soumis à l'obligation de DPE prévu.

Parmi les 444 000 immeubles en copropriétés, 32% ont une installation collective de chauffage (source : voir supra).

La répartition de ces 444 000 immeubles est précisée ci-dessous selon le nombre de lots :

Taille	Nombre de copropriétés	%
<= 50 lots	310 000	69%
> 50 lots et <= 200 lots	112 000	25%
> 200 lots	28 000	6%
<b>Total global</b>	<b>450 000</b>	<b>100%</b>

Les immeubles ne disposant pas d'un chauffage collectif seront clairement soumis à cette obligation de DPE (non contraints par l'obligation actuelle du L. 134-4-1 du code de la construction et de l'habitation). L'hypothèse est faite qu'un DPE à l'immeuble coût en moyenne de 1500 €. L'impact financier est décrit dans le tableau suivant :

Taille	Nombre de copropriétés B à G non équipées d'un chauffage collectif	Impact total estimé
<= 50 lots	207 989	311 984 000 €
> 50 lots et <= 200 lots	75 145	112 716 800 €
> 200 lots	18 786	28 179 200 €

Les immeubles disposant d'un chauffage collectif ont été soumis à l'obligation en vigueur fixée par le L. 134-4-1 du code de la construction et de l'habitation de fournir un DPE (immeuble de moins de 50 lots) ou un audit énergétique (immeuble de plus de 50 lots) sur la période 2012-2017 (sans exigence de renouvellement). Compte tenu de la durée de validité du DPE à l'immeuble de 10 ans au sens de ce projet de loi, les immeubles de moins de 50 lots seront tenus de les renouveler entre 2022 et 2027 (selon l'hypothèse d'une répartition homogène de réalisation des DPE exigés par le L. 134-4-1 sur la période 2012-2017). Ces DPE réalisés dans le cadre du L. 134-4-1 sont antérieurs au 1<sup>er</sup> juillet 2021, date d'entrée en vigueur du nouveau

DPE. La mesure envisagée demande donc que mêmes les DPE indiquant les meilleures performances (étiquettes A, B ou C) soient aussi renouvelés.

Les immeubles de plus de 50 lots au chauffage collectif devront réaliser un audit énergétique selon l'obligation fixée (un audit énergétique ne valant pas DPE). Etant donné que ces bâtiments disposeront tout de même d'un audit énergétique, le coût du DPE peut être réduit (1000 €) puisque les informations de cet audit pourront alimenter le DPE.

Le tableau suivant représente les impacts financiers totaux pour les bâtiments équipés d'un chauffage collectif :

Taille	Nombre de copropriétés B à G équipées d'un chauffage collectif	Impact total estimé
<= 50 lots	97 877	146 816 000 €
> 50 lots et <= 200 lots	35 362	35 362 133 €
> 200 lots	8 841	8 840 533 €

Le tableau ci-dessous représente la répartition annuelle de l'impact en prenant en compte l'échelonnement de l'entrée en vigueur de l'obligation de DPE en fonction de la taille des immeubles (1<sup>er</sup> janvier 2024 pour les immeubles en copropriété de plus de 200 lots, 31 décembre 2024 pour les immeubles en copropriété de 51 à 200 lots et 31 décembre 2025 pour les immeubles en copropriété d'au plus 50 lots). La ventilation est équirépartie sur chaque période d'obligation.

Taille / Impact estimé par année	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<= 50 lots	83 370 514 €	83 370 514 €	83 370 514 €	83 370 514 €	83 370 514 €	20 973 714 €	20 973 714 €
> 50 lots et <= 200 lots	37 019 733 €	37 019 733 €	37 019 733 €	37 019 733 €			
> 200 lots	12 339 911 €	12 339 911 €	12 339 911 €				
<b>Total global par années</b>	<b>132 730 159 €</b>	<b>132 730 159 €</b>	<b>132 730 159 €</b>	<b>120 390 248 €</b>	<b>83 370 514 €</b>	<b>20 973 714 €</b>	<b>20 973 714 €</b>

La ventilation sur les années 2026 et 2025 correspond aux renouvellement des audits des immeubles au chauffage collectif de moins de 50 lots ayant réalisé leur DPE au sens du L. 134-4-1, respectivement en 2016 et en 2017.

Au total, l'impact de la mesure est évalué pour les bâtiment en copropriété à 644 M€ ce qui représente en moyenne 70 € par lot pour 10 ans (20 lots en moyenne par bâtiment en copropriété). Ce coût apparaît soutenable. Par ailleurs, les copropriétaires qui souhaitent louer ou vendre leur lot n'auront pas à réaliser de DPE individuel. L'étude d'impact de l'article 53

sur la réforme du plan pluriannuel de travaux de copropriété précise un coût d'études compris entre 75 € et 250 € qui comprend ce coût lié à la production du DPE.

Concernant les bâtiments d'habitation collective détenus par des bailleurs sociaux, l'impact financier additif de la mesure est nul. Les bailleurs réalisent en effet un DPE à l'immeuble compte tenu de leur obligation de fournir un DPE à jour à chaque changement de locataire. Il est en effet économiquement pertinent pour un bailleur social de produire un DPE à l'immeuble pour renseigner la situation d'un logement changeant de locataire que de réaliser un DPE par logement.

#### **4.3. IMPACTS SOCIAUX**

Les impacts attendus sur la société sont les suivants :

- Baisse des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre ;
- Réduction de la précarité énergétique ;
- Augmentation du confort dans les logements ;
- Amélioration de la santé des occupants des logements (amélioration de la qualité de l'air intérieur).

#### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure s'inscrit pleinement dans l'orientation B-2 de la SNBC : "inciter à une rénovation de l'ensemble du parc existant résidentiel et tertiaire afin d'atteindre un niveau BBC équivalent en moyenne sur l'ensemble du parc". La SNBC prévoit en effet un objectif annuel de 370 000 rénovations complètes équivalentes sur la période 2015-2030, ce qui nécessite d'avoir une définition claire des niveaux de performance de manière à accompagner les acteurs dans leurs projets de rénovation. La SNBC intègre par ailleurs l'objectif de suppression des passoires thermiques en 2028, donc cet objectif, auquel cette mesure contribue, est essentiel pour l'atteinte des cibles en matière d'émission de GES.

La mesure n'a pas d'impact directement quantifiable sur les émissions de GES, car il dépendra du taux de propriétaires engageant des travaux de rénovation suite à la mise en œuvre l'audit énergétique. La mesure présente toutefois un réel intérêt dans l'objectif général de réduction de la consommation énergétique du parc de bâtiments français (47% de l'énergie finale consommée en France en 2016) ainsi que la réduction des émissions de gaz à effet de serre (27% des émissions de gaz à effet de serre en 2016).

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

- Le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières, dont l'avis est obligatoire sur l'ensemble des projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la copropriété ;
- Le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique ;
- Le Conseil National de l'Habitat dont l'avis sera requis compte tenu de la définition des valeurs de référence du DPE qui conditionnent certaines aides à la rénovation énergétique ;
- Consultation du public au titre du code de l'environnement.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

L'audit énergétique en cas de vente d'un bien en mono propriété rentrera en vigueur à la publication de la loi. L'obligation de DPE pour les bâtiments d'habitation collective rentrera en vigueur selon un échelonnement précisé dans le projet de loi. La définition des valeurs de référence du DPE entrera en vigueur au moment de la publication de la loi.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La présente mesure s'appliquera sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Certaines dispositions introduites à l'article 39 s'appliqueront de manière différée en Outre-mer. En effet, ces mesures s'appuient sur le diagnostic de performance énergétique, outil largement déployé en France métropolitaine. En revanche en outre-mer, le contexte est différent:

- La Réunion, Mayotte et la Guyane ne disposent pas de DPE opérationnels sur leurs territoires ;

- La Guadeloupe et Martinique<sup>78</sup> disposent de leur propre DPE, respectivement DPEG et DPEM, mis en place dans le cadre de leur habilitation à légiférer dans le domaine de l'énergie. Pour les bâtiments existants, le DPEM est réalisé sur la base des factures énergétiques. Suite à de très récents travaux d'évolution, la Guadeloupe a mis à jour son DPEG en vigueur, qui repose désormais sur une méthode conventionnelle aussi bien pour les bâtiments neufs que les bâtiments existants.<sup>79</sup>

La problématique énergétique en Outre-mer est différente de celle observée dans l'hexagone, car elle ne repose pas tant sur de fortes consommations énergétiques mais plus sur une énergie très carbonée avec un mix énergétique dépourvu de nucléaire. La consommation énergétique moyenne des logements est estimée entre 126 et 168 kWh/m<sup>2</sup>.an en fonction des territoires, ce qui sans transposition préalable du DPE hexagonal, correspondrait à des étiquettes entre C et D.

Du fait des spécificités climatiques propres aux Départements et Régions d'Outre-Mer (DROM), caractérisées par un climat tropical humide, les réglementations thermiques et les outils en vigueur en France hexagonale ne peuvent s'y appliquer localement sans adaptation préalable.

En 2010 a été mise en place pour la première fois, une Réglementation Thermique, Acoustique et Aération (RTAA DOM) pour la construction de logements neufs dans les DROM et qui vise notamment à favoriser la ventilation naturelle et à protéger les logements des rayonnements solaires. Ce travail est le fruit de plusieurs années de concertation avec les acteurs locaux, de manière à prendre en compte les spécificités et besoins locaux en matière de réglementation thermique.

Dans le cadre de la loi ESSOC, la DHUP travaille actuellement, en lien avec le CSTB, à la mise en place d'une RTAADOM<sup>80</sup> sous forme performantielle (et non plus seulement sous forme d'exigences de moyens comme actuellement) et à la création d'un moteur de calcul associé.

---

<sup>78</sup> La Guadeloupe et la Martinique disposent depuis respectivement 2009 et 2011 de la compétence en matière d'Énergie, leur permettant de mettre en place leur propre réglementation dans ce domaine. Elles ont ainsi créé la Réglementation Thermique Guadeloupe (RTG) et la Réglementation Thermique Martinique (RTM). Ces réglementations se sont accompagnées de la mise en place d'un DPE, le DPEG en Guadeloupe et le DPEM en Martinique. La RTG a très récemment été mise à jour suite à un travail important de concertation.

<sup>79</sup><https://www.guadeloupe-energie.gp/portail-rtg-reglementation-thermique/reglementation-thermique-reglementation-thermique-guadeloupe/>, Délibération du Conseil Régional de Guadeloupe - DPEG

<sup>80</sup> En 2010 a été mis en place pour la première fois une Réglementation Thermique, Acoustique et Aération (RTAA DOM) pour la construction de logements neufs dans les DROM. Ce travail est le fruit de plusieurs années de concertation avec les acteurs locaux de manière à prendre en compte les spécificités et besoins locaux en matière de réglementation thermique.

Il s'agit de créer un moteur de calcul pour l'ensemble des DROM, qui permette de déterminer un indicateur qui viendra évaluer la performance énergétique des logements existants.

Le chantier de développement d'un DPE opposable pour les DROM s'appuiera à la fois sur le retour d'expérience des travaux de fiabilisation du DPE hexagonal et sur le développement du moteur de calcul RTAADOM performantiel (voir ci-dessus).

Le moteur de calcul performantiel RTAADOM constituera l'outil de préfiguration du DPE DOM. L'objectif est que le DPE-DOM soit généré automatiquement à partir de l'outil RTAADOM<sup>81</sup>. Le moteur de calcul ne devrait pas être finalisé avant fin 2021, induisant de fait un retard dans la mise en place d'un DPE opposable dans les DROM.

Il est prévu un DPE opérationnel et opposable pour l'Outre-mer au 1<sup>er</sup> juillet 2023. Ainsi, il est proposé pour les dispositions introduites par l'article 39, antérieure à cette date, de les reporter au 1<sup>er</sup> juillet 2023.

C'est sur la base de ce DPE-DOM adapté au contexte ultramarin que des mesures coercitives relatives à la performance énergétique d'un logement pourront être mis en place.

### 5.2.3. Textes d'application

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
39	Définition des seuils de performance énergétique des bâtiments existants	Arrêté interministériel	DHUP
40	Contenu de l'audit énergétique	Décret simple	DHUP

---

<sup>81</sup> Cet outil pourra s'inspirer en partie du moteur de calcul de la RTG développé localement par la Région Guadeloupe. En effet, l'établissement du DPEG s'appuie sur les résultats fournis par le moteur de calcul RTG. Les travaux conduits sur l'ensemble des DROM permettront de valoriser l'expérimentation menée sur le DPEG par la collectivité de Guadeloupe et d'en évaluer la transposabilité.

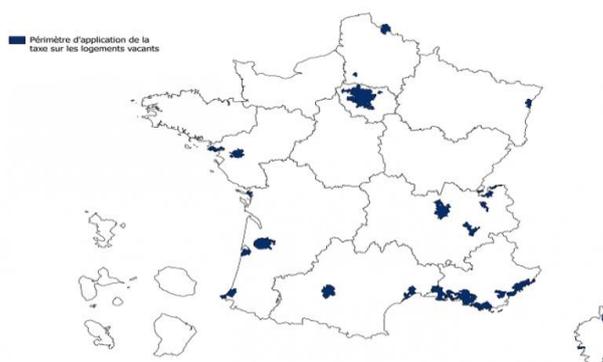
# Article 41 – Interdiction de l'augmentation des loyers au changement de locataire, au renouvellement du bail ou pendant le bail – Mesure SL1.1

## 1. ÉTAT DES LIEUX

### 1.1. LE PRINCIPE DE LIBRE FIXATION DU MONTANT DES LOYERS- PARC LOCATIF PRIVÉ

Dans le parc locatif privé, le principe de liberté de fixation du montant du loyer par les parties, est établi à l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Plusieurs atténuations sont apportées à ce principe, par les articles 17-1, 17-2 et 18 de la même loi et par l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

Certaines de ces limitations portent sur des logements situés dans les territoires les plus tendus<sup>82</sup>, afin de contenir les hausses de loyers abusives préserver le pouvoir d'achat et faciliter l'accès au logement des locataires.



---

<sup>82</sup> Article 17 de la loi du 6 juillet 1989 : « zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social ». Les communes comprises dans ces zones sont fixées par le décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau de certains loyers et modifiant l'annexe à l'article R.\* 366-5 du code de la construction et de l'habitation et correspond à la liste des communes annexée au décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts

## **1.1. L'ENCADREMENT DE L'ÉVOLUTION DES LOYERS À LA RELOCATION DANS LES ZONES TENDUES**

En dehors des zones tendues, lors de la signature d'un nouveau contrat de location, les parties s'accordent librement sur le montant du loyer défini au contrat. A l'inverse, dans les 28 agglomérations situées en zone de tension locative, au sein desquelles l'offre de logement n'est pas suffisante pour répondre à la demande de logement, le montant maximum d'évolution du loyer, entre le nouveau contrat de location et le bail conclu avec le locataire précédent, est encadré par décret<sup>83</sup>, en application de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 précitée.

Ainsi, dans les zones tendues, lorsque le logement fait l'objet d'une nouvelle location, le loyer du nouveau contrat ne peut pas excéder le montant du dernier loyer appliqué au précédent locataire. Cependant, si ce dernier loyer n'a pas fait l'objet d'une révision annuelle depuis moins d'un an, le bailleur peut revaloriser le loyer en fonction de la variation de l'indice de référence des loyers, publié trimestriellement par l'institut nationale de la statistique et des études économiques (INSEE).

Toutefois, des adaptations du montant maximum d'évolution du loyer à la relocation sont possibles lorsque le loyer est manifestement sous-évalué ou que le bailleur a effectué entre temps des travaux d'un certain montant. Ces adaptations permettent une hausse plus importante du loyer afin de prendre en compte l'évolution du marché locatif, par référence au loyer des logements comparables du voisinage, ou les investissements réalisés par le bailleur contribuant à revaloriser la valeur du logement loué.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 toutefois, ces adaptations ne seront possibles que lorsque la consommation énergétique primaire du logement est inférieure à 331 kilowattheures par mètre carré et par an, suite aux modifications de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 issues de l'article 19 de la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat. Le législateur a ainsi souhaité encourager les travaux de rénovation énergétique des logements à l'occasion des périodes de vacance frictionnelle entre deux locataires.

Enfin, dans les zones tendues, lorsqu'une expérimentation du dispositif d'encadrement du niveau des loyers est mise en place au titre de l'article 140 de la loi ELAN, le loyer fixé dans le contrat de location ne peut pas excéder le loyer de référence majoré fixé par arrêté du préfet pour chaque catégorie de logement et secteur géographiques donnés.

---

<sup>83</sup> Décret n° 2017-1198 du 27 juillet 2017 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail applicable du 1er août 2019 au 31 juillet 2020, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989

## **1.2. L'ÉVOLUTION DU LOYER EN COURS DE BAIL : LA RÉVISION ANNUELLE ET LA MAJORATION POUR TRAVAUX**

Le bailleur peut réviser, chaque année, le montant du loyer en y appliquant une hausse, n'excédant pas la variation de l'indice de référence des loyers, aux termes du I de l'article 17-1 de la loi du 6 juillet 1989 précitée. La révision annuelle du loyer ne peut intervenir qu'à condition que le contrat de location mentionne le principe et les règles de révision, conformément à l'article 3 de la même loi. La révision annuelle du loyer permet de prendre en compte l'évolution des prix à la consommation et donc les phénomènes de hausse conjoncturelle du coût de la vie.

Les parties peuvent, par ailleurs, convenir, par une clause expresse au contrat de location, d'une majoration du montant du loyer, consécutive à la réalisation de travaux d'amélioration que le bailleur fera exécuter, en application du II de l'article 17-1 de la loi du 6 juillet 1989 précitée. La clause expresse peut être rédigée lors de la signature du contrat initiale, lors d'un renouvellement mais aussi à tout instant de la vie du contrat par la conclusion d'un avenant.

## **1.3. L'ENCADREMENT DE L'ÉVOLUTION DU LOYER AU RENOUVELLEMENT DU BAIL**

Hors zones de tension du marché locatif, la réévaluation du montant du loyer au renouvellement du contrat de location n'est possible que lorsque le loyer est manifestement sous-évalué. Le bailleur propose alors au locataire un nouveau loyer par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables. La procédure contradictoire permettant cette réévaluation est fixée par l'article 17-2 de la loi du 6 juillet 1989 précitée.

Dans les zones tendues, des aménagements sont prévues par le décret<sup>84</sup> d'application de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 lequel fixe le montant maximum de réévaluation du loyer manifestement sous-évalué au renouvellement du bail.

Toutefois, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 dans les zones tendues, la réévaluation du loyer au renouvellement du bail ne sera possible que pour les logements ayant une consommation énergétique primaire inférieure à 331 kilowattheures par mètre carré et par an, suite aux modifications de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 issues de l'article 19 de la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

---

<sup>84</sup> Ibid.

Enfin dans les territoires tendus où le dispositif expérimental du niveau des loyers est mis en œuvre, l'article 140 de la loi ELAN prévoit des procédures de diminution ou de réévaluation de loyer spécifiques lors du renouvellement du bail.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le principe de libre fixation du loyer est défini par l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, et les limites apportées à ce principe sont déterminées par les articles 17-1 à 18 de cette même loi ainsi qu'à l'article 140 de la loi ELAN. La mesure visant à limiter l'augmentation des loyers, à la relocation ou en cours ou au renouvellement du bail, pour les logements ne remplissant pas un critère de consommation énergétique minimal implique de modifier ces dispositions de nature législative.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La proposition SL1.1 du rapport de la convention citoyenne pour le climat vise à inciter les propriétaires occupants et bailleurs, les pouvoirs publics et les industriels, à rénover leurs biens dans un objectif global de réduction de la consommation énergétique des bâtiments et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans ce cadre, la convention citoyenne pour le climat propose de faire des dispositifs d'augmentation du loyer, à la relocation, en cours de bail et au renouvellement du bail, des mécanismes incitatifs pour les bailleurs en faveur de la rénovation énergétique du parc locatif privé.

Ces mécanismes concourent, par ailleurs, à l'accès au logement et à la protection des locataires de logements ayant une consommation énergétique primaire supérieure à 331 kWh par m<sup>2</sup> par an, afin qu'ils ne subissent pas à la fois des dépenses énergétiques beaucoup plus fortes que la moyenne et des perspectives de hausse significative de leur loyer.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La disposition prévue par l'article 19 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat paraît excessivement complexe et difficilement appréhendable par les

bailleurs, qui devront s'y conformer, et les locataires, qui pourraient souhaiter faire valoir leur droit. La convention citoyenne pour le climat, au service d'objectifs ambitieux visant une rénovation globale des logements du parc locatif privé et une atteinte de niveau performant des bâtiments d'ici 2030 a proposé une mesure plus simple et facilement identifiable d'incitation des propriétaires bailleurs de logements de « passoires énergétiques » à la rénovation, en suggérant d'interdire toute augmentation des loyers

La convention citoyenne pour le climat, dans la formulation législative qu'elle a suggérée, a proposé de soumettre la hausse du loyer dans les logements loués vides à l'atteinte d'un critère de performance énergétique. Ainsi elle propose d'interdire la hausse du loyer à la relocation d'un logement loué vide lorsqu'il n'atteint pas ce critère de performance énergétique. Selon la traduction législative de cette proposition, cette interdiction ci ne concernerait toutefois pas les zones dites de tension locative visées par l'article 17 de la loi du 6 juillet 1980.

La convention a également proposé d'interdire la révision annuelle du loyer pour les logements loués vides qui n'atteignent pas ce critère de performance énergétique. De la même manière, elle propose que le loyer de ces logements ne puisse pas faire l'objet d'une majoration résultant de la clause contractuelle selon laquelle le bailleur s'engage à faire exécuter des travaux d'amélioration. Enfin, il a également été proposé d'interdire la réévaluation du loyer au renouvellement du bail lorsque le loyer est manifestement sous-évalué dès lors que le logement n'atteint pas ce même critère de performance énergétique.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Le Gouvernement retient l'objectif de la convention en apportant plusieurs modifications à la transcription juridique de la mesure proposée par la convention citoyenne pour le climat, afin de répondre aux enjeux portés par ladite mesure SL1.1.

Aussi, les modifications proposées par le Gouvernement visent les objectifs suivants :

#### **1/ Rendre la mesure applicable aux zones tendues**

Exclure les logements soumis à l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 du champ d'application des modifications apportées à l'article 17 de la même loi, comme le propose la convention, revient à exclure les zones tendues de la restriction apportée en matière de réévaluation du loyer à la relocation. Or, l'article 18 n'implique pas au 1er janvier 2021 l'interdiction de toute hausse de loyer dans les passoires énergétiques. En effet, dans sa rédaction issue de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 ne fait pas obstacle à la hausse du loyer à la relocation dès lors qu'il s'agit d'une hausse égale à la variation annuelle de l'IRL pour les logements dont la consommation énergétique est supérieure

ou égale à 331 kWh/m<sup>2</sup>/an. Cet article ne fait qu'interdire pour ces logements la possibilité d'adaptation de la hausse du loyer en cas de travaux ou de loyer manifestement sous-évalué.

Par conséquent la proposition de rédaction de l'article 17 issue de la proposition de la convention citoyenne pour le climat fixe des critères plus restrictifs pour réévaluer le loyer à la relocation dans les zones détendues par rapport aux zones tendues qui ne semblent pas justifiables par rapport au principe d'égalité et à l'objectif poursuivi.

Le Conseil constitutionnel a en effet rappelé que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que la loi règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier (Cons. Cons. n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, cons. 19).

La différence de traitement en termes d'évolution des loyers prévues par les dispositions de l'article 18 dans sa version actuelle est justifiée par un objectif d'intérêt général d'accès au logement dans les zones où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande.

Un régime plus restrictif en termes d'évolution de loyer en zone détendue ne paraît pas permettre de poursuivre ce même objectif.

Il est donc proposé de retirer la mention des logements soumis aux dispositions de l'article 18 afin de soumettre la réévaluation à la relocation dans l'ensemble du parc locatif privé toutes zones confondues au nouveau critère de performance énergétique. Cette proposition et le principe d'égalité impose également une évolution de l'article 18.

Dans ce scénario, la modification de l'article 18, qui résulte des dispositions de l'article 19 de la loi relative à l'énergie et au climat applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2021, n'a plus lieu d'être dans la mesure ou la réévaluation du loyer au renouvellement du bail ou à la relocation, en zones détendues et en zones tendues, sera soumise à un critère plus restrictif par les articles 17 et 17-2 que la simple interdiction pour les passoires énergétique de la possibilité d'adaptation de la hausse du loyer en cas de travaux ou de loyers manifestement sous-évalué. Il est donc proposé d'abroger ces dispositions de l'article de la loi relative à l'énergie et au climat avant leur entrée en vigueur.

## **2/ Rendre la mesure applicable aux autres baux d'habitation**

En l'état, la mesure proposée par la convention citoyenne pour le climat ne s'appliquait qu'aux seuls baux de logements loués vides. L'exclusion des logements meublés ne semble pas se justifier au regard du principe d'égalité. Pour cette raison, il est proposé de rendre la mesure applicable aux logements loués meublés et aux logements loués en bail mobilité.

### **3/ Articuler la mesure avec le dispositif d'encadrement du niveau des loyers**

L'article 140 de la loi ELAN prévoit, dans les zones soumises au dispositif expérimental d'encadrement du niveau des loyers, un mécanisme d'action en réévaluation du loyer, en partie comparable à celui prévu par l'article 17-2 de la loi du 6 juillet 1989. Il est donc proposé d'apporter à la possibilité d'employer l'action en réévaluation du loyer prévue par l'article 140 de la loi ELAN les mêmes conditions de performance énergétique du logement que celles proposées par la convention citoyenne pour le climat à l'article 17-2 de la loi du 6 juillet 1989, afin d'assurer la cohérence des différentes dispositions d'encadrement des loyers entre eux.

### **4/ Coordonner la définition des seuils énergétiques**

En cohérence avec les modifications apportées dans d'autres articles du projet de loi, il est par ailleurs proposé de reprendre la formule de « *logements extrêmement consommateurs d'énergie ou, très consommateurs d'énergie au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation* » pour faire référence aux seuils de performance énergétique évoqués, plutôt que de s'y référer par mention d'une valeur chiffrée de consommation énergétique primaire.

### **5/ Organiser les modalités d'application de la mesure dans le temps**

Le texte précise enfin les conditions d'application des dispositions en prévoyant qu'elles s'appliquent aux contrats conclus, renouvelés ou tacitement reconduits à compter d'une période d'un an suivant l'entrée en vigueur de la loi, en France métropolitaine, et à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023 dans les départements, régions et collectivités uniques d'outre-mer.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Le dispositif envisagé modifie les articles 17, 17-1, 17-2, 25-3, 25-9 et 25-12 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986. Il modifie, également, l'article 19 de la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat afin de revenir sur la modification de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 dont l'entrée en vigueur est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Il modifie, enfin, l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

## 4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

### 4.2.1. Impacts macroéconomiques

Une estimation du nombre de logements impactés dans le tableau ci-dessous est issue du croisement des données du SDES<sup>85</sup> fondées sur le zonage de tension locative dit « ABC » (la liste des communes par zone est fixée par l'arrêté du 1er août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation) et ceux du zonage du décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts (décret dit TLV).

Parc locatif privé	zone TLV	zone hors TLV	France entière
Nb de Log > 331 kWh	593 346	993 122	1 586 469
Ensemble du parc locatif privé	2 915 577	4 509 344	7 424 921
Proportion du parc locatif privé représentée par les logements > 231	20 %	22 %	21%

1 586 469 logements seraient concernés par les mesures, soit environ 21% du parc locatif privé. En zone tendue la proportion est légèrement moindre (20%) qu'en zone non tendue (22%).

#### Estimation du nombre de logements impactés dans les départements et régions d'outre-mer

La consommation moyenne des logements de classes F/G est de 446 kWhep/m<sup>2</sup>.an (source : Base DPE redressée et Enerter).

Or les consommations énergétiques des logements dans les départements et régions d'outre-mer sont les suivantes :

	Consommation moyenne des logements en énergie primaire (kWh <sub>ep</sub> /m <sup>2</sup> .an)
<b>Guadeloupe</b>	168
<b>Martinique</b>	126
<b>Réunion</b>	144
<b>Guyane</b>	155
<b>Mayotte</b>	145

<sup>85</sup> Étude publiée en septembre 2020 : Le parc de logements par classe de consommation énergétique

De plus, le rapport REX RTAA DOM « Retour d'expérience sur la réglementation thermique, aéralique et acoustique des logements à La Réunion », réalisé dans le cadre du programme PACTE en 2019 nous donne des informations supplémentaires quant à la consommation des logements.

L'étude réalisée sur 368 logements, nous permet d'établir les résultats suivants :

	<b>Etude REX RTAA ( 368 logements)</b>				
<b>Consommation d'énergie primaire (kWh/m<sup>2</sup>.an)</b>	<b>Studio</b>	<b>2 pièces</b>	<b>3 pièces</b>	<b>4 pièces</b>	<b>5 et plus</b>
<b>Consommation moyenne</b>	193	145	159	137	101
<b>Consommation max</b>	290	232	218	198	134

Ces données montrent que la consommation énergétique des ménages dans les DROM est beaucoup moins élevée qu'en France métropolitaine. Notamment, les consommations énergétiques importantes que l'on peut retrouver en France métropolitaine (les « passoires thermiques ») se retrouvent peu dans les DROM (l'étude REX RTAA montre des consommations maximum inférieur à 300 kWh/m<sup>2</sup>.an).

On peut considérer que l'impact du report de l'interdiction d'augmentation des loyers des logements « passoires thermiques » au 1<sup>er</sup> juillet 2023 est négligeable dans les DROM.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Selon l'exploitation par l'ANIL en juillet 2016 des données de la dernière enquête logement disponible (ENL INSEE 2013) les bailleurs personnes morales détenaient en 2013, 242 000 logements locatifs privés représentant 4% du parc locatif privé.

La perte financière estimée pour l'ensemble des bailleurs est de 11 M€ par mois sur la France entière. Proportionnellement, les bailleurs personnes morales devraient supporter avec cette réforme un manque à gagner évalué à 440 K€ par mois.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Des estimations ont été faites pour calculer le gain net pour le locataire en cas de rénovation énergétique et hausse conjointe du loyer lorsque celle-ci devient légale et possible au sens des articles 17, 17-1, 17-2 et 18 de la loi du 6 juillet 1989 précitée modifiés par la présente mesure.

Soit un logement de 50m<sup>2</sup>, anciennement loué à 1 000 €/mois (région parisienne) et dont l'augmentation à la relocation est de 3.2% soit 32€/mois (source OLAP 2020 – hausse lors des

relocations dans l'agglomération parisienne), dont la source d'énergie est l'électricité et qui a été rénové de sorte que la consommation d'énergie primaire soit passée de 446 kWh<sub>ep</sub> (consommation moyenne des logements F et G) à 330 kWh<sub>ep</sub>. Le coût de l'électricité (tarif bleu EDF 2020) est de 0.1597 € par kWh. Ainsi la baisse des charges d'énergie pour le locataire serait de 34 € par mois.

Le gain net pour le locataire grâce à cette rénovation déduction faite de l'augmentation de loyer est de 2 € par mois (34€ - 32€).

Dans le cas d'un chauffage au gaz, le gain pour le locataire serait compris entre 4 et 36 euros par mois, selon l'augmentation de loyer qui serait appliqué ou pas par le propriétaire.

En synthèse, même en cas de hausse de loyer, la rénovation énergétique du logement devrait bénéficier au locataire grâce à une baisse de charges.

	électricité	gaz
Prix du kWh TTC	0,1597 €	0,0736 €
Conso moyenne des logements FetG en kWh.ep (source base DPE redressée, modèle Enerter)	446 kWh <sub>ep</sub>	446 kWh <sub>ep</sub>
conversion kWh.ep en kWh	2,3 kWh.ep = 1 kWh	1,0 kWh.ep = 1 kWh
Conso moyenne des logements FetG en kWh	194 kWh	446 kWh
Conso d'un logement E (cas : 330 kWh.ep) en kWh	143 kWh	330 kWh
Surface du logement	50 m <sup>2</sup>	50 m <sup>2</sup>
gain min pour le locataire par mois	34 €/mois	36 €/mois
gain pour le locataire en cas d'interdiction d'augmentation du loyer (3,2% d'augmentation - cas de l'agglo parisienne en relocation source OLAP 2020- sur un loyer de 1000€/mois)	32 €/mois	32 €/mois
<b>Gain net MIN de pouvoir d'achat pour le locataire en cas de rénovation (charges baissées) associé à une hausse du loyer</b>	<b>2 €/mois</b>	<b>4 €/mois</b>

A noter : les tarifs réglementés de l'électricité ont augmenté en taux annualisé de 2,4% par an entre 2008 et 2019. Cette évolution est plus élevée que celle des loyers qui se reflète à travers l'évolution de l'IRL (proche de 1% depuis 2014). Aussi le bénéfice net de la mesure de la CCC en cas de rénovation énergétique (hausse du loyer compensée par baisse de charges) sera possiblement encore plus important à l'avenir.

## Simulations du montant d'augmentation non perçu par les bailleurs des logements concernés

Les loyers moyens pour l'année 2018 sont les suivants :

Observatoire	Année	Agglomération	Zone tendue TLV / hors TLV	loyer moyen	surface moyenne	Loyer moyen en €
B7500	2018	Paris intra-muros	TLV	22,90 €/m <sup>2</sup>	50 m <sup>2</sup>	1 145 €
B7500	2018	Agglomération parisienne	TLV	18,00 €/m <sup>2</sup>	53 m <sup>2</sup>	954 €
B7500	2018	Agglomération parisienne (hors Paris)	TLV	15,50 €/m <sup>2</sup>	55 m <sup>2</sup>	853 €

B0600	2018	Agglomération de Nice-Menton	TLV	13,00 €/m <sup>2</sup>	55 m <sup>2</sup>	715 €
B1300	2018	Agglomération d'Aix-Marseille	TLV	11,60 €/m <sup>2</sup>	61 m <sup>2</sup>	708 €
B3400	2018	Agglomération de Montpellier	TLV	11,40 €/m <sup>2</sup>	56 m <sup>2</sup>	638 €
B1700	2018	Agglomération de La Rochelle	TLV	11,00 €/m <sup>2</sup>	59 m <sup>2</sup>	649 €
B6900	2018	Agglomération de Lyon	TLV	11,00 €/m <sup>2</sup>	63 m <sup>2</sup>	693 €
B3300	2018	Agglomération de Bordeaux	TLV	10,70 €/m <sup>2</sup>	60 m <sup>2</sup>	642 €
B3800	2018	Agglomération de Grenoble	TLV	10,50 €/m <sup>2</sup>	62 m <sup>2</sup>	651 €
B4400	2018	Agglomération de Nantes	TLV	10,50 €/m <sup>2</sup>	58 m <sup>2</sup>	609 €
B2A00	2018	Agglomération d'Ajaccio	TLV	10,30 €/m <sup>2</sup>	69 m <sup>2</sup>	711 €
B5900	2018	Agglomération de Lille	TLV	10,30 €/m <sup>2</sup>	61 m <sup>2</sup>	628 €
B3300	2018	Agglomération de Teste-de-Buch-Arcachon	TLV	10,20 €/m <sup>2</sup>	70 m <sup>2</sup>	714 €
B3100	2018	Agglomération de Toulouse	TLV	10,10 €/m <sup>2</sup>	60 m <sup>2</sup>	606 €
B3401	2018	Agglomération de Sète	TLV	9,90 €/m <sup>2</sup>	65 m <sup>2</sup>	644 €
B6400	2018	Unité urbaine de l'agglomération de Bayonne	TLV	9,80 €/m <sup>2</sup>	66 m <sup>2</sup>	647 €
B6700	2018	Eurométropole de Strasbourg	TLV	9,40 €/m <sup>2</sup>	66 m <sup>2</sup>	620 €
B1300	2018	Agglomération d'Arles	TLV	9,10 €/m <sup>2</sup>	69 m <sup>2</sup>	628 €

Observatoire	Année	Agglomération	Zone tendue TLV / hors TLV	loyer moyen	surface moyenne	Loyer moyen en €
B9740	2018	Agglomération TCO	HORS TLV	11,00 €/m <sup>2</sup>	79 m <sup>2</sup>	869 €
B9740	2018	Agglomération CINOR	HORS TLV	10,30 €/m <sup>2</sup>	69 m <sup>2</sup>	711 €
B3500	2018	Agglomération de Rennes	HORS TLV	9,90 €/m <sup>2</sup>	58 m <sup>2</sup>	574 €
B9740	2018	Agglomération CIVIS	HORS TLV	9,30 €/m <sup>2</sup>	79 m <sup>2</sup>	735 €
B3000	2018	Agglomération de Nîmes	HORS TLV	9,00 €/m <sup>2</sup>	65 m <sup>2</sup>	585 €
B8500	2018	Les Sables d'Olonne Agglomération	HORS TLV	9,00 €/m <sup>2</sup>	67 m <sup>2</sup>	603 €
B2500	2018	Agglomération de Besançon	HORS TLV	8,80 €/m <sup>2</sup>	59 m <sup>2</sup>	519 €
B6200	2018	Agglomération d'Arras	HORS TLV	8,60 €/m <sup>2</sup>	68 m <sup>2</sup>	585 €
B9740	2018	Agglomération CASUD	HORS TLV	8,60 €/m <sup>2</sup>	79 m <sup>2</sup>	679 €

B9740	2018	Agglomération CIREST	HORS TLV	8,50 €/m <sup>2</sup>	81 m <sup>2</sup>	689 €
B5600	2018	Golfe du Morbihan - Vannes Agglomération	HORS TLV	8,30 €/m <sup>2</sup>	68 m <sup>2</sup>	564 €
B6300	2018	Agglomération de Clermont-Ferrand	HORS TLV	8,30 €/m <sup>2</sup>	64 m <sup>2</sup>	531 €
B5600	2018	Lorient Agglomération	HORS TLV	8,20 €/m <sup>2</sup>	67 m <sup>2</sup>	549 €
B8500	2018	Pays de Saint Gilles Croix de Vie	HORS TLV	8,20 €/m <sup>2</sup>	71 m <sup>2</sup>	582 €
B2900	2018	Agglomération de Brest	HORS TLV	8,10 €/m <sup>2</sup>	59 m <sup>2</sup>	478 €
B5600	2018	Auray Quiberon Terre Atlantique	HORS TLV	7,90 €/m <sup>2</sup>	73 m <sup>2</sup>	577 €
B8500	2018	La Roche-sur-Yon Agglomération	HORS TLV	7,80 €/m <sup>2</sup>	65 m <sup>2</sup>	507 €
B8500	2018	Pays de Challans	HORS TLV	7,80 €/m <sup>2</sup>	74 m <sup>2</sup>	577 €
B6100	2018	Agglomération d'Alençon	HORS TLV	7,10 €/m <sup>2</sup>	65 m <sup>2</sup>	462 €
B2500	2018	Agglomération de Montbéliard	HORS TLV	7,00 €/m <sup>2</sup>	74 m <sup>2</sup>	518 €
B4200	2018	Sud Loire - proche Haute-Loire	HORS TLV	6,70 €/m <sup>2</sup>	74 m <sup>2</sup>	496 €
B3501	2018	Agglomération de Vitré	HORS TLV	6,50 €/m <sup>2</sup>	79 m <sup>2</sup>	514 €

En appliquant l'absence de révision à l'IRL (+ 0,92% au T1 2020) pour un loyer appliqué dans l'une des trois situations suivantes, deux exemples en zone TLV et un en zone hors TLV, il en résulte que :

- TLV : En agglomération parisienne

Le loyer moyen est de 18,00€/m<sup>2</sup> en 2018 pour une surface moyenne de 53 m<sup>2</sup>. Le loyer moyen en € est de 954 €/mois. La perte financière pour le bailleur ou le gain pour le locataire s'élèverait en moyenne à 10 €/mois.

- TLV : Agglomération de Lyon

Le loyer moyen est de 11,00€/m<sup>2</sup> en 2018 pour une surface moyenne de 63 m<sup>2</sup>. Le loyer moyen en € est de 693 €/mois. La perte financière pour le bailleur ou le gain pour le locataire s'élèverait en moyenne à 7 €/mois.

- Zone hors TLV - exemple Agglomération de Lorient

Le loyer moyen est de 8.20€/m<sup>2</sup> en 2018 pour une surface moyenne de 67 m<sup>2</sup>. Le loyer moyen en € est de 549 €/mois. La perte financière pour le bailleur ou le gain pour le locataire s'élèverait en moyenne à 5 €/mois.

### 3. Masse financière

Le loyer moyen sur l'ensemble de la France n'est pas connu, de même que celui sur l'ensemble des zones TLV et hors TLV.

#### – Zone TLV

Une estimation du loyer moyen en TLV est faite à partir des données des observatoires locaux des loyers (voir plus haut) : 12,5€/m<sup>2</sup> pour une surface de 60m<sup>2</sup> soit 750 €/mois. Le nombre de logements concernés par les nouvelles dispositions en zone TLV est d'environ 600 000 logements. Le montant des loyers de ces logements est estimé à 450 M€ /mois

La perte financière pour le bailleur ou le gain pour le locataire s'élèverait en moyenne en zone TLV à 5 M€/mois.

#### – Zone hors TLV

Une estimation du loyer moyen en zone hors TLV est faite à partir des données des observatoires locaux des loyers (voir plus haut) : 8,5€/m<sup>2</sup> pour une surface de 70 m<sup>2</sup> soit 595 €/mois. Le nombre de logements concernés par les nouvelles dispositions en zone détendue hors TLV est d'environ 1 million de logements. Le montant des loyers de ces logements est estimé à 595 M€ /mois

La perte financière pour le bailleur ou le gain pour le locataire s'élèverait en moyenne en zone hors TLV à 6 M€/mois.

## **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure s'inscrit dans les objectifs de réduction de la consommation énergétique des bâtiments ainsi que la réduction des gaz à effet de serre.

Elle n'a pas d'impact directement quantifiable, mais en fournissant une incitation supplémentaire à la rénovation thermique des logements, cette mesure contribue à l'orientation B-2 de la SNBC, à savoir "inciter à une rénovation de l'ensemble du parc existant résidentiel et tertiaire afin d'atteindre un niveau BBC équivalent en moyenne sur l'ensemble du parc".

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure envisagée est issue de la proposition SL 1.1 formulée par le rapport de la convention citoyenne pour le climat.

La consultation des assemblées délibérantes des départements, régions et collectivités uniques d'outre-mer est nécessaire.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions s'appliqueront à compter d'une période d'un suivant l'entrée en vigueur de la loi pour les contrats conclus, renouvelés ou tacitement reconduits postérieurement à cette entrée en vigueur, en France Métropolitaine et à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023 en outre-mer.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure s'appliquera sur le territoire métropolitain, sur les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution et à Mayotte, la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 leur étant applicable directement.

La loi du 6 juillet 1989 précitée est rendue applicable au département de Mayotte par une ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012.

En revanche, l'ensemble des dispositions introduites par l'article 49 ne s'appliquent en outre-mer qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023. En effet, ces mesures s'appuient sur le diagnostic de performance énergétique, outil largement déployé en France métropolitaine.

En outre-mer, le contexte est en effet différent :

- La Réunion, Mayotte et la Guyane ne disposent pas de DPE opérationnels sur leurs territoires ;

- La Guadeloupe et Martinique disposent de leur propre DPE, respectivement DPEG et DPEM, mis en place dans le cadre de leur habilitation à légiférer dans le domaine de l'énergie. Pour les bâtiments existants, le DPEM est réalisé sur la base des factures énergétiques. Suite à de très récents travaux d'évolution, la Guadeloupe a mis à jour son DPEG en vigueur, qui repose désormais sur une méthode conventionnelle aussi bien pour les bâtiments neufs que les bâtiments existants.

La problématique énergétique en Outre-mer est différente de celle observée dans l'hexagone, car elle ne repose pas tant sur de fortes consommations énergétiques mais plus sur une énergie très carbonée avec un mix énergétique dépourvu de nucléaire. La consommation énergétique moyenne des logements est estimée entre 126 et 168 kWh/m<sup>2</sup>.an en fonction des territoires, ce qui sans transposition préalable du DPE hexagonal, correspondrait à des étiquettes entre C et D.

Du fait des spécificités climatiques propres aux Départements et Régions d'Outre-Mer (DROM), caractérisées par un climat tropical humide, les réglementations thermiques et les outils en vigueur en France hexagonale ne peuvent s'y appliquer localement sans adaptation préalable.

En 2010 a été mise en place pour la première fois, une Réglementation Thermique, Acoustique et Aération (RTAA DOM) pour la construction de logements neufs dans les DROM et qui vise notamment à favoriser la ventilation naturelle et à protéger les logements des rayonnements solaires. Ce travail est le fruit de plusieurs années de concertation avec les acteurs locaux, de manière à prendre en compte les spécificités et besoins locaux en matière de réglementation thermique.

Dans le cadre de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (ESSOC), à la mise en place d'une RTAADOM sous forme performantielle (et non plus seulement sous forme d'exigences de moyens comme actuellement) et à la création d'un moteur de calcul associé est à l'étude.

Il s'agit de créer un moteur de calcul pour l'ensemble des DROM, qui permette de déterminer un indicateur qui viendra évaluer la performance énergétique des logements existants.

Le chantier de développement d'un DPE opposable pour les DROM s'appuiera à la fois sur le retour d'expérience des travaux de fiabilisation du DPE hexagonal et sur le développement du moteur de calcul RTAADOM performantiel.

Le moteur de calcul performantiel RTAADOM constituera l'outil de préfiguration du DPE DOM. L'objectif est que le DPE-DOM soit généré automatiquement à partir de l'outil RTAADOM. Le moteur de calcul ne devrait pas être finalisé avant fin 2021 et la mise en place d'un DPE opposable dans les DROM est prévue au 1er juillet 2023.

C'est sur la base de ce DPE-DOM adapté au contexte ultramarin que l'article 49 relatif à la performance énergétique d'un logement pourra être mis en place.

### **5.2.3. Textes d'application**

La mesure envisagée implique la modification du décret n° 2017-1198 du 27 juillet 2017 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail applicable du 1er août 2019 au 31 juillet 2020, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

## Article 42 – Niveau de performance minimal dans les critères de décence d'un logement– Mesure SL1.1

### 1. ÉTAT DES LIEUX

Les bâtiments sont responsables d'environ 40 % de la consommation d'énergie et de 36 % des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne.

Parallèlement, au niveau national, en 2016, la consommation énergétique du parc de bâtiments représentait 47% de l'énergie finale consommée et 20% des émissions de gaz à effet de serre.

Des objectifs ambitieux de réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre ont par conséquent été fixés, au niveau européen et au niveau national, concernant le secteur du bâtiment.

La Directive relative à l'Efficacité Energétique (DEE) a ainsi fixé un objectif d'économie d'énergie de 20% en 2020, puis de 32,5% en 2030, par rapport aux projections 2020 et 2030 réalisées en 2007.

Le règlement 2018/842 du parlement européen et du conseil en date du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 prescrit par ailleurs un objectif de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990.

Au niveau national, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour les périodes 2019-2023 et 2024-2028 (programmation approuvée le 20 avril 2020) vise les objectifs suivants en terme de consommation d'énergie finale du bâtiment :

	2016	2023	2028
<b>Consommation d'énergie finale du bâtiment (TWh)</b>	745	712	636

Soit une réduction de l'ordre de 15% entre 2016 et 2028. Pour y parvenir, la PPE indique explicitement prévoir « *une action de lutte contre les passoires énergétiques* ». <sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Programmation pluriannuelle de l'énergie, 2019-2023 2024-2028, page 35/400, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20200422%20Programmation%20pluriannuelle%20de%201%27e%CC%81nergie.pdf>

De plus, la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), dans sa nouvelle version approuvée le 20 avril 2020, vise l'atteinte de la neutralité carbone en 2050 du secteur du bâtiment (volet exploitation pour les usages énergétiques), avec notamment l'enjeu d'une « *rénovation thermique radicale du parc existant* ». <sup>87</sup>

La France s'est également fixée l'atteinte de différents objectifs complémentaires, dans le cadre du plan de rénovation énergétique des bâtiments engagé en 2018, qui prévoit la rénovation de 500 000 logements par an dont 150 000 passoires thermiques (étiquettes F et G du diagnostic de performance énergétique (DPE)), ainsi que l'atteinte du niveau BBC Rénovation en 2050 pour l'ensemble du parc existant.

En France, il existe 4,8 millions de passoires thermiques ou énergétiques (1,9 millions en collectifs et 2,9 millions en individuel)<sup>88</sup>. 1,5 millions de passoires thermiques ou énergétiques font partie du parc locatif (1,2 millions au titre du parc locatif privé, 0,3 millions au titre du parc locatif social).

Pour permettre l'atteinte de ces objectifs, le Gouvernement envisage que le niveau de performance énergétique et climatique minimal intégré dans les critères de décence d'un logement s'appuie sur les niveaux de performance définis à l'article 38 du présent projet de loi et, qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028, ce niveau ne puisse pas être inférieur au niveau très peu performant (classe E du DPE, c'est-à-dire que les logements excessivement consommateurs d'énergie de classe F et G soient a minima indécents en raison d'un défaut de performance énergétique).

L'article 6 modifié de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi du 23 décembre 1986, dispose ainsi que « le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé [...] ». La mise en location d'un logement indécent en raison d'un défaut de performance énergétique peut conduire le locataire à faire un recours auprès du propriétaire pour qu'il réalise des travaux. Si le propriétaire ne réalise pas les travaux, il est passible de sanctions devant le juge (le juge peut contraindre le propriétaire à faire les travaux nécessaires, imposer la réduction de loyer à accorder au locataire ou imposer des dommages et intérêts à payer au locataire).

---

<sup>87</sup> Stratégie nationale bas-carbone, mars 2020, page 90/192, [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2020-03-25\\_MTES\\_SNBC2.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2020-03-25_MTES_SNBC2.pdf)

<sup>88</sup> Le parc de logements par classe de consommation énergétique, Service des données et études statistiques, septembre 2020, [https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/document\\_travail\\_49\\_parcs\\_logements\\_consommation\\_energie\\_septembre2020\\_0.pdf](https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/document_travail_49_parcs_logements_consommation_energie_septembre2020_0.pdf), sur la base du DPE en vigueur

Les caractéristiques d'un logement décent sont définies par le décret en Conseil d'Etat n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent, pris pour l'application de l'article 187 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Il précise notamment la surface minimale d'un logement mis à la location, la fonction clos et couvert du logement, les équipements nécessaires, etc.

La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a introduit en 2015 le critère de performance énergétique parmi les caractéristiques d'un logement décent. Ce premier critère porte sur la capacité du logement à être protégé contre les infiltrations d'air, à présenter une étanchéité à l'air suffisante et à assurer une aération suffisante.

La loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (LEC), en son article 17, renforce la prise en compte de la performance énergétique dans la définition de la décence d'un logement en introduisant un seuil maximal de consommation d'énergie, défini en énergie finale, à l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 précité.

Par ailleurs, l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 prévoit que le seuil maximal de consommation d'énergie soit fixé selon un calendrier échelonné. De ce fait, un premier décret fixera prochainement un premier seuil « d'indécence énergétique » pour tous les nouveaux contrats de location conclus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

De plus, cette même loi, en son article 22, a introduit un seuil de consommation énergétique maximale pour les logements d'ici l'année 2028 (la consommation doit être inférieure à 330 kWh/m<sup>2</sup>.an selon le DPE actuellement en vigueur), soit la limite entre les étiquettes E et F du DPE. Ce seuil correspond au niveau de passoires thermiques.

La présente proposition est donc opérante et cohérente avec le cadre juridique actuel, notamment avec la LEC, et plus particulièrement avec les deux articles suivants de cette même loi :

- Article 17 : introduction d'un seuil maximal de consommation d'énergie dans les critères de décence d'un logement ;
- Article 22 : en 2028, la consommation d'énergie d'un logement doit être inférieure à celle du niveau de « passoires thermiques ».

## **1.1. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La Charte de l'environnement, et en particulier de ses articles 1<sup>er</sup>, 2, 3 et 6, prévoit que :

- Article 1<sup>er</sup> : Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ;

- Article 2 : Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ;
- Article 3 : Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ;
- Article 6 : Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

## 1.2. CADRE CONVENTIONNEL

Les objectifs de réduction de la consommation énergétique des bâtiments ainsi que la réduction des gaz à effet de serre visent à satisfaire les engagements internationaux et européens de la France.

Différentes directives européennes vont en ce sens afin que les Etats membres traduisent ces objectifs dans le droit national. On peut notamment citer :

- La directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB)<sup>89</sup> ;
- La directive sur l'efficacité énergétique (DEE)<sup>90</sup>.

La directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) prévoit tout d'abord que « les États membres [doivent prendre] (...) les mesures nécessaires pour garantir que des exigences minimales en matière de performance énergétique soient fixées pour les éléments de bâtiment qui font partie de l'enveloppe du bâtiment et qui ont un impact considérable sur la performance énergétique de cette enveloppe lorsqu'ils sont remplacés ou rénovés », et que ces mesures doivent tenir compte des conditions générales caractérisant le climat intérieur, afin d'éviter d'éventuels effets néfastes tels qu'une ventilation inadéquate, ainsi que des particularités locales.

Cette exigence a été traduite en France à l'aide de la réglementation thermique dite « par élément » dans l'existant (RT Ex par élément). Cette réglementation définit une performance minimale pour l'élément remplacé ou installé. Elle repose sur l'article R. 131-28 du code de la

---

<sup>89</sup> Directive 2002/91/CE sur la performance énergétique des bâtiments

<sup>90</sup> Directive 2002/91/CE sur l'efficacité énergétique

construction et de l'habitation et son arrêté d'application du 3 mai 2007 modifié<sup>91</sup>, et, à partir du 1er janvier 2018, par l'arrêté du 22 mars 2017<sup>92</sup>.

La directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) apporte par ailleurs une définition des « rénovations importantes » :

- Rénovation dont le coût total concernant l'enveloppe du bâtiment ou les systèmes techniques du bâtiment est supérieur à 25 % de la valeur du bâtiment, à l'exclusion de la valeur du terrain sur lequel il se trouve ;
- Rénovation concernant plus de 25 % de la surface de l'enveloppe du bâtiment.

Dans le cas de bâtiments faisant l'objet d'une « rénovation importante », la DPEB exige que « les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que (...) la performance énergétique du bâtiment ou de sa partie rénovée soit améliorée de manière à pouvoir satisfaire aux exigences minimales en matière de performance énergétique fixées conformément à l'article 4 [de la directive] dans la mesure où cela est techniquement, fonctionnellement et économiquement réalisable », et « prennent en compte les questions liées à un climat intérieur sain, à la sécurité incendie et aux risques liés à une activité sismique intense ».

Cette exigence a été traduite en France par l'application de la réglementation thermique dite « globale » dans l'existant (RT Ex globale), dans le cas de ces rénovations importantes. La RT Ex globale repose sur l'article R. 131-26 du code de la construction et de l'habitation et son arrêté d'application du 13 juin 2008.

La DPEB exige par ailleurs dans son article 2 bis que chaque État membre établisse « une stratégie de rénovation à long terme pour soutenir la rénovation du parc national de bâtiments résidentiels et non résidentiels, tant publics que privés, en vue de la constitution d'un parc immobilier à haute efficacité énergétique et décarbonné d'ici à 2050 », qui comprenne notamment la présentation « des politiques et des actions visant à stimuler des rénovations lourdes de bâtiments rentables, y compris des rénovations lourdes par étapes, et à soutenir des mesures et des rénovations ciblées rentables » (c).

En revanche, elle n'exige pas la réalisation de rénovations « globales », en l'absence d'engagement de projet de « rénovation importante » d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment.

---

<sup>91</sup> Arrêté du 3 mai 2007 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000822199/2020-12-21/>

<sup>92</sup> Arrêté du 22 mars 2017 modifiant l'arrêté 2007 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034271631/>

La DEE fixe de son côté un objectif à l'échelle européenne d'efficacité énergétique afin de limiter la consommation (objectif global de 20% d'économies d'énergie en 2020, puis de 32,5% en 2030, par rapport aux projections 2020 et 2030 réalisées en 2007). Le parc de bâtiments, au vu de la part qu'il représente dans la consommation globale, est particulièrement concerné.

### **1.3. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Une obligation de travaux de rénovation énergétique pour les logements classés F et G dans le cadre du DPE a été instituée au Royaume-Uni en 2018, dans le cadre de la réglementation Minimum Energy Efficiency Standards (MEES)<sup>93</sup>. Elle s'applique depuis avril 2020 à toute location, dès lors que le montant des travaux à réaliser pour atteindre a minima la classe énergétique E du DPE n'excède pas 3 500 £.

Il s'agit du seul pays européen dans lequel cette obligation a été instituée.

Parallèlement, une étude publiée par l'observatoire national de la performance énergétique, publiée en septembre 2019, concernant la prise en compte de la performance énergétique dans la qualification de la décence d'un logement, avait réalisé un benchmark international (Canada, Etats-Unis et principaux pays européens). Il concluait que « *la notion de décence n'avait que peu ou pas d'équivalents dans les pays étudiés. [...] la réglementation française est apparue plus ambitieuse que celle des pays étudiés en matière de décence et de performance énergétique* ». <sup>94</sup>

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Il est nécessaire de recourir à la loi pour l'encadrement du niveau de performance énergétique caractérisant l'indécence énergétique à l'horizon 2028. L'objectif est d'afficher solennellement l'objectif de performance énergétique minimale des logements du parc locatif sur lequel le Président de la République s'est engagé devant les membres de la Convention citoyenne sur le Climat le 15 décembre dernier.

---

<sup>93</sup> Rapport du Haut Conseil sur le Climat, « Rénover mieux, leçons d'Europe », novembre 2020, <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/renover-mieux-lecons-deurope/>

<sup>94</sup>

<https://onpe.org/les-etudes-et-rapports-les-syntheses/synthese-sur-la-prise-en-compte-de-la-performance-energetique>

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les seuils applicables.

De plus, le projet de loi prévoit aussi la mise en cohérence des seuils de performance des bâtiments inscrits dans la loi avec les seuils des classes énergétiques du futur DPE. Il apparaît donc nécessaire de légiférer afin de mettre en cohérence ce seuil maximal de consommation d'énergie finale dans les critères de décence d'un logement prévue par la LEC avec les niveaux de performance énergétique définis à l'article 38 du présent projet de loi.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La mesure envisagée, en visant des niveaux de performance minimal dans les critères de décence d'un logement, contribue aux objectifs de baisse de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre nécessaires dans le cadre des accords internationaux ratifiés par la France, entraîne une réduction de la précarité énergétique et une augmentation du confort dans les logements et peut contribuer à réduire la facture énergétique des locataires.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La convention citoyenne pour le climat (CCC) proposait dans sa mesure SL.1.1, pour les passoires énergétiques non rénovées, une interdiction de mise en location à partir de l'année 2028. A cet effet, la CCC a proposé d'ajouter un nouveau critère au décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent (qui fixe notamment les conditions de sécurité physiques et de santé des locataires et les éléments d'équipement et de confort) pour fixer des règles de performance énergétique minimale, en prévoyant une mise en application différée en 2028 conformément à l'intention exprimée par les membres.

D'un point de vue social et environnemental, la mesure proposée par la Convention permet de contribuer aux objectifs de baisse de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre nécessaires dans le cadre des accords internationaux ratifiés par la France, entraîne une réduction de la précarité énergétique et une augmentation du confort dans les logements et peut contribuer à réduire la facture énergétique des locataires. L'atteinte de ces résultats implique néanmoins que les économies potentielles d'énergie ne soient pas significativement contrebalancées par exemple par l'augmentation de la température ambiante des logements (effet dit rebond).

### 3.2. OPTION RETENUE

La mise en œuvre de cette mesure sera finalement inscrite dans la loi, conformément à l'engagement pris par le Président de la République devant les membres de la Convention citoyenne sur le Climat.

La mesure envisagée cible les bâtiments les plus énergivores (les « passoires » au sens des classes énergétiques F et G du DPE) comme des logements indécents à l'horizon 2028.

Elle est en cohérence avec la mesure de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat qui prévoit que, à compter du 1er janvier 2028, la consommation conventionnelle en énergie de tous les logements, déterminée selon la méthode du DPE, soit inférieure à celle des « logements à consommation énergétique excessive » (classes F et G du DPE).

Elle vise à harmoniser la disposition relative au critère de décence prévue par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat avec les niveaux de performance énergétique introduits par l'article 38 du présent projet de loi (codifié au L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation).

L'option retenue vise donc :

- La mise en cohérence du critère de performance énergétique dans la définition de la décence d'un logement mis en place par la LEC (seuil maximal de consommation en énergie finale) avec les niveaux de performance définis à l'article 38 du présent projet de loi ;
- Le niveau de performance minimal en 2028 dans les critères de décence d'un logement ;
- L'entrée en vigueur de la disposition au 1er janvier 2025. Cela tient compte du fait qu'un premier seuil de 450 kWh/m<sup>2</sup>.an d'énergie finale va être fixé par décret à court terme comme le seuil « d'indécence énergétique » en 2023. Dans une seconde étape, à partir de 2025, un nouveau niveau de performance énergétique pourra être fixé par voie réglementaire en cohérence avec les niveaux proposés dans la loi.

La mesure prévue permet d'entériner au niveau législatif que le niveau de performance correspondant à l'« indécence énergétique » en 2028 ne pourra pas correspondre à celui des logements « très consommateurs » ou « extrêmement consommateurs d'énergie » au sens de l'article 38 du présent projet de loi.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure envisagée modifie les articles 6 et 20-1 de de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs :

- Article 6 : le seuil maximal de consommation en énergie finale est remplacé par le niveau de performance minimal au sens de l'article 38 du présent projet de loi ;
- Article 6 : en 2028, ce niveau ne doit pas correspondre au niveau « très consommateur » ou « extrêmement consommateur d'énergie » au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- Article 20-1 : le seuil maximal de consommation en énergie finale est remplacé par le niveau de performance minimal au sens du présent projet de loi.

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

Les dispositions précitées sont conformes avec le droit de l'Union européenne et notamment avec la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) et la directive sur l'efficacité énergétique (DEE).

Elle répond notamment aux objectifs de la DPEB en imposant des normes minimales concernant la performance énergétique des bâtiments existants du parc locatif, et, au travers de cette obligation, concoure aux objectifs de réduction de la consommation d'énergie dans le secteur du bâtiment.

Dans le même temps, elle participe également à l'atteinte des objectifs fixés par la DEE, en matière d'efficacité énergétique.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

En soi, la mesure ne présente pas d'impact économique additionnel par rapport à l'état actuel du droit. En effet, l'article 22 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (codifié au L. 173-2 du code de la construction et de l'habitation) prévoit déjà qu'à compter du 1er janvier 2028, la consommation énergétique des bâtiments à usage d'habitation, déterminée selon la méthode du diagnostic de performance énergétique, n'excède pas le seuil de 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an. »

Le nouveau niveau de performance minimal dans les critères de décence d'un logement prévu par le présent article, rejoint l'obligation générale prévue à l'article 22 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat d'un niveau de performance énergétique qui ne peut excéder celui du niveau des « passoires thermiques ».

La présente mesure n'entraîne donc pas d'impact additionnel en elle-même.

Néanmoins, il est possible de présenter ci-après quelques éléments de chiffrages relatifs à la rénovation de ces logements.

Les hypothèses retenues sont les suivantes :

Coût rénovation d'une passoire (maison individuelle) pour passer sur une classe E du DPE	15 000 € <sup>95</sup>
Coût rénovation d'une passoire (logement collectif) pour passer sur une classe E du DPE	9 300 € <sup>96</sup>
Facture énergétique moyenne annuelle d'une passoire (maison individuelle)	2500 € <sup>97</sup>
Facture énergétique moyenne annuelle d'une passoire (logement collectif)	1700 € <sup>98</sup>
Gain relatif moyen sur la facture énergétique lors de la rénovation d'une passoire (passage à la classe E du DPE)	25% <sup>99</sup>
Nombre moyen de passoires en location rénovées par an entre 2021 et 2028	75 000

A partir des données issues de l'étude du ministère de la transition écologique (CGDD/SDES) publiée en septembre 2020 sur le parc de logements existants<sup>100</sup> et de l'hypothèse du nombre annuel de rénovations d'ici 2028, le nombre de logements à la location concernés par l'obligation en 2028 sera le suivant :

<sup>95</sup> Enquête TREMI 2017 : <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/enquete-tremi-2017-010422.pdf>

<sup>96</sup> Simulations via l'outil Cost-optimal

<sup>97</sup> Données issues de l'enquête Phebus

<sup>98</sup> Données issues de l'enquête Phebus

<sup>99</sup> Données issues de l'enquête Phebus par comparaison de la facture énergétique moyenne des logements passoires avec la facture énergétique moyenne des logements présentant une étiquette E. La rénovation d'une passoire vers le niveau E permet de diminuer la facture énergétique de 25%

<sup>100</sup>[https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/document\\_travail\\_49\\_parcs\\_logements\\_consommation\\_energie\\_septembre2020\\_0.pdf](https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/document_travail_49_parcs_logements_consommation_energie_septembre2020_0.pdf)

	<b>Parc locatif privé</b>	<b>Parc locatif social</b>
<b>Maison individuelle</b>	340 000	60 000
<b>Logement collectif</b>	860 000	180 000
<b>Total</b>	<b>1 200 000</b>	<b>240 000</b>

Sur la base de ces chiffres et des hypothèses de coût des travaux pour la rénovation d'une passoire, énergétique, ainsi que de factures énergétiques, on peut en déduire les résultats suivants :

<b>Parc locatif privé</b>	Coût global de rénovation (M€)	13 400
	Gain énergétique (M€/an)	600
<b>Parc locatif social</b>	Coût global (M €)	2 600
	Gain (M €/an)	120
<b>Etat</b>	Montant d'aides (M€)	4 720

La rénovation des passoires mises à la location dans le parc privé nécessitera un investissement de 13,4 Mds €, un bénéfice annuel de l'ordre de 600 M€/an grâce aux économies d'énergie revenant aux occupants et un coût pour l'Etat de l'ordre de 4,7 Mds € compte tenu des aides à la rénovation énergétique. Ces aides correspondent à MaPrimeRénov' et aux certificats d'économie d'énergie, distribuées selon un pourcentage de prise en charge de l'investissement variable suivant les revenus du propriétaire bailleur (PB) concerné : 7% de PB très modestes aidés à hauteur de 80%, 6% de PB modestes aidés à hauteur de 60% et 87% restant à hauteur de 30%.

Ce calcul des aides ne prend pas en compte le dispositif fiscal incitatif tel que celui permettant aux propriétaires bailleurs de déduire le coût des travaux sur leurs revenus fonciers. D'après des estimations réalisées, ce dispositif pourrait permettre de couvrir plus de la moitié du reste à charge lié aux travaux pour le propriétaire bailleur.

De plus, il faut noter qu'un loyer d'un logement rénové peut être révisé après travaux et trouver un locataire susceptible d'accepter un loyer plus élevé, en particulier compte tenu de charges moindres, générant ainsi un gain supplémentaire pour le propriétaire bailleur. Une étude européenne relayée en 2013 par le Conseil supérieur du Notariat avait estimé ce gain entre +1 et +5%.

Enfin, le bailleur peut prévoir une contribution du locataire (sur maximum 15 ans), se traduisant par la récupération de 50% des économies d'énergie au maximum. Cette disposition est peu appliquée, l'accord entre le locataire et le bailleur étant difficile à obtenir.

Pour le parc locatif social, le coût sera de l'ordre de 2,6 Mds €, pour un gain annuel de l'ordre de 120 M €/an.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les collectivités territoriales sont actionnaires d'EPL qui gèrent des logements sociaux. Leur participation au capital de ces établissements s'élève à environ 65%, pour un parc d'environ 580 000 logements, sur un parc locatif social total d'environ 4,6 millions de logements.

A ce titre, c'est donc environ 8,1% de ces logements qui devraient être concernés par la mesure au 1<sup>er</sup> janvier 2028, soit environ 21 000 logements.

Par rapport à l'impact global sur le parc locatif social présenté en 4.2, ceci représenterait donc un impact de 210 M€.

Le budget global des collectivités locales était estimé à 220 Md€ en 2017<sup>101</sup>, ce qui permet d'estimer l'impact de cette mesure à environ 0,1% du budget annuel des collectivités locales.

A ce titre, la présente mesure est considérée comme ne concernant ni spécifiquement ni principalement les collectivités locales et leurs établissements publics. Elle n'est par ailleurs pas susceptible d'affecter de manière suffisamment significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement, leurs activités ou leurs finances ».

#### **4.4. IMPACTS SOCIAUX**

Les impacts attendus sur la société sont les suivants :

- Baisse des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre ;
- Réduction de la précarité énergétique ;
- Augmentation du confort dans les logements ;
- Amélioration de la santé des occupants des logements (amélioration de la qualité de l'air intérieur).

#### **4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Il faut ici distinguer deux catégories de particuliers :

---

<sup>101</sup> Rapport 2018 de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale, [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofgpl\\_2018\\_global.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofgpl_2018_global.pdf)

- Les particuliers « propriétaire-bailleur »

Ils seront impactés par la présente mesure dès lors que leur logement sera une passoire thermique. Pour mettre en location leur logement, ils devront réaliser des travaux de rénovation énergétique afin que leur logement ne constitue pas une passoire thermique. Comme présenté en partie 4.2, on estime qu'environ 1,2M de logements seront concernés en 2028. Sur la base d'un coût moyen de rénovation estimé à 15 000 € par logement, le coût global de ces rénovations serait de 13,4 Mds €. Afin d'aider ces propriétaires à réaliser les travaux, ceci nécessiterait des aides de l'Etat de l'ordre de 4,7 Mds €.

- Les particuliers « locataires »

La mesure les impactera et permettra notamment de réduire la précarité énergétique, augmenter le confort et améliorer la qualité de l'air intérieur de leur logement. Au niveau de la facture énergétique, la mesure permettrait de la réduire de 25%, soit une réduction de la facture énergétique à l'échelle du ménage de l'ordre de 400€ par an (logement collectif) à 600 € par an (maison individuelle). A l'échelle globale, la mesure permettrait un gain annuel de 600 M € par an (voir partie 4.2 pour les détails et les hypothèses de calcul).

#### 4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'impact environnemental de la rénovation des logements concernés pourrait-être le suivant:

Pour rappel, le nombre de logements impactés est le suivant :

	Parc locatif privé	Parc locatif social
<b>Maison individuelle</b>	340 000	60 000
<b>Logement collectif</b>	860 000	180 000
<b>Total</b>	<b>1 200 000</b>	<b>240 000</b>

D'après les données de la base DPE redressée et du modèle Enerter, la consommation moyenne des passoires thermiques est de 446 kWhep/m<sup>2</sup>.an. La rénovation permettrait ainsi à minima l'atteinte de l'étiquette E, soit une consommation inférieure à 330 kWhep/m<sup>2</sup>.an.

L'impact serait alors le suivant (par an) :

- L'économie d'énergie estimée serait de 10 TWh (exprimée en énergie finale) ;
- Les émissions de gaz à effet de serre évitées seraient de l'ordre de 2 Mt CO<sub>2</sub>.

Ceci concoure donc aux objectifs de réduction de la consommation d'énergie fixés dans la PPE à l'horizon 2028 ainsi qu'à la neutralité carbone à l'horizon 2050 fixée dans la SNBC.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national de l'habitat et le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique ont été consultés.

De même, le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2025. En effet, la mesure envisagée modifie le critère de performance énergétique dans la définition de la décence d'un logement. Or, un décret qui doit être publié en début d'année 2021 prévoit l'introduction d'un seuil maximal de 450 kWh/m<sup>2</sup>.an d'énergie finale pour tous les nouveaux contrats de location conclus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, en application de l'article 17 de la loi relative à l'énergie et au climat.

La mise en cohérence du seuil de consommation en énergie finale avec les niveaux de performance définis à l'article 38 du présent projet de loi se fera donc en 2025, tout comme le niveau de performance minimal introduit en 2028.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La présente mesure s'appliquera sur l'ensemble du territoire national, incluant notamment les collectivités de l'article 73 de la constitution (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte).

Concernant les collectivités de l'article 74 de la constitution mentionnées dans le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent (Saint-Barthélemy et Saint-Martin), ces dernières sont compétentes dans le domaine de la construction et de l'énergie respectivement depuis le 15 juillet 2007 et le 1<sup>er</sup> avril 2012. L'article 6 ter du décret précité a

été introduit en 2019<sup>102</sup> afin d'indiquer les règles de décence à respecter pour bénéficier des aides personnalisées au logement, au titre de la compétence « protection sociale » exercée par l'Etat sur ces territoires, et non pour définir des règles de décence opposables envers ces collectivités.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat définira l'échelonnement du niveau de performance dans la définition de la décence d'un logement entre 2025 et 2028.

---

<sup>102</sup> Décret n°2019-772 du 24 juillet 2019 relatif à la partie réglementaire du livre VIII du code de la construction et de l'habitation <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000038820745/2019-07-26/>

## **Article 43 – Déployer un réseau harmonisé de guichets uniques – Mesure SL1.3**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

Le service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH), créé par la loi n°2015-992 du 7 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV), assure l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique. Il assiste les propriétaires et les locataires dans la réalisation des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leur logement et leur fournit des informations et des conseils personnalisés (L.232-1 et L.232-2 du code de l'énergie).

L'article L. 222-2 du code de l'environnement précise par ailleurs que la région a la charge à cet effet d'établir un programme régional pour l'efficacité énergétique, comportant, notamment un plan de déploiement s'appuyant sur le réseau des plateformes territoriales de la rénovation énergétique ainsi qu'un socle minimal en matière de conseils et préconisations.

Actuellement, l'Etat et les collectivités territoriales ont à leur disposition sur l'ensemble du territoire un réseau d'environ 840 conseillers compétents dédiés à la mise en œuvre concrète de leurs politiques énergie-climat, en particulier les engagements pris sur la rénovation énergétique des logements individuels et collectifs. Ils font partie du réseau « FAIRE » qui constitue aujourd'hui le guichet unique qui guide les particuliers dans leurs travaux de rénovation énergétique. Le reste du réseau étant constitué des conseillers de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) et de l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), soit environ 170 ETP. Ils constituent un des principaux leviers de mobilisation des citoyens pour que la France atteigne ses objectifs de 500 000 rénovations par an inscrits dans le plan de rénovation énergétique des bâtiments.

Un programme financé par les certificats d'économies d'énergie a été créé par l'arrêté du 5 septembre 2019 portant validation du programme « service d'accompagnement pour la rénovation énergétique » (SARE).

Ce nouveau programme SARE, co-porté par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) avec les territoires chef de file volontaires et l'appui de l'ANAH, a une enveloppe dédiée de 200 millions d'euros sur la période 2020-2024. Il apportera un co-financement pour chaque acte mis en œuvre par les espaces FAIRE.

La durée du programme est de 3 ans par convention territoriale. Les territoires pourront arriver dans le programme au fil de l'eau en fonction de leur maturité. Toutefois la période d'activité du programme reste dans un calendrier contenu dans la période 2019 à 2024.

Les trois missions prioritaires d'un espace FAIRE sont les suivantes :

1. Soutenir le déploiement d'un service d'accompagnement des particuliers

Le programme contribue aux missions d'information, de conseil et d'accompagnement des ménages, y compris par le développement ou le renforcement d'outils permettant de systématiser l'accompagnement des ménages et de communiquer massivement vers les citoyens.

2. Créer une dynamique territoriale autour de la rénovation

Des actions de sensibilisation, de mobilisation des professionnels et acteurs concernés par la rénovation énergétique des logements sur les territoires (dont les acteurs publics locaux : mairies, maisons de service public, etc.) peuvent être cofinancées.

3. Soutenir le déploiement d'un service de conseil aux petits locaux tertiaires privés

Le programme accompagnera les bâtiments du « petit tertiaire privé » (commerces, bureaux, restaurants...) aux côtés des ménages, afin qu'ils disposent du même guichet d'information et de conseil de proximité, comme l'envisageait le plan de rénovation énergétique des bâtiments adopté en avril 2018.

À ce jour, 16 conventions territoriales ont été votées ou seront soumises au vote d'ici fin 2020. Elles couvrent toutes les régions métropolitaines à l'exception de la Corse et de la région Ile-de-France, où les territoires qui ont intégrés le programme sont : la métropole du Grand Paris et les départements de Seine-et-Marne et de l'Essonne. En outre-mer, les régions Réunion et Guadeloupe seront aussi intégrées dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021 au dispositif.

Au total, ces conventions prévoient de mobiliser 143 millions d'euros de certificats d'économie d'énergie (CEE) en complément de 152 millions d'euros des collectivités territoriales pour les trois prochaines années. Très concrètement, il s'agit d'informer et de conseillers plus de 1.7 millions de ménages, d'accompagner 90 000 particuliers ou copropriétés dans leurs projets de travaux ou encore de mener plus de 70 000 audits énergétiques.

L'objectif est désormais d'aboutir à une couverture par une convention de 100 % du territoire métropolitain d'ici la fin de l'année 2020, grâce à l'engagement à venir des départements du Val d'Oise et des Yvelines. Le déploiement en Outre-Mer se finalisera au 1<sup>er</sup> semestre 2021.

## 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le cadre du service public de la performance énergétique de l'habitat est principalement encadré par les articles L.232-1 et L.232-2 du code de l'énergie. La mesure prévoit de moderniser et clarifier le cadre de déploiement détaillé dans ces deux articles législatifs.

### 2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

En capitalisant sur l'expérience du réseau FAIRE et le déploiement du programme CEE pour un « service d'accompagnement pour la rénovation énergétique » (SARE), les évolutions législatives proposées ont pour objectif de clarifier l'organisation du service publique et de préciser l'offre de service proposées aux ménages.

## 3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

### 3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

La mesure reprend majoritairement la proposition de la Convention citoyenne pour le climat, toutefois quelques éléments n'ont pas été retenus :

- **L'obligation d'avoir au moins un guichet par EPCI** : La proposition de la convention citoyenne vise à assurer une couverture totale du territoire par le service public. Cet objectif est partagé dans le cadre du déploiement du programme CEE « SARE », qui vise une contractualisation avec l'ensemble des régions métropolitaine d'ici fin 2020 de manière à couvrir l'ensemble du territoire et à supprimer ainsi, à terme, les « zones blanches ». Le projet de texte propose de renforcer le maillage à l'échelle des EPCI sans toutefois l'imposer. En effet, il semble nécessaire de permettre aux collectivités territoriales d'organiser les modalités de déploiement du SPPEH en fonction des besoins de leur territoire. Dans certains cas, le niveau pertinent de couverture pourrait être l'échelon départemental.
- **L'énumération des différents actes composant l'accompagnement** : La proposition initiale des citoyens prévoit une énumération des différents actes qui définissent la notion d'« accompagnement ». L'objectif est d'offrir aux ménages un service plus complet. Ce but est partagé par le présent projet de texte, puisqu'il est prévu de rendre obligatoire, en plus de l'information et du conseil, l'acte d'accompagnement sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, il est proposé de ne pas retenir une énumération très détaillée afin de privilégier une définition généraliste. En effet, la définition de l'accompagnement est précisée dans le cadre du programme « SARE », dans un guide des actes métiers, mis à jour régulièrement. L'offre d'accompagnement y est précisée à travers 3 actes (accompagnement des ménages de 1<sup>er</sup> niveau, accompagnement des ménages avec suivi des travaux, prestation de maîtrise d'œuvre). L'adoption d'une définition plus généraliste permet de donner plus de souplesse aux collectivités territoriales pour définir l'offre de service de leurs guichets et de l'adapter aux besoins de leur territoire.

- **L'obligation de demander une participation financière des ménages pour cofinancer la mission d'accompagnement** : La formulation proposée permet de réaffirmer la gratuité du service pour les actes d'information et de conseil. Toutefois, il est proposé de ne pas transcrire l'obligation de demander un financement par les ménages de l'acte d'accompagnement. En effet, les collectivités territoriales définissent librement les modalités de déploiement de leur offre de service d'accompagnement. Cette obligation de participation proposée par les citoyens pourrait mettre en difficulté les dispositifs déployés jusqu'alors, puisqu'une très grande partie des territoires proposent une prestation d'accompagnement gratuite. Globalement, cette évolution risquerait de désinciter les ménages à faire appel au réseau FAIRE. La convention a proposé que la réalisation d'audits énergétiques soit une prestation gratuite. Ce point n'a pas été retenu dans le texte proposé car la réalisation des audits relève du secteur privé et non du service public. La diminution du reste-à-charge des ménages est donc traité par le biais des dispositifs financiers. Aujourd'hui, grâce aux aides en place, les ménages modestes et très modestes peuvent bénéficier d'audits avec un reste-à-charge très faible voire nul.
- **L'obligation faite aux ménages de prendre contact avec un guichet pour demander les aides à la rénovation** : Cette mesure fait peser une contrainte très forte sur les ménages en cristallisant leur parcours de rénovation autour d'un entretien avec un conseiller FAIRE. D'une part, on constate que la majorité des travaux sont réalisés sans l'intervention d'un guichet. Cela traduit des besoins très inégaux en fonction des ménages et des travaux qu'ils souhaitent réaliser. Une telle obligation ralentirait très fortement le parcours des ménages, avec selon les territoires plusieurs semaines d'attente avant d'avoir un rendez-vous avec un conseiller. De plus, cette contrainte est orthogonale aux évolutions menées pour assouplir le processus et les critères d'attribution des aides. La communication autour du réseau FAIRE a été renforcée, afin que les ménages qui sont en demande d'accompagnement puissent contacter les conseillers de leur territoire. D'autre part, l'incitation à réaliser des travaux de rénovation globale est aussi véhiculée par le biais des critères techniques qui conditionnent l'attribution des aides financières.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Le dispositif retenu renforce le cadre du service public de la performance énergétique de l'habitat, tout en permettant aux collectivités territoriales d'adapter l'offre de service aux besoins de leur territoire. L'objectif final est la réduction des consommations énergétiques des logements.

Les évolutions proposées sont issues de la proposition de la Convention citoyenne pour le climat et visent à :

- Inscrire dans la loi le lien entre le service public et les objectifs nationaux sur l'accroissement du nombre de logements rénovés ;
- Inscrire la compétence pluridisciplinaire (technique, juridique, financière et sociale) des guichets afin d'apporter une réponse aux ménages sur les différents aspects d'un projet de rénovation énergétique ;
- Renforcer la place de l'EPCI comme l'échelle pertinente pour le déploiement des guichets afin d'assurer la proximité du service public avec les citoyens ;
- Détailler l'offre d'information et de conseil en mettant l'accent sur la neutralité, la gratuité et la personnalisation de l'appui offert aux ménages. Dans ce cadre, l'accompagnement à la mobilisation des aides financières est mis en avant dans la description des missions ;
- Généraliser et uniformiser l'offre d'accompagnement offerte par le service public : cette évolution permet de répondre positivement aux besoins des ménages qui pourront bénéficier d'un suivi renforcé dans leur parcours, alors que dans le cadre antérieur, seuls les actes d'information et de conseil étaient généralisés
- Moderniser la rédaction du cadre législatif afin de l'adapter aux terminologies, notamment en remplaçant « plateforme » par « guichet », afin de répondre au besoin de la lisibilité du SPPEH

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Créé en 2015 par la loi TECV, le service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) est organisé par les articles L.232-1 et L.232-2 du code de l'énergie. Le présent projet de texte apporte des modifications à ces deux articles afin de renforcer et d'harmoniser le cadre du SPPEH.

Formellement, cela passe par une modernisation de la dénomination utilisée ; la notion de « plateforme territoriale de la rénovation énergétique » est remplacée par les « guichets ».

Au L. 232-2, le projet de texte renforce l'enjeu de déployer un service public efficace dans un objectif de massification de la rénovation énergétique.

Au L. 232-2, le projet de texte souhaite harmoniser le service rendu aux ménages. Cela se traduit par l'obligation pour chaque guichet d'être en mesure d'informer, de conseiller et d'accompagner les ménages sur les différents volets d'un projet de rénovation énergétique (techniques, réglementaires, fiscaux et sociaux).

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts sur les entreprises**

L'impact sur les entreprises intervenant dans le secteur de la rénovation est positif puisque que l'objectif du texte est de massifier, par une meilleure information des consommateurs, le nombre de rénovations énergétiques réalisées.

### **4.2.2. Impacts sur les particuliers**

Les évolutions proposées ont pour objet de répondre aux besoins des ménages d'être appuyé dans la réalisation de leurs travaux de rénovation énergétique. Cela se traduit par une meilleure couverture du territoire ce qui permet aux citoyens de solliciter plus facilement les conseillers FAIRE. L'offre de ces guichets est aussi étoffée en systématisant la possibilité d'être accompagné, et pas seulement conseillé.

D'autres actions en faveur de la dynamique territoriale de la rénovation sont renforcées.

## **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La mesure envisagée prévoit pas modifier la gouvernance du SPPEH. Les régions et les établissements de coopération intercommunaux portent principalement la mise en œuvre le SPPEH. Le présent projet de texte prévoit de renforcer l'échelle intercommunale sans toutefois créer une obligation nouvelle pour ces collectivités en terme de couverture de leur territoire.

De plus, l'action des EPCI doit être effectuée en articulation avec celle des régions. En effet, l'article L222-2 du code de l'environnement précise que les régions ont à leur charge de piloter le déploiement du service public, notamment par l'élaboration d'un plan de déploiement de ces

plateformes territoriales ainsi qu'un socle minimal en matière de conseils et préconisations. Elles participent à ce titre prioritairement au programme CEE « SARE ».

En cohérence avec le déploiement du programme « SARE », le projet de texte définit que chaque guichet doit proposer des actes d'information, de conseil et d'accompagnement aux ménages. Cela constitue une amélioration de l'offre de service, jusqu'à présent le socle de base était formé des seuls actes d'information et de conseil. Ces missions sont réalisées par 250 structures qui couvrent 95% du territoire, soit près de 64 millions de personnes. Le coût de ces deux missions a été évalué dans le cadre du programme « SARE » à 0,55€ par habitant sur la période 2021 à 2023. La couverture des zones blanches représente un coût supplémentaire de 1,65M€, dont la moitié est financé par les certificats d'économies d'énergie.

Le projet de texte prévoit aussi de généraliser l'offre d'accompagnement des ménages. Cette mission est aujourd'hui beaucoup moins répandue que les actes d'information et de conseil. Cette mission est réalisée par 150 structures qui couvrent 57% du territoire, soit près de 38 millions de personnes. Cette évolution nécessite une montée en compétence des conseillers qui devra être accompagnée par les collectivités territoriales. Le coût de cette mission a été évalué dans le cadre du programme « SARE » à 1,80€ par habitant sur la période 2021 à 2023. La couverture des zones blanches représente un coût supplémentaire de 52M€, dont la moitié est financé par les certificats d'économies d'énergie.

Les conventions territoriales du programme « SARE » comprennent une programme d'action permettant d'atteindre une couverture totale du territoire pour ces missions d'ici 2023.

#### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) fixe comme objectif de diminuer d'ici 2050 (par rapport à 2012) de 87% les émissions de GES du secteur du bâtiment, responsable à lui seul du quart des émissions de GES de la France. La consommation d'énergie pour le chauffage des bâtiments existants constitue le plus grand gisement de réduction des émissions de GES du secteur. En effet, avec 30% des consommations finales d'énergie, les logements consomment davantage d'énergie que les industries et presque autant que le secteur des transports. Également contributeurs de 14,5% des émissions nationales de CO2 (principalement dues au chauffage), le secteur résidentiel constitue de fait un gisement important d'économies d'énergie et de réduction de gaz à effet de serre.

Selon les chiffres 2015<sup>103</sup> du centre d'études et de recherches économiques sur l'énergie (Ceren), le premier poste de consommation énergétique des logements est le chauffage (près de

---

<sup>103</sup> [https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/2018-climat-air-energie\\_chiffres-cles-010354.pdf](https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/2018-climat-air-energie_chiffres-cles-010354.pdf)

60% de la consommation finale d'énergie des résidences principales), suivi par les appareils électriques (21%), l'eau chaude sanitaire (13%), et enfin la cuisson (7%). La consommation unitaire d'énergie par logement pour le chauffage a diminué de plus de 35% depuis 2000.

La mesure a pour ambition de massifier la rénovation énergétique, afin de réduire la consommation en énergie des logements. Elle n'a pas un impact sur les émissions directement quantifiable, mais en facilitant le parcours de rénovation, elle concourt ainsi à la mise en œuvre des orientations bâtiments-1 et 2 de la SNBC : "inciter à une rénovation de l'ensemble du parc existant résidentiel et tertiaire afin d'atteindre un niveau BBC équivalent en moyenne sur l'ensemble du parc", et "guider l'évolution du mix énergétique sur la phase d'usage des bâtiments existants et neufs vers une consommation énergétique totalement décarbonnée". La SNBC prévoit en effet un objectif annuel de 370 000 rénovations complètes équivalentes sur la période 2015-2030, ce qui nécessite d'encourager et de faciliter la rénovation de l'ensemble du parc.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le cadre du service public de la performance énergétique de l'habitat est applicable sur l'ensemble du territoire, dont les collectivités d'outre-mer.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Les modifications apportées ne nécessitent pas de textes réglementaires d'application.

## Article 44 – Plan pluriannuel de travaux – fonds de travaux

### 1. ÉTAT DES LIEUX

#### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le parc immobilier français compte environ 460 000 immeubles à usage total ou partiel d'habitation soumis au statut de la copropriété<sup>104</sup> défini par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1955 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, comportant environ 10,6 millions de lots constitutifs d'un logement<sup>105</sup>.

Les copropriétés peuvent être gérées par des syndics professionnels ou par des syndics bénévoles. Au 10 janvier 2021, les copropriétés immatriculées au registre des copropriétés se répartissent ainsi selon la nature des mandats de gestion :

- 277 834 copropriétés gérées par des syndics professionnels, soit 60% ;
- 30 288 copropriétés gérées par des syndics bénévoles, soit 7%
- 152 456 copropriétés pour lesquelles le mandat est expiré ou n'est pas déclaré ;
- 962 copropriétés ayant déclaré être en administration provisoire.

Compte-tenu des enjeux liés à la rénovation énergétique des bâtiments et au vieillissement du parc de logement, la question de l'anticipation des travaux et de leur financement apparaît cruciale pour les copropriétés, afin de prévenir des difficultés dont le coût peut être très lourd lorsqu'une copropriété a atteint un stade de dégradation trop important, aussi bien pour les copropriétaires que pour les différentes autorités publiques concernées.

Publié en 2012, le rapport Braye<sup>106</sup> indiquait que « le besoin d'intervention publique ne fera que progresser au cours des années qui viennent » et « plusieurs phénomènes se conjuguent qui sont de nature à faire basculer bon nombre de copropriétés dans les difficultés à plus ou moins brève échéance :

- tout d'abord, des besoins importants en travaux dans les années à venir, et un risque accru de dégradation et de dépréciation d'ensembles immobiliers qui ne parviendraient pas à se mettre à niveau : les copropriétés construites entre les années 50 à 80 (un peu moins de la

---

<sup>104</sup> Données issues du Registre national des copropriétés au 20 décembre 2020 : 458 835 copropriétés à usage total ou partiel d'habitation

<sup>105</sup> Données issues du Registre national des copropriétés au 1er novembre 2020 : 10 614 104 lots principaux à usage d'habitation

<sup>106</sup> Rapport présenté par Dominique Braye, Président de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), Janvier 2012

moitié du parc) nécessitent aujourd'hui des réinvestissements lourds et des travaux d'amélioration énergétique (40 à 70 milliards de travaux, selon une étude de l'Anah, pour les 10 ans à venir), cependant que les copropriétés plus anciennes rencontrent elles aussi des problèmes d'obsolescence technique ;

- des enjeux sociaux, notamment dans ces copropriétés fragiles les plus concernées par les enjeux techniques : les anciens copropriétaires sont remplacés par de nouveaux dont les moyens sont moindres, notamment des accédants dont le niveau d'endettement est à la limite du supportable, qui peuvent peiner à s'acquitter des charges courantes, et seront d'autant plus dans l'incapacité de faire face à des dépenses de travaux ;
- un modèle juridique et un mode de fonctionnement qui sont essentiellement bâtis pour accomplir des tâches de gestion courante sur des immeubles en assez bon état et sans autre problème particulier, mais qui présentent des limites lorsqu'il s'agit de prendre des décisions lourdes de conséquences, de mettre en œuvre des projets ou de réagir quand des difficultés surviennent. C'est l'équilibre de la copropriété qui peut alors se trouver menacé ».

Pour faciliter la réalisation de travaux dans les copropriétés et en anticiper le financement, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) a mis en place un dispositif à destination des immeubles en copropriété à usage total ou partiel d'habitation, qui repose sur 3 instruments :

- un diagnostic technique global, document d'information générale sur la situation de l'immeuble, dont la réalisation est une faculté ;
- un plan pluriannuel de travaux, document de programmation des travaux dans le temps, dont la réalisation est également facultative ;
- un fonds de travaux obligatoire, destiné au financement des travaux de la copropriété.

Le diagnostic technique global, dont la réalisation est votée à la majorité simple (majorité des voix des copropriétaires présents, représentés ou votant par correspondance – article 24 de la loi du 10 juillet 1965), comporte ainsi quatre volets : un relatif aux parties communes et équipements communs, un état de la situation au regard des obligations légales et réglementaires au titre de la construction et de l'habitation, une analyse des améliorations possibles de la gestion technique et patrimoniale de l'immeuble et un diagnostic de performance. Il fait également apparaître une évaluation sommaire du coût et une liste des travaux nécessaires à la conservation de l'immeuble, en précisant notamment ceux qui doivent être menés dans les dix prochaines années.

Son contenu est présenté à l'assemblée générale des copropriétaires qui peut alors décider de l'élaboration d'un plan pluriannuel de travaux, afin d'organiser la programmation des différents travaux dans le temps.

Enfin, pour anticiper le financement des travaux résultant des travaux prescrits par les lois et règlements et des travaux qui ne sont pas couverts par le budget prévisionnel (c'est-à-dire les

travaux qui ne relèvent pas de la gestion courante), un fonds de travaux doit être mis en place dans les copropriétés à destination partielle ou totale d'habitation de plus de cinq ans. Toutefois, lorsque l'immeuble comporte moins de 10 lots, le syndicat des copropriétaires peut décider de ne pas constituer un fonds de travaux par une décision unanime de l'assemblée générale. Le fonds est alimenté par une cotisation annuelle obligatoire versée par les copropriétaires sur la base du budget prévisionnel et dont le montant ne peut être inférieur à 5 % de ce budget. La loi prévoit que, lorsque le montant du fonds de travaux dépasse le montant du budget prévisionnel, l'assemblée générale se prononce sur l'élaboration du plan pluriannuel de travaux et sur la suspension des cotisations au fonds de travaux, en fonction des décisions prises par l'assemblée générale sur le plan pluriannuel de travaux.

Par l'ordonnance n° 2019-1101 du 30 octobre 2019 portant réforme du droit de la copropriété des immeubles bâtis, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2020, une réforme globale du droit de la copropriété est intervenue, visant à simplifier et améliorer le fonctionnement des copropriétés. Toutefois, cette ordonnance n'a pas modifié le dispositif créé par la loi ALUR et devant concourir à conserver les immeubles en bon état et à améliorer leur performance énergétique.

## **1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Les comparaisons des différentes législations nationales relatives aux travaux de rénovation et à leur financement sur le long terme sont peu aisées car l'organisation des copropriétés et le mécanisme de prises de décisions dans chaque pays correspondent, soit à un statut spécifique, soit à l'existence de bonnes pratiques qui ne sont assises sur aucune réglementation, et laissées à la liberté contractuelle des copropriétaires.

Rendu en décembre 2019, un rapport du PUCA<sup>107</sup> mentionne dans le droit belge une législation inspirée de la loi française, et notamment de la disposition relative au fonds de travaux non remboursable pour financer la réalisation de travaux

Selon le droit belge, l'association de copropriété ne peut avoir d'autre patrimoine que les meubles nécessaires à l'accomplissement de son objet, de sorte que la majeure partie de ce patrimoine consiste dans les contributions payées par les copropriétaires, ventilées entre un fonds de roulement et un fonds de réserve affecté principalement à la rénovation énergétique. Ce fonds de réserve, facultatif jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2019, a été ensuite rendu obligatoire afin de développer une perspective de travaux axée sur le long terme. Ainsi, l'association de copropriété doit constituer un fonds de réserve, au plus tard à l'issue d'une période de cinq ans

---

107 Après l'adoption de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), l'agence interministérielle du Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) a lancé en 2015 un appel à propositions de travaux de recherche et d'étude, ayant pour objet la réalisation de travaux d'amélioration des parties communes en copropriété dans le cadre de la transition énergétique.

suyvant la date de la réception provisoire des parties communes de l'immeuble, l'idée étant que le bâtiment neuf n'entraîne pas de rénovation. La contribution annuelle ne peut être inférieure à cinq pour cent de la totalité des charges communes ordinaires de l'exercice précédent. Enfin, l'association de copropriété peut, à une majorité des quatre cinquièmes des voix, décider de ne pas constituer ledit fonds de réserve. Le droit belge ne mentionne pas la programmation des travaux.

En Espagne, le gouvernement avait, en 1999, créé une dotation à un fond de réserve existant dans la copropriété, dans le but de réaliser les travaux de conservation et de réparation nécessaire à la conservation de la propriété, d'un montant d'au moins 5% du dernier budget ordinaire. Depuis 2019, la dotation au fond de réserve a été fixée à 10%, et est affectée aux travaux de conservation, réparation, réhabilitation.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Plus de cinq ans après son adoption, le dispositif issu de la loi ALUR semble insuffisant, à différents titres.

Tout d'abord, la situation des copropriétés a évolué.

Le vieillissement général du parc de logement nécessite de lourds investissements et la problématique des copropriétés dégradées est accrue (cf. AJDI 2020, p. 398, *La plasticité du droit de la copropriété*). Combinés aux impératifs de rénovation énergétique, qui ont été renforcés par la loi Energie-climat, il ne fait aucun doute que l'anticipation des travaux dans les copropriétés constitue un enjeu majeur et prioritaire.

Ensuite, la mise en œuvre pratique du dispositif permet de conclure à une efficacité limitée.

Le caractère facultatif du diagnostic technique global (DTG) et du plan pluriannuel de travaux, s'il permettait de ménager le droit de propriété, s'est heurté à la gouvernance propre aux copropriétés, où les décisions peuvent être difficiles à adopter (cf. AJDI 2020 p. 84, *La transition énergétique dans les copropriétés*).

Ainsi, le diagnostic technique global, dont le contenu est très étendu<sup>108</sup>, est perçu comme lourd et coûteux (en particulier dans les petites copropriétés, où l'effet « économie d'échelle » est moindre<sup>109</sup>) et a été peu utilisé, comme l'illustrent les tableaux ci-après :

Nombre de DTG réalisés entre 2017 et 2020 (quatre années) selon la taille des copropriétés

Nombre de DTG	Moins de 10 lots	11 à 49 lots principaux	50 à 199 lots	Plus de 200 lots
9000	0	6000	2500	500

Pourcentage de copropriétés ayant réalisé un DTG sur une base de 400 000 copropriétés entre 2017 et 2020 (quatre années)

Copropriétés existantes avec syndic professionnel	Copropriétés existantes sans syndic professionnel
2,25%	0 % (Copropriétés de moins de 10 lots)

---

108 En application de l'article L. 731-1 du code de la construction et de l'habitation, ce diagnostic technique global comporte :

- 1° Une analyse de l'état apparent des parties communes et des équipements communs de l'immeuble ;
- 2° Un état de la situation du syndicat des copropriétaires au regard des obligations légales et réglementaires au titre de la construction et de l'habitation ;
- 3° Une analyse des améliorations possibles de la gestion technique et patrimoniale de l'immeuble ;
- 4° Un diagnostic de performance énergétique de l'immeuble tel que prévu aux articles L. 134-3 ou L. 134-4-1 du présent code. L'audit énergétique prévu au même article L. 134-4-1 satisfait cette obligation.

Il fait apparaître une évaluation sommaire du coût et une liste des travaux nécessaires à la conservation de l'immeuble, en précisant notamment ceux qui devraient être menés dans les dix prochaines années.

109 En juin 2018, selon les données du registre des copropriétés :

- 2 % des copropriétés comprennent plus de 200 lots à usage de commerce, de logement ou de bureau ;
- 21 % des copropriétés comprennent entre 50 et 199 lots à usage de commerce, de logement ou de bureau ;
- 77 % comprennent moins de 50 lots à usage de commerce, de logement ou de bureau.

## Coût d'un DTG110

Moins de 10 lots	11 à 49 lots principaux	50 à 199 lots principaux	Plus de 200 lots principaux
2500 €	4500 €	8500 €	10 000 € et plus

Si, à la différence du diagnostic technique global et du plan pluriannuel de travaux restés facultatifs, le caractère obligatoire du fonds de travaux a nettement favorisé son adoption dans une majorité de copropriétés (73 % des syndicats déclarent la constitution d'un fonds de travaux (cf. détail ci-après), il apparaît néanmoins que le montant de la cotisation, corrélé au budget prévisionnel, est déconnecté du besoin de travaux sur le bâti et que les possibilités actuelles d'utilisation du fonds ne sont pas suffisamment orientées vers la réponse à ces besoins.

### **Nombre de copropriétés immatriculées au registre des copropriétés disposant d'un fonds de travaux**

Les données issues du registre des copropriétés au 20 décembre 2020 montrent que sur les 458 835 copropriétés immatriculées :

- 258 763 copropriétés ont déclaré un fonds de travaux d'un montant supérieur à 0€ (56%) ;
- 124 145 ont déclaré un fonds de travaux d'un montant de 0€ (27%) ;
- 75 926 copropriétés (17%) n'ont pas renseigné cette donnée, facultative lors d'une immatriculation faite par le notaire (immatriculation d'office ou nouvelle copropriété), obligatoire lors de la mise à jour annuelle.

### **Concernant les 179 471 copropriétés de moins de 10 lots principaux (fonds de travaux non obligatoire) :**

- 61 220 (34%) ont déclaré un fonds de travaux supérieur à 0€ ;
- 60 862 (34%) ont déclaré un fonds de travaux d'un montant de 0€ ;
- 57 389 (32%) n'ont pas renseigné cette donnée.

---

<sup>110</sup> Ces coûts n'intègrent ni étude thermique ni analyse de la performance énergétique de la copropriété. Le coût lié à l'analyse de la performance énergétique ne dépend pas du nombre de lots mais des caractéristiques techniques de la copropriété. Pour une étude DTG globale intégrant une étude thermique, le coût de la prestation est généralement doublé.

La réalisation d'un DTG comprend plusieurs phases : l'inspection sur site, l'analyse réglementaire, l'établissement d'un rapport (comprenant une liste des travaux à effectuer et un chiffrage sommaire) et la présentation du DTG devant l'assemblée générale).

Concernant les 224 042 copropriétés de 10 à 49 lots principaux :

- 157 911 (70%) ont déclaré un fonds de travaux supérieur à 0€ ;
- 51 363 (23%) ont déclaré un fonds de travaux d'un montant de 0€ ;
- 14 768 (7%) n'ont pas renseigné cette donnée.

Concernant les 52 025 copropriétés de 50 à 199 lots principaux :

- 37 130 (71%) ont déclaré un fonds de travaux supérieur à 0€ ;
- 11 249 (22%) ont déclaré un fonds de travaux d'un montant de 0€ ;
- 3 646 (7%) n'ont pas renseigné cette donnée.

Concernant les 3 296 copropriétés de 200 lots principaux et plus :

- 2 502 (76%) ont déclaré un fonds de travaux supérieur à 0€ ;
- 671 (20%) ont déclaré un fonds de travaux d'un montant de 0€ ;
- 123 (4%) n'ont pas renseigné cette donnée.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Face au vieillissement du parc des copropriété, il apparaît indispensable de garantir la sauvegarde des immeubles en copropriété ainsi que la santé et la sécurité des habitants, et de favoriser leur rénovation énergétique, à travers la programmation des travaux dans le temps et le financement anticipé de leur coût<sup>111</sup>.

Pour cela, le dispositif proposé prévoit d'abord, sur la base d'une analyse du bâti et des équipements de l'immeuble, et, le cas échéant, d'un diagnostic de performance énergétique, l'obligation de faire réaliser un projet de plan pluriannuel de travaux qui permettra aux copropriétaires de décider, en toute connaissance de cause, des travaux à réaliser. A partir de ce document, conçu comme un outil de diagnostic, d'information et de proposition de programmation de travaux, le syndicat des copropriétaires dispose de tous les éléments utiles pour décider des travaux à réaliser.

Le dispositif proposé tend également à renforcer l'efficacité du fonds de travaux afin de faciliter la prise de décision et le financement des travaux : il devient une réserve financière permanente, dont l'utilisation est ciblée de manière plus précise et dont le montant de cotisation est davantage corrélé au besoin réel de travaux.

---

<sup>111</sup> Les logements en copropriété sont majoritairement situés dans des immeubles dont la conception est antérieure à la première réglementation thermique puisque, en 2019, 24,8 % des logements sont situés dans des copropriétés construites avant 1949 et 27 % dans des copropriétés construites entre 1949 et avant 1974.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Seule l'option législative pouvait être retenue par le gouvernement dans la mesure où le dispositif actuel est prévu à l'article 14-2 de la n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Dans ce cadre législatif, compte-tenu des enjeux liés à la rénovation énergétique des bâtiments et au vieillissement du parc de logements, plusieurs solutions ont été envisagées.

L'obligation faite aux copropriétaires d'adopter un plan pluriannuel de travaux aurait pu être retenue. Cette option avait en effet l'avantage d'inciter fortement les copropriétaires à réaliser des travaux.

Toutefois, cette solution aurait pu être considérée comme une atteinte au droit de propriété disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi, et une atteinte au principe de la libre disposition des biens.

Le gouvernement a choisi une autre alternative, plus respectueuse du droit de propriété, qui consiste à rendre obligatoire, non plus l'adoption d'un plan pluriannuel de travaux mais uniquement l'élaboration d'un projet de plan.

Cette obligation favorise l'information objective des copropriétaires sur l'état du bâti. Une fois informés, ceux-ci peuvent, en toute connaissance de cause, décider de planifier les travaux nécessaires à la préservation de leur copropriété.

S'agissant de l'assiette de la cotisation au fonds de travaux devant contribuer au financement des travaux à réaliser, une hypothèse envisagée était de la corréler au montant des travaux identifiés dans le projet de plan pluriannuel de travaux élaboré par un tiers ayant les compétences requises, avant toute approbation par l'assemblée générale des copropriétaires ;

Cette solution présentait toutefois l'inconvénient majeur de ne pas prendre en compte la situation financière et l'avis des copropriétaires sur les travaux à réaliser.

Le gouvernement a donc opté pour une cotisation assise sur un plan pluriannuel de travaux discuté et adopté en assemblée générale.

### 3.2. OPTION RETENUE

Le dispositif retenu par le gouvernement répond à la double nécessité d'une part de garantir la sauvegarde des immeubles en copropriété et de favoriser leur rénovation énergétique, à travers la programmation dans le temps des travaux sur la base d'un plan prévisionnel de travaux et d'autre part de prévoir le financement anticipé de leur coût par le biais d'une cotisation au fonds de travaux ?

S'agissant du plan pluriannuel de travaux, le dispositif qui est proposé repose sur une obligation pour les immeubles de plus de 15 ans de faire réaliser un projet de plan sur la base d'une analyse du bâti et des équipements de l'immeuble, et le cas échéant d'un diagnostic de performance énergétique.

Ce projet de plan doit être réalisé par un tiers ayant des compétences en bâtiment (thermique, gros œuvre, normes de sécurité...). Toutefois, les copropriétés ayant déjà réalisé un diagnostic technique global ayant conclu à l'absence de nécessité de réaliser des travaux dans les dix années à venir, pendant la période de validité de ce diagnostic sont dispensées de cette obligation.

A travers cette obligation d'élaborer un projet de plan pluriannuel de travaux, il s'agit d'assurer une bonne information des copropriétaires sur l'état de l'immeuble, au regard de sa sauvegarde, de la sécurité et de la santé des occupants et des possibilités d'amélioration énergétique.

Outre ces travaux, ce projet de plan précise le coût estimatif des travaux et une hiérarchisation de ceux-ci ainsi qu'un échéancier des travaux à réaliser dans les 10 ans.

L'ensemble des questions qui aboutissent à la réalisation des travaux sont soumises à l'approbation des copropriétaires réunis en assemblée générale et relèvent de majorités différentes au regard de l'impact qu'elles ont :

- les modalités d'élaboration du projet de plan pluriannuel de travaux relèvent de la majorité simple (majorité des voix des copropriétaires présents, représentés ou ayant voté par correspondance) ;
- l'adoption du plan relève de la majorité absolue (majorité des voix de tous les copropriétaires) ;
- les travaux sont adoptés selon la majorité qui leur est applicable, en fonction de leur nature.

La réalisation des travaux a pour corollaire la nécessaire constitution d'une réserve financière, sous forme d'une cotisation annuelle au fonds de travaux. Cette cotisation permet, le moment venu, de financer les travaux votés par les copropriétaires lors de l'assemblée générale.

Ainsi, et pour tous les immeubles à destination totale ou partielle d'habitation de plus de 10 ans, les copropriétaires versent au fonds de travaux au minimum l'équivalent de 5 % du budget prévisionnel, comme la réglementation actuelle le prévoit.

De surcroît, lorsque les copropriétaires décident lors d'une assemblée générale d'adopter un plan pluriannuel de travaux, le montant de la cotisation ne peut également être inférieur à 2,5 % du montant estimatif des travaux prévus dans ce plan.

Enfin, une suspension de la cotisation est possible par un vote de l'assemblée générale lorsque son montant atteint un certain seuil :

- en l'absence de plan pluriannuel de travaux adopté : dès que le montant du fonds de travaux atteint un montant qui excède celui du budget prévisionnel ;
- si un plan a été adopté : lorsque le montant du fonds de travaux excède 50 % du montant des travaux prévus par le plan adopté et le montant du budget prévisionnel.

Cette cotisation a pour finalité de financer une liste de dépenses ou de travaux restreinte par rapport au dispositif actuel et en lien avec l'objet du plan pluriannuel de travaux. Ainsi sont concernés, l'élaboration du plan pluriannuel de travaux ou du diagnostic technique global, les travaux prévus dans le plan adopté, mais également les travaux urgents et les travaux nécessaires à la préservation de la santé et de la sécurité des occupants.

Lorsque les décisions de réaliser des travaux de rénovation énergétique seront prises, les copropriétés pourront disposer des sommes déposées sur le fonds de travaux et compléter le financement avec un prêt et les aides financières et fiscales, mises en place notamment dans le cadre du Plan de relance, telles que « MaPrimeRénov' » (montant forfaitaire sans conditions de ressources jusqu'à 3750 € par logement, cumulable sous conditions de ressources avec un complément d'aide), les certificats d'économie d'énergie, l'éco-prêt à taux zéro ou la TVA à taux réduit.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

L'article 14-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis est modifié ; l'article 14-2 de la même loi est remplacé par deux articles : un article 14-2 nouveau et un article 14-2-1 nouveau.

Aux articles L. 253-1-1 et L. 443-14-2 du code de la construction et de l'habitation, la référence à l'article 14-2 de la loi du 10 juillet 1965 est remplacée par la référence à l'article 14-2-1 de la même loi. L'article L. 721-2 du code la construction et de l'habilitation est modifié.

Le dernier alinéa de l'article L. 731-1 et l'article L. 731-2 du code de la construction et de l'habitation sont réécrits. L'article L. 731-3 du même code est abrogé.

Au 1° bis de l'article 2374 du code civil et à l'article 3 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, la référence à l'article 14-2 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 est remplacée par la référence à l'article 14-2-1 de la même loi.

Au a quater du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts, la référence au I de l'article 14-2 est supprimée.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

Deux catégories d'entreprises sont concernées : les entreprises assurant la gestion et l'administration des immeubles en copropriété et les entreprises qui seront amenées à réaliser les projets de plan pluriannuel de travaux.

Pour les gestionnaires et administrateurs de copropriété, le syndic devra assumer tout ou partie des missions suivantes :

- mettre à l'ordre du jour de l'assemblée générale les modalités de réalisation du projet de plan pluriannuel de travaux ;
- mettre à l'ordre du jour de l'assemblée générale l'adoption d'un plan pluriannuel de travaux et exécuter le cas échéant les décisions qui en résultent.

La mise à l'ordre du jour de la réalisation d'un projet de plan pluriannuel de travaux, de son adoption ultérieure par l'assemblée générale, de la réalisation effective des travaux subséquents, ne relève pas d'une charge nouvelle pour le syndic de copropriété mais d'un ordonnancement et d'une régulation de l'obligation qui lui incombe de pourvoir à l'entretien de l'immeuble. De plus, l'exécution des décisions de l'assemblée générale, en aval de l'adoption éventuelle d'un plan, est une charge essentiellement relative et contingente de l'état de l'immeuble et des décisions de la copropriété, sans lien avec les mesures présentées. Le suivi de travaux donne en toute hypothèse lieu à la fixation conventionnelle d'honoraires spécifiques de nature à pallier la charge induite par la mesure. Dès lors, la commande d'un projet de plan et la communication du projet de plan aux copropriétaires en amont d'une assemblée générale peuvent être considérées comme les seules charges inhérentes à la mesure : mais elles relèvent de la mission générale de gestion et d'administration du syndic de copropriété et n'impliquent pas de travaux de conception ou de suivi accrus au regard des mécanismes existants.

En conclusion, l'amélioration de la gestion des fonds de toutes les copropriétés par un préfinancement prudentiel et la planification des travaux d'entretien des immeubles en copropriété ne revêtent pas une complexité technique, juridique ou financière significative et permettront notamment de faciliter les conditions d'exécution de la mission d'un syndic.

Pour répondre aux demandes des syndicats de copropriétaires, les entreprises prestataires des projets de plans pluriannuels de travaux vont devoir apporter la preuve de leur qualification, et le cas échéant de leur expérience, dans les conditions équivalentes à celles requises pour les entreprises prestataires du diagnostic technique global.

Des mesures d'application dans le temps, selon des seuils calculés en nombre de lots, sont prévues afin de permettre à ces entreprises de s'organiser et ainsi d'éviter « l'effet d'entonnoir » aux différentes échéances : les obligations nouvelles relatives au plan pluriannuel de travaux et au fonds de travaux entrent en vigueur le 1er janvier 2023 pour les copropriétés de plus de 200 lots (soit 5 % des syndicats de copropriétés immatriculés sur le registre des copropriétés) qui, si la loi est publiée en 2021 bénéficient de 2 années pleines pour mettre en place un plan pluriannuel de travaux. Les copropriétés comportant entre 51 et 200 lots, (soit 25 % des copropriétés immatriculées) bénéficieront d'une année supplémentaire et encore une année supplémentaire pour les copropriétés comportant moins de 51 lots (soit 70% des copropriétés immatriculées).

#### **4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

**1.** Il convient tout d'abord d'estimer le coût qui sera supporté par les copropriétaires pour l'élaboration du projet de plan pluriannuel de travaux, laquelle devient obligatoire.

S'agissant d'un document nouveau, cette évaluation n'est pas aisée, d'autant que le coût de cette prestation est en effet dépendant des tarifs pratiqués par le prestataire choisi et de l'étendue des analyses commandées, sur un secteur d'activité à naître.

En toute hypothèse, le projet de plan pluriannuel de travaux devra :

- être établi par une personne disposant de compétences requises pour l'établissement du DTG mentionné à l'article L. 731-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- comporter une liste de travaux, leur hiérarchisation, une estimation du montant de leur coût et un échéancier sur 10 années.

De par ce contenu, consacré à l'état du bâti et par suite plus resserré que celui du diagnostic technique global (qui intègre en plus une analyse des améliorations possibles de la gestion technique et patrimoniale de l'immeuble et un état de la situation du syndicat de copropriétaires

au regard des obligations légales et réglementaires), le coût du projet de plan pluriannuel de travaux pourra être inférieur au coût du diagnostic technique global.

Il apparaît que le contenu du projet de plan pluriannuel de travaux est proche de celui du diagnostic technique obligatoire avant toute mise en copropriété, qui existait jusqu'en 2014<sup>112</sup>.

Ce diagnostic technique portait ainsi constat de l'état apparent de la solidité du clos et du couvert et de celui de l'état des conduites et canalisations collectives ainsi que des équipements communs et de sécurité. Il conduisait ainsi à l'inspection de l'infrastructure et de la superstructure du bâtiment, des désordres affectant les façades (fissures, décollements), du couvert et des charpentes, des aménagements intérieurs communes, des installations électriques, des équipements communs de sécurité, etc.

Le coût de cette prestation peut donc valablement servir de référence pour estimer le coût d'élaboration du projet de plan pluriannuel de travaux.

Estimation du coût du projet de plan pluriannuel de travaux, n'intégrant pas le coût du DPE, en fonction de la taille des copropriétés :

Moins de 10 lots	De 11 à 49 lots	De 50 à 199 lots	Plus de 200 lots
960 € HT	1 920 € HT	3 600 € HT	SUR DEVIS

2. Ce coût doit également être rapporté aux économies potentiellement réalisées par les copropriétaires.

S'il n'est pas possible d'être exhaustif, il est toutefois possible de faire état de l'action de l'ANAH en matière de rénovation énergétique entre 2014 et 2020.

Année	Nombre de logements/ de copropriétés concernés	Gain énergétique moyen	Observations
2014	37 copropriétés 2197 logements	55,9 %	Dont 14 copropriétés financées en sortie de passoire énergétique soit 398 logements avec un gain énergétique moyen de 61%

<sup>112</sup> Voir l'article 58 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové qui a abrogé, au profit du diagnostic technique global, l'article L. 111-6-2 du code de la construction et de l'habitation introduit par l'article 74 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

2015	69 copropriétés financées 2205 logements	51 %	Dont 17 copropriétés financées en sortie de passoire énergétique soit 317 logements pour un gain énergétique moyen de 56%
2016	47 copropriétés financées pour 2096 logements	46 %	Dont 20 copropriétés financées en sortie de passoire énergétique soit 619 logements avec un gain énergétique moyen de 49%
2017	78 copropriétés financées pour 4 527 logements	46 %	Dont 27 copropriétés en sortie de passoire énergétique soit 769 logements avec un gain énergétique moyen de 54%
2018	110 copropriétés financées pour 7 487 logements	47 %	Dont 31 copropriétés en sortie de passoire énergétique soit 1 217 logements avec un gain énergétique moyen de 60%
2019	67 copropriétés financées pour 4 215 logements	47 %	Dont 8 copropriétés en sortie de passoire énergétique soit 326 logements avec un gain énergétique moyen de 55%

**3.** Il convient ensuite d'évaluer le coût de la nouvelle cotisation annuelle au fonds de travaux.

Lorsqu'un plan pluriannuel de travaux est adopté, cette dernière est au moins égal à 2,5 % des travaux prévus dans le plan adopté et ne peut également être inférieure à 5% du budget prévisionnel de la copropriété, ce dernier montant minimal étant égal à celui fixé par la loi ALUR.

Lorsqu'aucun plan n'est adopté, le montant minimal de la cotisation au fonds de travaux ne peut être inférieur à 5% du budget prévisionnel. En fonction du budget prévisionnel moyen des copropriétés en fonction de leur taille, le montant moyen de la cotisation annuelle des copropriétés au fonds de travaux peut être ainsi estimé :

Taille de la copropriété	Montant moyen du budget prévisionnel <sup>113</sup>	Montant moyen de la cotisation annuelle au fonds de travaux à 5%	Montant moyen de la cotisation annuelle de la copropriété au fonds de travaux à 10%
<b>Moins de 10 lots</b>	6 749 €	337 €	675 €
<b>De 10 à 49 lots</b>	30 809 €	1 540 €	3 080 €
<b>De 50 à 199 lots</b>	130 483 €	6 525 €	13 050 €
<b>Plus de 200 lots</b>	529 516 €	26 475 €	52 950 €

<sup>113</sup> Données issues du Registre national des copropriétés au 1er novembre 2020

Le montant de la cotisation au fonds de travaux doit ensuite être réparti entre l'ensemble des copropriétaires en fonction de leurs quote-parts de partie communes.

#### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Le réchauffement climatique, comme la hausse des prix de l'énergie, ont suscité une prise de conscience collective en faveur d'une plus grande efficacité énergétique et un renforcement des politiques publiques.

Au niveau mondial tout d'abord, l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 entend renforcer la réponse mondiale à la menace du changement climatique en maintenant l'augmentation de la température mondiale à un niveau bien inférieur à 2 degrés Celsius par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre les efforts pour limiter encore davantage l'augmentation de la température à 1,5 degré Celsius.

Au niveau européen ensuite, après l'initiative « 20-20-20 », de nouveaux objectifs à l'horizon 2030 ont été fixés par les chefs d'État et de gouvernement de l'UE : une réduction des émissions de gaz à effet de serre d'« au moins 40 % » au niveau communautaire entre les niveaux de 2030 et de 1990 ; une augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale de l'UE à hauteur de 27 % en 2030 ; une réduction de 27 % la consommation d'énergie par rapport aux scénarios de consommation estimée pour 2030.

En France, le secteur du bâtiment génère 25% des émissions nationales de gaz à effet de serre et le secteur résidentiel représente 41,8 % de la consommation énergétique finale en 2016, devant le tertiaire (24 %) et l'industrie (26 %). Par ailleurs, sur un parc national d'environ 36,3 millions de logements, parmi lesquels 28 % en copropriété, il existe aujourd'hui 7,2 millions de logement en classe énergie E. Enfin le parc des logements en copropriété vieillit : 24,8 % a été construit avant 1949 et 51,8 % avant 1974. Au total, les logements en copropriété sont donc majoritairement situés dans des immeubles dont la conception est antérieure à la première réglementation thermique.

Dans ce contexte, le secteur du bâtiment, qui émet plus de 123 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>, constitue un domaine clé dans la lutte contre le réchauffement climatique et la transition énergétique, à travers notamment la rénovation des logements existants.

Le dispositif proposé n'a pas un impact directement quantifiable sur les émissions de GES, mais il permettra de favoriser la réalisation de travaux d'amélioration énergétique des immeubles en copropriété et pourra ainsi contribuer à atteindre les objectifs de lutte contre le réchauffement climatique et de transition énergétique.

En effet, en facilitant le parcours et le financement de la rénovation, cette mesure concourt à la mise en œuvre des orientations bâtiments-1 et 2 de la SNBC : "inciter à une rénovation de l'ensemble du parc existant résidentiel et tertiaire afin d'atteindre un niveau BBC équivalent en moyenne sur l'ensemble du parc", et "guider l'évolution du mix énergétique sur la phase d'usage des bâtiments existants et neufs vers une consommation énergétique totalement décarbonnée". La SNBC prévoit un objectif annuel de 370 000 rénovations complètes équivalentes sur la période 2015-2030, ce qui nécessite d'encourager et faciliter la rénovation de l'ensemble du parc.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières, dont l'avis est obligatoire sur l'ensemble des projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la copropriété a été consulté.

Ont également été consultés le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique, le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Afin de réguler dans le temps les obligations nouvelles, notamment celle liée à l'élaboration d'un plan pluriannuel de travaux, et de permettre à la filière de professionnels concernés de s'organiser, des mesures transitoires sont prévues.

Ainsi, le présent article entrera en vigueur :

- Le 1<sup>er</sup> janvier 2023, pour les copropriétés comprenant plus de 200 lots à usage de logements, de bureaux ou de commerces ;
- Le 1<sup>er</sup> janvier 2024, pour les copropriétés comprenant un nombre de lots à usage de logements, de bureaux ou de commerces compris entre 51 et 200 ;
- Le 1<sup>er</sup> janvier 2025, pour les copropriétés comprenant moins de 51 lots à usage de logements, de bureaux ou de commerces. Par exception, il s'agira du :
  - Le 1<sup>er</sup> janvier 2024 lorsque le syndicat des copropriétaires comprend plus de 200 lots à usage de logements, de bureaux ou de commerces ;

- Le 1<sup>er</sup> janvier 2025 lorsque le syndicat des copropriétaires comprend un nombre de lots à usage de logements, de bureaux ou de commerces compris entre 51 et 200 ;
- Le 1<sup>er</sup> janvier 2026 lorsque le syndicat des copropriétaires comprend au plus 50 lots à usage de logements, de bureaux ou de commerces.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article sera applicable de plein droit dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73, y compris à Mayotte.

En vertu, respectivement, des articles LO 6213-1 et LO 6214-3 (2° du I), LO 6313-1 et LO 6314-3 (1° du II) et LO 6413-1 et LO 6414-1 (3° du II) du code général des collectivités territoriales, l'article 42 ne peut pas s'appliquer à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon dès lors que la loi n'y relève plus de la compétence de l'Etat. La non-application de ces dispositions à chacune de ces trois collectivités n'appelle aucune rédaction particulière supplémentaire, ni aucune consultation de ces collectivités.

Ces dispositions ne seront pas applicables en Polynésie française, compétente en matière de droit de propriété en application de l'article 14 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, ni en Nouvelle-Calédonie en application du III de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

S'agissant de Wallis et Futuna, collectivité régie par le principe de « spécialité législative », le choix a été fait de ne pas étendre expressément les dispositions de l'article 43, bien que l'État soit compétent pour le faire<sup>114</sup>.

### **5.2.3. Textes d'application**

La liste des dépenses du syndicat pour travaux qui ne sont pas comprises dans le budget prévisionnel est fixée par décret en Conseil d'Etat.

---

<sup>114</sup> Dans cette collectivité, l'Etat est compétent en matière de droit civil et de droit commercial, à l'exception des règles civiles coutumières et de réglementation des marchés intérieurs.

# **Article 45 – Harmonisation des dispositions législatives sur la performance énergétique des logements et Réforme du régime de vérification et de contrôle de l’application des règles de construction**

## **1. ÉTAT DES LIEUX**

### **Performance énergétique et des dispositions associées**

Les dispositions du domaine de la loi faisant intervenir explicitement un niveau de performance énergétique se réfèrent dans le droit actuel au seuil de 330 kWh/m<sup>2</sup>/an en énergie primaire correspondant à la limite actuelle du diagnostic de performance énergétique (DPE) entre les étiquettes E et F qualifiant un logement à consommation énergétique excessive, plus couramment dénommé « passoire thermique ».

Les dispositions les plus récentes ont été fixées par la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l’énergie et au climat (LEC) qui a inscrit dans ses priorités l’éradication des « passoires thermiques » qu’elle a définies provisoirement comme les logements dont la consommation conventionnelle en énergie primaire est supérieure à 331 kWh/m<sup>2</sup>/an.

La LEC soumet notamment ces logements aux mesures suivantes, d’application progressive entre 2021 et 2028 :

- Suppression de la possibilité de révision du loyer en cas de travaux si les travaux réalisés ne permettent pas d’atteindre la sortie de l’état de passoires thermiques, dans le cas de logements situés en zones tendues ou susceptibles de faire l’objet d’une contribution du locataire au partage des économies de charges (2021)
- Obligation d’information sur l’obligation de rénovation de ces logements d’ici le 1er janvier 2028 (2022)
- Obligation de réalisation d’un audit énergétique à l’occasion de toute vente ou mise en location (2022)
- Définition des conséquences du non-respect de l’obligation de rénovation de ces logements à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2028 (2023)
- Obligation de rénovation de ces logements (2028)
- Obligation d’information sur le non-respect de l’obligation de rénovation de ces logements (2028).

Dans d’autres codes et au sein de différents textes législatifs (dont loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, loi n° 89-462 du 6 juillet 1989

tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, ...), il peut être fait référence à ce seuil de 330 kWh/m<sup>2</sup>/an.

L'article 15 de la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat prévoit une habilitation afin que la notion de bâtiments ou parties de bâtiments à usage d'habitation à consommation énergétique excessive fasse l'objet d'une définition et d'une harmonisation, exprimée en énergie finale et en énergie primaire, en prenant en compte la zone climatique et l'altitude. Actuellement, cette définition est uniquement en énergie primaire et est indépendante de la localisation du logement. Le gouvernement avait alors souhaité que la définition d'un logement « passoire thermique » prenne en compte la consommation énergétique à l'échelle du bâtiment, et donc se réfère aussi à l'énergie finale. Par amendement, le législateur avait prévu que cette définition intègre la zone climatique et l'altitude.

Ces travaux présentent un lien étroit avec la réforme du DPE et son processus de fiabilisation engagé depuis 2018 (cadre des articles L. 134-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation en vigueur). En effet, la définition de logement à consommation énergétique excessive s'appuiera sur le DPE (limite entre les étiquettes E et F), outil aujourd'hui largement connu du grand public et qui sera rendu opposable au 1er juillet 2021 sur le fondement de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « loi ELAN ».

Plusieurs scénarios sont à l'étude pour définir les classes de performance, et non seulement celle correspondant aux « passoires thermiques » : en énergie primaire comme c'est le cas actuellement, en énergie finale et en énergie primaire, en énergie finale non renouvelable et en énergie primaire, en émissions de gaz à effet de serre pour les besoins de consommation énergétique et en énergie primaire, ... Seul un scénario pour lequel une définition de la « passoire thermique » serait en énergie primaire et en énergie finale, et intégrerait la localisation du logement (zone climatique et latitude), serait compatible avec l'ordonnance prévue par l'article 15 de la LEC.

### **Le contrôle du respect des règles de construction (CRC) : une mission régalienne assise sur un régime de police judiciaire**

Le CRC est aujourd'hui une mission de contrôle régalien effectuée par des agents commissionnés et assermentés au titre des articles L. 181-1 à L.186-8 du code de la construction et de l'habitation. Ils constatent les infractions aux règles établies par ce même code sous l'autorité du procureur de la République.

En cas de constat de non-conformité, les contrôleurs dressent un procès-verbal au contrevenant, généralement le maître d'ouvrage, et l'adressent au procureur. En pratique, les services déconcentrés engagent la plupart du temps, avec l'accord du procureur, une procédure de médiation avec le maître d'ouvrage afin que ce dernier remette en conformité son opération. En

cas d'absence ou d'impossibilité de remise en conformité, et selon la gravité des non-conformités persistantes, le procureur peut engager des poursuites à l'encontre du maître d'ouvrage. Néanmoins, moins de 1% des dossiers font l'objet d'un jugement correctionnel.

Environ 600 contrôles sont recensés chaque année (en augmentation ces dernières années) ce qui représente chaque année environ 5,5 à 10% des opérations de deux logements ou plus. Par exemple sur les années en 2017-2018, 7,5% des opérations de deux logements ou plus ont été contrôlées soit environ 10% des logements les 1237 contrôles recensés représentaient 55 000 logements soit 8,6% des logements collectifs et individuels groupés. Ces chiffres sont remontés de l'outil SaLiCoRN (Saisie en Ligne de Contrôle de la Réglementation Nationale) par les services déconcentrés du MTE (DREAL) et le Cerema. Ils représentent 70% des contrôles réalisés chaque année, tous les contrôles n'étant pas systématiquement saisis dans l'outil.

Plus de 80% des opérations contrôlées présentent au moins une non-conformité et font l'objet à ce titre d'un procès-verbal. Certaines rubriques présentent d'ailleurs des taux de non-conformité plus élevées que d'autres : par exemple 80% des opérations sont non-conformes à la rubrique accessibilité contre 50% pour la rubrique sécurité incendie<sup>115</sup>. Le contrôle des règles de construction permet de lever la plupart de ces non-conformités et contribue ainsi à l'amélioration de la qualité de la construction. Les contrôles ont également une portée pédagogique.

L'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre Ier du code de la construction et de l'habitation a confié aux services actuellement chargés du contrôle du respect des règles de construction un pouvoir de police administrative afin de contrôler et sanctionner le respect de la procédure de mise en œuvre des solutions d'effet équivalent. Ce dispositif est pris sur le fondement de l'article 49 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (dite loi ESSOC) qui habilite le Gouvernement à prendre des mesures visant à « *faciliter la réalisation des projets de construction, d'une part, en prévoyant la possibilité de plein droit pour le maître d'ouvrage de bâtiments de satisfaire à ses obligations en matière de construction s'il apporte la preuve qu'il parvient, par les moyens qu'il entend mettre en œuvre, à des résultats équivalents à ceux découlant de l'application des normes de référence et, d'autre part, en adoptant une rédaction des règles de construction applicables propre à l'éclairer sur les obligations qui lui incombent, notamment par l'identification des objectifs poursuivis* ».

D'autres dispositifs permettent aussi de contrôler le respect de la réglementation de la construction.

**Le contrôle technique de la construction (CTC), une mission réalisée par des prestataires privés pour le compte des maîtres d'ouvrage**

---

<sup>115</sup> Ces chiffres sont à nuancer car dès lors qu'une non-conformité est détectée, l'opération est déclarée non-conforme, même si la non-conformité est mineure.

Le contrôleur technique émet un avis à la demande du maître d'ouvrage sur les aspects liés à la construction en matière de solidité et de sécurité des personnes, mais plus globalement de respect de la réglementation (art. L.111-23 du CCH). Il existe un champ de contrôle technique obligatoire (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ci-dessous). L'activité de contrôle technique est soumise à agrément de la part de l'Etat et est incompatible avec toute activité de conception, d'exécution et d'expertise d'un ouvrage (art. L.111-26 du CCH). Le maître d'ouvrage contracte une mission de contrôle technique dès la phase de dépôt du permis de construire. Le contrôleur technique est donc associé à la conception et à la réalisation de l'ouvrage.

### **Le régime d'attestations**

Lors du dépôt d'une demande de permis de construire et/ou au dépôt de la déclaration attestant l'achèvement des travaux (DAACT), le maître d'ouvrage doit communiquer, parmi les pièces constitutives du dossier, un certain nombre d'attestations de prise en compte des règles de construction (art. L.122-3 et L.122-7 à L.122-11 du CCH). Ce document est établi suivant les rubriques par plusieurs acteurs possibles tels un architecte distinct de celui de l'opération (accessibilité, acoustique), un contrôleur technique (parasismique, accessibilité, acoustique), un bureau d'étude (thermique, acoustique). Dans certains cas (assez limités), la délivrance de cette attestation fait l'objet d'une visite sur place par la personne en charge de vérifier le respect des règles de construction. Les attestations jouent essentiellement un rôle pédagogique d'information du maître d'ouvrage en amont de la réalisation du projet sur les règles à prendre en compte (en particulier quand l'attestation doit être jointe au permis de construire).

Dans le domaine de la réglementation thermique, l'attestation de prise en compte de la réglementation thermique (art. L. 122-8 du CCH) est fournie à la demande de permis de construire dans 2/3 des cas et à la DAACT dans 1/3 des cas. Les services de l'urbanisme examinent rarement la conformité de cette attestation.

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « loi ELAN » (article 57) a prévu que les attestations sur le respect des règles de construction jointes au dossier de demande de permis de construire soient restreintes à certains champs réglementaires en lien « *avec le droit de l'Union européenne, les règles relatives à l'utilisation des sols et à l'implantation, à la destination, à la nature, à l'architecture, aux dimensions et à l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords ainsi qu'avec des dispositions relatives à la salubrité ou à la sécurité publique* ». Compte tenu de cette disposition, les attestations techniques associées au dépôt d'une demande d'un permis de construire (pièce de fait exigée par les services de l'urbanisme des communes) sont à éviter dans la majeure partie des domaines techniques du code de la construction et de l'habitation.

La production de ces attestations est encadrée par la loi au Chapitre II : administratives (Articles L122-1 à L122-12) du Titre II : Encadrement de la conception, de la réalisation, de l'exploitation et des mutations des bâtiments (Articles L121-1 à L126-38) du Livre Ier (dispositions générales) du code de la construction et de l'habitation dans sa version en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2020 suite à l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles du CCH (dite ordonnance ESSOC II). Sont principalement concernées les attestations relatives aux règles de construction en matière de performance énergétique et environnementale, les attestations relatives à la prise en compte des règles concernant l'accessibilité et celles sur le respect des règles de prévention des risques sismiques et cycloniques

### **Articulation des dispositifs**

Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, ces régimes ont chacun un domaine d'application obligatoire selon les rubriques réglementaires et le type d'opération. Il est donc important de prendre en compte ces différents régimes lorsque l'on souhaite procéder à des modifications législatives.

Le régime d'attestations de la réglementation thermique s'appuie principalement sur la transposition de l'article 6 de la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments modifiée<sup>116</sup> dite directive DPEB) prévoit que : « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que les bâtiments neufs respectent les exigences minimales en matière de performance énergétique fixées conformément à l'article 4.* » et qu'ils « *veillent à ce que, avant le début de la construction des bâtiments neufs, il soit tenu compte de la faisabilité technique, environnementale et économique de systèmes de substitution à haute efficacité, s'ils sont disponibles.* »

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Concernant le I, il existe des dispositions à harmoniser au niveau de la loi, essentiellement les références explicites au seuil de 330 kWh/m<sup>2</sup>/an en énergie primaire pour définir un logement excessivement énergivore (diverses mentions dans le code de la construction et de l'habitation, loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, ...).

---

<sup>116</sup> Par la directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique

En cas de définition des seuils du DPE incompatible, il sera également nécessaire de légiférer par ordonnance pour procéder à la réécriture des références aux seuils de 330 kWh/m<sup>2</sup>/an (énergie primaire) pour mise en cohérence avec l'article 38 du présent projet de loi qui prévoit d'inscrire dans la loi la définition de la performance énergétique et climatique des logements<sup>117</sup> selon un classement en niveaux de performance énergétique et climatique qui servira de fondement à la fixation des classes de performance du DPE. Il est envisagé une définition d'un logement excessivement consommateur d'énergie en cohérence avec l'article 15 de la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat LEC. Concernant la « passoire thermique », le classement performantiel pourrait ainsi inclure une dimension climatique ce qui signifie que les logements pourront être comparés selon leurs émissions de gaz à effet de serre.

Concernant le II, comme indiqué dans le tableau ci-dessus, les régimes de contrôle et d'attestation ont chacun un domaine d'application obligatoire selon les rubriques réglementaires et le type d'opération. Il est donc important de prendre en compte ces différents régimes lorsque l'on souhaite procéder à des modifications législatives. En particulier, le régime d'attestation obligatoire sur des opérations de logements se limite aux rubriques parasismique, accessibilité acoustique et thermique. Il est proposé dans ce texte de l'étendre aux rubriques ventilation, sécurité incendie et risque de chute.

**Tableau 1: Dispositifs de contrôle associés aux principales catégories de risques**

	Rubriques	Sécurité incendie	Risque sismique	Chute	Ventilation	Accessibilité	Acoustique	Thermique
<b>Types bâtiments</b>								
Habitat individuel		CRC	CRC	CRC	CRC	CRC + Attest	CRC + Attest	CRC + Attest
Habitat collectif		CRC	CTC + Attest	CRC	CRC	CRC + Attest	CRC + Attest	CRC + Attest
ERP		CTC + CCDSA	CTC + Attest			CTC + CCDSA + Attest	CRC	CRC + Attest
Locaux de Travail			CTC + Attest					CRC + Attest

De plus, la mise en place d'une police administrative nécessite un véhicule législatif à l'image de police déjà existante dans d'autres codes (ex : L. 171-1 à L.171-12). Cela nécessite également une articulation avec le régime de police judiciaire déjà existant pour éviter le cumul de sanctions pour une même infraction.

## 2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Concernant le I, l'objectif est de sécuriser la mise en cohérence des dispositions au niveau de la loi avec l'article 38 du présent projet de loi qui prévoit un ensemble de définitions des classes

<sup>117</sup> Article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction issue de l'ordonnance n°2020-71 du 29 janvier 2020

de performance énergétique et climatique des logements sur lesquelles le DPE, en cours de réforme en vue de son opposabilité au 1<sup>er</sup> juillet 2021, viendront s'appuyer.

Concernant le II, les objectifs poursuivis sont doubles.

Premièrement, il s'agit de définir un régime de police administrative du CRC associée à une procédure de mise en demeure ainsi que les sanctions administratives afférentes. Il s'agit aussi de déterminer les modalités du contrôle administratif et le périmètre du contrôle.

Deuxièmement, il s'agira de définir le champ d'application du régime d'attestations, rubriques et typologies de bâtiments concernées, ainsi que le contenu des attestations, les personnes physiques ou morales qui pourront les établir, le régime juridique afférent à la définition et validation de leurs compétences et des principes d'indépendance et d'impartialité régissant leurs activités.

### **3. DISPOSITIF RETENU**

Concernant le I, il s'agit d'une habilitation visant à harmoniser les définitions sur la performance énergétique d'un bâtiment ou partie de bâtiment dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie et des dispositions législatives relatives à la consommation énergétique des bâtiments ou parties de bâtiment à usage d'habitation.

Concernant le II, la mesure envisagée consiste en une habilitation visant à modifier les dispositifs de vérification et de contrôle de la bonne application des règles de construction en précisant les modalités d'application de la police administrative réalisée par l'autorité administrative compétente et en modifiant le champ d'application des attestations prévues au livre I du code de la construction et de l'habitation afin que celles-ci contribuent à la conformité des solutions techniques mises en œuvre par les maîtres d'ouvrage avec les règles de construction.

Il s'agirait de créer, au sein du code de la construction et de l'habitation, un régime de police administrative de contrôle des règles de construction, comportant des sanctions administratives, de procéder à l'harmonisation du régime relatif à la police judiciaire prévue par le code de la construction et des sanctions pénales, avec la police administrative. Il s'agirait également de procéder à l'harmonisation avec le code de la construction et de l'habitation des dispositions du code de l'urbanisme afférentes aux demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir, aux déclarations préalables et au contenu des dossiers joints à ces demandes d'autorisations et déclarations d'urbanisme et de prévoir les conditions de délivrance des attestations prévues au 3<sup>o</sup> et de leur utilisation pour les besoins de contrôle prévus.

Enfin, il s'agirait de préciser les personnes physiques ou morales susceptibles de délivrer les attestations prévues et les garanties qu'elles doivent remplir à cet effet.

L'habilitation vise à modifier différentes dispositions du code de la construction et de l'habitation (CCH), en particulier les règles du CRC prévues aux articles L.181-1 et suivants du CCH, ou le champ d'application des attestations prévues au livre I du CCH (L. 122-7 et suivants).

Elle vise à harmoniser des dispositions du CCH avec les dispositions du code de l'urbanisme afférentes aux demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et aux déclarations préalables, avec comme objectif de simplifier certaines attestations, voire de les supprimer, lorsqu'elles sont liées avec une telle demande d'autorisation d'urbanisme, et ce en cohérence avec l'article 49 de la loi ELAN. D'autres attestations pourront être enrichies de contrôles sur place par un tiers de la mise en œuvre effective des règles de construction (notamment celles fournies à l'achèvement des travaux).

Ces modifications, harmonisations et simplifications apparaissent d'autant plus pertinentes que la future réglementation environnementale des bâtiments neufs exigera des maîtres d'ouvrage des études techniques (analyses de cycle de vie) qui ne peuvent être finalisées de manière tout à fait pertinentes avant le dépôt du permis de construire et qui nécessitent par ailleurs des mécanismes de contrôles adaptés.

Il apparaît en outre qu'en la matière de contrôle des règles de construction, une procédure fondée sur une police administrative mobilisant les outils coercitifs adaptés (mis en demeure, sanctions administratives proportionnées, ...) pourrait venir utilement compléter le régime de police judiciaire. Un régime de police administrative serait plus à même de contrôler le respect de la réglementation sur la base des attestations fournies par le maître d'ouvrage et de vérifier leur complétude ainsi que leur conformité. Cette police administrative pourrait aussi fixer des sanctions proportionnées à la gravité de la non-conformité.

Par ailleurs, le CRC n'est pas un contrôle exhaustif : il est effectué sur la base d'un échantillonnage et toutes les rubriques de la réglementation ne sont pas systématiquement contrôlées. Afin de parvenir à une plus grande exhaustivité des mécanismes de contrôle, il est proposé d'étendre le régime des attestations, actuellement limité à quelques rubriques de la réglementation de la construction. Le contenu des attestations devant être renseigné par le maître d'ouvrage sera enrichi et sa délivrance pourra reposer sur l'intervention sur place d'un tiers pour vérifier le respect de la réglementation

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

Concernant le I, l'impact repose uniquement sur des modifications légistiques au niveau de la loi. Concernant le II, l'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation. Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants :

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Le code de la construction et de l'habitation devrait être modifié.

### **4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La police administrative qui est envisagée pourrait être exercée par une autorité administrative, donc, selon des modalités à préciser, par une collectivité territoriale.

En tant que maître d'ouvrage, les collectivités territoriales seront par ailleurs soumises à l'obligation de produire les attestations créées.

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les services instructeurs que sont les services déconcentrés du ministère de la transition écologique (DREAL, DDT), le CEREMA devront vérifier la présence des pièces administratives lors de l'achèvement des travaux de construction faisant l'objet de demandes d'autorisation d'urbanisme (permis de construction, permis de démolir, autorisation d'aménager).

Dans le cadre du nouveau régime de police administrative, les services déconcentrés de l'Etat ou les services des collectivités territoriales (selon l'option retenue) seront en charge du contrôle des attestations nouvellement. Une automatisation des contrôles pourrait être mise en place par la création d'une plateforme électronique de dépôt.

Les acteurs concernés devront être formés à la procédure de police administrative et au contrôle administratif de l'application des nouvelles règles ainsi édictées.

## **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Concernant le I, un délai d'habilitation de douze mois est nécessaire afin de sécuriser la mise en cohérence des dispositions.

Concernant le II, un délai d'habilitation de dix-huit mois est nécessaire afin de permettre une concertation interministérielle approfondie, ainsi qu'une concertation avec les professionnels du secteur de la construction. Le cas échéant, plusieurs ordonnances seront nécessaires.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

## CHAPITRE II – DIMINUER LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE

### Article 46 – Diminuer la consommation d'énergie sur le domaine public – Mesure SL2.1

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

La mesure proposée a pour objet de renforcer la prise en compte par les pouvoirs publics des objectifs environnementaux et de la politique énergétique dans le champ des autorisations d'occupation du domaine public.

Actuellement, seules les autorisations ayant une incidence environnementale prononcée sont encadrées par des dispositions spéciales. Par exemple, l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) dispose que « *les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte (...) des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques* ». La circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel précise ainsi que toutes autorisations sont précédées d'une étude d'impact environnementale. De même, l'article L. 311-5 du code de l'énergie prévoit que lorsque l'autorité administrative se prononce sur l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité, elle tient compte de « *l'impact de l'installation sur les objectifs de lutte contre l'aggravation de l'effet de serre* ».

La disposition constitue une base législative pour l'adoption de mesures réglementaires en faveur du développement durable. Elle soutiendra ainsi la proposition de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) sur l'interdiction emblématique des terrasses chauffées en hiver et climatisées en été, nécessairement énergivores sans que leur utilité ait été jugée suffisante.

##### 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La mesure proposée s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte de l'environnement et notamment son article 6. Ce dernier dispose que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

Le législateur est ainsi habilité à agir en faveur de l'environnement à la condition de prendre en considération l'incidence de ses mesures sur le développement économique protégé par la liberté du commerce et de l'industrie rattachée à la liberté d'entreprendre (déc. n° 2012-282 QPC du 23 nov. 2012, Association France Nature Environnement e.a., cons.25). A cet égard, « *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* » (déc. précitée cons. 26). Le Conseil constitutionnel a reconnu au titre des buts d'intérêt général « *la protection de l'environnement* » (déc. n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, Société Schuepbach Energy LLC, interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures, cons.12).

En matière d'autorisation d'occupation du domaine public, la liberté d'entreprendre ou la liberté du commerce et de l'industrie implique que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de services exercées par des tiers, des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi (CAA Paris, 1<sup>er</sup> juin 2015, n° 13PA01166). S'agissant de la mesure envisagée, la prise en considération du développement durable est un motif d'intérêt général qui ne peut être disproportionné puisqu'elle n'édicte qu'une obligation de prise en considération d'objectifs environnementaux pour les autorités ayant compétence pour délivrer une autorisation d'occupation du domaine public.

Il y a lieu de considérer également l'article 7 de la Charte de l'environnement selon lequel « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». L'autorisation d'occupation du domaine public est une décision individuelle, ce qui aura pour effet l'applicabilité de l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement fixant « *les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquels elles doivent, le cas échéant en fonction de seuils et critères, être soumises à participation du public (...)* ». Cet article impose la mise à disposition du public par voie électronique du projet de décision ou, lorsque la décision est prise sur demande, du dossier de demande. Il permet ensuite au public de déposer ses observations, par voie électronique, dans un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours à compter de la mise à disposition. Le Conseil constitutionnel a considéré que l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité constitue une décision individuelle ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement et que jusqu'à la mise en place de la procédure

précitée de l'article 123-19-2, c'est-à-dire celle prévue en termes identiques auparavant à l'article L. 120-1-1 du code de l'environnement entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2013, la réglementation relative aux autorisations n'étaient pas conformes à l'article 7 de la Charte (déc. n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, Force 5).

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Il n'existe pas actuellement dans le code général des collectivités territoriales ou le code général de la propriété des personnes publiques, de dispositions générales sur les objectifs environnementaux en matière d'autorisation d'occupation du domaine public.

La reconnaissance des prescriptions d'ordre environnemental contenues dans les autorisations repose actuellement sur un fondement jurisprudentiel. Le juge rattache ces prescriptions à un motif d'intérêt général et accepte leur légalité lorsqu'elles sont aptes à réaliser l'objectif poursuivi et proportionnées dans leurs contraintes (CAA Paris, 1er juin 2015, n° 13PA01166, précitée). Cette jurisprudence ne vise pas un article codifié, mais elle est implicitement rattachée à la disposition générale de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) selon laquelle « *nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique (...)* ». En vertu de cette disposition, l'autorité gestionnaire du domaine dispose d'une grande liberté pour délivrer ou refuser une autorisation d'occupation du domaine public.

Aujourd'hui, les autorités gestionnaires du domaine public sont libres de conditionner ou non leur autorisation à des exigences environnementales sauf dispositions spéciales. L'apport de la mesure proposée sera d'introduire pour ces autorités une obligation de prise en compte des objectifs environnementaux.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Les autorisations d'occupation du domaine, à l'instar de la commande publique, sont un moyen pour les autorités publiques de participer à l'effort de transition écologique et d'encourager ou récompenser les personnes s'inscrivant dans une exigence écologique.

En outre, les conditions environnementales imposées par l'autorité compétente pour la délivrance d'une autorisation seront juridiquement renforcées par cette assise législative, puisqu'elles ne bénéficient à présent que d'une reconnaissance jurisprudentielle.

Enfin, la proposition législative permettra l'adoption de dispositions réglementaires ultérieures imposant des considérations écologiques dans le champ des autorisations d'occupation du domaine public. L'interdiction des systèmes chauffants et refroidissants sur le domaine public proposée par la CCC en constituera une illustration.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La proposition de la CCC vise à interdire le chauffage des espaces publics extérieurs quelle que soit la surface (par exemple les terrasses, les sols chauffants...). Cette mesure s'inscrit dans une proposition plus globale de réduction de la consommation d'énergie, en termes de chauffage, d'éclairage et de climatisation des espaces publics et bâtiments tertiaires.

La CCC indique que certaines collectivités territoriales ont réglementé l'utilisation de ces appareils sur les terrasses, à travers l'arrêté municipal portant réglementation de l'occupation temporaire du domaine public.

Afin d'étendre cette mesure à l'ensemble du territoire national, la CCC (le comité légistique) propose d'introduire cette interdiction dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), au Livre III (Biens des collectivités territoriales, de leurs établissements et de leurs groupements), Titre Ier, section 2 : autorisation d'occupation du domaine public constitutive de droits réels.

Deux éléments de cette proposition ont été modifiés : le CGPPP est substitué au CGCT pour inclure le domaine public de l'Etat et la rédaction retenue renvoie expressément à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir les conditions pour obtenir la délivrance d'un titre.

Il est proposé d'insérer la mesure législative envisagée dans le CGPPP et non dans le code général des collectivités territoriales, pour deux raisons. D'une part, les autorisations d'occupation du domaine public sont régies principalement par le CGPPP, notamment par l'article L. 2122-1 et suivants de ce code. Dans les articles L. 1311-5 et suivants du CGCT, il s'agit uniquement des autorisations d'occupation du domaine public constitutives de droits réels, dispositions spéciales qui ont été adoptées pour compléter l'article L. 2122-6 du CGPPP mentionnant des droits réels pour le domaine public de l'Etat. D'autre part, en figurant dans le CGPPP, la mesure inclura non seulement les personnes publiques visées par le CGCT, mais également l'Etat. La mesure sera ainsi appliquée sans distinguer selon le propriétaire du domaine public ou son gestionnaire.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

L'obligation prévue par la CCC d'imposer aux autorités une attention particulière aux implications écologiques de leur décision est, du point de vue substantiel, entièrement reprise.

Les modifications suggérées au texte de la CCC permettent d'élargir la portée de la mesure au domaine public de l'Etat (inclusion dans le CGPPP au lieu du CGCT) et de définir la contrainte juridique pesant sur l'autorité décisionnaire par voie réglementaire.

Le domaine de la mesure est très large. Il concerne toutes les autorisations d'occupation du domaine, aussi bien celles unilatérales que contractuelles, sans non plus différencier l'activité autorisée.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure projetée nécessite son insertion dans le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).

Au sein de l'article L. 2122-1 du CGPPP qui est la disposition de référence des autorisations d'occupation du domaine public, il est inséré une phrase à la fin du premier alinéa.

### **4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Cette mesure, en permettant de définir par décret des critères liés aux considérations environnementales, aura pour conséquence d'imposer aux collectivités territoriales, en tant que gestionnaire du domaine public, une nouvelle pondération des intérêts valorisés dans ses décisions

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les autorisations d'occupation du domaine public qui entreront dans la catégorie des décisions ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte seront soumises aux prescriptions de l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement qui impose la mise à disposition du public par voie électronique du projet de décision ou, lorsque la décision est prise sur demande, du dossier de demande.

#### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure a pour objet de renforcer la mise en œuvre des objectifs environnementaux dans le champ des autorisations d'occupation du domaine public.

Cette mesure, qui permettra de limiter par voie réglementaire les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre, contribue à la mise en œuvre de l'orientation B-4 de la SNBC, à savoir "Viser une meilleure efficacité énergétique des équipements et une sobriété des usages".

L'impact précis dépendra des dispositions d'applications, mais il est possible d'estimer le potentiel en ce qui concerne le chauffage extérieur notamment. En effet, un chauffage extérieur émet environ 3tCO<sub>2</sub>/an. Le nombre exact de terrasses chauffées en France est mal connu, mais en faisant l'hypothèse de 40 000 terrasses [10 000 - 80 000] dotées chacune de 4 braseros en moyenne, l'impact de cette mesure serait d'environ 0,48MtCO<sub>2</sub>/an. [0,12 - 0,96].

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Cette mesure entre en vigueur lors de la publication de la loi au journal officiel.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure envisagée s'appliquera sur l'ensemble du territoire.

##### **5.2.3. Textes d'application**

La mesure envisagée requiert pour sa mise en œuvre un décret en Conseil d'État pour venir en préciser les modalités d'application.

# CHAPITRE III – LUTTER CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS EN ADAPTANT LES RÈGLES D'URBANISME

## SECTIONS 1 ET 2 – DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION ET AUTRES DISPOSITIONS

### **Article 47 et 48 – Engagement national pour la lutte contre l'artificialisation des sols, intégration de la lutte contre l'artificialisation des sols dans les principes généraux du code de l'urbanisme et définition de l'artificialisation des sols – Mesures SL3.1&SL3.2**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

###### Etat des lieux de l'artificialisation :

3,5 millions d'hectares sont aujourd'hui artificialisés en France, soit 6,4% du territoire. Ramené à la population, c'est 15% de plus qu'en Allemagne et 57% de plus qu'au Royaume-Uni ou en Espagne. Entre 20 000 et 30 000 hectares sont grignotés chaque année sur la nature et les terres agricoles. L'artificialisation augmente presque 4 fois plus vite que la population (+70% depuis 1981 contre +19% sur la même période pour la population). L'habitat contribue à près de 50% du rythme d'artificialisation, les infrastructures pour 16%, les commerces et services marchands pour 5%. Tous les territoires sont concernés, y compris ceux dont la population décroît<sup>118</sup>.

Ce phénomène a des conséquences négatives à la fois parce qu'il crée une dépendance à la voiture individuelle, augmente les déplacements, éloigne des emplois et des services publics, mais aussi parce qu'il réduit les espaces naturels et agricoles et porte ainsi atteinte à la biodiversité, au potentiel de production agricole et de stockage de carbone, et augmente les risques naturels par ruissellement.

---

<sup>118</sup> Observatoire national de l'artificialisation : <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/>

### Engagements du gouvernement :

Afin d'inverser ce phénomène, la France s'est fixé un objectif de « zéro artificialisation nette » dans le cadre du « plan biodiversité » présenté en 2018.

En 2020, la Convention Citoyenne pour le Climat a proposé de limiter l'artificialisation des sols, notamment en mobilisant prioritairement les gisements de fonciers déjà artificialisés. Une trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols ne peut exister sans que l'objectif même de lutte contre ce phénomène ne soit intégré à ceux visés en matière d'urbanisme et sans que soit définie cette notion même d'artificialisation.

Bien que l'enjeu de sobriété foncière soit déjà présent dans les textes, l'« artificialisation des sols » n'est pas définie.

Depuis la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) et les lois Grenelle (loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre des 268 engagements du Grenelle de l'environnement et loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement), l'enjeu de sobriété dans la consommation des espaces a été progressivement intégré dans le code de l'urbanisme. La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme renouvelé (ALUR) a réaffirmé l'objectif de réduction de la consommation d'espace et imposé une justification renforcée des surfaces consommées. La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN) a inscrit l'objectif de lutte contre l'étalement urbain dans les principes généraux de l'urbanisme qui s'imposent aux collectivités comme à tout acteur de l'aménagement. Cependant, la notion d'artificialisation des sols n'apparaît pas dans le code de l'urbanisme. L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, qui énonce les principes et objectifs généraux pour l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme ne mentionne effectivement que « la lutte contre l'étalement urbain » et « une utilisation économe des espaces naturels ».

Les collectivités qui souhaitent atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette » le peuvent déjà dans le cadre du droit actuel. Le code de l'urbanisme dispose en effet, dans le droit actuel, de leviers pour favoriser la sobriété foncière. Ainsi les schémas de cohérence territoriale (SCOT) avec lesquels les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent être compatibles, fixe notamment des objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espace et il est possible d'imposer des densités minimales ou des planchers de densité maximale près de transports en communs.

Cet objectif n'est cependant pas fixé par la loi et il n'existe pas de définition juridique de l'artificialisation des sols.

En 2017, l'expertise scientifique collective (ESCO) IFSTTAR-INRA s'est appuyée sur la définition de l'artificialisation définie par l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF), à savoir le "changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle vers des surfaces artificialisées, c'est-à-dire les tissus urbains, les zones industrielles et commerciales, les infrastructures de transport et leurs dépendances, les mines et carrières à ciel ouvert, les décharges et chantiers, les espaces verts urbains (espaces végétalisés inclus dans le tissu urbain), et les équipements sportifs et de loisirs y compris des golfs ". L'ESCO a relevé qu'ainsi définis, les sols artificialisés sont supports de la plus grande partie des activités humaines autres qu'agricoles ou forestières.

France Stratégie, dans son rapport (juillet 2019)<sup>119</sup>, désigne comme « artificialisés les sols qui ne sont pas des espaces naturels, agricoles ou forestiers ». Toutefois, cette définition est imparfaite, car elle revient à comptabiliser pareillement des processus d'artificialisation distincts dans leur nature comme dans leurs impacts. Il semble indispensable de stabiliser cette définition afin de prévoir des mesures sur l'objectif de « zéro artificialisation nette ».

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La Charte de l'environnement ne cite pas explicitement le compartiment « sols » ou l'objectif de sobriété dans la consommation du foncier. Cependant il est indiqué dans ses considérants que « la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ».

Elle fixe le devoir de toute personne, notamment les personnes publiques, de prendre part à la protection de l'environnement (article 2) et de prévenir dans les conditions définies par la loi, les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences. La maîtrise de l'artificialisation des sols s'inscrit directement dans la poursuite de ses principes.

Sont également à prendre en considération dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols le droit de propriété et la liberté d'entreprendre.

Enfin, la loi peut déterminer les objectifs de l'action de l'Etat (article 34 de la Constitution).

---

<sup>119</sup> <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-2019-artificialisation-juillet.pdf>

### 1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Il n'existe pas de conventions, de protocoles, de traités ou plus généralement de dispositions qui traitent directement de la lutte contre l'artificialisation des sols.

S'il n'est pas fait mention explicitement aux sols et à leur protection, la Convention internationale sur la diversité biologique en visant sa conservation et son utilisation durable fait écho et encourage les mesures en faveur de la préservation des sols et de leurs fonctions naturelles.

Les Objectifs de Développement Durable dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, établis en 2015 à la suite de la Conférence des Nations Unies à Rio en 2012 encouragent de lutter contre ce phénomène (notamment l'ODD 11 – Villes et Communautés Durables).

Au niveau de l'Union européenne, entre 2002 et 2006 la Commission avait procédé à une consultation sur une proposition de directive<sup>120</sup> relative à la protection des sols, projet qui n'a pas abouti pour l'instant. La commission européenne s'est en revanche dotée d'une stratégie en faveur de la protection des sols, formalisée dans sa communication de 2006 au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social Européen et au Comité des Régions<sup>121</sup>. Dans « sa feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », publiée le 20 septembre 2011, la commission expose son « objectif consistant à supprimer d'ici 2050 toute augmentation nette de la surface des terres occupées ». Un groupe d'experts a également été mis en place. Bien que la diversité des outils de mesure ne permette pas une quantification exacte du phénomène (quels que soient les pays comme l'a constaté aussi la mission), la Commission a constaté que l'Autriche et l'Allemagne avaient été pionnières à ce sujet. Elle a observé une tendance à la « désaccélération de la consommation des sols » dans l'ensemble des pays, liée à plusieurs facteurs. Parmi ceux-ci, plusieurs résultent de choix politiques et de la mise en œuvre d'outils adaptés, comme des dispositions d'ordre législatif (urbanisme) ou la réhabilitation des friches industrielles ; d'autres sont conjoncturels et subis, par exemple de la crise économique en Espagne et en Italie.

Récemment, la communication du 20 mai 2020, intitulé "Ramener la nature dans nos vies"<sup>122</sup>, rappelle l'importance de lutter contre l'artificialisation, et, corolairement, d'écologiser les villes.

---

<sup>120</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006PC0232&from=EN>

<sup>121</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0231&qid=1415372109081>

<sup>122</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF)

L'enjeu de la protection des sols est très clairement identifié par la Commission dans le cadre de sa stratégie biodiversité notamment et plusieurs initiatives sont évoquées pour 2021 :

- révision de la stratégie sols de l'UE (datant de 2006): une consultation publique doit s'ouvrir prochainement. Sur le fond, la Commission entend grâce à ce cadre d'action : renforcer la protection de la fertilité des sols, réduire l'érosion, restaurer les écosystèmes riches en carbone, protéger la biodiversité, réduire l'artificialisation, identifier et dépolluer les sols dégradés, lutter contre la désertification. Envisagée initialement en 2021, la révision a pris du retard et devrait plutôt être publiée en 2022.

- le plan d'action "zéro pollution" pour l'air, l'eau et le sol que la Commission prévoit de présenter au 2ème trimestre 2021; une consultation publique est en cours. Le plan doit permettre de: renforcer la mise en œuvre des règles UE anti-pollution, de renforcer l'acquis UE en identifiant les insuffisances de la législation UE, renforcer la gouvernance (rapportage, financement, action internationale), favoriser les changements sociétaux (au travers notamment des outils numériques).

#### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Une mission du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a mené un exercice de parangonnage dans six pays (Allemagne, Suisse, Espagne, Italie, Royaume Unis et Pays Bas) de septembre à novembre 2019, de sorte d'évaluer la manière dont ils se sont appropriés l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols.

Dans tous les pays européens étudiés, comme en France, des mesures ont déjà été prises pour limiter progressivement l'artificialisation des sols, mais elles sont loin d'avoir abouti aux résultats attendus. Chacun y apporte des réponses propres liées à ses caractéristiques (physiques, historiques, administratives...) et à son mode de gouvernance.

Dans la majorité des Etats, une loi-cadre fixe des objectifs généraux, mais les décisions en la matière sont prises au niveau des régions pour les grandes orientations puis au niveau des communes compétentes pour les mises en œuvre concrètes. Le nombre de communes des autres pays européens est très largement inférieur à celui de la France, ce qui facilite l'échelle d'intervention.

L'atteinte de l'objectif en 2050 est en général l'horizon fixé, conformément aux recommandations de la commission européenne. Les moyens de l'atteindre, communs aux pays étudiés par la mission, relèvent de la prise en compte de six leviers fondamentaux:

- la nécessité de communiquer et de faire prendre conscience de cette question ;
- la mise en place d'outils de connaissance (SIG) suffisamment précis et homogènes sur le territoire, pour mesurer et partager l'évolution du phénomène ;
- la recherche de la densification des centres urbains, par la connaissance de la vacance et par des outils fiscaux appropriés ;
- la construction de la ville sur la ville, notamment pour le développement commercial, avec des outils financiers et fiscaux appropriés ;
- la réutilisation des friches et l'établissement d'inventaires communicables;
- l'adaptation des objectifs à la diversité des territoires et des populations (territoires tendus ou détendus, urbains ou ruraux).

Dans le cadre de ce parangonnage, le cas de l'Allemagne a été particulièrement étudié.

En Allemagne, en 1998, plus de 120 hectares par jour étaient artificialisés au niveau national. Dès 2002, l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols a été inscrit dans la stratégie nationale de développement durable, intégrant les objectifs du développement durable. Cette action 4 de la stratégie posait un objectif de 30 ha artificialisés par jour d'ici 2020, un butoir de 20 ha en 2030, puis l'objectif de 0 ha en 2050, affiché dans le plan de protection adopté en 2016 par le gouvernement fédéral. Cela répondait au souci de durabilité et exprimait une volonté de développement d'une « économie circulaire des terres (ou des sols) ».

En dépit des efforts entrepris et en grande partie du succès des actions de programmation relatives aux zones constructibles au niveau communal, le pays artificialise encore 60 ha par jour en 2019. Lors de chaque révision de la stratégie de développement durable, les objectifs sont réexaminés : report de l'objectif de 30 ha par jour de 2020 à 2030, tendant vers 0 en 2050 avec des incertitudes (révisions de 2016 et 2018).

Les Länder procèdent chacun de manière différente en matière de compensation, mais il y a des tentatives d'harmonisation.

En matière de construction, comme en France, la lutte contre l'artificialisation est compliquée par le fait que les ménages aspirent à vivre en dehors des centres-villes où l'habitat est parfois inadapté, avec, à Berlin, de vieux appartements surdimensionnés dont les prix augmentent. Il y a une forte demande de la population qui a besoin de se loger à des prix abordables.

Pour atteindre l'objectif assigné à chaque commune, un calculateur a permis de répartir les 30 ha par jour entre les 12 000 communes par taille de communes (tranches population) sans que cela ne s'impose. Cela permet à chacune de savoir quelle réserve foncière elle peut encore consommer.

Des certificats d'échanges de terres sont en outre prévus pour permettre aux communes de procéder ensuite à des échanges entre elles. Ce système a été testé entre 80 communes et s'est révélé probant.

Afin de densifier les villes et de réduire l'artificialisation, deux principes sont arrêtés :

- La nécessaire densification de l'existant est mise en avant, plus que la lutte intrinsèque contre l'artificialisation.
- La règle fédérale est que sauf exception il n'y a pas de droits à construire à l'extérieur des villes. Pour faire des opérations en dehors des zones agglomérées, il faut prouver que cela ne peut se faire qu'en dehors et verser des compensations lorsque les terres agricoles sont consommées.

Outre ce cadre général déterminé au niveau fédéral, les Länder (plus prescriptifs que le niveau régional français) définissent des stratégies, variables d'un Land à l'autre. Par exemple la Bavière a rendu le recensement des friches obligatoire, ce qui n'est pas le cas général. La mise en œuvre relève des communes. Le problème identifié est celui d'un objectif national à atteindre, mais qui ne s'impose pas autoritairement au niveau des Länder puis de leurs communes, voire des communes autonomes.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La notion d'artificialisation des sols n'apparaît pas en droit interne, notamment dans le code de l'urbanisme. L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, qui énonce les principes et objectifs généraux pour l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme ne mentionne effectivement que « la lutte contre l'étalement urbain » et « une utilisation économe des espaces naturels », sans davantage de précisions.

Or, afin de pouvoir mener réellement une démarche de lutte contre l'artificialisation des sols et de créer et mettre en œuvre de nouvelles mesures pour y parvenir, il apparaît essentiel d'intégrer cette notion dans les textes, à la fois en tant qu'enjeux et en définissant explicitement et clairement ce phénomène.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif principal est de prévoir d'une part dans la loi un engagement programmatique de la France et d'autre part d'introduire directement et explicitement la lutte contre l'artificialisation

des sols dans les objectifs généraux en matière d'urbanisme tout en assurant la recherche d'un équilibre entre différents enjeux et priorités relatifs à la sobriété foncière.

En vue de fonder l'ensemble des mesures relatives à cet enjeu majeur et d'assurer une pleine et efficiente mise en œuvre des démarches en faveur de la réduction de l'artificialisation des sols, cette notion doit être suffisamment claire et précise et disposer en ce sens d'une définition juridique.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

L'option de ne pas modifier les textes en vigueur et de s'appuyer sur les notions existantes, telles que « lutte contre l'étalement urbain » ou « consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers » a été rapidement écartée, étant donné qu'elles ne permettent pas de couvrir l'ensemble de la problématique et des enjeux liés à l'artificialisation des sols.

La Convention citoyenne pour le climat a proposé une mesure visant à définir une enveloppe restrictive du nombre d'hectares maximum pouvant être artificialisés réduisant par deux l'artificialisation des sols et à rendre les plans locaux d'urbanisme intercommunaux et plans locaux d'urbanisme conformes aux schémas de cohérence territoriale (mesure SL3.1), et une mesure ayant pour objet d'interdire toute artificialisation des terres tant que des réhabilitations de bâtiments existants (logements anciens, friches commerciales, artisanales ou industrielles) sont possibles dans l'enveloppe urbaine existante (mesure SL3.2).

Une transcription légistique a été formulée en ce sens avec la création d'un nouvel article L. 101-2-1 au code de l'urbanisme dans le chapitre qui porte sur les objectifs généraux (chapitre Ier du Titre Ier du Livre Ier du code de l'urbanisme). Elle était ainsi rédigée : « Les objectifs mentionnés à l'article L. 101-2 doivent être atteints en évitant les consommations nouvelles d'espaces naturels, agricoles et forestiers, grâce à l'utilisation prioritaire et en tant que de besoin la reconversion des espaces déjà artificialisés. Toute ouverture nouvelle à la construction d'un espace, doit être dûment justifiée par l'absence de possibilité de réaliser les mêmes projets, utiles aux objectifs mentionnés à l'article L. 101-2, sur des espaces déjà artificialisés. Elle ne peut conduire une commune à artificialiser, sur une période de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, une superficie équivalente à plus du quart de celle artificialisée entre 2000 et 2020. ».

Mais il ne pouvait être envisagé d'intégrer seulement la lutte contre l'artificialisation des sols comme objectif sans donner une définition de ces termes, au regard de ce qu'ils emportent. Dès

lors, plusieurs options de définition ont été formulées, en particulier deux options qui ont été privilégiées.

Sans que cela fasse l'objet d'une proposition rédactionnelle et d'une disposition en ce sens, la Convention citoyenne pour le climat indiquait qu'elle entendait « par artificialisation des sols, toute action qui consiste à transformer des terrains de pleine terre (espaces naturels, jardins et parcs publics de pleine terre, terres agricoles, forêts...) en terrains à construire, en infrastructures (voiries, ouvrages d'art, parkings...) ou en espaces artificiels (terrains de sports, chemins et chantiers, espaces verts artificiels). ».

Les enquêtes menées auprès des parties prenantes ont mis en évidence que :

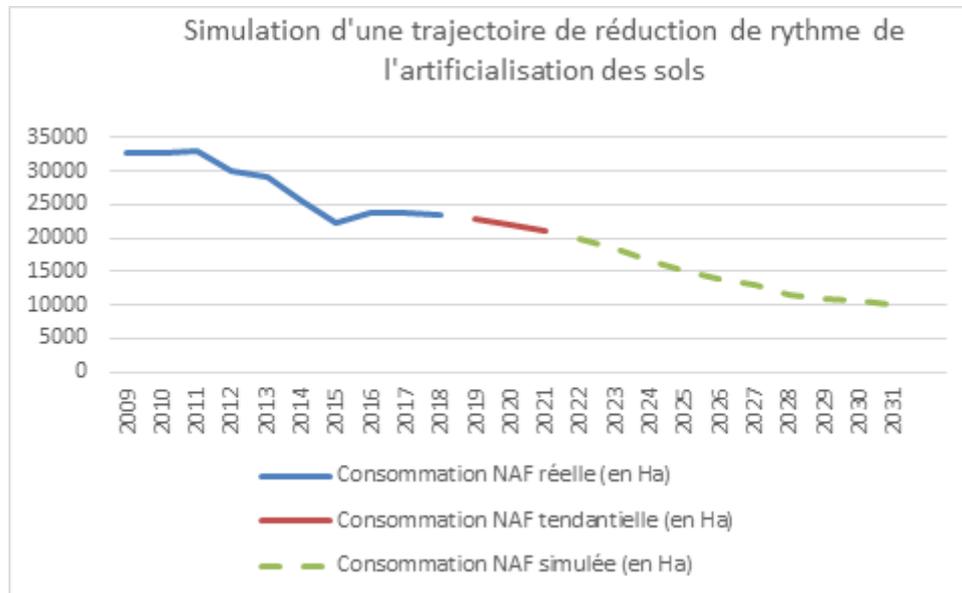
- Les acteurs plébiscitent une définition simple, appropriable par tous et notamment par les collectivités qui disposent de peu d'ingénierie. Plusieurs recommandent que cette définition de l'artificialisation facilite sa mesure, en mobilisant les données fiscales ou d'occupation des sols.
- Dans le même temps, les répondants privilégient une définition qui appréhende le degré d'atteinte à la fonctionnalité des sols (régulation hydraulique, préservation de la biodiversité, fertilité agronomique, ...), en s'écartant d'une logique purement binaire (sols artificialisés versus non artificialisés) ;
- Ils demandent également que cette définition valorise les espaces de nature en ville et les surfaces non imperméabilisées. Le règlement des PLU peut déjà définir à un « coefficient de biotope par surface » (L. 151-22 et L. 151-43 du code de l'urbanisme) en imposant que « les surfaces non imperméabilisées ou éco aménageables d'un projet représentent une proportion minimale de l'unité foncière ; le règlement précise alors les types d'espaces, construits ou non, qui peuvent entrer dans le décompte de cette surface minimale en leur affectant un coefficient qui en exprime la valeur pour l'écosystème par référence à celle d'un espace équivalent de pleine terre ».
- La majorité des acteurs recommandent la comptabilisation du bâti agricole comme des surfaces artificialisées.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Pour introduire le chapitre relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols, l'article 47 détermine d'abord dans la loi un engagement programmatique pour atteindre le « zéro artificialisation nette ».

S'agissant du rythme d'artificialisation, la convention proposait une réduction de 25% sur les dix prochaines années par rapport à la consommation des sols constatée entre 2000 et 2020. La période de 20 ans ne peut être la référence en l'absence de données de consommation sur une

période aussi longue. De plus, la consommation entre 2000-2010 a été plus importante que celle sur les dix années suivantes. Conformément au Conseil de défense écologique du 27 juillet 2020, l'objectif poursuivi est donc fixé à une réduction de 50% sur dix ans par rapport à la consommation sur les dix dernières années précédant la promulgation de la loi.



Dans un second temps, conformément à l'intention de la convention citoyenne, l'option retenue consiste à ajouter dans le chapitre relatif aux objectifs généraux du code de l'urbanisme, mais sans créer un nouvel article et en créant un II à l'article L. 101-2, un nouvel objectif pour la lutte contre l'artificialisation des sols, et indiquant que l'atteinte du « zéro artificialisation nette » doit être poursuivie au regard de différents enjeux et priorités, que sont la maîtrise de l'étalement urbain, le renouvellement urbain et l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, la qualité urbaine ainsi que la préservation et la reconquête de la biodiversité et de la nature en ville, et la protection des sols naturels, agricoles et forestiers.

L'action des collectivités devra non seulement veiller au respect des objectifs généraux déjà fixés au code de l'urbanisme mais plus globalement à limiter l'artificialisation des sols.

Est également précisé dans le même article une définition de l'artificialisation des sols. Un sol est considéré comme artificialisé lorsque son occupation ou son usage affectent durablement tout ou partie de ses fonctions.

Toutes les surfaces forestières, naturelles et agricole (hors bâti agricole), comme les espaces récréatifs tels les parcs urbains pourront être considérées comme non-artificialisées. Il est prévu que des dispositions réglementaires précisent les conditions et modalités d'application de cette mesure. Les sols pourront ainsi être qualifiés comme artificialisés ou non, en fonction des classes d'occupation et d'usage précisées par décret. La voie réglementaire précisera non

seulement la classification des types de surface mais également à quelle échelle elle peut être opérée.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme est modifié.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La lutte contre l'artificialisation des sols de manière générale et la priorisation des espaces déjà urbanisés, peuvent rendre plus onéreux les actions et opérations d'aménagement et immobilières, nécessitant de reconstruire la ville sur la ville plutôt que d'aménager plus classiquement en étalant le tissu urbain. Le foncier devenant une ressource plus rare, elle peut également conduire à des phénomènes de spéculation foncière, particulièrement en zone tendue (encourageant notamment le recours à des outils de maîtrise foncière, de mobilisation du foncier public pour le logement, ou de dissociation du foncier et du bâti).

Toutefois, l'étalement urbain représente un surcoût pour la collectivité (construction de réseau, de voiries, d'équipements publics ...) et pour les ménages (coûts de déplacement en cas d'éloignement des commerces et de l'emploi). En ce sens, la lutte contre l'artificialisation des sols a un impact positif quant à la forme de la ville et au cadre de vie.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

L'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols et la définition, ainsi donc l'identification et le suivi des espaces qui sont ou non artificialisés peuvent avoir un impact positif pour les entreprises qui interviennent dans ce domaine et pour celles de la construction et de l'habitat qui devront innover pour réduire l'artificialisation des sols dans les nouveaux projets.

Ces mesures peuvent aussi avoir des impacts moins positifs en complexifiant la réalisation de nouvelles zones ou secteurs accueillant potentiellement de nouvelles entreprises.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Dans la mesure où les objectifs fixés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme doivent être poursuivis et atteints par l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme, les collectivités territoriales, dans l'exercice de leurs compétences, ont nécessairement un rôle majeur à jouer pour y parvenir, en particulier pour l'élaboration et le suivi des documents de planification ou encore dans l'instruction des autorisations du droit des sols.

Néanmoins, ces mesures en tant que tel n'entraînent pas de coûts directs d'investissement ou de fonctionnement pour les collectivités territoriales.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Comme les collectivités territoriales, l'ensemble des acteurs intervenant en matière d'urbanisme et d'aménagement sont concernés par l'atteinte des objectifs fixés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme et donc par la lutte contre l'artificialisation des sols.

Les services de l'Etat seront particulièrement impliqués dans l'appui et le contrôle qu'ils opèrent sur les procédures d'élaboration ou d'évolution des documents de planification et d'urbanisme et plus largement sur les décisions locales qui pourraient entraîner une nouvelle artificialisation des sols.

#### **4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Ces mesures favorisent la préservation des espaces non artificialisés et donc les aménités environnementales qui y sont liées, répondant aux enjeux de l'amélioration de la qualité du cadre de vie. En limitant l'étalement urbain, elle peut aussi avoir un effet sur la construction et la réhabilitation en particulier de logements, dans des secteurs où la demande est importante.

#### **4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

L'inscription et la définition de l'artificialisation des sols en droit interne affirme la volonté publique de lutter contre ce phénomène et ses effets négatifs pour l'environnement, et permet d'œuvrer plus efficacement contre l'étalement urbain, l'imperméabilisation des sols, pour la

préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et plus globalement non artificialisés, ou encore en faveur de la réutilisation voire de la renaturation des sols déjà artificialisés<sup>123</sup>.

Ces mesures concourent à la mise en œuvre de l'objectif de zéro artificialisation nette et à l'orientation U-1 de la SNBC, à savoir "Contenir l'artificialisation des sols et réduire les émissions de carbone induites par l'urbanisation". En 2018, de l'ordre de 24 kha d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été consommés en France métropolitaine selon l'observatoire national de l'artificialisation (avec un plateau ces dernières années, après une diminution significative du rythme d'artificialisation)<sup>124</sup>. En faisant l'hypothèse d'une baisse linéaire du rythme d'artificialisation à compter de l'entrée en vigueur de la loi (avec une valeur de départ oscillant en 2022 entre 20kha et 24kha, pour atteindre 10kha en 2032), c'est un total de l'ordre de 50 à 70 kha qui échappent à l'artificialisation, permettant d'économiser entre 0.95 et 1.33 MtCO<sub>2</sub>/an (en utilisant le facteur d'émission issu de la base Carbone de l'ADEME).

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE), le Conseil national de la transition écologique (CNTE) et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions de ces articles entrent en vigueur dès la promulgation de la loi.

---

<sup>123</sup> - travaux de l'EsCO : <https://www.inrae.fr/sites/default/files/pdf/artificialisation-des-sols-synthese-en-francais-1.pdf>

- travaux du GIEC sur le stockage carbone dans les sols : <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/11/SRCCL-Full-Report-Compiled-191128.pdf>

- simulateur de l'ADEME : [https://www.bilans-ges.ademe.fr/documentation/UPLOAD\\_DOC\\_FR/index.htm?changement\\_d\\_affectation\\_des\\_so.htm](https://www.bilans-ges.ademe.fr/documentation/UPLOAD_DOC_FR/index.htm?changement_d_affectation_des_so.htm)

<sup>124</sup> <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/>

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les mesures s'appliquent sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à La Réunion.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions et modalités d'application de l'article 48. Il établira notamment une nomenclature des sols artificialisés en fonction de leur occupation et de leur usage, ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée.

## SECTION 2 – AUTRES DISPOSITIONS

### **Article 49 – Fixer une trajectoire de réduction de l’artificialisation des sols et interdire l’artificialisation tant qu’il existe des zones urbanisées disponibles – Mesures SL3.1&SL3.2**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

###### Etat du droit

Depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) et les lois Grenelle du 3 août 2009 et du 12 juillet 2010, l’enjeu de sobriété dans la consommation des espaces a été progressivement intégré dans le code de l’urbanisme. La loi du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et à un urbanisme renouvelé (ALUR) a réaffirmé l’objectif de réduction de la consommation d’espace et imposé une justification renforcée des surfaces consommées. La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l’aménagement et du numérique (ELAN) a inscrit l’objectif de lutte contre l’étalement urbain dans les principes généraux de l’urbanisme qui s’imposent aux collectivités comme à tout acteur de l’aménagement. Si la notion d’artificialisation des sols n’apparaît pas dans le code de l’urbanisme, l’article L. 101-2 du code de l’urbanisme, qui énonce les principes et objectifs généraux pour l’action des collectivités publiques en matière d’urbanisme mentionne « la lutte contre l’étalement urbain » et « une utilisation économe des espaces naturels ». Ces notions, comme celle de consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers, sont présentes dans le code de l’urbanisme en particulier pour les documents et plans qu’il encadre. Elles le sont aussi dans le code général des collectivités territoriales pour certains documents régionaux, comme par exemple celle de « gestion économe de l’espace » à l’article L. 4251-1 pour les objectifs des schémas régionaux d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (SRADDET). Plus récemment, l’ordonnance n°2019-1170 du 13 novembre 2019 a modifié l’article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales pour imposer au schéma d’aménagement régional applicable en Outre-mer qu’il fixe les objectifs de renouvellement urbain, de construction dans les zones déjà urbanisées, de maîtrise de l’étalement urbain et de lutte contre l’artificialisation des sols.

Dans le prolongement de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dès l’été 2018, le Gouvernement présentait son « plan

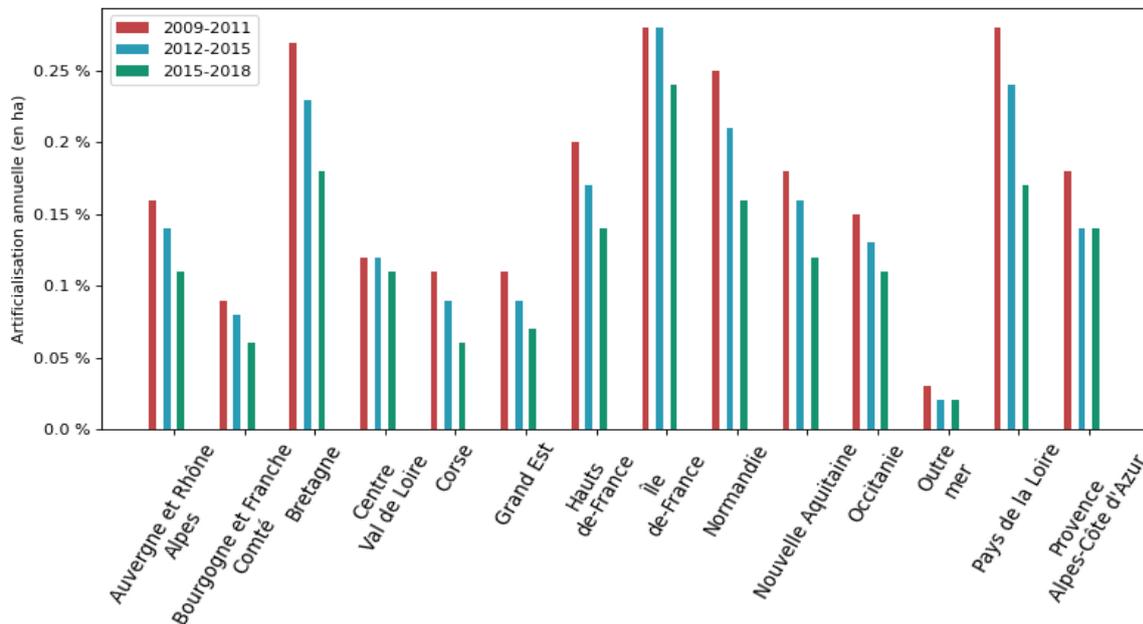
biodiversité », qui définissait l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN). Ainsi, les collectivités qui souhaitent atteindre l'objectif de ZAN ont la possibilité d'agir dans le cadre du droit actuel. En ce sens, les différents documents et plans d'aménagement et d'urbanisme sont des outils mobilisés aux différents échelons territoriaux, de façon plus ou moins prescriptive, pour réduire la consommation des espaces et limiter l'urbanisation en étalement urbain.

### Rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Pour la période 2009-2019, environ 280 000 hectares (ha) ont été consommés en France, soit en moyenne 28 000 ha par an selon les fichiers fonciers retraités par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)<sup>125</sup>.

Pour cette même période, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) suivait une tendance à la baisse assez importante, pour la majeure partie des régions, hormis le Centre-Val-de-Loire (baisse très faible), l'Outre-mer et la Provence-Côte d'Azur (stagnation depuis la période précédente). Pour 2009-2018, la Bretagne, le Pays de la Loire et l'Île de France suivie de la Normandie ont été les régions les plus consommatrices. Les consommations ci-dessous sont pondérées par rapport à la surface des régions pour atténuer les surfaces hétérogènes.

Évolution de l'artificialisation  
par région et par période  
en % de la surface



<sup>125</sup> Observatoire national de l'artificialisation : <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/>

### Concertation et engagements du gouvernement

Un groupe de travail a été constitué en juillet 2019, rassemblant l'ensemble des parties prenantes, avec cinq réunions et deux enquêtes en ligne. Trois rapports ont été remis au Gouvernement (France stratégie, Comité de l'économie verte, CGEDD). Les préfets ont également communiqué leurs propositions. Une feuille de route a ainsi été élaborée, qui propose d'inventer un nouveau modèle d'aménagement à diffuser dans l'ensemble de la société, d'aligner les outils normatifs et fiscaux avec l'objectif de sobriété foncière et d'accompagner les collectivités locales avec des cadres de contractualisation et une ingénierie territoriale renforcés.

En juillet 2020, la Convention Citoyenne pour le Climat a proposé de limiter l'artificialisation des sols (13 mesures), en visant un objectif de division par deux du rythme d'étalement urbain pour les dix prochaines années afin de préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers, et en privilégiant la réhabilitation des bâtiments existants et l'utilisation des terrains déjà urbanisés.

Lors du Conseil de défense écologique du 27 juillet 2020, le Gouvernement s'est engagé à ce que l'objectif de division par deux du rythme de l'artificialisation dans les dix prochaines années soit inscrit dans le projet de loi convention citoyenne pour le climat.

### La région, cheffe de file de l'aménagement du territoire : les schéma régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

La région est compétente pour « promouvoir l'aménagement de son territoire, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes » (article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales). Elle exerce également un rôle de cheffe de file en matière d'aménagement et de développement durable du territoire (article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales).

L'un des objectifs de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) avec les SRADDET était de faire de la région l'échelon assurant la synergie des politiques publiques d'aménagement du territoire, celui-ci étant considéré comme plus pertinent pour l'élaboration d'un document programmatique prescriptif en matière d'aménagement du territoire. Via les SRADDET (article L.451-1 et suivant du CGCT), la région dispose d'un rôle majeur en matière d'aménagement du territoire (voir notamment les enjeux fondamentaux de simplification mentionnés dans le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016).

L'élaboration du SRADDET est confiée au conseil régional qui l'adopte par délibération, avant son approbation par arrêté du préfet de région, à l'issue des procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique. Il fixe les objectifs de moyen et long termes sur le

territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets.

Ce schéma intégrateur englobe plusieurs schémas sectoriels notamment le schéma régional de continuité écologique (SRCE), le schéma régional climat air énergie (SRCAE) et le plan régional de prévention des déchets (PRPGD), en cours d'élaboration, mais aussi des documents relatifs aux transports et infrastructures (SRI, SRIT).

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

Le SRADDET doit respecter les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre Ier du code de l'urbanisme. Ses objectifs sont déterminés dans le respect des principes mentionnés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

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

En effet, lors de la création des SRADDET, il n'a pas été retenu comme option que ces schémas soient opposables de la même manière pour toutes leurs dispositions. Sont dissociées celles qui ont une valeur prescriptive (rapport de compatibilité), au contenu plus précis et fixant donc des règles, de celles ayant une opposabilité plus souple (rapport de prise en compte) au contenu plus général, comme les objectifs et orientations stratégiques. Ces liens juridiques de prise en compte et de compatibilité, et non de conformité, permettent aux communes et leurs groupements intercommunaux d'avoir une marge de manœuvre par rapport à la norme supérieure, assurant ainsi la non tutelle de la région sur ces collectivités locales.

Par ailleurs, il convient de préciser que le SRADDET est aussi différent des autres documents régionaux en ce qu'il ne comporte pas une carte de destination générale des différentes parties du territoire opposable, dans un rapport de compatibilité aux documents d'urbanisme

infrarégionaux. En revanche, il comprend une carte synthétique indicative illustrant les objectifs du schéma. Par ailleurs, les règles générales peuvent varier à l'intérieur du territoire régional.

### Les cas particuliers de la région Île-de-France, de la Corse et de l'Outre-mer

Onze régions françaises sont concernées par le SRADDET. Les autres disposent d'outils spécifiques pour fixer des orientations d'aménagement et avec une portée normative forte.

Compte tenu de son organisation institutionnelle, la Corse étant une collectivité territoriale à statut particulier, et au regard des enjeux propres à sa situation géographique, elle élabore un document spécifique : le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC). Document d'orientation et de planification stratégique à l'échelle de la région, il permet notamment de garantir l'équilibre territorial et de fixer des orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche et d'aquaculture, d'habitat, de transports, d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique (articles L. 4424-9 et suivants du code général des collectivités territoriales). Le PADDUC contient le Schéma d'Aménagement Territorial (SAT) qui spatialise les concepts et les principes du PADD et dicte des règles. Il crée des Secteurs d'Enjeux Régionaux (SER) autour des pôles stratégiques, où il est possible d'urbaniser en dehors de la tache urbaine actuelle (hors bâti isolé). Des règles spécifiques s'appliquent pour les hameaux isolés.

Pour les Régions d'Outre-mer, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion, du fait de leurs dynamiques démographiques et de leurs caractéristiques géographiques particulières (superposition des collectivités départementale et régionale, éloignement, insularité...), l'élaboration d'un schéma d'aménagement régional (SAR) est prévue par les articles L. 4433-7 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Le schéma d'aménagement régional fixe les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral. Le SAR intègre en outre des chapitres individualisés relatifs à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ; la protection et la restauration de la biodiversité ; l'adaptation au changement climatique et d'amélioration de la qualité de l'air.

La destination générale des différentes parties du territoire fait l'objet d'une carte établie à une échelle comprise entre 1/50 000 et 1/100 000, à l'exception des zones de faible densité démographique de Guyane pour lesquelles une ou des échelles plus réduites peuvent être utilisées.

Il est initié et adopté par le conseil régional, la collectivité territoriale unique ou le Département de Mayotte et doit être approuvé par décret en Conseil d'État. Les documents d'urbanisme des

collectivités territoriales et de leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme doivent être compatibles avec le SAR.

La région Île-de-France dispose de son propre schéma directeur (SDRIF), prévu aux articles L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme. Il est élaboré par la région en association avec l'Etat, et a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région. Il précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles, afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région. Il s'impose dans un rapport de compatibilité avec les ScoT et en l'absence de ScoT avec les PLU et les cartes communales. La dernière révision du schéma a été approuvée par le décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013 portant approbation du schéma directeur de la région d'Ile-de-France.

### *L'artificialisation des sols dans le cadre des documents de planification et d'aménagement régionaux existants*

Les SRADDET doivent prendre en compte l'objectif de sobriété foncière, conformément à l'article L. 4251-1 du CGCT (« Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière [...] de gestion économe de l'espace »).

Aujourd'hui, tous les SRADDET sont approuvés ou en cours de finalisation, sauf le SRADDET de Pays de Loire qui est en phase d'élaboration. La moitié des SRADDET fixent une trajectoire quantitative prescriptive (à laquelle les SCOT ou à défaut les PLU ou les cartes communales doivent être compatibles) réduisant le rythme d'artificialisation. Les autres (à l'exception de la région Auvergne-Rhône-Alpes) inscrivent au moins un objectif de réduction de l'artificialisation.

Le SDRIF est le plus abouti des schémas d'échelle régionale en termes de projet spatial et de territorialisation des règles. Il propose un cadre prescriptif sur la gestion économe des espaces sans pour autant parler d'artificialisation des sols. Il propose des règles de densification et d'intensification sur l'armature urbaine. La question de la lutte contre l'artificialisation est traitée en termes de densifications possibles et de localisation préférentielles des extensions urbaines. Il comporte un projet stratégique à horizon 2030. Un fascicule regroupe l'ensemble des dispositions normatives. Elles sont déclinées autour des trois piliers, « relier et structurer », « polariser et équilibrer », « préserver et valoriser ». La carte de destination générale des différentes parties du territoire (CDGT) donne la traduction cartographique des dispositions normatives : sa légende est également organisée autour des trois piliers. Les zones NAF n'étant pas urbanisables, la gestion économe de l'espace est traitée dans les zones urbaines dont il faut gérer la densification. Des règles de densification concernent les espaces déjà urbanisés, les nouvelles urbanisations dont les pôles gare, les extensions des bourgs, des villages et des

hameaux. À l'échelle régionale, l'ambition de densification devrait se traduire à l'horizon 2030 par une augmentation moyenne de la densité des espaces d'habitats déjà urbanisés qui passerait de soixante-dix à soixante-dix-neuf logements par hectare dans les quartiers de gare bien desservis par les réseaux de transports collectifs, et dix-huit à vingt-un logements par hectares dans les tissus urbains plus diffus. L'évolution du parc de logements à l'horizon 2030 devrait se répartir à 75 % dans les espaces déjà urbanisés et à 25 % dans les secteurs d'urbanisation.

S'agissant de la Corse, le PADDUC, approuvé en octobre 2015, fait le constat de la consommation excessive des sols, soulignant notamment un mode d'urbanisation extrêmement lâche dans le périurbain et un manque de densité des constructions. Le foncier en Corse est rare. D'un point de vue géographique, les limites sont posées par le littoral et la montagne. Le sol est occupé sur 72 % du territoire par des bois, des landes ou du maquis, 3 % sont artificialisés. Dans le même temps, avec une progression moyenne de sa population de 1,11 % entre 2008 et 2013, la Corse connaît un taux de croissance démographique deux fois plus élevé que la moyenne de la France métropolitaine, principalement dû au solde migratoire. Les projections de population effectuées par l'INSEE dans le cadre de sa prospective évaluent à 374 650 habitants la population en 2030. La crise du secteur de la construction de 2013-2014 a conduit à une baisse de 49% de la production de logements. De 2009 à 2030, l'INSEE chiffre à 70 000 le nombre de logements à construire, en raison d'une progression de 46 000 ménages (croissance annuelle de 1,45%), soit 3300 personnes de plus par an dans la région. Cela signifie, compte tenu du nécessaire renouvellement du parc, établir un rythme de production de 3 300 logements par an (le rythme de construction entre 2009 et 2013 a été de 3 700 par an). Le PADD fixe un objectif d'orienter la Corse vers un urbanisme maîtrisé et intégré. Cet objectif s'est traduit, dans la double intention de protéger les espaces agricoles et de limiter la spéculation foncière, par l'identification des espaces stratégiques agricoles (ESA) et des espaces stratégiques environnementaux (ESE) avec lesquels les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales devront être mis en compatibilité et qui s'imposeront par voie de conformité aux communes relevant de l'application du règlement national d'urbanisme.

En Guyane, le phénomène d'artificialisation des terres a concerné 6 833 ha d'espaces agricoles et naturels entre 2005 et 2015 sur la bande littorale occupée de Guyane, soit un rythme moyen de 1,9 ha artificialisés par jour (source ONF 2015). Le SAR recommande sans objectif chiffré, dans les aménagements futurs, de veiller au maintien des continuités écologiques et de limiter l'artificialisation des sols. Les SAR de Guadeloupe et de Martinique ne sont pas plus prescriptifs que celui de Guyane. Toutefois, pour ces trois régions ultramarines, les données de l'observatoire national de l'artificialisation<sup>126</sup> mettent en lumière une baisse significative du rythme de l'artificialisation.

---

<sup>126</sup> <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/>

A la Réunion, le SAR vise à freiner de façon significative l'étalement urbain, dans un rapport d'équilibre entre les besoins de logements supplémentaires pour une population en forte expansion démographique, les besoins de développement économique et la nécessaire préservation des espaces agricoles et naturels. Face à cet enjeu, on constate actuellement une nette diminution de l'étalement urbain depuis 2011. En effet en passant d'une consommation de l'espace de 455 ha/an entre 1997 et 2011 à une consommation de 232 ha/an entre 2011 et 2016, la consommation de l'espace sur les zones naturelles et agricoles a diminué de moitié.

A Mayotte, avec des zones anthropisées représentant 20 600 hectares soit 5,5% de la surface de l'île et une perspective de construction de 150 000 logements à l'horizon 2050 (62 000 aujourd'hui), le projet de SAR repose sur 3 scénarios de consommation du foncier, le plus optimiste entraînant une augmentation de 20 % de la tâche urbaine. L'objectif affiché est la restructuration de la ville sur elle-même à hauteur de 50 % et d'extension urbaine de 50 % avec un ratio moyen de 70 logements/hectare. Le chapitre individualisé SRCE cible la lutte contre l'artificialisation comme une priorité de la préservation des continuités écologiques. Les règles prévoient notamment de contribuer aux objectifs nationaux du ZAN par des actions de renaturation des zones d'habitat informel et en fixant des objectifs de densification dans certains secteurs autour des stations de transport en commun.

*La consommation des espaces au niveau des documents infrarégionaux d'urbanisme : le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme et la carte communale*

Le code de l'urbanisme dispose de leviers pour favoriser la sobriété foncière. Ainsi, même s'il s'agit d'un document de planification stratégique et qu'il ne permet pas d'ouvrir directement des secteurs à l'urbanisation puisqu'il ne comprend pas de règlement d'urbanisme, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) avec lesquels les PLU doivent être compatibles, peut fixer des objectifs chiffrés de consommation d'espaces (article L. 141-10 du code de l'urbanisme à venir, actuellement article L. 141-6). Il peut imposer des densités minimales ou des planchers de densité maximale dès lors que les transports en commun desservent la zone (art. L. 141-7 et L. 141-8 actuels) et, lorsqu'entrera en application l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des ScoT, les objectifs chiffrés de densification devront en outre être fixés en cohérence avec l'armature territoriale et la desserte par les transports collectifs (art. L. 141-7 à partir du 1<sup>er</sup> avril 2021). Par ailleurs, il est prévu que le ScoT puisse conditionner l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau à l'utilisation des terrains situés en zone urbanisée et desservis par des réseaux, à la réalisation d'une évaluation environnementale du code de l'environnement, ou à la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées (art. L141-8 et L. 141-9 à partir du 1<sup>er</sup> avril 2021, L. 141-9 actuel).

Par ailleurs, la déclinaison opérationnelle de ces objectifs dans les plans locaux d'urbanisme est assurée par plusieurs dispositions. En premier lieu, est prévue une obligation de fixer des objectifs de modération de la consommation d'espaces et de réaliser un bilan de la

consommation sur les dix années passées, ainsi que l'analyse des capacités de densification des zones déjà urbanisées. Par ailleurs, il est possible de réaliser des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dédiées à la densification ou permettant d'organiser un phasage des ouvertures à l'urbanisation (possibilités introduites par la loi ELAN au premier alinéa de l'article L151-7 du code de l'urbanisme). Il est également possible de prévoir des espaces réservés à l'agriculture ou à la nature en zone urbanisée (articles L. 151-22 et L. 151-23) et de définir des emplacements réservés pour rétablir des espaces verts ou des continuités écologiques (article L. 151-41), ou encore d'imposer des densités minimales (L. 151-26).

En outre, hors des zones couvertes par un document d'urbanisme, le règlement national d'urbanisme (RNU) dispose que les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune (sauf dérogations motivées).

L'ensemble de ces outils, ne permettant pas une limitation suffisante de l'artificialisation permettant d'atteindre l'objectif ZAN, une habilitation permettant d'enrichir ce corpus est prévu à l'article 65 de la loi.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La Charte de l'environnement ne cite pas explicitement le compartiment « sols » ou l'objectif de sobriété dans la consommation du foncier. Cependant il est indiqué dans ses considérants que « la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ».

Elle fixe le devoir de toute personne, notamment les personnes publiques, de prendre part à la protection de l'environnement (article 2) et de prévenir dans les conditions définies par la loi, les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences (article 3). En ce sens, les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable (article 6). L'intégration des enjeux liés à l'artificialisation des sols dans le cadre des documents et plans locaux, et donc de l'action des collectivités territoriales, s'inscrit directement dans la poursuite de ses principes.

Les collectivités territoriales étant directement mobilisées et ce à différents échelons, le niveau d'intégration des enjeux et plus particulièrement la portée juridique des documents et plans élaborés et mis en œuvre doivent être appréciés au regard des principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre (article 72 de la Constitution). Il en est ainsi du caractère prescriptif des SRADDET et des autres documents d'aménagement régionaux sur les documents d'urbanisme de rang inférieur. Or, confier à une région l'élaboration d'un document qui s'impose aux collectivités de son

territoire, tant qu'il est question d'un rapport de compatibilité et non de conformité, ne méconnaît pas le principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (voir la décision du Conseil constitutionnel du 25 novembre 2016, Commune de Coti-Chiavari, n° 2016-597 QPC – sur le PADDUC ; et l'avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat du 5 mars 1991, n° 349-324 – sur le SDRIF). Ce rapport de compatibilité est celui qui s'applique aux différents documents actuels.

Les principes fixés par l'article 73 de la Constitution sont aussi observés en ce sens, en particulier la possibilité d'adapter les règles pour les collectivités concernées.

Sont également à prendre en considération dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols, du fait des limites et des efforts que cet objectif génère, le droit de propriété et la liberté d'entreprendre qui sont constitutionnellement garantis.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Il n'existe pas de conventions, de protocoles, de traités ou plus généralement de dispositions qui traitent directement de la lutte contre l'artificialisation des sols, ni qui crée directement une obligation de planification ou de territorialisation de cet enjeu.

S'il n'est pas fait mention explicitement des sols et de leur protection, la Convention internationale sur la diversité biologique en visant sa conservation et son utilisation durable fait écho et encourage les mesures en faveur de la préservation des sols et de leurs fonctions naturelles.

Les Objectifs de Développement Durable dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, établis en 2015 à la suite de la Conférence des Nations Unies à Rio en 2012 encouragent à lutter contre ce phénomène (notamment l'ODD 11 – Villes et Communautés Durables).

Au niveau de l'Union européenne, entre 2002 et 2006 la Commission avait procédé à une consultation sur une proposition de directive<sup>127</sup> relative à la protection des sols, projet qui n'a pas abouti pour l'instant. La commission européenne s'est en revanche dotée d'une stratégie en faveur de la protection des sols, formalisée dans sa communication de 2006 au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social Européen et au Comité des Régions<sup>128</sup>. Dans « sa feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », publiée le 20 septembre 2011, la commission expose son « objectif consistant à supprimer d'ici 2050 toute augmentation nette de la surface des terres occupées ». Un groupe d'experts a également été

---

<sup>127</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006PC0232&from=EN>

<sup>128</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0231&qid=1415372109081>

mis en place. Bien que la diversité des outils de mesure ne permette pas une quantification exacte du phénomène (quels que soient les pays comme l'a constaté la mission), la Commission a constaté que l'Autriche et l'Allemagne avaient été pionnières à ce sujet. Elle a observé une tendance à la « désaccélération de la consommation des sols » dans l'ensemble des pays, liée à plusieurs facteurs. Parmi ceux-ci, plusieurs résultent de choix politiques et de la mise en œuvre d'outils adaptés, comme des dispositions d'ordre législatif (urbanisme) ou la réhabilitation des friches industrielles ; d'autres sont conjoncturels et subis, par exemple de la crise économique en Espagne et en Italie.

#### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Une mission du CGEDD a mené un exercice de parangonnage dans six pays (Allemagne, Suisse, Espagne, Italie, Royaume Unis et Pays Bas) de septembre à novembre 2019, de sorte d'évaluer la manière dont ils se sont appropriés l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols.

Dans tous les pays européens étudiés, comme en France, des mesures ont déjà été prises pour limiter progressivement l'artificialisation des sols, mais elles n'ont pas abouti aux résultats attendus. Chacun y apporte des réponses propres liées à ses caractéristiques (physiques, historiques, administratives...) et à son mode de gouvernance.

Comme le mentionne le rapport de France Stratégie<sup>129</sup>, l'analyse comparative des taux d'artificialisation pondérés par la population établie sur la base des données de Corine Land Cover démontre qu'en 2012 la moyenne d'artificialisation de 39 Etats européens est de 4% et que la France se situe au-dessus avec 5,5%<sup>130</sup>. De plus, selon ce même rapport, « *Quand on rapporte les surfaces artificialisées aux populations des principaux Etats membres de l'Union européenne, la France apparaît proportionnellement plus artificialisée que ses voisins* » comme l'indique le tableau ci-dessous :

---

<sup>129</sup> « Objectif Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? Rapport au MTES, MCTRCT et au MLV – Juillet 2019

<sup>130</sup> Cette comparaison est cependant assez ancienne, les chiffres d'artificialisation ayant évolué à la hausse depuis cette date

**Tableau 3 – Taux d’artificialisation moyens pondérés par la population de quelques États membres de l’Union européenne**

État européen	Superficie totale en km <sup>2</sup>	Taux d’artificialisation d’après CORINE Land Cover	Population en millions Eurostat 2018	Densité moyenne de population habitants/km <sup>2</sup>	Surface artificialisée moyenne en km <sup>2</sup> pour 100 000 habitants
<b>France (métropole)</b>	543 940	5,5 %	63,7	117	47
<b>Allemagne</b>	357 021	9,4 %	82,8	232	41
<b>Royaume-Uni</b>	242 900	8,3 %	66,3	272	30
<b>Pays-Bas</b>	37 354	13,4 %	17,1	459	29
<b>Espagne</b>	510 000	2,7 %	46,7	91	30
<b>Italie</b>	301 336	5,3 %	60,5	201	26

Source : France Stratégie, d’après les données de l’Agence européenne de l’environnement

Dans la majorité des Etats, une loi-cadre fixe des objectifs généraux, mais les décisions en la matière sont prises au niveau des régions pour les grandes orientations puis au niveau des communes compétentes pour les mises en œuvre concrètes. Le nombre de communes des autres pays européens est très largement inférieur à celui de la France, ce qui facilite l’échelle d’intervention.

L’atteinte de l’objectif en 2050 est en général l’horizon fixé, conformément aux recommandations de la commission européenne. Les moyens de l’atteindre, communs aux pays étudiés par la mission, relèvent de la prise en compte de six leviers fondamentaux:

- la nécessité de communiquer et de faire prendre conscience de cette question ;
- la mise en place d’outils de connaissance (SIG) suffisamment précis et homogènes sur le territoire, pour mesurer et partager l’évolution du phénomène ;
- la recherche de la densification des centres urbains, par la connaissance de la vacance et par des outils fiscaux appropriés ;
- la construction de la ville sur la ville, notamment pour le développement commercial, avec des outils financiers et fiscaux appropriés ;
- la réutilisation des friches et l’établissement d’inventaires communicables;
- l’adaptation des objectifs à la diversité des territoires et des populations (territoires tendus ou détendus, urbains ou ruraux).

Dans le cadre de ce parangonnage, le cas de l’Allemagne a été particulièrement étudié.

En Allemagne, en 1998, plus de 120 hectares par jour étaient artificialisés au niveau national. Dès 2002, l’objectif de réduction de l’artificialisation des sols a été inscrit dans la stratégie nationale de développement durable, intégrant les objectifs du développement durable (Cf. Rio,

ODD). Cette action 4 de la stratégie posait un objectif de 30 ha artificialisés par jour d'ici 2020, un butoir de 20 ha en 2030, puis l'objectif de 0 ha en 2050, affiché dans le plan de protection adopté en 2016 par le gouvernement fédéral. Cela répondait au souci de durabilité et exprimait une volonté de développement d'une « économie circulaire des terres (ou des sols) ».

En dépit des efforts entrepris et en grande partie du succès des actions de programmation relatives aux zones constructibles au niveau communal, le pays artificialise encore 60 ha par jour en 2019. Lors de chaque révision de la stratégie de développement durable, les objectifs sont réexaminés : report de l'objectif de 30 ha par jour de 2020 à 2030, tendant vers 0 en 2050 avec des incertitudes (révisions de 2016 et 2018).

Les Länder procèdent chacun de manière différente en matière de compensation, mais il y a des tentatives d'harmonisation.

En matière de construction, comme en France, la lutte contre l'artificialisation est compliquée par le fait que les ménages aspirent à vivre en dehors des centres-villes où l'habitat est parfois inadapté, avec, à Berlin, de vieux appartements surdimensionnés dont les prix augmentent. Il y a une forte demande de la population qui a besoin de se loger à des prix abordables.

Pour atteindre l'objectif assigné à chaque commune, un calculateur a permis de répartir les 30 ha par jour entre les 12 000 communes par taille de communes (tranches population) sans que cela ne s'impose. Cela permet à chacune de savoir quelle réserve foncière elle peut encore consommer.

Des certificats d'échanges de terres sont en outre prévus pour permettre aux communes de procéder ensuite à des échanges entre elles (système inspiré de celui des quotas d'émission de gaz à effet de serre). Ce système a été testé entre 80 communes et s'est révélé probant.

Afin de densifier les villes et de réduire l'artificialisation, deux principes sont arrêtés :

- La nécessaire densification de l'existant est mise en avant, plus que la lutte intrinsèque contre l'artificialisation.
- La règle fédérale est que sauf exception il n'y a pas de droits à construire à l'extérieur des villes. Pour faire des opérations en dehors des zones agglomérées, il faut prouver que cela ne peut se faire qu'en dehors et verser des compensations lorsque les terres agricoles sont consommées.

Outre ce cadre général déterminé au niveau fédéral, les Länder (plus prescriptifs que le niveau régional français) définissent des stratégies, variables d'un Land à l'autre. Par exemple la Bavière a rendu le recensement des friches obligatoire, ce qui n'est pas le cas général. La mise en œuvre relève des communes. Le point de faiblesse identifié est celui d'un objectif national

atteindre, mais qui ne s'impose pas au niveau des Länder puis de leurs communes, voire des communes autonomes.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Aucune trajectoire ni objectif de réduction de l'artificialisation des sols ne sont aujourd'hui obligatoirement prévus dans les documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme. Cet enjeu est plus ou moins intégré par les autres objectifs poursuivis qui en sont proches et/ou par la volonté politique des collectivités ou de leurs groupements concernés d'en fixer dans ce domaine et ce de manière ambitieuse, notamment en prescrivant des règles effectives pour y parvenir.

Ainsi, si certains schémas régionaux prévoient déjà des objectifs voire des prescriptions en matière de sobriété foncière, la lutte contre l'artificialisation des sols ne fait pas partie explicitement des thèmes qu'ils couvrent et il n'existe pas *a fortiori* d'obligation de poursuivre un objectif de zéro artificialisation nette. Les dispositions législatives relatives aux SRADDET, SDRIF, PADDUC et SAR doivent donc être modifiées pour introduire cette notion et surtout pour intégrer la fixation d'objectifs ambitieux en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

De même, les objectifs fixés dans les documents régionaux devront être déclinés, au moyen d'une mise en compatibilité, tant dans les ScoT que dans les PLU(i)

Il est également nécessaire de renforcer les conditions d'ouverture à l'urbanisation afin de garantir l'atteinte desdits objectifs, en tenant compte notamment de l'état de vacance des immeubles déjà construits et de la disponibilité foncière dans les zones déjà urbanisées.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif principal est de limiter l'artificialisation des sols et ainsi de fixer une trajectoire via des objectifs ambitieux pour atteindre le « zéro artificialisation nette ».

S'agissant du rythme d'artificialisation, la convention proposait une réduction de 25% sur les dix prochaines années par rapport à la consommation des sols constatée entre 2000 et 2020. La période de 20 ans ne peut être la référence en l'absence de données de consommation sur une période aussi longue. De plus, la consommation entre 2000-2010 a été plus importante que celle sur les dix années suivantes. Conformément au Conseil de défense écologique du 27 juillet

2020, l'objectif poursuivi est donc fixé à une réduction de 50% sur dix ans par rapport à la consommation sur les dix dernières années précédant la promulgation de la loi.

Afin de ne pas établir une même trajectoire au niveau national ni à toutes les communes de manière uniforme, et pour qu'elle soit en adéquation avec les gisements fonciers mobilisables, avec les besoins de développement des collectivités locales et qu'elle s'insère dans l'armature urbaine du territoire, l'intégration de cet enjeu et les moyens pour assurer sa réalisation doivent être définis et mis en œuvre à différents échelons, en tenant compte des documents et plans déjà existants.

En ce sens, la mesure a également pour objectif que les règles en matière d'aménagement et d'urbanisme puissent davantage encadrer la consommation d'espaces non artificialisés et prioriser l'utilisation des espaces déjà artificialisés.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

*En l'état des textes en vigueur*

L'option de ne pas modifier les textes en vigueur et de s'appuyer sur les notions existantes, telles que « lutte contre l'étalement urbain » ou « consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers » a été rapidement écartée, étant donné qu'elles ne permettent pas de couvrir l'ensemble de la problématique et des enjeux liés à l'artificialisation des sols.

Et compte tenu de la proposition de la convention citoyenne pour le climat, la fixation d'une limite maximale d'artificialisation des sols doit être prévue par la loi. La convention prévoyait un nouvel article dédié à cet objectif au code de l'urbanisme (après l'article L. 101-2), qui visait explicitement le niveau communal quant au rythme de réduction de l'artificialisation des sols.

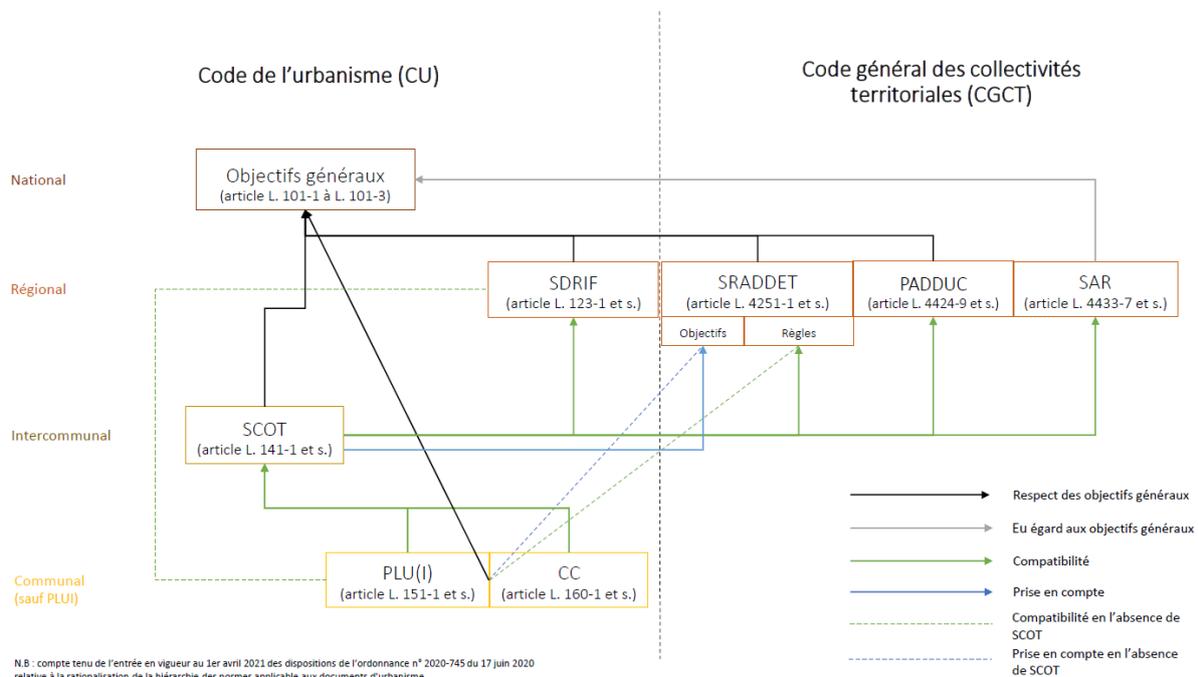
*Un objectif au niveau communal*

Le niveau communal et le niveau intercommunal ne semblent pas être les échelons les plus adaptés pour définir un objectif de réduction du rythme d'artificialisation par commune en fonction de l'artificialisation observée ces dix dernières années. En effet, les SCOT ne couvrent pas tout le territoire national et une intégration dans le PLU ou la carte communale de manière uniforme laisse peu de place à la subsidiarité territoriale (et est une prime aux « mauvais élèves »). Cette proposition, formulée par la convention citoyenne pour le climat, a donc été écartée. Un tel objectif doit être en adéquation avec les gisements fonciers mobilisables, avec les besoins de développement de la collectivité, et s'insérer dans l'armature urbaine du territoire. Il n'est

également pas possible ni souhaitable d'organiser un quota de « droits à artificialiser » au plan national.

### *Un objectif au niveau national*

Fixer un objectif national de réduction de moitié sur dix ans par rapport aux dix années précédentes reviendrait à l'inscrire directement dans les principes du code de l'urbanisme (article L.101-2) qui sont très généraux et ne sont pas chiffrés. Or, il faut garantir que l'objectif de réduction de l'artificialisation soit atteint. Au regard de leur faible portée juridique, l'inscription dans les principes du code de l'urbanisme n'est pas la meilleure option. Et intégrer la trajectoire directement dans les objectifs généraux au titre Ier du livre I du code de l'urbanisme revient à l'appliquer de façon uniforme à l'ensemble des documents d'urbanisme, au lieu de permettre une territorialisation à l'échelle de l'armature régionale.



### **3.2. OPTION RETENUE**

Pour poursuivre un objectif ambitieux de sobriété foncière, à l'instar de l'engagement national prévu dans la loi, la trajectoire de lutte contre l'artificialisation des sols prévoit au minimum une réduction de moitié sur les dix prochaines années par rapport à la consommation observée sur les dix années qui précèdent l'entrée en vigueur de la loi. Afin de ne pas fixer cette même

trajectoire au niveau national ni à toutes les communes de manière uniforme, pour qu'elle soit en adéquation avec les gisements fonciers mobilisables, avec les besoins de développement des collectivités locales et qu'elle s'insère dans l'armature urbaine du territoire, il est proposé de l'intégrer au niveau des documents de planification régionale avant d'être ensuite déclinée aux niveaux intercommunal et communal dans les documents infrarégionaux.

### *Objectifs et trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols dans les documents régionaux de planification*

L'option retenue consiste dans un premier temps à intégrer en tant qu'objectif la lutte contre l'artificialisation des sols pour les documents régionaux de planification. Le niveau régional est donc le premier palier pour traduire l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols sur les dix prochaines années et la trajectoire vers le « zéro artificialisation nette ». Fixer la limite maximale d'artificialisation des sols directement dans un document régional de planification régionale permet d'adopter une trajectoire applicable à toutes les régions, au regard d'une consommation antérieure observée à ce niveau et non à une échelle nationale.

Le niveau régional, notamment au regard des mesures déjà portées et intégrées par certains schémas régionaux, parmi lesquels les SRADDET, apparaît comme l'échelon intermédiaire entre le niveau communal/intercommunal et un objectif qui serait seulement fixé au niveau national. En effet, cet échelon permet d'appréhender les relations entre les territoires et les déséquilibres spatiaux, notamment la lutte contre l'étalement urbain. Ces documents sont des outils pour territorialiser des objectifs et prévoir des règles pour y parvenir.

Un objectif par tranche de dix ans et dans un premier temps l'objectif de réduire de moitié l'artificialisation en dix ans peuvent être raisonnablement fixés dans les SRADDET au regard de l'ambition d'ores et déjà affichée dans la première génération de ces documents (adoption et approbation en 2019/2020). La notion de « gestion économe de l'espace » à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales est conservée en ce sens et s'y ajoute désormais celle de « lutte contre l'artificialisation des sols ». Il est également proposé que la trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols, fixée au niveau législatif, soit intégrée dans les règles du SRADDET, « sans méconnaître les compétences de l'Etat et des autres collectivités territoriales », et avec une possible déclinaison « entre les différentes grandes parties du territoire régional » (article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales). La trajectoire s'imposera dès lors dans un rapport de compatibilité aux documents d'urbanisme infrarégionaux. Ce principe permet aux auteurs de documents d'urbanisme de pouvoir proposer un objectif plus ambitieux que celui du niveau régional.

Pour les autres schémas et plan régionaux, il est proposé également une obligation de fixer des objectifs, par tranche de dix ans et notamment sur les dix prochaines années ainsi qu'une trajectoire vers le « zéro artificialisation nette ». Mais, pour tenir compte des spécificités

institutionnelles, géographiques, démographiques et économiques, des engagements déjà pris sur ces territoires, l'objectif de réduction n'est pas fixé à 50% dans la loi.

S'agissant de l'Ile-de-France, le SDRIF donne déjà la priorité à la limitation de la consommation d'espace et à l'optimisation du tissu urbain existant. Le SDRIF limite ainsi les extensions urbaines à 1315 hectares par an au maximum jusqu'à l'horizon 2030, soit un plafond de 29 000 hectares entre 2008 et 2030. Dans les faits, la consommation d'espaces ouverts est de 588 ha par an entre 2012 et 2017, soit une baisse annuelle moyenne de 10% par rapport à 2008 – 2012 (Source : IAU IDF MOS 2017). C'est donc plus de deux fois moins que le potentiel d'urbanisation maximum mentionné au SDRIF, même si cela reste en deçà de l'effort de 50% de réduction. Mais la faisabilité d'une réduction de 50% sur dix ans ne paraît pas garantie au regard notamment de la dynamique démographique et économique de la Région, et des objectifs de construction de logements, d'accueil d'activités économiques et logistiques qui y sont liés. Le SDRIF de 2013 doit répondre à l'impératif de construction de 70 000 logement par an et le déploiement de 28 000 emplois. L'atteinte de cet objectif suppose de construire 84 675 logements par an en moyenne entre 2019 et 2030, afin de combler le retard accumulé entre 2010 et 2013 d'une part et celui compris entre 2014 et 2016 d'autre part, moins conséquent.

Compte tenu de son organisation institutionnelle, la Corse étant une collectivité territoriale à statut particulier, et au regard des enjeux propres à sa situation géographique, elle élabore un document spécifique avec une portée importante en matière d'aménagement et d'urbanisme. Il est prévu qu'il fixe un objectif de réduction sur les dix prochaines années sans qu'il soit limité à la moitié d'une consommation observée sur les dix années précédentes.

S'agissant de l'outre-mer, il convient de rappeler la forte croissance démographique de Mayotte (+ 4 % par an et un doublement annoncé de la population d'ici 2050) et de la Guyane (+ 2,5 % en moyenne par an depuis 2011 corrélée à un besoin de construction d'équipements et de logements sans équivalent ainsi que les caractéristiques géographiques particulières des territoires ultra-marins concerné par l'application parfois cumulative de la loi Littoral, Montagne et de la réglementation relative aux risques naturels majeurs. Par ailleurs, la modification législative récente du CGCT issue de l'ordonnance du 13 novembre 2019 impose d'ores et déjà aux SAR de fixer des objectifs de renouvellement urbain, de construction dans les zones déjà urbanisées, de maîtrise de l'étalement urbain et de lutte contre l'artificialisation des sols. La Constitution permet des adaptations des règles générales métropolitaines sur ces territoires. Il est donc proposé que la trajectoire de réduction de l'artificialisation soit proposée directement au niveau de chaque schéma d'aménagement régional.

*Déclinaison des objectifs et de la trajectoire dans les documents d'urbanisme – Renforcement des conditions d'ouverture à l'urbanisation*

La déclinaison par le ScoT à l'échelle infrarégionale, de la trajectoire « zéro artificialisation nette » fixée par le SRADDET, conduit à modifier la loi afin de substituer à la notion de « consommation d'espaces » celle « d'artificialisation des sols », laquelle sera adossée à une définition adaptée à cette échelle de territoire. Il en est de même pour le PLUi, le droit n'intégrant pas aujourd'hui la notion d'artificialisation du sol. Après l'intégration de la notion de lutte contre l'artificialisation comme un principe dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) par l'ordonnance du 17 juin 2020 (qui entrera en vigueur en avril 2021), cet article permet de fixer dans le ScoT une trajectoire de réduction, compatible avec celle prévue au niveau régional, dans le plan d'aménagement et de développement durable du schéma (PADD), PADD qui devient le projet d'aménagement stratégique (PAS) avec l'ordonnance du 17 juin 2020.

L'article permet aussi de prévoir, à la fois pour les Scot et les PLU(i), des conditions d'ouverture à l'urbanisation, en tenant compte de la vacance et des capacités foncières dans les zones déjà urbanisées. Les auteurs du PLU pourront ensuite décliner ces objectifs au sein du règlement.

La carte communale doit également être compatible en matière de lutte contre l'artificialisation des sols avec le ScoT, ou en l'absence d'un tel document, avec ceux du niveau régional.

#### *Dispositions réglementaires et dispositions transitoires*

Compte tenu de la spécificité des SRADDET, à savoir l'insertion des objectifs et de la trajectoire pour la lutte contre l'artificialisation des sols dans le fascicule des règles générales, il est prévu que cette mesure soit précisée par voie réglementaire, notamment s'agissant du contenu d'une rubrique particulière dans ce fascicule.

Un décret en Conseil d'Etat est également prévu pour la fixation d'objectifs de réduction dans les ScoT, notamment pour tenir compte de la vacance et des zones déjà artificialisées disponibles pour y conduire des projets et pour la compatibilité de la carte communale, en particulier pour justifier que la capacité de construire ou d'aménager a déjà été entièrement mobilisée dans les espaces déjà urbanisés pour ouvrir à l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Afin d'assurer l'effectivité dans les meilleurs délais de l'intégration de la trajectoire dans les documents régionaux et la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, il est proposé d'introduire des dispositions transitoires qui imposeront une procédure de modification pour les documents régionaux et de mise en compatibilité pour les documents d'urbanisme. En cohérence avec l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme, la mise en compatibilité avec les règles et la prise en compte des objectifs du SRADDET par le ScoT et à défaut le PLU(i) et la carte communale,

s'effectuera par une procédure de modification simplifiée, accélérant ainsi l'intégration des règles et objectifs du SRADDET.

Le niveau régional dispose d'un délai de six mois et le niveau intercommunal et communal de trois mois pour engager la procédure de modification et de dix-huit pour la réaliser, qui court après la promulgation de la loi pour le niveau régional, si cela est nécessaire compte tenu des documents déjà en vigueur, et qui commence à compter de la modification effective par le document avec lequel il doit être compatible pour les documents d'urbanisme. Des échéances sont fixées pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, à défaut le ScoT pouvant être caduc et les autorisations du droit des sols pouvant ne plus être délivrées dans une zone à urbaniser du PLU ou une zone constructible de la carte communale.

Sur le modèle de procédures de mise en compatibilité des documents d'urbanisme, à défaut d'une modification dans le délai prévu, il revient à l'Etat d'intervenir pour y procéder.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Sont modifiés :

- Les articles L 4251-1, L. 4424-9 et L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales ;
- Les articles L. 123-1, L. 141-3, L. 141-8, L. 151-5 et L. 161-3 du code de l'urbanisme.

Des dispositions réglementaires assurent l'application de cette mesure (décret en Conseil d'Etat), plus particulièrement les modifications des articles L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales et des articles L. 141-3 et L. 161-3 du code de l'urbanisme.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La lutte contre l'artificialisation des sols de manière générale et la priorisation des espaces déjà urbanisés, peuvent rendre plus onéreux les actions et opérations d'aménagement et immobilières, nécessitant de reconstruire la ville sur la ville plutôt que d'aménager en étalant le tissu urbain.

Toutefois, l'étalement urbain représente un surcoût pour la collectivité (construction de réseau, de voiries, d'équipements publics ...) et pour les ménages (coûts de déplacement en cas d'éloignement des commerces et de l'emploi). En ce sens, la lutte contre l'artificialisation des sols a un impact positif quant à la forme de la ville et au cadre de vie.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

L'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols et la définition, ainsi l'identification et le suivi des espaces qui sont ou non artificialisés peuvent avoir un impact positif pour les entreprises qui interviennent dans ce domaine et pour celles de la construction et de l'habitat qui devront innover pour réduire l'artificialisation des sols dans les nouveaux projets.

Cette mesure peut aussi avoir des impacts négatifs en complexifiant la réalisation de nouvelles zones ou secteurs accueillant potentiellement de nouvelles entreprises.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les collectivités territoriales et leurs groupements seront directement concernées dans l'exercice de leurs compétences, en particulier pour l'évolution et le suivi des documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme ou encore pour le niveau communal, dans l'instruction des autorisations du droit des sols au regard de l'intégration de lutte contre l'artificialisation des sols dans les plans locaux d'urbanisme. La déclinaison des objectifs dans les documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme en faveur de la sobriété foncière est indispensable pour que chacun contribue à son niveau à cet effort de réduction.

La mise en compatibilité des documents d'urbanisme (Scot et PLU) aura notamment un impact budgétaire sur les collectivités qui auront à supporter les coûts de modification de ces documents. Le fait de prévoir une modification simplifiée est néanmoins de nature à limiter ces coûts.

Concernant la trajectoire de réduction vers le « zéro artificialisation nette », il ressort que certaines régions auront un effort plus conséquent à produire pour la respecter compte tenu de des consommations d'espaces antérieures et des autres enjeux en présence, notamment liés au logement ou aux activités économiques. Pour y parvenir, l'intensification et le renouvellement urbains (mobilisation du parc vacant et des friches urbaines) seront privilégiés.

#### 4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services de l'Etat seront particulièrement impliqués dans l'appui et le contrôle qu'ils opèrent sur les procédures d'évolution des documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme.

##### *Evolution des documents de planification au niveau régional*

Comme mentionné au plus haut, les services de la région seront en première ligne pour engager la modification des documents devant fixer une trajectoire pour la lutte contre l'artificialisation des sols. Les services des autres collectivités territoriales le seront aussi lors des consultations réalisées pour formuler des avis sur les modifications envisagées.

Les services de l'Etat seront mobilisés pour participer et suivre lors des différents phases la procédure de modification engagée par la région en vue de fixer des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols dans les documents de planification et d'aménagement concernés, en particulier pour le SDRIF avec un décret pris en Conseil d'Etat. Le préfet s'assurera également du respect de la mise en œuvre du présent article dans le cadre du contrôle de légalité de la modification opérée.

Le cas échéant ils pourront l'être davantage pour assurer cette intégration. En effet, sur le modèle de ce qui est prévu pour les mises en compatibilité des documents d'urbanisme et en vue de garantir l'intégration de la trajectoire de lutte contre l'artificialisation des sols et d'adopter une approche cohérente avec la modification des documents d'urbanisme, l'article précise que si la modification n'a pas été engagée dans un délai de dix-huit mois par la région, le représentant de l'Etat y procède.

Compte tenu que des mesures et des échéances qui seront fixées, les services de l'Etat et de la région devront garantir le suivi quant à l'atteinte des objectifs en matière de réduction de l'artificialisation des sols.

De même que pour le niveau régional, les services de l'Etat dans le département, chargés tant de l'accompagnement des collectivités dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme que du contrôle de légalité connaîtront un surcroît d'activité. Elles seront notamment amenées à appliquer, dans ce cadre, les nouvelles dispositions issues de l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme, dont l'élaboration d'une note d'enjeux, sur demande des collectivités.

#### 4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La mesure favorise la préservation des espaces non artificialisés et donc les aménités environnementales qui y sont liées, répondant aux enjeux de l'amélioration de la qualité du cadre de vie. En limitant l'étalement urbain, elle peut aussi avoir un effet sur la construction en particulier de logements, dans des secteurs où la demande est importante.

Les particuliers sont aussi, comme d'autres acteurs, informés de l'évolution des documents de planification et d'urbanisme. Dans le cadre de leur modification, les évolutions envisagées sont mises à disposition du public.

Enfin, de ces mesures découlent des règles qui peuvent concerner directement les particuliers pour les biens dont ils sont propriétaires ou qu'ils occupent et dans la réalisation de leurs éventuels projets de construction et d'aménagement.

#### 4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'artificialisation est responsable d'une baisse du potentiel de production agricole, d'une perte de résilience face aux changements climatiques (moindre stockage de carbone dans le sol, augmentation des ruissellements), d'une érosion de la biodiversité par fragmentation des habitats naturels, et d'une perte de certaines fonctionnalités des milieux naturels. Elle peut également avoir un impact négatif sur les paysages.

Des études ont ainsi démontré les effets négatifs de l'artificialisation des sols sur l'environnement. Sur ce sujet, on peut citer les travaux exhaustifs qu'a réalisés le collectif de scientifique l'ESCO<sup>131</sup> en évaluant les effets de l'artificialisation des sols selon la nature des sols et leur perte de fonctionnalités. Une synthèse de ces différents effets environnementaux relevés par l'ESCO a été rédigée par France Stratégie<sup>132</sup>.

L'inscription et la définition de l'artificialisation des sols en droit interne affirme la volonté publique de lutter contre ce phénomène et ses effets négatifs pour l'environnement, et permet d'œuvrer plus efficacement contre l'étalement urbain, l'imperméabilisation des sols, pour la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et plus globalement non artificialisés, ou encore en faveur de la réutilisation voire de la renaturation des sols déjà artificialisés.

---

<sup>131</sup> Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action, ESCO INRA IFSTTAR Décembre 2017

<sup>132</sup> « Objectif Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? Rapport au MTES, MCTRCT et au MLV – Juillet 2019

La mesure permet d'engager ou de poursuivre et même de dynamiser la lutte contre l'artificialisation des sols, avec des résultats attendus dans les prochaines années. La fixation d'un objectif de moyen terme, d'ici dix ans et de plus long terme pour atteindre le « zéro artificialisation des sols », ainsi que sa déclinaison dans documents infrarégionaux et en particulier le renforcement des conditions d'ouverture à l'urbanisation des espaces non artificialisés, permettent d'appréhender les conséquences, les enjeux et les réponses à apporter en matière d'aménagement du territoire et de protection des espaces à tous les niveaux locaux, de la région à la commune.

Par ailleurs, favoriser la densité de construction est un facteur de limitation des déplacements individuels motorisés, et donc de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais aussi d'économie en matière de réseaux et d'infrastructures de transports. Cela favorise les déplacements doux et des comportements écoresponsables ; une réduction de la pollution atmosphérique locale (moins de trafic et de congestion du réseau routier) et donc un meilleur cadre de vie. Il est donc attendu un impact positif sur le climat et la qualité de l'air.

La réhabilitation ou la rénovation de bâtiments existants a un effet positif sur l'environnement dans le sens où il limite la production et l'acheminement de nouveaux matériaux de chantier, et permet donc d'économiser des ressources minérales. Ainsi, même si une performance énergétique moindre pourrait être attendue des bâtiments rénovés en centre-ville, par rapport à des bâtiments neufs, le bilan global reste positif si on analyse tout le cycle de vie, dans une approche d'économie circulaire. De même, la reconstruction de la ville sur elle-même facilite le réemploi des matériaux dans le cadre de démolition, lorsqu'ils sont réutilisés à proximité pour des espaces publics ou autres aménagements. Enfin, la résorption de friches peu amènes, parfois polluées, permet une amélioration globale de l'environnement et du cadre de vie.

Toutefois la densification à l'extrême peut également aboutir à des effets pervers sur la santé et l'environnement. Elle peut concourir à la création d'ilots de chaleur urbain, à la saturation des espaces publics, à la fragmentation des habitats naturels.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

Cet article modifie le droit applicable aux collectivités territoriales et notamment en Corse, à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Mayotte et à La Réunion. Il y a donc lieu de

consulter les collectivités d’Outre-mer au sens de l’article 73 de la Constitution et la collectivité territoriale de Corse.

## **5.2. MODALITÉS D’APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions de cet article entre en vigueur dès la promulgation de la loi.

L’article prévoit des dispositions transitoires avec un délai de trois mois pour engager et de dix-huit mois pour réaliser, lorsque cela s’avère nécessaire, la modification des documents régionaux, puis pour la mise en compatibilité des ScoT, des PLU et cartes communales tout en tenant compte des évolutions résultant de l’ordonnance du 17 juin 2020 et notamment de leur entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2021.

### **5.2.2. Application dans l’espace**

La mesure s'applique au territoire métropolitain et aux régions d’outre-mer : La Réunion, la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et Mayotte.

### **5.2.3. Textes d’application**

Un décret définit les conditions et modalités d’applications de certaines dispositions de cet article sur :

- la fixation de la trajectoire dans le SRADDET dans les règles générales du fascicule, pour notamment en permettre la territorialisation dans l’armature régionale ;
- la fixation d’objectifs de réduction dans les ScoT et dans les PLU(i) et notamment pour tenir compte de la vacance et des zones déjà artificialisées disponible pour y conduire des projets.

## **Article 50 – Suivre le rythme d’artificialisation des sols via un rapport annuel reditionnel local – Mesures SL3.1&SL3.3**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

##### Etat des lieux de l’artificialisation :

3,5 millions d’hectares sont aujourd’hui artificialisés en France, soit 6,4% du territoire. Ramené à la population, c’est 15% de plus qu’en Allemagne et 57% de plus qu’au Royaume-Uni ou en Espagne. Entre 20 000 et 30 000 hectares sont grignotés chaque année sur la nature et les terres agricoles. L’artificialisation augmente presque 4 fois plus vite que la population (+70% depuis 1981 contre +19% sur la même période pour la population). L’habitat contribue à près de 50% du rythme d’artificialisation, les infrastructures pour 16%, les commerces et services marchands pour 5%. Tous les territoires sont concernés, y compris ceux dont la population décroît<sup>133</sup>.

Ce phénomène a des conséquences négatives à la fois parce qu’il crée une dépendance à la voiture individuelle, augmente les déplacements, éloigne des emplois et des services publics, mais aussi parce qu’il réduit les espaces naturels et agricoles et porte ainsi atteinte à la biodiversité, au potentiel de production agricole et de stockage de carbone, et augmente les risques naturels par ruissellement.

##### Engagements du gouvernement :

Afin d’inverser ce phénomène, la France s’est fixé un objectif de « zéro artificialisation nette » dans le cadre du « plan biodiversité » présenté en 2018.

En 2020, la Convention Citoyenne pour le Climat a proposé de limiter l’artificialisation des sols, notamment en mobilisant prioritairement les gisements de fonciers déjà artificialisés. Elle a aussi préconisé qu’une trajectoire de réduction de l’artificialisation des sols soit intégrée dans les objectifs des collectivités en matière d’urbanisme, ce qui a nécessité de définir la notion même d’artificialisation. La Convention citoyenne pour le climat a également proposé de renforcer les moyens de contrôle de la consommation des espaces. Pour se faire, il est nécessaire de disposer de données sur le rythme d’artificialisation des sols.

##### Cadre actuel :

---

<sup>133</sup> Observatoire national de l’artificialisation : <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/>

Plusieurs bases de données permettent de suivre la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers :

- le CORINE Land Cover (Coordination of Information on the Environment Land Cover), base de données de l'Agence européenne de l'environnement s'appuyant sur l'interprétation de données satellitaires pour évaluer l'occupation biophysique des sols ;
- le Teruti-Lucas (Utilisation du territoire - Land Use/Cover Area frame statistical Survey), base nationale fondée sur un échantillon de parcelles enquêtées sur le terrain et alimentant les statistiques européennes d'Eurostat ;
- les fichiers fonciers, correspondant aux données fiscales cadastrées, qui enregistrent les changements d'usage des sols, en particulier le passage d'un espace naturel, agricole ou forestier en terrain à bâtir.

Comme le relevait France Stratégie dans son rapport de juillet 2019<sup>134</sup>, chacune de ces sources présente ses limites : « L'enquête européenne CORINE Land Cover n'est disponible que tous les six ans et sa mesure est imprécise. L'enquête Teruti-Lucas, gérée par le ministère de l'Agriculture, est disponible depuis 1981, mais elle porte sur un échantillon et sa mesure est également imprécise. Enfin, les fichiers fonciers présentent l'inconvénient d'intégrer des terrains « à bâtir » et a contrario d'exclure les infrastructures non bâties. Ces trois sources offrent logiquement des images assez différentes, qu'il s'agisse du taux d'artificialisation ou du rythme annuel d'artificialisation. »

Afin de donner une référence nationale, le ministère a développé et mis en ligne en juillet 2019 un observatoire national de l'artificialisation<sup>135</sup>, alimenté dès à présent à partir des fichiers fonciers, et intégrant progressivement des données plus détaillées d'occupation et usage des sols (OCSGE) :

En effet, les fichiers fonciers permettent surtout de mesurer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), autrement dit des flux, les changements d'occupation et d'usage du sol qui ont lieu au sein de ces espaces. Ils sont contraints par le découpage parcellaire, qui est leur maille d'analyse, qui ne permet pas de prendre en compte les espaces interstitiels non artificialisés, comme les espaces verts situés dans les espaces bâtis. Les fichiers fonciers continueront à donner une consommation annuelle des espaces NAF, mais ne permettront pas de mesurer précisément l'artificialisation au sens de la nouvelle définition, même s'ils donnent une tendance sérieuse.

L'OCSGE dispose d'une maille d'analyse beaucoup plus fine qui permet par exemple d'identifier les espaces non artificialisés au sein des espaces urbains. De plus, ces données

---

<sup>134</sup> <https://www.strategie.gouv.fr/publications/objectif-zero-artificialisation-nette-leviers-protoger-sols>

<sup>135</sup> <https://biodiversitetousvivants.fr/observatoire-national-de-lartificialisation-des-sols>

apportent des précisions à la fois sur la couverture du sol et son usage. L'OCSGE sera donc indéniablement mieux adaptée à la mesure du processus d'artificialisation selon la définition donnée dans le présent projet de loi (sans préjudice de la rédaction du décret, s'agissant notamment de l'échelle d'appréciation de l'artificialisation). L'acquisition de ces données est en cours, et sera achevée en 2023.

Cet observatoire a vocation à faire la synthèse entre la définition de l'artificialisation et sa mesure. L'observatoire national est un outil aux services des collectivités pour les accompagner dans leur prise de décisions relatives au renouvellement urbain et aux ouvertures à l'urbanisation. Il est complété par des outils numériques de diagnostic foncier (urbansimul<sup>136</sup>) ou d'aide à l'identification des friches (cartofriches<sup>137</sup>) développés par le Cerema.

Toutefois, l'observatoire national ne se substituera pas aux observatoires locaux et aux suivis mis en œuvre par les collectivités pour appréhender et communiquer sur la trajectoire d'artificialisation observée sur leur territoire. Pour y remédier, l'article organise une obligation redditionnelle annuelle du bloc communal quant à l'atteinte des objectifs de réduction du rythme d'artificialisation.

Actuellement, les collectivités qui souhaitent mener une politique de lutte contre l'artificialisation, le peuvent déjà dans le cadre du droit actuel, en particulier via les documents d'urbanisme. Des bilans de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers y sont prévus. Ainsi, le rapport de présentation du schéma de cohérence territoriale (SCOT) présente une analyse de la consommation de ces espaces au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs (article L.141-3 du code de l'urbanisme). Il en est de même pour le PLU, pour les dix ans précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme (article L. 151-4 du code de l'urbanisme). Toutefois, ces rapports ne permettent pas un suivi efficace de l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation, leur périodicité ne permettant pas un débat régulier au sein des organes délibérants sur la politique foncière. En outre, ils ne s'imposent qu'aux territoires couverts par des SCOT et des PLU.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La Charte de l'environnement ne cite pas explicitement le compartiment « sols » ou l'objectif de sobriété dans la consommation du foncier. Cependant il est indiqué dans ses considérants que « la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés

---

<sup>136</sup> <https://www.urbansimul.fr/>

<sup>137</sup> <https://cartofriches.cerema.fr/cartofriches/>

humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ».

Elle fixe le devoir de toute personne, notamment les personnes publiques et donc les collectivités territoriales de prendre part à la protection de l'environnement (article 2) et de prévenir dans les conditions définies par la loi, les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences (article 3). En ce sens, les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable (article 6). La Charte garantit également, dans les conditions et les limites définies par la loi, toute personne a le droit d'avoir accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques (article 7). Le suivi du rythme d'artificialisation des sols au niveau local et la mise à disposition de ces informations s'inscrivent directement dans la poursuite de ses principes.

Les collectivités territoriales étant directement mobilisées et ce à différents échelons, le niveau d'intégration des enjeux et plus particulièrement la portée juridique des documents et plans élaborés et mis en œuvre doivent être appréciés au regard des principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre (article 72 de la Constitution).

Les principes fixés par l'article 73 de la Constitution sont aussi observés en ce sens, en particulier la possibilité d'adapter les règles pour les collectivités concernées.

Sont également à prendre en considération dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols, du fait des limites et des efforts que cet objectif génère, le droit de propriété et la liberté d'entreprendre qui sont constitutionnellement garantis.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Il n'existe pas de conventions, de protocoles, de traités ou plus généralement de dispositions qui traitent directement de la lutte contre l'artificialisation des sols, ni qui créé directement une obligation de planification ou de territorialisation de cet enjeu.

S'il n'y est pas fait mention explicitement des sols et de leur protection, la Convention internationale sur la diversité biologique en visant sa conservation et son utilisation durable fait écho et encourage les mesures en faveur de la préservation des sols et de leurs fonctions naturelles.

Les Objectifs de Développement Durable dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, établis en 2015 à la suite de la Conférence des Nations Unies à Rio en 2012, encouragent de lutter contre ce phénomène (notamment l'ODD 11 – Villes et Communautés Durables).

Au niveau de l'Union européenne, entre 2002 et 2006 la Commission avait procédé à une consultation sur une proposition de directive relative à la protection des sols, projet qui n'a pas abouti pour l'instant. La commission européenne s'est en revanche dotée d'une stratégie en faveur de la protection des sols, formalisée dans sa communication de 2006 au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social Européen et au Comité des Régions. Dans « sa feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », publiée le 20 septembre 2011, la commission expose son « objectif consistant à supprimer d'ici 2050 toute augmentation nette de la surface des terres occupées ». Un groupe d'experts a également été mis en place. Bien que la diversité des outils de mesure ne permette pas une quantification exacte du phénomène (quels que soient les pays comme l'a constaté aussi la mission), la Commission a constaté que l'Autriche et l'Allemagne avaient été pionnières à ce sujet. Elle a observé une tendance à la « désaccélération de la consommation des sols » dans l'ensemble des pays, liée à plusieurs facteurs. Parmi ceux-ci, plusieurs résultent de choix politiques et de la mise en œuvre d'outils adaptés, comme des dispositions d'ordre législatif (urbanisme) ou la réhabilitation des friches industrielles ; d'autres sont conjoncturels et subis, par exemple de la crise économique en Espagne et en Italie.

Les données en matière d'artificialisation des sols relève du champ des informations environnementales et elles relèvent donc directement du droit d'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par des autorités publiques qui découle du principe 10 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de la Conférence des Nations Unies de juin 1992, et des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998, entrée en vigueur en 2001, à laquelle l'Union européenne et tous ses États membres sont parties.

#### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Une mission du CGEDD a mené un exercice de parangonnage dans six pays (Allemagne, Suisse, Espagne, Italie, Royaume Uni et Pays Bas) de septembre à novembre 2019, pour d'évaluer la manière dont ils se sont appropriés l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols.

Dans tous les pays européens étudiés, comme en France, des mesures ont déjà été prises pour limiter progressivement l'artificialisation des sols, mais elles sont loin d'avoir abouti aux résultats attendus. Chacun y apporte des réponses propres liées à ses caractéristiques (physiques, historiques, administratives...) et à son mode de gouvernance.

Dans la majorité des Etats, une loi-cadre fixe des objectifs généraux, mais les décisions en la matière sont prises au niveau des régions pour les grandes orientations puis au niveau des

communes compétentes pour les mises en œuvre concrètes. Le nombre de communes des autres pays européens est très largement inférieur à celui de la France, ce qui facilite l'échelle d'intervention.

Les recommandations tirées de ce parangonnage traduisent en particulier l'importance de communiquer pour faire prendre conscience de l'enjeu de lutte contre l'artificialisation des sols, ainsi que la nécessité de mettre en place des outils de connaissance (SIG) suffisamment précis et homogènes sur le territoire, pour mesurer et partager l'évolution du phénomène.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Si la lutte contre l'artificialisation des sols devient un objectif général en matière d'aménagement et d'urbanisme et qu'une trajectoire, avec des objectifs chiffrés, est établie et déclinée dans les documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme à différents niveaux des collectivités territoriales, le rythme d'artificialisation des sols doit être connu et renseigné et ce au niveau le plus pertinent pour observer une telle évolution.

La Convention citoyenne pour le climat a proposé plusieurs mesures pour limiter l'artificialisation des sols, notamment de définir une enveloppe restrictive du nombre d'hectares maximum pouvant être artificialisés réduisant par deux l'artificialisation des sols (proposition SL3.1) et de renforcer les contrôles du respect des obligations de protection des espaces et de limitation de consommation de terres (proposition SL3.10).

Si des principes, des objectifs et des conditions sont prévus pour répondre aux enjeux de la lutte contre l'artificialisation des sols, il est nécessaire que la loi prévoit des outils pour en assurer le suivi et garantir l'accès à l'information quant au respect de la trajectoire du « zéro artificialisation nette », et ce de façon régulière et à un niveau efficient pour que les données soient suffisamment précises et pertinentes.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif principal est bien celui souhaité par la Convention citoyenne pour climat : disposer de l'ensemble des outils pour garantir la réduction de l'artificialisation des sols. Il s'agit de rendre compte mais également d'assurer une information locale et nationale sur le rythme d'artificialisation des sols et le respect des objectifs que les collectivités se fixeront.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La Convention citoyenne pour le climat a proposé de renforcer les contrôles du respect des obligations de protection des espaces et de limitation de consommation de terres (proposition SL3.10), mais n'a pas formulé de disposition précise, en particulier pour assurer le suivi de l'artificialisation des sols au vu des objectifs fixés.

Il a été envisagé d'inscrire cette mesure dans le code de l'urbanisme. Mais compte tenu de la structure de ce code et s'agissant d'une nouvelle obligation locale dans un cadre institutionnel et avec des modalités définies par le code général des collectivités territoriales, cette option a été écartée.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

Dans d'autres domaines, notamment en matière de services publics urbains, les collectivités territoriales et plus particulièrement l'échelon communal établissent des rapports annuels comportant un certain nombre d'informations permettant de rendre compte devant l'organe délibérant et les administrés de sa qualité et de son fonctionnement. C'est le cas avec le rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS), document public, répondant à une exigence de transparence, produit tous les ans par chaque service d'eau et d'assainissement pour rendre compte aux usagers du prix et de la qualité du service rendu pour l'année écoulée (article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales).

Sur ce modèle et dans le prolongement des mesures portant sur les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, il est proposé une obligation redditionnelle pour en assurer le suivi à l'échelon à même d'observer le plus précisément l'évolution des espaces artificialisés et non artificialisés, soit l'échelon communal ou intercommunal et ce, en fonction de l'exercice de la compétence en matière de planification d'urbanisme.

Une fois par an, il reviendrait à l'exécutif, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent de présenter à l'organe délibérant un rapport sur l'artificialisation des sols sur le territoire communal ou intercommunal pour l'année écoulée. Il fait l'objet d'un débat devant le conseil municipal ou l'assemblée délibérante de l'EPCI, de mesures de publicité (papier ou sous forme électronique) et de mise à disposition (permanente et gratuite), telles que prévues par le code général des collectivités territoriales pour les actes pris par les autorités communales (article L. 2131-1).

Les informations qu'il contient intéressant directement l'ensemble des acteurs publics assurant l'atteinte des objectifs en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, le rapport est transmis dans un délai de quinze jours suivant sa publication aux préfets de région et de département, au président du conseil régional, au président de l'EPCI dont la commune est membre ou aux maires des communes membres de l'EPCI compétent ainsi qu'aux observatoires locaux de l'habitat et du foncier.

L'option retenue prévoit également que des conditions d'application soient définies par voie réglementaire, notamment pour préciser le contenu du rapport.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Il est créé un titre III au livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales avec un chapitre unique composé d'un seul nouvel article L. 2231-1.

Des dispositions réglementaires assurent l'application de cette mesure (décret en Conseil d'Etat), plus particulièrement pour préciser les indicateurs et les données qui doivent figurer dans le rapport annuel.

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

Le rapport prévu permet de relever, de communiquer et mettre à disposition des informations sur la lutte contre l'artificialisation des sols et donc sur des impacts environnementaux. Cela s'inscrit directement en application du droit d'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par des autorités publiques qui découle du principe 10 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de la Conférence des Nations Unies de juin 1992 et des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La mesure proposée participe au suivi de la trajectoire de réduction de l'artificialisation et n'a pas en elle-même d'impacts directs macroéconomiques.

### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Le suivi des espaces artificialisés et non artificialisés, et notamment des projets dont résulte le rythme d'artificialisation des sols, peut le cas échéant avoir un impact positif pour les entreprises qui interviennent dans ce domaine, notamment en appui des communes et de leurs groupements.

La mesure favorise le suivi du rythme d'artificialisation des sols, de façon annuelle et en ce sens la mise à disposition ainsi que la diffusion des informations. Les entreprises pourront avoir accès à ces informations, et éventuellement utiliser les données notamment sur le niveau d'atteinte des objectifs de la lutte contre l'artificialisation des sols à un niveau local comme national.

## **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les communes ou les EPCI compétents seront directement concernés puisqu'il leur revient l'obligation de préparer et établir le rapport annuel et d'en assurer la publicité et la transmission. Ce rapport sera mis à jour en fonction des données que leurs services récolteront.

En fonction du niveau qui en assure la réalisation, les communes ou les EPCI dont elles sont membres pourront être mobilisés et seront informés chaque année au moment de sa transmission.

La région est également concernée, le président recevant le rapport chaque année et ce au regard des compétences de cet échelon en matière d'aménagement du territoire et quant au suivi et aux évolutions éventuelles du document régional de planification qui fixe des objectifs et une trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Ce seront essentiellement les services administratifs des communes ou des EPCI compétents assurant l'obligation prévue par cet article qui seront mobilisés chaque année pour présenter les informations relatives à l'artificialisation des sols à l'échelle de leur territoire.

Les services de l'Etat pourront être impliqués le cas échéant dans l'appui aux services communaux et intercommunaux pour la réalisation du rapport. Ils pourront par ailleurs disposer des données et ainsi assurer le suivi quant à l'atteinte des objectifs en matière de réduction de l'artificialisation des sols.

#### **4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

La mesure favorise le suivi du rythme d'artificialisation des sols, de façon annuelle et en ce sens la mise à disposition ainsi que la diffusion des informations. Les particuliers, en tant qu'administrés notamment, pourront avoir accès à ces informations, qui permettent de connaître le niveau d'atteinte des objectifs de la lutte contre l'artificialisation des sols à un niveau local voire national.

#### **4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

L'artificialisation est responsable d'une baisse du potentiel de production agricole, d'une perte de résilience face aux changements climatiques (moindre stockage de carbone dans le sol, augmentation des ruissellements), et d'une érosion de la biodiversité par fragmentation des habitats.

L'inscription et la définition de l'artificialisation des sols en droit interne affirme la volonté publique de lutter contre ce phénomène et ses effets négatifs pour l'environnement, et permet d'œuvrer plus efficacement contre l'étalement urbain, l'imperméabilisation des sols, pour la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et plus globalement non artificialisés, ou encore en faveur de la réutilisation voire de la renaturation des sols déjà artificialisés.

La mesure n'a pas d'impact directement quantifiable sur les émissions de GES, mais permet d'assurer en partie le suivi du rythme d'artificialisation des sols et au niveau communal ou au niveau intercommunal et ce avec une périodicité annuelle, permettant une information satisfaisante de l'ensemble des acteurs concernés et impliqués dans la lutte contre l'artificialisation des sols. Elle concourt également à la mise en œuvre de l'orientation U-1 de la SNBC, à savoir "Contenir l'artificialisation des sols et réduire les émissions de carbone induites par l'urbanisation". Les informations recueillies peuvent ainsi contribuer aux

démarches engagées à différents niveaux et permettre d'en améliorer la portée pour atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette ».

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Cet article entre en vigueur dès la promulgation de la loi.

La mesure prévoit une obligation annuelle, avec des échéances pour présenter le rapport à l'organe délibérant concerné et pour le transmettre aux acteurs publics intéressés, qui sera mise en œuvre à partir de l'année suivant la promulgation de la loi.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure s'applique au territoire métropolitain et aux communes d'outre-mer des régions de La Réunion, la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et Mayotte.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de cet article, pour préciser notamment les indicateurs et les données qui doivent figurer dans le rapport annuel.

# **Article 51 – Faire évoluer le dispositif partenarial de grande opération d’urbanisme (GOU) en faveur de la lutte contre l’artificialisation des sols : intégration d’une densité minimale de constructions – Mesure SL3.1**

## **1. ÉTAT DES LIEUX**

### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

#### *Sur l’artificialisation et la densité*

Depuis la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) et les lois Grenelle du 3 août 2009 et du 12 juillet 2010, l’enjeu de sobriété dans la consommation des espaces a été progressivement intégré dans le code de l’urbanisme. La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et à un urbanisme renouvelé (ALUR) a réaffirmé l’objectif de réduction de la consommation d’espace et imposé une justification renforcée des surfaces consommées. La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l’aménagement et du numérique (ELAN) a inscrit l’objectif de lutte contre l’étalement urbain dans les principes généraux de l’urbanisme qui s’imposent aux collectivités comme à tout acteur de l’aménagement. Si la notion d’artificialisation des sols n’apparaît pas dans le code de l’urbanisme, l’article L. 101-2 du code de l’urbanisme, qui énonce les principes et objectifs généraux pour l’action des collectivités publiques en matière d’urbanisme mentionne « la lutte contre l’étalement urbain » et « une utilisation économe des espaces naturels ».

Dans le prolongement de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dès l’été 2018, le Gouvernement présentait son « plan biodiversité », qui définissait l’objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN).

Or, le rythme d’artificialisation des sols s’explique en partie par la faible densification des nouvelles constructions, en particulier du logement individuel. Dans son rapport de juillet 2019, France Stratégie<sup>138</sup> relevait l’importance de la densification et du taux de renouvellement urbain pour réduire la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Le foncier en zone urbaine est sous utilisé, les possibilités offertes par les documents d’urbanisme ne sont pas toujours pleinement exploitées. Il est pourtant possible de proposer des formes urbaines denses

---

<sup>138</sup> <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-2019-artificialisation-juillet.pdf>

et désirables en misant sur la qualité du bâti et des espaces publics. En ce sens, les documents d'urbanisme sont des leviers pour favoriser la sobriété foncière et la densité.

Ainsi, même s'il s'agit d'un document de planification stratégique et qu'il ne permet pas d'ouvrir directement des secteurs à l'urbanisation puisqu'il ne comprend pas de règlement d'urbanisme, contrairement aux plans locaux d'urbanisme (PLU), le schéma de cohérence territoriale (SCOT) peut imposer des densités minimales ou des planchers de densité maximale dès lors que les transports en commun desservent la zone (art. L. 141-7 et L. 141-8 actuels) et, lorsqu'entrera en application l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des ScoT, les objectifs chiffrés de densification devront en outre être fixés en cohérence avec l'armature territoriale et la desserte par les transports collectifs (art. L. 141-7 à partir du 1er avril 2021). Le ScoT peut conditionner l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau à l'utilisation des terrains situés en zone urbanisée et desservis par des réseaux, à la réalisation d'une évaluation environnementale du code de l'environnement, ou à la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées (art. L141-8 et L. 141-9 à partir du 1er avril 2021, L. 141-9 actuel). Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dans les PLU intercommunaux (PLUi) peuvent aussi permettre une meilleure utilisation du foncier et préconiser des mesures de densification ou de préservation allant dans le sens d'une économie du foncier.

Pour accompagner les élus dans leur effort de constructions denses, il est prévu, dans le cadre du plan de relance et plus particulièrement du projet de loi de finances pour 2021, une « aide à la relance de la construction durable<sup>139</sup> », de 350 millions d'euros sur deux ans, soit 175 millions d'euros par an. Le dispositif prévoit le versement d'une aide forfaitaire à la commune pour tout m<sup>2</sup> de surfaces de logement construit au-delà d'un seuil de densité pour les programmes d'au moins deux logements autorisés à la construction. Les constructions de maisons individuelles ne sont donc pas éligibles. Pour la mise en œuvre de cette aide, les communes sont classées en 5 catégories présentant des caractéristiques homogènes de densité de population et de bâti, de population, et d'état du parc de logement : un seuil de densité déclenchant le bénéfice de l'aide est défini pour chaque catégorie de communes.

Enfin, l'Etat accompagne les projets d'aménagement durable, en particulier à travers les « projets partenariaux d'aménagement » et les « grandes opérations d'urbanisme ». Dans ces contrats, il est déjà possible d'encourager des formes urbaines plus sobres en foncier : il est proposé de renforcer ce levier pour l'avenir.

*Sur les dispositifs partenariaux d'aménagement et d'urbanisme : le projet partenarial d'aménagement (PPA) et la grande opération d'urbanisme (GOU)*

---

<sup>139</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/aide-relance-construction-durable>

La loi ELAN a permis de faciliter la réalisation de grandes opérations d'aménagement en créant deux nouveaux outils aux articles L. 312-1 et L. 312-2 du code de l'urbanisme : le projet partenarial d'aménagement (PPA) et la grande opération d'urbanisme (GOU).

Le PPA est un outil contractuel à l'initiative du niveau intercommunal et qui associe fortement l'État et potentiellement les communes, les régions, les départements, toutes les parties prenantes publiques et même, sous certaines conditions, des acteurs privés. Il permet de constituer un partenariat fort dans la durée pour assurer la gouvernance et le pilotage d'opérations d'aménagement complexes dont il accompagne la conception et la mise en œuvre concrète (appui méthodologique, outils, calendrier, modalités de la gouvernance, moyens financiers et humains, etc.).

Le contenu est libre et dépend tant de la négociation locale menée et des acteurs impliqués, que du caractère opérationnel nécessaire pour le ou les projets visés. Les établissements publics d'aménagement (EPA) de l'Etat peuvent également mener des études préalables à sa formation, même en dehors de leur périmètre d'intervention. Sa signature emporte certains effets juridiques, comme une procédure permettant à l'État de céder en bloc et à l'amiable des terrains bâtis ou non bâtis de son domaine privé, pour la réalisation d'opérations d'aménagement prévues par le contrat (article L.3211-6 du code général de propriété des personnes publiques).

Mais le PPA présente plus particulièrement l'intérêt de pouvoir prévoir la réalisation d'une ou de plusieurs opérations d'aménagement susceptible d'être qualifiées de « grande opération d'urbanisme » (GOU), au sein de laquelle s'applique un régime dérogatoire au droit commun afin d'en faciliter la réalisation. Prévue dans le contrat de PPA, son périmètre est délimité par un acte de l'organe délibérant de la collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunal compétent, après avis conforme des communes concernées et accord du représentant départemental de l'Etat (article L. 312-4 du code de l'urbanisme).

Ce dispositif entraîne de nombreux effets juridiques (article L. 312-5), parmi lesquels le transfert de compétences à l'intercommunalité (droit des sols, maîtrise d'ouvrage voire gestion d'équipements publics). L'acte la créant peut aussi valoir pour tout ou partie création d'une zone d'aménagement différencié (ZAD) avec un droit de préemption pouvant être exercé pendant une période de dix ans (article L. 312-6). Les EPA peuvent intervenir pour mener des opérations d'aménagement, s'ils sont titulaires d'une concession d'aménagement en situation de quasi-régie (article L. 321-23).

Par ailleurs, une procédure intégrée pour l'adaptation des documents d'urbanisme dans le cadre d'une grande opération d'urbanisme (PIGOU) a été créée (article L. 300-6-1). L'objectif de cette mesure est de permettre, dans le cadre d'une procédure unique et de délais resserrés, la mise en compatibilité d'un ou de plusieurs documents d'urbanisme mais aussi, le cas échéant,

l'adaptation de certains plans/programmes de rang supérieur ou de certaines servitudes d'utilité publique.

Une circulaire du 4 février 2019 relative à l'accompagnement par l'Etat des projets d'aménagement des territoires, du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de celui chargé de la ville et du logement, fait suite à la promulgation de la loi ELAN et revient plus précisément sur le contrat de PPA et l'opération de revitalisation de territoire (ORT).

Aujourd'hui, douze contrats de PPA ont été signés ou sont en cours de signature et une quinzaine sont en préparation. Il s'agit par exemple de projets de rénovation de centres urbains ou de quartiers constitués, comme à Mulhouse et à Argenteuil, ou de résorption de l'habitat privé dégradé comme à Marseille ou de transformations de friches militaires au Mans. A Toulouse et Bordeaux, le PPA accompagne des projets d'intensification de tissus urbains existants. Sur les vallées du Gier et de l'Ondaine au sud de Saint-Etienne, le PPA permet de mettre en place un projet de revitalisation de centralités urbaines et pôles structurants. A Strasbourg, le PPA anticipe la transformation des abords d'une infrastructure majeure en organisant les réflexions des nombreuses parties prenantes pour faire converger leurs objectifs. Au Teil, en Ardèche, le PPA coordonne les efforts de chacun pour accélérer la reconstruction de la ville suite au séisme du 11 novembre 2019.

Un nouvel appel à manifestation d'intérêt a été lancé le 24 juillet 2020, pour une seconde génération de projets partenariaux d'aménagement, en particulier sur les enjeux de recyclage foncier, de résilience territoriale (notamment face au changement climatique et à l'érosion du trait de côte), ainsi que de revitalisation territoriale (notamment dans les cœurs de petites centralités ou en périphéries urbaines).

Dans le cadre des grandes opérations d'urbanisme créées dans le périmètre des PPA, il est proposé de promouvoir systématiquement des formes urbaines sobres en foncier, en fixant un seuil minimal de densité, validé par l'intercommunalité, la ou les communes concernées, ainsi que le représentant de l'Etat.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La Charte de l'environnement ne cite pas explicitement le compartiment « sols » ou l'objectif de sobriété dans la consommation du foncier. Cependant il est indiqué dans ses considérants que « la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ».

Elle fixe le devoir de toute personne, notamment les personnes publiques, de prendre part à la protection de l'environnement (article 2) et de prévenir dans les conditions définies par la loi, les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences (article 3). En ce sens, les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable (article 6).

La conduite par l'Etat et les collectivités territoriales d'opérations d'aménagement et d'urbanisme vertueuses et poursuivant notamment un objectif de sobriété foncière s'inscrit directement dans la poursuite de ses principes. La démarche contractuelle d'opérations d'aménagement par des PPA et dans le cadre d'une GOU s'inscrit dans un partenariat fort entre l'Etat et les collectivités territoriales et ainsi en respect du principe de libre administration consacré par la Constitution (article 72 alinéa 3).

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le PPA complété d'une GOU est un cadre privilégié pour favoriser l'émergence et conduire des projets d'ensemble et durables, avec souvent des interventions complexes et/ou lourdes, sur des territoires à enjeux, à l'initiative de l'intercommunalité, en partenariat avec l'État, et nécessitant des dérogations aux règles de droit commun et à celles fixées par les documents d'urbanisme. Il encourage le développement d'une stratégie à l'échelle intercommunale avec des leviers d'intervention renforcés.

Si ces dispositifs permettent déjà aux collectivités en partenariat avec l'Etat de disposer d'un cadre propice à des projets ambitieux voire complexes, il s'avère nécessaire d'apporter des améliorations et des mesures complémentaires aux dispositions législatives en vigueur pour en renforcer les effets positifs et qu'ils puissent ainsi bénéficier à d'autres types de projets et d'opérations. Ces dispositifs doivent s'inscrire en faveur de l'utilisation des capacités d'urbanisation et de recomposition du foncier situé en zone urbaine sur des terrains déjà artificialisés, pour la réalisation d'opérations d'aménagement permettant la réalisation de quartiers sobres et désirables. En ce sens, les PPA et GOU sont des leviers pour relever les défis de la lutte contre l'artificialisation des sols, en particulier en intégrant davantage les enjeux de sobriété foncière avec les aspects de densité de constructions.

Légiférer en ce sens permet de répondre notamment à certaines propositions relatives à l'artificialisation des sols de la Convention citoyenne pour le climat. En effet, la convention souhaitait interdire toute artificialisation des terres tant que des réhabilitations de bâtiments existants (logements anciens, friches commerciales, artisanales ou industrielles) sont possibles dans l'enveloppe urbaine existante (SL3.2) et donc éviter ou réduire l'étalement urbain, en

construisant davantage dans cette enveloppe. Et sans que cela ne fasse l'objet d'une proposition de disposition législative, la convention insistait aussi sur la sensibilisation à l'importance et l'intérêt de la ville plus compacte, et la construction d'une nouvelle culture de l'habitat collectif (SL3.11).

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le rythme d'artificialisation des sols s'explique en partie par la faible densification des nouvelles constructions, en particulier du logement individuel. En ce sens les opérations d'aménagement doivent œuvrer à l'atteinte d'une certaine densité avec des formes urbaines et un cadre de vie agréables notamment en favorisant le « recyclage foncier », la revitalisation des cœurs de ville (petites centralités), la valorisation des friches, la réinvention des périphéries (zones pavillonnaire, zones d'activité économique) ou encore l'intensification de certains quartiers comme les quartiers de gare.

Pour y parvenir, il est proposé de capitaliser sur le dispositif partenarial entre l'Etat et les collectivités territoriales qu'est la grande opération d'urbanisme (GOU). Etant donné que ce dispositif permet le recours à des moyens d'interventions renforcées, comme l'activation de dérogations au droit de l'urbanisme ou d'outils spécifiques et adaptés d'aménagement, l'objectif principal est de conditionner sa réalisation à une mise en œuvre effective de la réduction de consommation des espaces.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Il a été envisagé un conditionnement de la GOU sur la réalisation prioritaire de projets sur des zones déjà artificialisées. Mais cela complexifierait la démarche, semblait difficilement applicable et très peu opérationnel dans sa mise en œuvre. De plus, dans le cas où une artificialisation des sols serait inévitable pour réaliser un projet, le cadre de la GOU apporte la garantie d'un projet d'aménagement partenarial et qualitatif.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Pour que les opérations prévues soient vertueuses en matière de consommation foncière, il est prévu que la délibération instituant la GOU fixe un seuil minimal de densité, éventuellement décliné par secteurs. Cette délibération de l'EPCI est prise après avis conforme des communes

dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération et avec l'accord du représentant de l'État dans le ou les départements concernés.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

L'article L. 312-4 du code de l'urbanisme est modifié.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La lutte contre l'artificialisation des sols de manière générale et la priorisation des espaces déjà urbanisés, peuvent rendre plus onéreux les actions et opérations d'aménagement et immobilières, nécessitant de reconstruire la ville sur la ville plutôt que d'aménager plus classiquement en étalant le tissu urbain.

Toutefois, l'étalement urbain représente un surcoût pour la collectivité (construction de réseau, de voiries, d'équipements publics ...) et pour les ménages (coûts de déplacement en cas d'éloignement des commerces et de l'emploi). En ce sens, la lutte contre l'artificialisation des sols a un impact positif quant à la forme de la ville et au cadre de vie.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

L'émergence et la réalisation de nouvelles opérations d'aménagement a un impact positif sur les entreprises d'une part en ce qui concerne l'activité directe générée par les études, les travaux et l'exploitation des projets, en particulier pour les acteurs du bâtiment et de la construction, et d'autre part en ce qui concerne la dynamique économique qui sera créée dans les territoires concernés par une GOU.

L'intégration d'un seuil minimal de densité, éventuellement par secteurs, permet de conduire des opérations avec des projets de construction et d'aménagement qui peuvent comprendre davantage de logements et/ou des locaux d'activités, voire renforcer leur mixité, ce qui implique directement le niveau d'intervention voire d'innovation des entreprises dans le domaine du bâtiment et des travaux publics et de la promotion immobilière.

### **4.2.3. Impacts budgétaires**

Cette mesure n'entraîne aucune dépense budgétaire supplémentaire directe.

Cependant, le développement de grandes opérations d'urbanisme peut nécessiter que l'Etat et ses établissements publics partenaires, les collectivités territoriales et le cas échéant d'autres acteurs publics impliqués, prévoient des participations financières dans ces contrats. Ces participations sont néanmoins difficiles à évaluer, car elles dépendent de chaque opération et le dispositif est très libre pour s'adapter à chaque contexte et à différents niveaux d'engagement des partenaires.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Dans le cadre d'une GOU, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent réaliser des investissements en matière de réalisation d'équipements, de maîtrise d'ouvrage, d'acquisition foncière, d'études, et de capitalisation de société d'aménagement. Mais l'Etat étant partenaire et d'autres acteurs pouvant l'être également, la réalisation de ces opérations d'aménagement est moins coûteuse pour les collectivités locales que dans le cadre du droit commun.

Cette mesure mobilise aussi les services des collectivités territoriales pour définir les seuils prévus dans le cadre de la GOU.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

L'émergence, la négociation et le suivi de GOU mobilisent les services des collectivités et de leurs groupements, les services déconcentrés du préfet et les services centraux des ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

Cette mesure contribue à l'émergence d'opérations d'aménagement en faveur de l'amélioration du cadre de vie et notamment au développement de l'offre de logements et de service tout en favorisant la proximité et la réduction des distances. Ces mesures peuvent en particulier avoir un effet bénéfique sur l'offre de logements abordables (notamment sociaux), en particulier pour accroître la capacité d'accueil des ménages avec de faibles revenus ainsi qu'aux étudiants et

aux jeunes actifs dont les ressources sont souvent insuffisantes pour se loger dans les zones les plus tendues.

#### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Les actions et opérations d'aménagement, prévues dans un cadre contractuel entre l'Etat et les collectivités territoriales, et les outils mobilisés pour répondre aux différents enjeux du développement durable en matière d'urbanisme et d'aménagement contribuent au développement économique des territoires, à l'amélioration de la qualité du cadre de vie et en particulier au développement de l'offre de logements et d'équipements collectifs.

Le dispositif de grande opération d'urbanisme et la qualité de sa réalisation, notamment en matière de consommation du foncier, s'inscrit dans une démarche en faveur du logement, de l'habitat, de la construction mais également de l'emploi tant par les activités générées pour la réalisation de ces opérations, que celles qui sont soutenues ou qui en résulteront sur les territoires concernés.

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure n'a pas d'impact directement quantifiable sur les émissions de GES, mais concourt à la mise en œuvre de l'objectif de zéro artificialisation nette et à l'orientation U-1 de la SNBC, à savoir « Contenir l'artificialisation des sols et réduire les émissions de carbone induites par l'urbanisation ». Le conditionnement à une densité minimale de la grande opération d'urbanisme permettra de favoriser le renouvellement urbain et les projets vertueux en termes de consommation foncière, contribuant ainsi à la préservation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, à la lutte contre l'étalement urbain et à la lutte contre l'artificialisation des sols.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil national de l'habitat et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

L'ensemble des mesures du présent article entre en vigueur dès la promulgation de la loi.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

## **Article 52 – Arrêter les aménagements de zones commerciales qui artificialisent – Mesure SL3.3**

### **1. ETAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

3,5 millions d'hectares sont aujourd'hui artificialisés en France, soit 6,4% du territoire. Tous les territoires sont concernés, y compris ceux dont la population décroît. Ce phénomène a des conséquences négatives car il crée une dépendance à la voiture individuelle, augmente les déplacements, mais aussi car il réduit et fragmente les espaces naturels et agricoles et porte ainsi atteinte à la biodiversité, au potentiel de production agricole et de stockage de carbone, augmente les risques naturels par ruissellement, et délite le lien social.

Afin d'inverser ce phénomène, la France s'est fixé un objectif de « zéro artificialisation nette » à terme. Un ensemble de mesures ont ainsi été mises en discussions dans le cadre d'un groupe de travail partenarial « sobriété foncière » dès 2018, avec pour ambition de mettre en œuvre dès à présent le ralentissement du rythme d'artificialisation des sols.

En parallèle, et sous l'impulsion de la convention citoyenne pour le climat, il apparait comme une évidence que la réorientation structurelle de notre modèle de développement et d'aménagement constitue un élément essentiel de sortie de la crise actuelle, et doit se faire également dans l'intérêt des générations futures. Elle doit viser la sobriété au sens large, y compris dans nos modes de consommation.

L'aménagement commercial est actuellement régi par les articles L 750-1 à L 752-27 du code de commerce. Dans cette perspective, il est proposé par cette loi de modifier deux articles essentiels de cette section :

- l'article L 750-1, qui définit les objectifs auquel se doit de répondre la politique d'aménagement commercial ;
- l'article L 752-6, qui détaille l'ensemble des critères évalués préalablement à la délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale (AEC). Ces éléments sont aujourd'hui évalués sur la base de 3 piliers principaux : le respect de l'aménagement du territoire, la prise en compte d'aspects liés au développement durable dans les projets et la protection du consommateur

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La Charte de l'environnement de 2004 fait de « *la préservation de l'environnement* » un intérêt fondamental de la Nation (préambule). Dans ces conditions, « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* » (article 6).

La liberté d'entreprendre constitue un des droits fondamentaux (au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression) consacrés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lesquels droits « *ont pleine valeur constitutionnelle tant en ce qui concerne le caractère fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique* » (CC 16 janvier 198, n°81-132 DC).

Mais « *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi* » (CC 12 mars 2020, n°2019-830 QPC).

Le principe d'égalité n'empêche pas de traiter de façon différente des situations différentes, ni de déroger à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, dès lors que la différence de traitement est en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit, que le critère choisi pour différencier apparaît en rapport direct avec le but poursuivi, but nécessairement d'intérêt général et susceptible de se rattacher à une exigence constitutionnelle.

Dans sa décision du 12/03/2020, le Conseil Constitutionnel rappelle également que l'AEC « est subordonnée à la conformité du projet aux objectifs énoncé par la loi, notamment ceux d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de qualité de l'urbanisme mentionnés à l'article L.750-1 » du code de commerce.

La lutte contre l'artificialisation des sols est un des objectifs assignés à l'aménagement commercial et que les projets, pour être autorisés, ne doivent pas compromettre. En mai 2019, le GIEC de la biodiversité soulignait l'importance et la rapidité de l'érosion de la biodiversité à l'échelle mondiale, dont l'un des principaux facteurs est l'artificialisation des sols.

Parmi les raisons impérieuses d'intérêt général reconnues par la CJUE figurent, entre autres, la protection de l'environnement (dont arrêt du 11 mars 2010, Attanasio Group, C-384/08) et l'aménagement du territoire (dont arrêt du 1er octobre 2009, Woningstichting Sint Servatius, C 567/07, Rec. p. I-9021, point 29).

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Il est nécessaire de prendre des mesures au niveau national pour interdire l'implantation de nouvelles surfaces commerciales périurbaines qui engendreraient une artificialisation des sols. Cette mesure nécessite de revoir le régime de l'autorisation d'exploitation commerciale prévue à l'article L.72-6 du code de commerce.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi par les mesures la lutte contre l'artificialisation portées dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat est de « ralentir le rythme de consommation d'hectares de pleine terre d'ici à 2040 ». Or, si la construction de logements est à l'origine de la plus grande partie de l'artificialisation que le Gouvernement et la Convention cherchent à limiter, l'activité commerciale y contribue également dans une certaine mesure, et de manière inégalement répartie sur le territoire national. En outre, les zones commerciales situées en périphérie urbaine constituent un enjeu en termes de paysages et de cadre de vie, car elles contribuent à banaliser les entrées de ville, tout en augmentant les déplacements motorisés.

La prise de mesures pour stopper les aménagements de zones commerciales périurbaines très consommatrices d'espace et l'interdiction de nouvelle surface commerciale artificialisante en périphérie contribuera aux objectifs nationaux. Ainsi, ne seraient autorisés que les projets réutilisant des espaces déjà urbanisés ou des friches, et les projets les plus vertueux.

Ces mesures contribueront également à rendre les centres-villes plus attractifs, en revitalisant leurs commerces et l'activité économique, tout en réduisant les déplacements motorisés. Les zones commerciales de grande taille en périphérie concurrencent les commerces de centre-ville, sans que pèsent sur elles les mêmes contraintes que ces derniers (locaux plus exigus, coût du foncier, etc.), entraînant une baisse d'attractivité, voire une disparition de ces derniers. Elles génèrent un trafic routier accru et nécessitent la création d'infrastructures routières, elle-même consommatrices d'espace.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

##### **3.1.1. Option exclue n° 1 : La proposition de la Convention citoyenne pour le climat**

La Convention citoyenne pour le climat proposait d'introduire, dans les grands principes du code du commerce, à l'article L. 750-1, que les implantations et extensions d'entreprises commerciales et artisanales ne peuvent être réalisées que sur des espaces déjà artificialisés, à moins que la densité commerciale de la zone de chalandise ne soit inférieure de plus de 50 % à la moyenne nationale.

Cette proposition a été écartée pour plusieurs raisons. D'une part, l'article concerné décline essentiellement les grands principes d'action de l'aménagement commercial, alors que la proposition concerne plutôt l'autorisation d'exploitation commerciale à proprement parler.

D'autre part, la proposition formulée est susceptible, telle que rédigée, de faire peser un risque au regard de la « directive services ». L'interdiction de toute possibilité de création de commerce, avec comme seule ouverture possible une carence forte (50 %) de densité commerciale dans la zone de chalandise peut apparaître comme une atteinte non proportionnée à la liberté d'établissement.

Une telle mesure a certes pour effet de limiter l'artificialisation de surfaces nouvelles pour la création de nouveaux commerces en périphérie, lorsque la densité commerciale dans la zone de chalandise est suffisante. Cependant :

- elle permet de justifier de nouvelles artificialisations en périphérie dans les secteurs où la densité commerciale est inférieure à la moyenne nationale, soit plutôt en zones détendues, sans tenir compte des besoins réels dans ces zones ;
- elle ne s'intéresse pas à l'existence ou non d'une forte vacance commerciale, ce qui pourrait conduire à l'installation de nouveaux commerces artificialisants en périphérie, alors même que de nombreux locaux commerciaux vacants en centre-ville auraient pu permettre de répondre à la demande des consommateurs.

Pour que ce principe trouve à s'appliquer complètement, la compensation doit être égale en qualité et en quantité, et à proximité/dans un périmètre raisonnable :

Or l'expérience, notamment en matière de zones humides, montre que souvent les espaces « offerts » en compensation sont de moins bonne qualité, écologique, que ceux

détruits/artificialisés. En matière de biodiversité; pour atteindre l'absence de perte nette, des sites naturels de compensation, sur le modèle des banques de compensation qui re-naturent un terrain délaissé pour le vendre en tant qu'unités de compensation à des porteurs de projet, ont été créés par la loi biodiversité du 8 août 2016. Ce sont des dispositifs qui prennent du temps à calibrer et à mettre en place, en particulier dans le cas de sols à désartificialiser

C'est une opportunité mais elle ne peut représenter la seule option, qui doit dans tous les cas résulter d'une réflexion complète intégrant des solutions alternatives ayant aucun ou moins d'impacts, car, si elle n'est pas possible, avec trop de conditions contraignantes à satisfaire pour respecter les conditions d'équivalence exposée, il y a interdiction de fait.

De plus, la compensation accroît le coût de la réalisation de l'équipement commercial

– via le prix d'achat, voire le cas échéant le coût de la désartificialisation (dépollution, démolition du bâti éventuel...), du site « offert » en compensation

Ces surcoûts qui pourraient s'avérer prohibitifs pour les acteurs et projets les plus modestes, et viendraient s'ajouter à la survalorisation des sites déjà artificialisés.

De plus, cette compensation pourrait représenter une atteinte au principe d'égalité, en particulier au détriment des opérateurs les plus modestes et/ou « entrants », et, par voie de conséquence, au détriment de la diversification de l'offre et du libre jeu de la concurrence, donc, au final, des consommateurs, car une nécessaire compensation représenterait, sur le plan pécuniaire, un « ticket d'entrée » pour tout nouvel opérateur commercial sur un marché.

Pour mémoire, la directive Services précise dans son article 13 :

*« 2. Les procédures et formalités d'autorisation ne doivent pas être dissuasives ni compliquer ou retarder indûment la prestation du service. Elles doivent être facilement accessibles et les charges qui peuvent en découler pour les demandeurs doivent être raisonnables et proportionnées aux coûts des procédures d'autorisation et ne pas dépasser le coût des procédures. »*

### **3.1.2. Option n° 2 - retenue**

Pour rendre plus opérant le projet de la Convention citoyenne pour le climat, il est donc proposé une modification de l'article L 752-6 du même code, qui décline les principes et les modalités de l'autorisation d'exploitation commerciale, et permet ainsi une application concrète de l'interdiction d'autorisation d'exploitation commerciale pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation supplémentaire des sols.

Un principe d'interdiction de toute nouvelle surface commerciale artificialisante est donc établi.

Une dérogation à caractère exceptionnel à ce principe général de non-artificialisation des sols est cependant prévue, dans les conditions suivantes.

Il conviendra en premier lieu de démontrer qu'aucune friche existante en centre-ville ou à défaut, en périphérie, ne peut accueillir le projet (cf. IV de l'article L. 752-6, inchangé).

Ce projet ne pourra ensuite pas dépasser 10 000m<sup>2</sup> de surface de vente.

Il devra enfin répondre à une série de critères, relatifs à l'urbanisation du secteur, à l'inscription du projet dans un projet de revitalisation territoriale ou un projet d'aménagement global, ou l'éventuel dispositif de « compensation » prévu par le projet, permettant la re-naturation d'espaces artificialisés au moins équivalents au périmètre du projet artificialisant.

Ces critères ont vocation à être examinés selon la méthode du « faisceau d'indices » en sus de la capacité du projet à répondre aux besoins du territoire, évoquée préalablement aux critères.

Ces critères sont donc cumulatifs dans leur examen, mais pas dans leur respect : un projet particulièrement exemplaire en matière urbanistique et comprenant une proposition ambitieuse de compensation pourrait ainsi tout à fait être susceptible de bénéficier d'une dérogation hors d'un projet de revitalisation territoriale. A contrario, le respect d'un des critères seulement ne vaut pas dérogation.

L'examen de ces demandes de dérogation s'appuiera sur la structure existante des commissions départementales, et nationale, d'aménagement commercial, chargées de l'examen de ce type de projets.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

La mesure envisagée prévoit donc une modification de l'article L. 752-6 du code du commerce afin de fixer un principe général d'interdiction de création de nouvelles surfaces commerciales qui entraîneraient une artificialisation des sols.

Il est ainsi proposé de figer au sein du code de commerce un principe de zéro artificialisation nette, qui pourrait néanmoins, pour des projets présentant un intérêt particulier pour leur territoire d'établissement et de surface inférieure à 10 000m<sup>2</sup>, être susceptible de dérogations.

Par dérogation, la commission départementale d'aménagement commercial pourra, à titre exceptionnel, et sous la réserve qu'aucun foncier déjà artificialisé ne soit disponible, autoriser un projet d'une surface de vente inférieure à 10.000 m<sup>2</sup> à condition que le pétitionnaire motive sa demande en fonction des caractéristiques du territoire et en particulier de la vacance commerciale constatée, du type d'urbanisation du secteur et de la continuité du projet avec le tissu urbain existant, de son inscription éventuelle dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation du territoire, ou dans un projet d'aménagement global, notamment si celui-ci introduit de la mixité fonctionnelle.

Sans remettre en cause le principe de l'autorisation – l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) ne peut être refusée que si le projet compromet, par ses effets, les objectifs légaux fixés en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs -, les nouvelles dispositions opèrent une hiérarchisation dans les critères d'appréciation des effets des projets commerciaux soumis à AEC : un projet qui génère de l'artificialisation compromet de facto l'objectif, rattaché tant à l'aménagement du territoire qu'au développement durable et à la lutte contre l'artificialisation des sols.

Toutefois, en présence d'une artificialisation modeste (ou compensée), des dérogations sont prévues, au nom du principe de réalité :

- le bilan coût/avantage d'un projet est positif si, au prix d'une artificialisation modeste, sont opportunément satisfaits d'autres objectifs d'intérêt général, en particulier en termes de revitalisation de territoire, de diversification de l'offre, d'accessibilité ;
- il importe de ne pas fausser le jeu, libre et loyal, de la concurrence en accordant un avantage absolu, et injustifié, aux opérateurs économiques déjà en place et aux propriétaires des parcelles déjà artificialisées, seules susceptibles d'accueillir de nouveaux projets.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

###### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure envisagée modifie l'article L 752-6 du code du commerce.

###### **4.1.2. Articulation avec le droit de l'Union européenne**

Le droit d'établissement et la liberté de prestation de services constituent des « libertés fondamentales » au sens du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de la directive « services » (n°2006/123/CE du 12 décembre 2006).

La CJUE admet néanmoins des « restrictions à la liberté d'établissement qui sont applicables sans discrimination tenant à la nationalité (...) justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, à condition qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif » (arrêts du 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, point 44; du 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a., C-171/07 et C-172/07, Rec. p. I-4171, point 25).

## 4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Les principaux indicateurs économiques concernant les centres commerciaux sont les suivants<sup>140</sup> :

- Investissements : 2,2 milliards € /an<sup>141</sup> ;
- Emplois : 100 000 emplois / an dont 14 000 pour la phase de construction et 86 000 pour la phase d'exploitation ;
- Fiscalité : 1 400 €/m<sup>2</sup>/an, soit pour les créations de centres commerciaux en 2016, 737 M€ de taxes et impôts générés<sup>142</sup>.

S'agissant de la procédure de délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) elle-même, la CNAC (Commission nationale d'aménagement commercial), instance de recours des CDAC (Commission Départementale d'aménagement commercial) examine les demandes d'autorisation d'exploitation commerciale ayant fait l'objet d'une saisine particulière, recours administratif, et donc examine un nombre minoritaire de projets au regard de tous ceux déposés en CDAC. La CNAC a examiné depuis 2018 683 dossiers au total dont 373 créations d'équipements nouveaux et 310 extensions. 303 dossiers ont fait l'objet d'un avis favorable de la CNAC (146 créations et 157 extensions).

### Nombre de dossiers examinés en CNAC depuis 2018

	Création	Extension	TOTAL
<b>Moins de 2.000 m<sup>2</sup></b>	193	226	419
<b>Dont avis favorable CNAC</b>	95 (49%)	103 (46%)	198 (47%)
<b>Entre 2.000 et 4.999 m<sup>2</sup></b>	107	59	166
<b>Dont avis favorable CNAC</b>	27 (25%)	42 (71%)	69 (42%)

<sup>140</sup> Source Conseil national des centres commerciaux (CNCC) : chiffres basés sur la moyenne des surfaces réalisées et investissements générés entre 2013 et 2018.

<sup>141</sup> Cette donnée ne tient pas compte des taxes acquittées par les bailleurs et les preneurs ni des investissements liés au foncier.

<sup>142</sup> Sur les principaux impôts et taxes c'est-à-dire IS (en construction et exploitation), TVA, CVAE, TF, Tascom, CFE, TBLC.

<b>Entre 5.000 et 9.999 m<sup>2</sup></b>	<b>49</b>	<b>10</b>	<b>59</b>
<b>Dont avis favorable CNAC</b>	18 (37%)	5 (50%)	23 (39%)
<b>Plus de 10.000 m<sup>2</sup></b>	<b>24</b>	<b>15</b>	<b>39</b>
<b>Dont avis favorable CNAC</b>	6 (25%)	7 (47%)	13 (33%)
<b>TOTAL</b>	<b>373</b>	<b>310</b>	<b>683</b>
<b>Dont avis favorable CNAC</b>	146 (39%)	157 (51%)	303 (44%)

Les dossiers examinés en Commission Nationale d'Aménagement Commercial (CNAC) depuis 2018 sont principalement portés par les acteurs de la grande distribution (50%), les foncières de centres commerciaux (40%), les enseignes de bricolage et de jardinage (7%), et à la marge par les enseignes du prêt-à-porter, de la maison et autres enseignes alimentaires (3%).

39 projets ont été examinés générateurs de plus de 10 000 m<sup>2</sup> de surface de vente, soit un peu plus de 5% des dossiers portés devant la commission. Sur ces 39 projets, 35 (89,9%) sont des centres commerciaux (ou retail parks/village de marques), 3 (7,6%) des magasins de bricolage et 1 (2,5%) un hypermarché.

29 d'entre eux ont été autorisés en Commission départementale mais seulement 13 ont abouti favorablement en CNAC dont 2 s'implantaient en centre-ville et 10 sur des sites déjà imperméabilisés et/ou artificialisés en périphérie (soit 92% des projets acceptés). Le nombre de projet examinés en CNAC de plus de 10.000 m<sup>2</sup> aboutissant ainsi à une artificialisation et/ou une imperméabilisation des sols est donc modeste mais représente une part minoritaire des projets examinés en France, dans les CDAC

Le ralentissement des créations d'ensembles commerciaux en artificialisation pourrait être compensé par un transfert de projets vers des zones commerciales en réhabilitation ou en construction dans des zones artificialisées, génératrices de forte valeur ajoutée et d'emplois, limitant ainsi l'impact sur les rentrées fiscales applicables à ce secteur économique.

- Les restrictions entraînées par le projet de mesure vont complexifier les modalités d'établissement ou d'évolution, pour les acteurs économiques du secteur, des ensembles commerciaux, le critère d'absence d'artificialisation nouvelle des sols devenant désormais un véritable « pivot » de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale ;

Ce critère n'empêchera pas la construction mais aura un impact sur les modalités économiques de celle-ci : La mesure, en interdisant l'artificialisation nouvelle des sols, impose aux acteurs économiques une construction sur un espace déjà artificialisé. Cela implique a minima une remise en état du terrain en friche avec un coût moyen situé entre 60 et 80€/m<sup>2</sup>, soit un surcoût estimé entre + 20 % et + 30 % par rapport à un terrain nu (études de dépollution, coûts de dépollution, démontage, déconstruction, etc.).

Selon le type de projet envisagé, d'autres surcoûts sont potentiellement à prévoir :

- Une construction sur plusieurs étages (plus économe en espace et donc moins artificialisante au sol qu'une construction de plain-pied) multiplie par deux le coût dédié à la construction de l'ensemble commercial (renforts des structures etc.) ;
- Une construction d'un parking en superstructure par rapport à un parking de plein air multiplie par 3 le coût dédié à ce poste de dépense ; il est multiplié par cinq pour une construction en souterrain ;
- Des éventuels coûts de « libération » du terrain (éviction et relogement éventuel, démolition).

#### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Elles sont impactées à la fois en tant que membres des CDAC (amenés à apprécier les effets de projets soumis à AEC) et dans leur politique (locale) d'aménagement du territoire (rédaction de documents d'urbanisme ; partenariats publics/privés, ou simple soutien à tel projet).

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Le service instructeur au niveau départemental devra intégrer la nouvelle hiérarchisation des critères d'appréciation des effets des projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale – la nouveauté ne réside que dans la hiérarchisation en tant que telle, les critères ne changeant que marginalement.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

L'impact social de la mesure est difficilement mesurable :

- le solde net d'emplois dans le secteur du commerce prend en compte la potentielle baisse de projets commerciaux en périphérie et la préservation ou l'accroissement de l'emploi dans les commerces existants notamment en centre-ville et s'avère difficile à quantifier.

- les emplois indirects, notamment dans le secteur du BTP, seraient également impactés si le nombre de chantiers diminuait. A contrario, les chantiers de réhabilitation, rénovation et construction de centres commerciaux sur sols déjà artificialisés sera en augmentation et une grande partie des 20 à 30% des surcoûts estimés pour les 90 à 80 % de des projets subsistants se traduira au contraire en emplois supplémentaires. Le solde net des emplois du BTP et des emplois connexes issu de cette mesure est donc lui aussi difficile à estimer.

Du point de vue du consommateur, un renchérissement potentiel des prix lié à une hausse des coûts d'implantation ou à une diminution de l'intensité concurrentielle aurait un effet sur le pouvoir d'achat. A l'inverse le trop grand nombre de points de vente dans certains secteurs géographiques très équipés commercialement et qui continuent à autoriser des équipements conduit à la dispersion du bassin existant de clientèle, la baisse du chiffre d'affaire par point de vente et la hausse des prix pour couvrir les frais fixes (dont le loyer). Une baisse globale de la surface bâtie par unité de chiffre d'affaire conduit à l'inverse à une baisse de la part des loyers dans le prix final des produits et augmente donc mécaniquement le pouvoir d'achat des consommateurs au détriment des revenus des bailleurs.

#### **4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La limitation de l'implantation de nouvelles surfaces de vente, artificialisantes, ainsi que des infrastructures associées, sur des zones naturelles ou agricoles, va permettre de maintenir la fonctionnalité de ces espaces, et notamment la perméabilisation des sols essentielle pour lutter contre les inondations et le ruissellement et de restaurer ou de maintenir les continuités écologiques, de préserver ainsi la biodiversité, mais aussi les paysages.

En outre, des commerces plus proches des centralités et des zones d'habitat induisent a priori moins de déplacements motorisés et donc moins d'émission de gaz à effet de serre. Cela favorise les déplacements décarbonés; une réduction de la pollution atmosphérique locale (moins de trafic et de congestion du réseau routier) et donc un meilleur cadre de vie. Inversement, cela implique de repenser les plans de circulation ainsi que le stationnement en centre-ville ou les modalités d'accès des consommateurs qui vivent en périphérie urbaine notamment si celle-ci, potentiellement plus abordable pour les ménages, continue à se développer. L'existence de transports en commun et de pistes cyclables sécurisées permettant de relier les centralités constituera ainsi un point de vigilance.

En outre, une performance énergétique moindre des bâtiments rénovés en centre-ville, par rapport à des bâtiments neufs, pourrait constituer un impact négatif, mais le bilan environnemental global devrait être positif si on prend en compte une analyse du cycle de vie.

La mesure tendant à limiter l'envergure des commerces (puisque en centralité il y a moins d'espace qu'en périphérie) favorise le recyclage et l'économie locale et circulaire.

Enfin, la mesure, en interdisant l'artificialisation nouvelle des sols, impose aux acteurs économiques une construction sur un espace déjà artificialisé et participe pour partie à la réhabilitation et résorption des friches industrielles (dépollution du site en compatibilité avec l'activité exercée, l'accueil de public et les nuisances aux alentours, etc.) ce qui permet d'améliorer globalement l'environnement, ainsi que le cadre de vie.

Enfin, en termes d'émission de gaz à effet de serre, cette mesure concourt à la mise en œuvre de l'orientation U-1 de la SNBC, à savoir « Contenir l'artificialisation des sols et réduire les émissions de carbone induites par l'urbanisation ». Selon l'observatoire de l'artificialisation, en 2018, 23800ha ont été artificialisés. Le rapport du comité pour l'économie verte estime qu'entre 2006 et 2014, le commerce et les services marchands ont représenté moins de 5% [3% ; 20%] de l'artificialisation nouvelle.

De plus, l'analyse de la base de données des autorisations d'urbanisme sur la période de 2015 à 2019 (base de données SITADEL) montre que le taux de permis de plus de 10 000m<sup>2</sup> de surface (sur lesquels s'applique la mesure) s'élève à 18%. Ce serait ainsi 214ha qui seraient concernés chaque année, avec un impact à 2030 de 0,04MtCO<sub>2</sub>/an [0,02 ; 0,16].

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure envisagée entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Les éventuelles mesures d'application n'interviennent généralement pas avant un délai d'au moins 6 mois suivant la promulgation de la loi.

Le public directement concerné doit disposer d'un temps suffisant pour intégrer les nouvelles exigences légales et penser ses projets en conséquence.

Par souci de sécurité juridique et de lisibilité du droit de l'aménagement commercial, les nouvelles dispositions s'appliqueront aux demandes de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale (PC/AEC) déposées à compter du 1<sup>er</sup> janvier/1<sup>er</sup> juillet/1<sup>er</sup> octobre de l'année civile suivant la promulgation de la loi (sera retenue la 1<sup>ère</sup> de ces 3 dates qui interviendra 9 à 12 mois après l'entrée en vigueur de la dispositions législative).

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le texte a vocation à s'appliquer, par principe, indifféremment sur tout le territoire national (y compris outre-mer). Les dérogations envisagées permettent de tenir compte des éventuelles spécificités locales.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application des dispositions envisagées.

## **Article 53 – Favoriser le traitement et la requalification des zones d’activités économiques en obsolescence – Mesures SL3.2, SL3.5 & SL3.7**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

##### *Les zones d’activités économiques et leur traitement*

Les zones d’activité économique (ZAE) représentent une part importante des surfaces artificialisées du territoire national et constituent un enjeu en termes de requalification, face au vieillissement des actifs immobiliers et de leur perte d’attractivité. Ainsi, on estime qu’il existe de l’ordre de 30 000 ZAE réparties sur le territoire national qui représentent 450 000 hectares.

Le réseau « Commerce, ville & territoire »<sup>143</sup>, piloté par le ministère de la transition écologique, le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et co-animé avec la Direction générale des entreprises du ministère de l’Économie et des Finances et le Commissariat général à l’égalité des territoires, a été constitué pour faire dialoguer les acteurs opérationnels, privés et publics, de l’aménagement, de la ville et du commerce. Dans ce cadre, un appel à manifestation d’intérêt a été organisé, sur le thème « repenser les périphéries commerciales ». Le jury a sélectionné le 23 mai 2018 les 6 projets, dont les enseignements sont en ligne<sup>144</sup>, et ont inspiré certaines des mesures en faveur de la requalification des zones d’activités économiques.

##### *ZAE et compétence des collectivités*

S’il n’y a pas aujourd’hui de définition ou de cadre spécifique pour les zones d’activités économiques, le droit actuel donne au bloc communal, et plus spécifiquement aux intercommunalités, une compétence de « développement économique » (dans les conditions prévues à l’article L. 4251-17 du code général des collectivités territoriales). A la suite des modifications apportées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ont par ailleurs vu leurs compétences obligatoires et optionnelles étendues : le bloc des compétences obligatoires inclut désormais « la création, l’aménagement, l’entretien et la gestion de zones d’activité industrielle, commerciale, tertiaire,

---

<sup>143</sup> <https://cohesion-territoires.gouv.fr/reseau-commerce-ville-et-territoire>

<sup>144</sup> <https://cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/Enseignements%20RPC%20Oct%202020.pdf>

artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ». Un des changements importants apportés par la loi consiste en la suppression de la mention de l'intérêt communautaire pour les zones d'activité économique, et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, toutes les ZAE du territoire, existantes ou à venir, relèveront donc de la seule compétence de l'intercommunalité, qui en aura désormais l'exercice exclusif.

En réponse à une question écrite n° 03733 de M. François Bonhomme (Tarn-et-Garonne - Les Républicains) publiée dans le JO Sénat du 15/03/2018 - page 1146 rappelant la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, et la suppression de l'intérêt communautaire en matière de zones d'activité économique (ZAE), le ministère de l'intérieur, dans sa réponse publiée dans le JO Sénat du 31/05/2018 - page 2705-, indique que la loi organise en effet le transfert aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, des compétences de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire. Ainsi, l'EPCI a vocation à créer de telles zones, mais également à assurer l'entretien et la gestion des zones existantes.

La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions s'est accompagnée d'un premier recensement des ZAE. Mais si des inventaires ont pu être initiés et réalisés pour recenser les zones d'activités économiques depuis la loi NOTRe, ils ne sont pas obligatoires alors même qu'ils sont essentiels pour disposer de données régulières sur le nombre, la nature et l'état de ces zones.

Force est de constater qu'aujourd'hui, rien ne semble empêcher juridiquement les intercommunalités de mener des opérations d'aménagement de ZAE (ce terme générique recouvrant différents types d'intervention : création, extension, restructuration, réhabilitation), par exemple en mobilisant l'outil des zones d'aménagement concerté (ZAC), le cas échéant dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) et d'une grande opération d'urbanisme (GOU). L'outil ZAC semble particulièrement bien adapté à une intervention lourde de réaménagement ou de recyclage des ZAE dans la mesure où il donne à la collectivité locale des moyens d'intervenir sur la maîtrise foncière (expropriation après enquête publique), d'insertion dans le tissu urbain ou paysage (par la définition d'un projet urbain global) et de mutualisation de la prise en charge des coûts pour les équipements publics.

### *L'accompagnement de l'Etat*

L'Etat peut accompagner la requalification des zones d'activités économiques :

- en facilitant la maîtrise foncière et la remise en état, par l'intervention des établissements publics fonciers d'Etat,

- par l'intervention des établissements publics d'aménagement de l'Etat sur leur périmètre de compétence, ainsi que des autres opérateurs de l'Etat (en particulier ADEME, ANCT, ANRU)
- par la capitalisation de société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN),
- par la contractualisation, notamment à travers des projets partenariaux d'aménagement (PPA) ou des opérations de revitalisation territoriale (ORT).

Le plan de relance a par ailleurs annoncé un fonds de 300M€ pour la réhabilitation des friches, afin de permettre, sur ces terrains déjà artificialisés, la réalisation d'opérations d'aménagement urbain, de revitalisation des cœurs de petites centralités ou des périphéries urbaines, ou permettre la relocalisation d'activités. Au sein de cette enveloppe, 259M€ seront entièrement déconcentrés et les projets seront instruits sous la responsabilité des préfets de Région, en lien avec les Régions lorsqu'une action « fonds friche » aura pu être contractualisée dans le cadre des Contrats Plan Etat-Région (CPER). Le fonds est destiné en priorité aux projets de recyclage des friches dans le cadre d'un projet d'aménagement urbain ou de revitalisation économique, dont le bilan économique reste déficitaire, malgré les subventions publiques mobilisables. Les subventions sont à engager avant fin 2022 pour un paiement avant fin 2024. Les ZAE constitutives d'une friche, dont le bilan de recyclage est manifestement déficitaire, seront éligibles à ce fonds.

#### La participation des personnes publiques aux associations syndicales de propriétaires

Il existe dans le code de l'urbanisme des dispositifs tels que les associations foncières urbaines (AFU) ou les plans de sauvegarde ou les opérations de restauration immobilière (ORI) qui permettent la mise en commun de moyens de personnes privées en vue de mener des actions concourant à un objectif de politique publique, cette mise en commun pouvant être plus ou moins contrainte par la puissance publique.

Parmi les associations syndicales de propriétaires (ASP), les associations foncières urbaines (FU) sont constituées par les propriétaires et permettent les cessions des terrains inclus dans son périmètre, après avoir réalisé un projet associant une opération de remembrement et une opération d'aménagement. Leur constitution nécessite une adhésion des propriétaires (avec des règles de majorité) mais elles peuvent aussi être « autorisées » par l'Etat voire « constituées d'office » par l'Etat.

Les AFU peuvent également être constituées pour mener des projets. L'AFU de projet est ainsi une association foncière urbaine autorisée qui a pour objet de permettre la cession des terrains inclus dans son périmètre, après avoir réalisé un projet associant une opération de remembrement et une opération d'aménagement, au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme. Cette possibilité a été offerte pour les collectivités compétentes en matière de plan

local d'urbanisme (PLU) par l'article 163 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur).

Or, dans le cadre de ce dispositif, qui peut être utilement mobilisé pour intervenir pour le traitement des ZAE, il peut y avoir des biens de personnes publiques. Elles sont fréquemment propriétaires de volumes dans un ensemble immobilier. Elles ont d'ailleurs largement adhéré à ce type d'association.

Les associations foncières urbaines relèvent du régime des associations syndicales de propriétaires (article L.322-1 du code de l'urbanisme) et elles sont donc aussi régies par les dispositions de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires. Dans le cas d'une association foncière urbaine pour une zone d'activité économique, des biens relevant du domaine public pourraient être concernés. Or, il est prévu que « les créances de toute nature d'une association syndicale de propriétaires à l'encontre d'un de ses membres sont garanties par une hypothèque légale sur les immeubles de ce membre compris dans le périmètre de l'association » (article 6 de l'ordonnance du 1er juillet 2004).

Dans une première décision relative aux AFU libres (CE, 23 janvier 2020, n° 430192), le Conseil d'Etat a jugé que le régime des AFUL, en ce qu'il prévoit que les créances de l'association à l'encontre d'un associé sont garanties par une hypothèque légale (depuis 1973, l'ordonnance du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires ayant seulement supprimé la limitation dans le temps de cinq ans) est incompatible avec celui de la domanialité publique, notamment avec le principe d'inaliénabilité. Il en déduit que des locaux acquis par une personne publique dans un immeuble inclus dans le périmètre d'une association foncière urbaine libre, fût-ce pour les besoins d'un service public, ne peuvent constituer des dépendances de son domaine public. En effet, ainsi que le souligne Romain Victor, rapporteur public, dans ses conclusions sur cette décision, « l'appartenance d'un bien d'une personne publique à une AFUL exclut que ce bien puisse relever du domaine public de cette dernière ».

Dans une seconde décision n°432555 du 10 mars 2020 relative cette fois aux associations syndicales libres (ASL), pour laquelle l'hypothèque légale n'est prévue que depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2004, le Conseil d'Etat a jugé qu'antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 1er juillet 2004, le régime de l'ASL (qui ne prévoyait pas alors la garantie de l'hypothèque légale) et celui de la domanialité publique n'étaient pas incompatibles. Il l'est devenu avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2004 du fait de l'introduction de cette hypothèque légale. En conséquence, un bien inclus dans le périmètre de l'ASL et qui n'appartenait pas au domaine public d'une personne publique à la date de cette entrée en vigueur ne peut devenir une dépendance du domaine public. Quant aux biens appartenant déjà au domaine public inclus dans le périmètre de l'ASL, l'entrée en vigueur de l'ordonnance n'entraîne pas le déclassement de ces biens mais l'incompatibilité des dispositions de l'ordonnance du 1er

juillet 2004 avec le régime de la domanialité publique a pour conséquence l'impossibilité pour l'association syndicale de mettre en œuvre, pour le recouvrement des créances qu'elle détient sur la personne publique propriétaire, la garantie de l'hypothèque légale sur les biens inclus dans le périmètre et appartenant au domaine public.

Ces décisions peuvent avoir un effet sur la stabilité des rapports entre les membres des associations existantes. Comme la circulaire relative aux associations syndicales de propriétaires du 11 juillet 2007 les y invitaient, les personnes publiques ont très largement intégré des ASP en tant que propriétaires de biens relevant de leur domaine public ; de nombreuses opérations d'aménagement, prévoyant des équipements publics en pied d'immeubles ont notamment été conçues de cette manière. Aujourd'hui, ce sont plusieurs ensembles immobiliers divisés en volumes, parmi lesquels on retrouve souvent des copropriétés de logements, qui incluent donc irrégulièrement des biens du domaine public dans le périmètre des ASP chargées de leur gestion et de la bonne récupération des charges liées aux équipements et éléments communs. La participation de la personne publique à ces ASP pourrait donc être remise en cause, ce qui pourrait porter atteinte aux droits des autres propriétaires de l'ensemble immobilier ou au bon fonctionnement de celui-ci. Quant à la régularisation de ces situations, elle prendrait sans doute des années et pourrait dans de nombreux cas se heurter à des désaccords notamment lorsqu'un macro-volume constitué d'une copropriété dispose d'une voix prépondérante dans le fonctionnement de l'ASP.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La Charte de l'environnement ne cite pas explicitement le compartiment « sols » ou l'objectif de sobriété dans la consommation du foncier. Cependant il est indiqué dans ses considérants que « la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ».

Elle fixe le devoir de toute personne, notamment les personnes publiques, de prendre part à la protection de l'environnement (article 2) et de prévenir dans les conditions définies par la loi, les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences (article 3). En ce sens, les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable (article 6).

La conduite par l'Etat et les collectivités territoriales d'opérations d'aménagement et d'urbanisme vertueuses et poursuivant notamment un objectif de sobriété foncière s'inscrit directement dans la poursuite de ses principes.

Le traitement et la requalification des zones d'activités économiques et plus particulièrement l'intervention publique en ce sens doivent être observés également au regard du droit de propriété, de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle garantis par la Constitution. L'atteinte doit être justifiée par un intérêt général suffisant et proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi (v. par exemple décision n°2011-177 QPC du 7 octobre 2011 point 2 ; v. aussi décision n° 2019-830 QPC du 12 mars 2020 point 5).

Il est nécessaire tout dispositif mis en place avec un risque d'atteinte poursuive un but d'intérêt général, ce qui est le cas quand il tend à la maîtrise de l'occupation des sols et du développement urbain (v. décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000 point 15 ; v. aussi décision n°2011-177 QPC précitée point 5) et poursuit aussi, en luttant contre l'artificialisation des sols, un but de protection de l'environnement qui constitue un objectif à valeur constitutionnelle (v. n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, point 4).

Enfin, il faut également veiller à la protection des biens publics, notamment au regard de la décision fondatrice rendue par le Conseil constitutionnel le 26 juin 1986 et relative aux lois de privatisation (Déc. 86-207), qui affirme la propriété des personnes publiques sur leurs biens et la situe dans le périmètre du droit de propriété protégé par la Constitution.

### **1.3. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

L'Allemagne fait figure de pionnière en matière de lutte contre l'artificialisation. Elle s'est notamment engagée en faveur du recyclage des zones d'activités économiques, en déployant un dispositif d'aides d'Etat (Décision n° SA.36346 (2013/N) –Germany –GRW land development scheme for industrial and commercial use).

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Légiférer pour faciliter le traitement et la requalification des zones d'activités économiques permet de répondre notamment à certaines propositions relatives à l'artificialisation des sols de la Convention citoyenne pour le climat. En effet, la convention souhaitait interdire toute artificialisation des terres tant que des réhabilitations de bâtiments existants (logements anciens, friches commerciales, artisanales ou industrielles) sont possibles dans l'enveloppe urbaine existante (SL3.2) et donc éviter ou réduire l'étalement urbain, en construisant davantage dans cette enveloppe. Elle proposait de faciliter les changements d'usage des terrains artificialisés non occupés (SL3.5) et enfin faciliter les reprises et réhabilitation de friches, notamment par la

possibilité pour les communes d'exproprier les friches délaissées depuis dix ans ou plus (SL3.7).

Le traitement et la requalification des zones d'activités économiques nécessitent de passer par une meilleure identification de ces zones mais également par la mise en œuvre de moyens et d'outils pour les personnes publiques leur permettant d'intervenir en ce sens.

Enfin, concernant plus particulièrement la participation des personnes publiques aux associations syndicales de propriétaires (qui est un des moyens pour intervenir), au regard des éléments mentionnés dans l'état des lieux et plus particulièrement des récentes décisions du Conseil d'Etat, la question qui demeure est celle de savoir si des biens appartenant au domaine public d'une personne publique pourraient être intégrés dans le périmètre d'une AFU alors que le régime de l'AFU est incompatible avec le régime de la domanialité publique du fait de la garantie de l'hypothèque légale sur les biens. Il semble en effet que cette incompatibilité entre les deux régimes pourrait faire obstacle à l'inclusion de ces biens dans le périmètre d'une ASU. Romain Victor, rapporteur public au Conseil d'Etat, fait ainsi un parallèle avec la copropriété dans ses conclusions sur la décision n°432555 en indiquant que « si le bien est déjà entré dans le domaine public il ne peut en ressortir et c'est le règlement de copropriété qui est entaché de nullité ». Il semble par ailleurs que la décision du 10 mars 2020 porte sur le cas spécifique dans lequel les deux régimes ont pu cohabiter du fait de l'absence d'incompatibilité entre eux (cf. le cas des ASL avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2004). Toutefois, dans le cas où le régime de la domanialité publique préexiste au régime de l'AFU avec lequel il est incompatible, il semble qu'il doit « évincer » le régime de l'AFU.

Certains auteurs suggèrent qu'une collectivité publique pourrait devenir membre d'une association syndicale de propriétaires pour ses biens relevant du domaine public sous le régime de l'ordonnance de 2004 sous réserve que les statuts prévoient que celle-ci renonce à l'inscription de toute hypothèque légale sur les biens concernés, aucune disposition d'ordre public n'y faisant obstacle (v. Pierre Soler Couteaux, *Contrats et Marchés publics* n° 6, Juin 2020, comm. 184). Toutefois, Romain Victor souligne dans ses conclusions que les AFUL sont régies par leurs statuts mais aussi et d'abord par les dispositions de la loi et du règlement et que « les statuts qui peuvent aménagement les règles de fonctionnement, ne peuvent pas retrancher aux pouvoirs conférés à ces associations par la loi ».

Ainsi, il semble donc que la modification suggérée de l'ordonnance est nécessaire pour permettre à une collectivité publique de devenir membre d'une AFU pour ses biens relevant du domaine public.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Utiliser les capacités d'urbanisation et de recomposition du foncier situé en zone urbaine sur des terrains déjà artificialisés pour la réalisation d'opération d'aménagement permettant la réalisation de quartiers sobres et désirables et transformer les formes urbaines existantes. Un traitement des zones d'activités économiques, en particulier lorsqu'elles sont dégradées voire obsolètes, pourrait permettre de dégager du foncier pour construire des logements, réaliser des équipements publics, installer des unités de production d'énergie renouvelable ou encore renaturer certaines parcelles. Ainsi, l'objet principal de la disposition est de permettre le traitement et la requalification des zones d'activités économiques, notamment en mettant en place des dispositifs spécifiques pour répondre à ces enjeux.

Pour accélérer et faciliter cette démarche, un des objectifs est d'introduire explicitement la notion de zones d'activités économiques et de la définir en assurant la cohérence avec les dispositions existantes relatives à la répartition des compétences et plus particulièrement à celle de développement économique des collectivités territoriales. Cela permet de fonder l'ensemble des mesures relatives à cet enjeu et d'assurer une pleine et efficiente mise en œuvre des outils mobilisés pour intervenir.

Par ailleurs, les objectifs poursuivis sont également de faciliter les opérations d'aménagement et de restructuration et de réhabilitation de ces zones, et notamment de doter les acteurs publics de moyens pour y parvenir.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

#### *Définition de la zone d'activités économiques*

Initialement, il s'agissait de reprendre une définition proposée par les agences d'urbanisme et par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pour l'intégrer au code de l'urbanisme : « La zone d'activité économique est un ensemble foncier réservé principalement à l'implantation d'activités économiques, dont le périmètre permet l'accueil d'au moins deux entreprises et sur lequel existe une volonté publique d'aménagement de recyclage ou de gestion, actuelle ou future. Ces activités peuvent être de nature industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire. La zone d'activité économique figure dans le document d'urbanisme. ».

Une adaptation de cette définition avait été envisagée pour introduire une nouvelle section au code de l'urbanisme, ainsi rédigée : « La zone d'activité économique est une unité foncière

destinée principalement à l'implantation de constructions ou de locaux à usage d'activités, dont le périmètre permet l'accueil d'au moins deux entreprises et sur lequel existe une volonté publique d'aménagement ou de réhabilitation ou de restructuration ou de gestion. Ces constructions ou ces locaux peuvent avoir des destinations ou sous-destinations industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, ou d'équipement d'intérêt collectif. »

Cette option n'a pas été retenue afin de s'en tenir à la liste des zones prévues au code général des collectivités territoriales dans le cadre de la compétence de « développement économique » des intercommunalités.

#### *Zones relevant de la compétence de développement des EPCI*

Dans un premier temps, il avait été envisagé de modifier les articles L. 3641-1, L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5, L. 5217-2 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales et la liste des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, afin de renvoyer directement à un nouvel article du code de l'urbanisme fixant la définition des zones d'activités économiques et qui comprendrait ces catégories.

Afin de pas modifier l'équilibre des textes et les différentes formulations prévues pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre depuis la loi NOTRe, ces articles du code général des collectivités territoriales ne sont pas modifiés.

#### *Articuler la définition de la ZAE et les obligations des intercommunalités avec les documents de planification et de programmation*

En complément des actions de développement économique déjà prévues dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les PLU, il était prévu que le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du plan local d'urbanisme (PLU) prennent en compte les ZAE et que le règlement du PLU délimite les zones d'activité économique. Il était aussi envisagé que le PLH prendrait également en compte l'inventaire des ZAE dans leurs stratégies foncières et dans les dispositifs d'observation du foncier.

#### *Renforcer les associations foncières urbaines*

Il a été envisagé de renforcer le dispositif d'association foncière urbaine (AFU) de projet en définissant une nouvelle justification de l'AFU pour l'entretien ou la restructuration de tout ou partie d'une zone d'activité économique. Mais les objets prévus pour l'AFU et notamment le remembrement foncier et la construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif, suffisent pour intervenir.

### 3.2. OPTION RETENUE

Afin d'identifier pleinement ce type de zones et ainsi développer des moyens d'intervention afférents, il est proposé de créer une nouvelle section dédiée aux zones d'activité économique au sein du Chapitre VIII du Titre I du Livre III du code de l'urbanisme, chapitre propre à certaines opérations d'aménagement. A défaut de prévoir une définition juridique trop précise, il est prévu que les zones d'activités correspondent strictement aux zones listées au code général des collectivités territoriales renvoyant dès lors à la compétence de développement et d'aménagement économique des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

#### *Inventaire des zones d'activités économiques*

L'établissement public de coopération intercommunale a vocation à créer de telles zones, mais également à assurer l'entretien et la gestion des zones existantes. Pour une meilleure connaissance de ces zones, l'article prévoit que les autorités compétentes devront réaliser un inventaire dont les conditions de réalisation sont déterminées.

L'inventaire serait transmis aux autorités compétentes en matière d'urbanisme et de programmation de l'habitat. En complément des actions de développement économique déjà prévues dans les SCOT et les PLU, ces autorités pourront ainsi prendre en compte l'inventaire dans l'élaboration ou l'évolution de ces documents.

#### *Actions et opérations d'aménagement au sens du code de l'urbanisme*

Rien n'empêche juridiquement les intercommunalités de mener des opérations d'aménagement dans ces zones (ce terme générique recouvrant différents types d'intervention : création, extension, restructuration, réhabilitation), par exemple en mobilisant la procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC), le cas échéant dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) et d'une grande opération d'urbanisme (GOU).

Néanmoins, pour faciliter, sécuriser et accélérer les actions ou opérations de traitement et de requalification des zones d'activité économique, il apparaît opportun de renforcer les outils d'intervention dans ce domaine. Il est nécessaire de préciser que les opérations d'aménagement définies à l'article L.300-1 peuvent aussi porter sur la mutation des activités économiques (l'article prévoit seulement l'organisation de l'accueil, du maintien ou de l'extension).

#### *Mise en demeure des autorités publiques pour des travaux d'office*

L'article permet de doter le préfet et les autorités compétentes de pouvoirs supplémentaires pour imposer des travaux d'office aux propriétaires dans ces zones. A l'instar de la disposition prévue à l'article L. 300-7 du code de l'urbanisme permettant d'imposer des travaux d'office

par les propriétaires uniquement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), dès lors que les niveaux d'entretien compromettent la réalisation des opérations de requalification, il est proposé un nouvel article portant obligation de travaux d'office dans les zones d'activité économique situées dans les territoires des intercommunalités signataires d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) ou d'une opération de revitalisation du territoire (ORT), pour la réhabilitation des locaux vacants.

La procédure prévue actuellement seulement pour les QPV serait donc désormais étendue aux zones d'activité économiques situées sur le territoire d'un EPCI signataire, entre autre, d'une convention d'opération de revitalisation de territoire définie (ORT) à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, qui ont notamment pour objet la modernisation des locaux commerciaux.

A première vue, si les QPV répondent à un objectif de mixité sociale, les zones d'activité économique, répondent à un objectif de mixité fonctionnelle. Elles semblent, dès lors, répondre à un objectif d'intérêt général comparable aux QPV. Par ailleurs, l'article L. 300-7 du code de l'urbanisme concerne directement les ensembles commerciaux dans les QPV. Les QPV sont issus de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion des territoires, elles sont définies à l'article 5 de cette loi et les quartiers sont listés par décret (décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 pour la métropole). Cette loi, par les QPV, a visé à simplifier les dispositifs anciens et à redéfinir les périmètres d'intervention de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Se posait également la question du risque d'atteinte au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle garantis par la Constitution.

Comme déjà mentionné dans le cadre constitutionnel dans la partie « Etat des lieux », une telle atteinte doit être justifiée par un intérêt général suffisant et proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi (v. par exemple décision n°2011-177 QPC du 7 octobre 2011 point 2 ; v. aussi décision n° 2019-830 QPC du 12 mars 2020 point 5). En l'espèce, un tel dispositif poursuit un but d'intérêt général. Il tend à la maîtrise de l'occupation des sols et du développement urbain (v. décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000 point 15 ; v. aussi décision n°2011-177 QPC précitée point 5) et poursuit aussi, en luttant contre l'artificialisation des sols, un but de protection de l'environnement qui constitue un objectif à valeur constitutionnelle (v. n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, point 4).

L'article L. 300-7 pourrait donc s'appliquer aux ZAE. De même, la condition selon laquelle, pour mettre en œuvre la disposition, l'ensemble commercial en cause doit « compromettre la réalisation d'une opération de rénovation urbaine » (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 300-7 du code de l'urbanisme), a été reprise dans le projet d'article, celui-ci devant compromettre « la réalisation d'une opération d'aménagement ou de restructuration de la zone d'activité ».

*Sécuriser la participation des personnes publiques aux associations syndicales de propriétaires*

Dans le cadre de ce type d'associations qui peut être utilement mobilisé pour intervenir pour le traitement des ZAE, il peut y avoir des biens de personnes publiques. Elles sont fréquemment propriétaires de volumes dans un ensemble immobilier. Elles ont d'ailleurs largement adhéré à ce type d'association.

Afin d'assurer la stabilité des rapports entre les membres des associations existantes et pour lever toute ambiguïté sur la possible participation de personnes publiques à celles à venir lorsque cela s'avère nécessaire, le texte précise que, lorsque des personnes publiques sont membres d'une association syndicale de propriétaires, l'hypothèque légale ne s'applique pas à ceux de leurs immeubles qui appartiennent au domaine public.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Le code de l'urbanisme est modifié. Après la section 3 du chapitre VIII du titre I du Livre III est insérée une section 4 avec deux nouveaux articles : L. 318-8-1 et L. 318-8-2.

Il est par ailleurs créé un nouvel article L. 300-8 au code de l'urbanisme. Des dispositions réglementaires seront également prises pour préciser l'application de cet article.

L'article 6 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires est également modifié.

##### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

###### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Les mesures envisagées doivent permettre de faciliter la réalisation d'actions et d'opérations en faveur du recyclage urbain et de la mutation de zones artificialisées dégradées pour entraîner une mutation en faveur de la production de logements, de nouveaux locaux d'activités économiques notamment de commerces, des équipements collectifs et d'infrastructures, d'espaces verts et de loisirs mais également la préservation et la réduction de la consommation de certains espaces non artificialisés. Ces mesures vont donc contribuer à la dynamique des territoires et à leur développement économique.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La mutation et l'évolution des zones d'activités économiques dégradées ou en voie de le devenir, a un impact positif sur les entreprises d'une part en ce qui concerne l'activité directe générée par les études, les travaux et l'exploitation des projets, en particulier pour les acteurs du bâtiment et de la construction, et d'autre part en ce qui concerne la dynamique économique qui sera créée dans les territoires concernés par ces actions, notamment en termes d'accueil de nouvelles entreprises.

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

Cette mesure n'entraîne aucune dépense budgétaire supplémentaire directe, sauf lorsqu'elle implique des investissements et des participations financières de l'Etat, de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou leurs établissements publics, en particulier pour exercer leurs missions ou quand leurs biens sont impliqués par le traitement et la requalification de zones d'activités économiques.

Ces investissements et participations sont néanmoins très difficiles à évaluer, car elles dépendent de chaque action ou opération et du niveau d'intervention voire de la volonté des acteurs publics.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La compétence du niveau intercommunal pour assurer la gestion, la création, l'aménagement et plus généralement l'évolution de zones d'activités économiques dégradées qui est centrale pour ces mesures, n'est pas nouvelle. Elle en sort renforcée et leur niveau d'intervention est plus important, notamment par la réalisation d'un inventaire des zones d'activités économiques.

De façon plus générale, les collectivités territoriales et leurs groupements pourront réaliser des investissements en matière de réalisation d'équipements, de maîtrise d'ouvrage, d'acquisition foncière ou d'études dès lors qu'elles souhaitent intervenir ou lorsqu'elles sont directement concernées, en qualité de propriétaire ou de gestionnaire de biens, en particulier dans le cadre d'association syndicales de propriétaires.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

L'émergence, la négociation et le suivi d'opérations en faveur du traitement et de la requalification des zones d'activités économiques mobilisent tant les services des collectivités

et de leurs groupements concernés que les services déconcentrés de l'Etat et le cas échéant, les services centraux des ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Les services de l'Etat seront aussi particulièrement impliqués dès lors que l'Etat est partie prenante, par exemple dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement ou d'une opération de revitalisation de territoire, de projets en faveur de l'aménagement, la réhabilitation ou la restructuration de zones d'activités économiques dégradées. Il peut l'être aussi dès lors qu'il est propriétaire de foncier ou de biens dans ces zones.

Enfin, comme pour les communes ou leurs groupements compétents, les services de l'Etat sont mobilisés aussi plus fortement dès lors que le préfet peut décider d'engager une procédure de mise en demeure.

#### **4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Globalement, les outils en matière d'urbanisme et d'aménagement mobilisés pour traiter et requalifier les zones d'activités économiques dégradées contribuent au développement économique des territoires, à l'amélioration de la qualité du cadre de vie et leur mutation peut contribuer au développement de l'offre de logements et d'équipements collectifs. Cet article, notamment en matière de consommation du foncier, s'inscrit dans une démarche en faveur du logement, de l'habitat, de la construction mais également de l'emploi tant par les activités générées pour la réalisation de ces opérations, que celles qui sont soutenues ou qui en résulteront sur les territoires concernés.

#### **4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Les mesures relatives au traitement et la requalification des zones d'activités économiques dégradées permettent d'affirmer la volonté publique d'intervenir dans la mutation ou la réhabilitation de ces zones et de leurs effets négatifs pour l'environnement, et elles permettent surtout d'œuvrer plus efficacement contre l'étalement urbain et en faveur de la réutilisation des sols déjà artificialisés notamment par des changements d'usage. Cette mesure concourt ainsi à la mise en œuvre de l'orientation U-1 de la SNBC, à savoir "Contenir l'artificialisation des sols et réduire les émissions de carbone induites par l'urbanisation".

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Cette mesure entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

L'inventaire prévu au nouvel article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme sera réalisé et adopté par l'autorité compétente dans le délai d'un an après la promulgation de la loi.

Concernant l'article 6 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, la modification est applicable aux associations syndicales de propriétaires créées antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Il est prévu un décret en Conseil d'Etat pour préciser les conditions d'application d'un nouvel article L. 300-8 du code de l'urbanisme relatif à une obligation de travaux d'office dans les zones d'activité économique situées dans les territoires des intercommunalités signataires d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) ou d'une opération de revitalisation du territoire (ORT), pour la réhabilitation des locaux vacants.

## **Article 54 – Evaluer le potentiel de réversibilité de bâtiments – Mesure SL3.8**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La Convention Citoyenne sur le Climat a abouti à une proposition d'un ensemble de mesures législatives en particulier sur la thématique du logement. La Convention a souhaité que soit évalué le potentiel de réversibilité et d'évolution des bâtiments à travers deux axes : la réversibilité et l'évolution d'un bâtiment préalablement à sa démolition, et celles liées à sa potentielle transformation future. Cette mesure a pour objectif principal de réduire le nombre de démolitions, très fortement génératrices de déchets, au profit de rénovations qui permettent d'utiliser l'existant plutôt que de construire des bâtiments neufs. Cette mesure aura plusieurs impacts sur l'environnement, en particulier en matière de gestion des déchets en favorisant la transition d'une économie linéaire vers une économie circulaire. Elle permettra notamment :

- De réduire la quantité de déchets de démolition générés ;
- D'augmenter la valorisation des produits et matériaux de construction en favorisant leur réutilisation et leur recyclage dans des projets de rénovation ;
- De réduire la consommation de matière première pour la construction neuve de bâtiment.

Ces effets induiront d'autres impacts indirects qui contribueront à réduire l'empreinte carbone de la filière du bâtiment : diminution des émissions de gaz à effet de serre issus de l'extraction de matière première et du transport de matériaux, produits et déchets de construction.

Dans l'article 64 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN) la notion d'évolutivité a été introduite dans le code de la construction et de l'habitation à travers la notion de « logements évolutifs » vis-à-vis de l'enjeu d'accessibilité des logements et de celui de transformation de bureaux en logements. Cette mesure contribuera à accentuer cette démarche de réversibilité des bâtiments en mettant en place des outils incitatifs éclairant le maître d'ouvrage dans l'adoption d'une démarche d'économie circulaire. De plus, cette disposition va au-delà de la notion de réversibilité en introduisant également une incitation à l'évolution du logement sans forcément signifier un changement d'usage (nouvel aménagement des volumes, changement des surfaces de logements, ...).

Cette mesure complète également celles de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Bien que cette loi introduise de nouvelles mesures à l'échelle produit / matériaux, en favorisant leur réutilisation et leur recyclage et en limitant la production de matériaux non réutilisables ou recyclables, notamment avec la révision du diagnostic déchets vers un diagnostic « produits, matériaux et déchets », elle n'aborde pas cet enjeu à l'échelle du bâtiment.

## **1.2. CADRE CONVENTIONNEL**

Dans la directive cadre déchets de 2008<sup>145</sup> fixée par le parlement européen, un objectif de 70% de valorisation des déchets de construction et de démolition a été fixé à l'horizon 2020. Cet objectif a été décliné sur le plan national par un objectif de valorisation de 70% des déchets du BTP à l'horizon 2020 pour les services de l'Etat et les collectivités territoriales. Bien que la France se rapproche de cette cible, les instances européennes sont susceptibles de renouveler une directive semblable plus ambitieuse à moyen terme. La mesure proposée ici contribuera à y parvenir.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Un vecteur législatif pour traduire cette disposition est nécessaire. En effet, cette mesure introduit une obligation de réalisation d'une étude du potentiel de réversibilité et d'évolution avant certaines constructions neuves et certaines démolitions de bâtiment. A titre de comparaison, d'autres documents de portée équivalente sont actuellement codifiés dans la partie législative du code de la construction et de l'habitation comme l'étude de faisabilité technique et économique qui évalue les diverses solutions d'approvisionnement en énergie (L. 122-1 du CCH dans l'annexe de l'ordonnance ESSOC II<sup>146</sup>) ou le diagnostic déchets avant démolition (L. 122-6 du CCH dans l'annexe de l'ordonnance ESSOC II). Le chapitre II du titre II (livre I du code de la construction et de l'habitation, partie législative) porte sur les exigences en rapport avec les études et attestations qui doivent être fournies par le maître d'ouvrage.

Dans le rapport de la Convention citoyenne pour le climat, il est demandé d'obliger la réalisation d'évaluation de potentiel de réversibilité et d'évolution lors de toute démolition ou

---

<sup>145</sup> Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives

<sup>146</sup> Ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre Ier du code de la construction et de l'habitation

construction neuve de bâtiment. Cette obligation nouvelle porte sur les maîtres d'ouvrage publics et privés, ce qui relève du niveau législatif.

De plus, ces nouvelles dispositions seront introduites dans les règles de construction qui font l'objet de contrôles (Titre VIII du Livre I du CCH dans l'annexe de l'ordonnance ESSOC II).

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif de cette mesure est de fournir aux maîtres d'ouvrage un outil d'aide à la décision lors de la conception d'un projet de démolition, de construction ou d'aménagement leur permettant d'identifier les potentiels de réversibilité et d'évolution des bâtiments concernés par l'opération.

L'objectif se décline à la fois pour les bâtiments neufs et existants :

- D'une part, la mesure permet d'imposer une étude du potentiel de réversibilité et d'évolution des bâtiments existants avant toute opération de démolition ou de réhabilitation significative en vue d'éviter dans la mesure du possible certains travaux de démolition et de faciliter le réemploi des matériaux, des éléments de structure... ;
- Ensuite, la mesure permet d'imposer une étude du potentiel de réversibilité et d'évolution lors de la construction de certaines catégories de bâtiments neufs afin d'identifier les solutions de changements d'usage possibles, de modification des volumes, et ce sur la base des techniques constructives choisies.

Ces mesures contribueront à la transition d'une économie linéaire vers une économie circulaire dans le domaine de la construction permettant ainsi la limitation de la consommation des ressources ainsi que de l'émission de gaz à effet de serre.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La Convention Citoyenne sur le Climat (CCC) a proposé deux écritures légistiques dans le but de créer une obligation d'étude de réversibilité avant toute construction neuve et avant toute démolition. Ces propositions n'ont pas été retenues par le gouvernement car elles n'apparaissaient pas pertinentes et ne permettaient pas d'atteindre les objectifs souhaités par la CCC.

### **Etude de réversibilité avant toute construction neuve**

D'une part, le permis à titre précaire ne s'applique que pour des constructions temporaires. Elles n'ont en conséquence pas vocation à être maintenues en place une fois le délai d'implantation autorisé écoulé. Etudier la réversibilité d'un bâtiment autorisé à titre précaire n'est en conséquence pas pertinent pour ce type de construction. Plus encore, en cas de contentieux, le juge administratif pourrait considérer que le caractère temporaire de la construction, qui est un critère essentiel du permis à titre précaire, n'était pas respecté et donc déclarer le permis précaire initial illégal.

De plus, l'article 57 de la loi ELAN prévoit de limiter les pièces techniques en lien avec le domaine de la construction qui sont jointes aux autorisations d'urbanisme et qui en conditionnent la délivrance (régime des « attestations »), hors dispositions relatives à la salubrité ou à la sécurité publique. Les services instructeurs en charge de délivrer les permis de construire et les permis de démolir sont peu compétents en matière de droit de la construction et sont en difficulté pour assurer un contrôle des attestations en lien avec les dispositions constructives. Le Conseil d'Etat incite en général le gouvernement à limiter les intrusions du droit de la construction dans le code de l'urbanisme.

D'autre part, la convention propose que le potentiel de réversibilité et d'évolution du bâtiment soit inséré dans le projet architectural lors de la demande de permis de construire. Cette proposition n'est pas appropriée. En effet, la réalisation du projet architectural étant de la compétence exclusive des architectes inscrits à l'ordre, cette écriture créerait un monopole de l'évaluation de la réversibilité vers les architectes ce qui serait incompatible notamment avec les principes constitutionnels liés à la liberté d'entreprise et à la libre concurrence. Elle priverait notamment des professionnels comme les urbanistes d'accès à ce futur marché. Il est donc proposé d'en faire une pièce supplémentaire au permis de construire sans la lier au projet architectural.

### **Etude de réversibilité avant toute démolition**

La transcription légistique proposée semble ne pas correspondre au souhait de la Convention d'évaluer le potentiel de réversibilité avant chaque démolition, et ce suffisamment en amont du projet. Dans la rédaction proposée, l'étude de réversibilité est obligatoire seulement lorsque l'on souhaite fusionner un permis de démolir et un permis de construire ou d'aménager. Cette obligation peut être facilement contournée par le maître d'ouvrage en demandant un permis de démolir distinct du permis de construire. De plus, le permis de démolir est loin d'être systématiquement obligatoire (zones à enjeux environnementaux ou patrimoniaux ou lorsque le maire l'impose).

Par ailleurs, il appartient au code de la construction et de l'habitation de déterminer le contenu de l'évaluation du potentiel de réversibilité du bâtiment comme cela existe déjà pour les pièces liées à la réglementation thermique.

### **3.2. OPTION RETENUE**

La mesure proposée ici diffère de celle de la Convention avec une accroche au niveau du code de la construction et de l'habitation, et non au niveau du code de l'urbanisme pour les raisons exposées au chapitre 3.1.

De plus, plutôt que de parler seulement de potentiel de réversibilité, nous proposons d'ajouter le terme de potentiel d'évolution qui est un terme bien distinct. La réversibilité se traduit par la capacité d'un bâtiment à pouvoir changer d'usage : par exemple la possibilité de réhabiliter un bâtiment de bureaux en bâtiment d'habitation. L'évolutivité se traduit par la capacité d'un bâtiment à changer de configuration tout en gardant un usage identique : on parle notamment de logements évolutifs pour des logements qui peuvent être rendus accessibles par des travaux simple (cf. article 64 de la LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique).

#### **Etude du potentiel de réversibilité et d'évolution avant certaines constructions neuves**

Conséquemment aux arguments développés au chapitre 3.1., il est proposé de faire de l'étude du potentiel de réversibilité et d'évolution une pièce devant être produite et transmise au ministre en charge de la construction, sans la lier au projet architectural qui doit être joint au permis de construire.

Il s'agit d'inclure une obligation de réalisation d'une étude du potentiel de réversibilité et d'évolution du bâtiment dans le cas de certains types de construction qui seront déterminés par le pouvoir réglementaire. Il est difficile actuellement d'évaluer précisément les impacts et la nécessité d'une telle mesure par typologie de construction. A titre d'exemple, l'intérêt de prévoir une potentielle réversibilité ou évolution d'une maison individuelle en secteur diffus semble limité au contraire d'une importante opération d'aménagement en plein centre urbain. Le Gouvernement propose ainsi au Parlement de lui laisser la possibilité de définir par décret en Conseil d'Etat un périmètre d'application adapté. Ce périmètre sera fixé suite à une étude technique plus précise selon la typologie et la taille des opérations et fera ensuite l'objet d'une concertation avec les parties prenantes. Ce décret en Conseil d'Etat définira également les compétences de la personne morale ou physique chargée de réaliser cette étude ainsi que les modalités de transmission au ministre chargé de la construction.

Cette nouvelle réglementation nécessite une entrée en vigueur différée en raison de l'entrée en vigueur au second semestre 2021 de la nouvelle réglementation environnementale (RE 2020). Cette nouvelle réglementation générera des surcoûts significatifs et surtout bouleversera les pratiques nécessitant via en particulier l'introduction d'une obligation d'analyse en cycle de vie des bâtiments de l'empreinte carbone de l'acte de construire qui de fait vient indirectement valoriser les modes constructifs vertueux qui mobilisent des matériaux et équipements

présentant un caractère de recyclage. Mais, à l'échelle de l'ouvrage, la RE ne valorise par les démarches qui anticipent la réversibilité et l'évolution futures du bâtiment.

Nous proposons de fixer l'échéance d'application de cette évaluation du potentiel de réversibilité et d'évolution au 1er janvier 2023. Cette échéance permettra d'avoir un premier retour d'expérience sur la mise en œuvre de la RE2020. A terme, il pourrait être envisagé d'inclure dans cette réglementation environnementale la prise en compte de la mutation du projet au cours de sa vie (cloisons amovibles, démontables, ...) dans le calcul de l'empreinte du bâtiment en matière d'émission de gaz à effet de serre ou de toute autre indicateur que la RE pourra introduire sur la consommation des ressources naturelles.

### **Etude de réversibilité avant toute démolition**

Pour les raisons exposées au chapitre 3.1, il est proposé une nouvelle rédaction qui, d'une part, répond mieux à l'objectif d'inciter la maîtrise d'ouvrage à s'interroger sur le potentiel de réversibilité mais aussi d'évolutivité du bâtiment avant d'envisager une démolition (donc suffisamment en amont du projet) et, d'autre part en sécurise l'application en profitant d'une accroche dans le code de la construction en lien avec le « diagnostic déchets » récemment modifié par la loi AGEC (diagnostic produits, matériaux et déchets avant démolition/réhabilitation significative).

L'étude de réversibilité et d'évolutivité visée par la Convention et le diagnostic déchets s'inscrivent tous deux dans un contexte d'économie circulaire, c'est-à-dire d'économie des ressources.

L'évaluation du potentiel de réversibilité et de l'évolutivité doit éclairer le choix du maître d'ouvrage en matière de réhabilitation ou de démolition. Elle permet d'identifier les possibilités de réutilisation du bâtiment pour un autre usage que celui pour lequel il a été construit ainsi que les possibilités d'évolution du bâtiment en conservant un même usage mais en améliorant ses performances. L'étude de réversibilité et d'évolutivité doit ainsi permettre d'éviter les démolitions et constructions de bâtiments intempestives, facteurs d'épuisement des ressources naturelles et d'émissions de gaz à effet de serre.

Le diagnostic déchets s'inscrit quant à lui dans un second temps lorsque la décision de démolition ou de rénovation significative a été prise et il permet d'identifier le potentiel de réemploi, de réutilisation, de recyclage ou autre valorisation de l'ensemble des produits, matériaux et déchets potentiellement générés par l'opération. Pour le cas des rénovations, il s'inscrit en droite ligne après l'étude de réversibilité et d'évolutivité qui aura identifié les aménagements et travaux à réaliser en vue d'un changement d'usage ou d'amélioration des performances du bâtiment.

En outre, il est pertinent d'adopter pour l'obligation de l'étude de réversibilité et d'évolutivité le même seuil que celui au titre du diagnostic déchets (le diagnostic déchets est actuellement obligatoire pour les démolitions et réhabilitation lourde concernant plus de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher ; dans le cadre du décret d'application qui sera pris suite à la loi AGECE, il est prévu de conserver le même seuil suite à la concertation et à des études menées par l'administration). Comme évoqué pour les constructions neuves, il apparaît que l'étude du potentiel de réversibilité et d'évolutivité n'est pas forcément pertinente pour toutes les démolitions. Se raccrocher à un dispositif existant permettra de mieux encadrer les impacts de cette mesure et également d'éviter la multiplication des périmètres d'application des différentes réglementations de la construction.

Enfin, il est proposé une date d'application de l'étude de réversibilité dans le cas des bâtiments existants au 1er janvier 2023 en cohérence avec l'étude exigée pour les bâtiments neufs.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Les dispositions envisagées insèrent deux nouveaux articles au sein du livre I du code de la construction et de l'habitation (article L.122-1-1 et L. 126-35-1).

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

L'étude du potentiel de réversibilité et d'évolution aura un coût sur la construction et la démolition de bâtiment. Il est difficile d'évaluer à ce stade le coût de cette évaluation et de l'attestation qui l'accompagne d'autant que cela dépendra de la taille de l'opération en question. A titre d'exemple, un diagnostic déchets avant démolition (imposé par l'article L. 111-10-4 actuel du code de la construction et de l'habitation) a un coût supérieur à 1500 €. D'après une étude du CSTB portant sur l'impact de l'élargissement du périmètre du diagnostic déchet dans le cadre de la loi « Anti-gaspillage pour une économie circulaire » (AGECE), le diagnostic coûte entre 0,5 € et 1,5 €/m<sup>2</sup> selon la qualité du diagnostic. A noter que le coût d'un diagnostic varie entre 1 500 € et 20 000 € selon le type d'opération et la surface de l'opération. En considérant, que le coût de réalisation de l'étude du potentiel de réversibilité et d'évolution est du même ordre de grandeur que celle du diagnostic « produits, matériaux et déchets », on prend pour hypothèse qu'une étude du potentiel de réversibilité et d'évolution coûte en moyenne 1,5 €/m<sup>2</sup>.

D'après l'étude du CSTB, le périmètre des opérations de démolition qui seront soumises à l'obligation d'une étude du potentiel de réversibilité et d'évolution couvre 14% des 7,4 Mm<sup>2</sup> de surface des logements démolis, 59% des 11,4 Mm<sup>2</sup> de surface des bâtiments tertiaires démolis et 58% des 7,9 Mm<sup>2</sup> de surface des autres bâtiments démolis. En ajoutant l'ensemble de ces surfaces, on obtient un total de 12,4 Mm<sup>2</sup> de surface démolie qui sont concernés par l'obligation d'une étude du potentiel de réversibilité et d'évolution, soit un coût de 18,6 M€ par an.

Concernant la construction, d'après les chiffres de l'INSEE, en 2017, les surfaces de plancher commencées des bâtiments non résidentiels représentent 25,4 millions de mètres carrés. De plus, d'après un rapport de la commission des comptes du logement, 32,6 millions de mètres carrés de logements ont été construits cette même année. Néanmoins, nous ne pouvons définir à l'heure actuelle la part de ces constructions qui seront incluses dans le périmètre de l'obligation de l'étude du potentiel de réversibilité et d'évolution. En faisant l'hypothèse que le périmètre soit le même que celui calculé pour les démolitions et que la répartition en surface (c'est-à-dire 14% de la surface des logements construits et 58,5% de la surface des bâtiments non résidentiels construits), la surface totale des opérations de construction qui serait soumises à l'obligation de réalisation d'une étude du potentiel de réversibilité et d'évolution serait de 19,4 Mm<sup>2</sup> soit un coût total de 29,1 M€ par an pour la réalisation des études de réversibilité et d'évolution.

Ainsi, l'obligation de réalisation des études du potentiel de réversibilité et d'évolution impliquerait un coût de 47,7 M€ par an à la filière du bâtiment.

Néanmoins, l'identification du potentiel de réversibilité et d'évolution permettra également d'éviter certains travaux de démolition suivis de construction qui seront remplacés par des travaux de rénovation potentiellement moins coûteux. Il est difficile d'estimer la part des bâtiments existants potentiellement réversibles ou évolutifs et qui pourront faire l'objet d'une rénovation qui corresponde au projet du maître d'ouvrage plutôt que d'une démolition.

Cette mesure aura également un effet à long terme positif pour les études du potentiel de réversibilité et d'évolutivité des bâtiments neufs. Les bâtiments neufs auront été éco-conçus pour changer de destination ou de configuration ce qui réduira d'autant plus le nombre de démolition ainsi que les coûts de rénovation. Cette mesure contribuera aussi à réduire la quantité de déchets générés (cf. partie 4.6) ce qui entraînera une diminution des coûts globaux de gestion, de transport et de traitement des déchets.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Cette mesure est une obligation supplémentaire pour le maître d'ouvrage à réaliser lors de travaux de construction et de démolition.

Cette mesure créera également une nouvelle compétence au sein des acteurs de la construction intervenant sur des missions d'études et de conseil, voire un nouveau métier. Elle contribuera à développer l'écoconception des bâtiments en anticipant la fin de vie des bâtiments. Bien que certains acteurs, notamment des architectes et bureaux d'étude, aient déjà développé des compétences en matière d'écoconception, un développement de ces pratiques sera nécessaire pour parvenir au respect de cette obligation. Une montée en compétences au travers de la formation et de la sensibilisation sera nécessaire.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Le ministère chargé de la construction et les services sous sa tutelle seront chargés de vérifier la bonne application de ces nouvelles règles de construction à travers le suivi des attestations au dépôt de permis de construire et le contrôle du respect des règles de construction. Les services instructeurs pourront également procéder à la vérification de ces obligations.

#### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure contribuera à diminuer le nombre de démolition au profit de réhabilitation/rénovation. Cette diminution permettra de réduire la quantité de déchets générés.

D'après les données issues des formulaires de récolement, une démolition génère en moyenne 1,2 tonnes de déchets par m<sup>2</sup> déconstruit là où une réhabilitation génère, selon si elle est légère ou lourde, entre 10 et 60 kg de déchets par m<sup>2</sup> réhabilité soit de 20 à 120 fois moins de déchets qu'une démolition.

Cette diminution de quantité de déchets générés entraînera une réduction des émissions de gaz à effet de serre, de façon directe par la réduction de distance parcourue pour le transport des déchets ainsi que des activités de traitement des déchets et de façon indirecte par la réduction de l'exploitation et de la production de matière première et l'augmentation de la réutilisation des ressources existantes. La Base Carbone de l'ADEME estime qu'en ACV la construction neuve en béton émet en moyenne 128kgCO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>, contre 10kgCO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup> pour une rénovation.

Il sera difficile d'estimer le volume de démolition qui sera empêché au profit de réhabilitation. Il est possible cependant de distinguer deux types de phénomènes :

A court terme, la mesure portant sur les bâtiments existants permettra de réduire le nombre de démolitions sur des bâtiments existants au profit de rénovation/réhabilitation. D'après les données extraites de Sitadel, les démolitions qui seront soumises à la nouvelle obligation introduite par la mesure sur les bâtiments existants représentent 12,4 Mm<sup>2</sup> par an soit environ 14,8 Mt de déchets si on applique les ratios issus des formulaires de récolement. Ainsi, fixer un

objectif de réduction de 10% [5% - 25%] des démolitions permettrait une réduction de 3,5 Mt de déchets par an environ ce qui représente la production de déchets ménagers d'environ 7 millions d'habitants. En termes d'émissions de GES, cela permettrait de réduire les émissions de 0,15 MtCO<sub>2</sub>/an [0,07 - 0,37]. Cette mesure est par ailleurs additionnelle à la SNBC, qui n'avait pas prévu explicitement la mobilisation de ce levier pour réduire les émissions de GES.

A long terme, la mesure portant sur les constructions neuves va augmenter la durée de vie des bâtiments neufs en prévoyant dans leur conception des possibilités de changement de destination et donc de réduire le nombre de démolitions. De plus, elle pourrait également permettre une diminution de la production de déchets lors des opérations de rénovations, les bâtiments étant déjà conçus pour favoriser ces opérations en produisant un minimum de déchets.

Cette mesure favorisera également la transition d'une économie linéaire vers une économie circulaire en incitant à l'écoconception des bâtiments neufs et à la rénovation des bâtiments existants plutôt que leur démolition.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La présente mesure nécessitera la consultation obligatoire des instances compétentes, en particulier :

- le Conseil Supérieur de la Construction et de l'Efficacité Energétique (CSCEE) ;
- le Conseil National d'Evaluation des Normes (au titre du contrôle réglementaire CRC qui peut être exercé les collectivités territoriales).

Une consultation du public au titre de l'article 129-1 du code de l'environnement sera également organisée.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure relative à l'obligation d'une étude du potentiel de réversibilité et d'évolution avant certaines constructions neuves s'appliquera à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

La mesure relative à l'obligation d'une étude du potentiel de réversibilité et d'évolution avant certaines démolitions s'appliquera à partir du 1er juillet 2022 au plus tard.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Cette mesure s'appliquera sur l'ensemble du territoire français (métropole + outre-mer).

### **5.2.3. Textes d'application**

Cette mesure nécessitera plusieurs décrets d'application pour évaluer le potentiel de réversibilité de toutes constructions nouvelles via un volet « réversibilité / seconde vie » lors du dépôt d'un permis de construire avec notamment une deuxième alternative de plan d'usage et un paragraphe argumenté :

Un décret en Conseil d'Etat sera nécessaire pour déterminer :

- Le périmètre des opérations de construction neuve concernées par la mesure ;
- Le contenu de l'attestation remise au maître d'ouvrage ;
- Les compétences des personnes en charge de la réalisation de l'étude de réversibilité et d'évolution ;
- Les modalités de transmission de l'attestation au ministre chargé de la construction.

Pour l'obligation d'évaluer le potentiel de réversibilité de bâtiments avant toute démolition, un décret sera nécessaire pour déterminer :

- Le contenu de l'étude du potentiel de réversibilité et d'évolution ;
- Les compétences des personnes physiques ou morales en charge de sa réalisation.

## **Article 55 – Lutter contre l’artificialisation de sols en adaptant les règles d’urbanisme**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

Depuis plus de 50 ans, les politiques d’aménagement ont conduit, quasiment en tout lieu, à consommer toujours davantage de terres. Cet étalement urbain local, du fait de sa généralisation à l’échelle de l’ensemble du territoire, a par conséquent conduit à un mitage global, lequel se caractérise par l’augmentation de la consommation des espaces et de l’artificialisation des sols.

Les documents d’urbanisme, sont les outils par lesquels la puissance publique détermine l’ouverture à l’urbanisation des terres, la plupart du temps agricoles. Ils jouent à ce titre un rôle majeur dans le devenir du foncier, notamment en périphérie des espaces urbanisés existants. D’abord centralisée, cette compétence, avec l’instauration des plans d’occupation des sols (1967) puis des plans locaux d’urbanisme (2000), est désormais exercée par les collectivités territoriales, à l’échelle communale jusqu’à récemment, et depuis cinq ans, à l’échelon intercommunal.

En outre, le rôle majeur des documents d’urbanisme en matière de mitage du territoire est partagé d’une part avec les dispositions du règlement national d’urbanisme, et d’autre part avec celles relatives aux cartes communales.

Force est de constater, à la lumière de l’observatoire de l’artificialisation, que les règles d’urbanisme existantes, notamment en matière d’ouverture à l’urbanisation, de réalisation du bilan des documents d’urbanisme locaux, de retour en zone inconstructible des zones à urbaniser n’ayant pas fait l’objet d’un projet d’urbanisation, de dérogations aux principes d’inconstructibilité et d’urbanisation limitée, n’ont pas permis, ou du moins pas de manière significative, d’inverser une tendance de fond, lourde de conséquences, tant sur l’environnement que socialement. Ce constat est partagé par la Convention citoyenne pour le climat, laquelle a traité de ces sujets dans les propositions qu’elle a rendues.

En parallèle, le recyclage du foncier déjà artificialisé ou l’optimisation des espaces urbanisés n’est pas toujours favorisé par les règles d’urbanisme ou les documents d’urbanisme, alors même que plus de la majorité des surfaces consommées l’ont été par des formes urbaines peu efficaces pour économiser le foncier, et qui par conséquent peuvent constituer des gisements pertinents pour l’avenir. Ces enjeux relèvent en effet de l’émergence et de la conduite de projets prioritairement sur des espaces déjà artificialisés. Or, les différentes procédures conditionnant leur réalisation, sont aussi essentielles pour y répondre.

Enfin, de nombreux autres documents de planification sont situés à la frontière ou en interface avec les documents d'urbanisme locaux, en traitant notamment de l'habitat ou de la mobilité. La circonstance que ces autres documents ne mettent pas suffisamment l'accent sur la modération du mitage des espaces n'est pas non plus de nature à faciliter la mise en cohérence de cette politique publique.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Sur le fond, les outils du code de l'urbanisme, tant en matière de règles générales que concernant les documents d'urbanisme, ne sont pas suffisamment orientés dans le sens de l'atteinte de l'objectif de rationalisation de l'utilisation des sols. Ils nécessitent par conséquent d'être adaptés pour rationaliser l'ouverture à l'urbanisation, favoriser la densification de l'existant et améliorer la cohérence des autres documents de planification sectoriels en ce sens. L'adaptation de certaines dispositions relatives à la planification urbaine est indispensable pour accompagner les collectivités dans l'atteinte de l'objectif d'une réduction de moitié de l'artificialisation objet des articles précédents du présent projet de loi, en les dotant des outils juridiques adaptés à cette fin. Et en ce sens, dans des secteurs et périmètres privilégiés pour tenir compte des caractéristiques voire de la complexité de certaines opérations, les projets d'urbanisme et d'aménagement sur des terrains déjà artificialisés pourraient être favorisés et leurs procédures adaptées à cet objectif de sobriété foncière.

Sur la forme, la technicité des dispositions à modifier et l'exigence de concertation avec les associations de collectivités territoriales justifie le recours à une ordonnance dont l'article d'habilitation figure dans la présente loi.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La présente mesure poursuit les objectifs suivants :

- Renforcer et rationaliser les conditions d'ouverture à l'urbanisation dans les règles d'urbanisme ainsi que dans les documents d'urbanisme (notamment en réduisant le délai de réalisation d'un bilan des PLU ou en organisant un dispositif de retour en zone naturelle, agricole ou forestière des zones à urbaniser n'ayant pas fait l'objet d'un projet d'urbanisation) pour atteindre les objectifs de consommation économe de l'espace, de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols ;

- Étendre les possibilités de dérogation au plan local d'urbanisme pour les projets sobres en foncier (notamment dans les secteurs les plus tendus, en dérogeant aux règles de constructibilité, de gabarit ou encore de stationnement) ;
- Introduire des objectifs de sobriété foncière dans les documents de planification relatifs à l'habitat et à la mobilité ;
- Rationaliser les procédures d'autorisation prévues au titre du code de l'urbanisme et le code de l'environnement, sans régression du niveau de protection de l'environnement ni du droit constitutionnel au recours, pour faciliter la conduite et la réalisation de projets sur des terrains déjà artificialisés dans le cadre d'opération d'aménagement dont les caractéristiques permettent d'atteindre des objectifs ambitieux : les secteurs d'interventions d'opérations de revitalisation des territoires (ORT), et les périmètres de grandes opérations d'urbanisme (GOU) au sein des Projets partenariaux d'Aménagement (PPA) ou d'opérations d'intérêt national (OIN).

### **3. DISPOSITIF RETENU**

Eu égard à la technicité des dispositions à prendre et à la multiplicité des concertations à mener, le Gouvernement propose que ces mesures soient définies dans le cadre d'une ordonnance en application de l'article 38 de la Constitution.

Ce chantier nécessite de modifier plusieurs articles législatifs du code de l'urbanisme, notamment le livre Ier, intitulé « Réglementation de l'urbanisme ». Il peut également concerner des dispositions du code de l'environnement quant aux différents régimes d'autorisation applicables en matière de projets d'aménagement et d'urbanisme.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts positifs sur la réduction, à l'avenir, de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols, en cohérence avec l'objectif de lutte contre l'étalement urbain et le mitage des espaces.

Ainsi, les projets vertueux, permettant de mobiliser prioritairement les surfaces déjà artificialisées pourront être encouragés en disposant, sous certaines conditions, d'éventuelles adaptations ou spécificités, voire de simplifications quant aux procédures qui leurs sont applicables et les délais qui en découlent.

## **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Un délai d'habilitation de neuf mois apparaît nécessaire afin de faire aboutir cette réforme complexe et qui devra être consensuelle. Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

## **CHAPITRE IV – LUTTER CONTRE L’ARTIFICIALISATION DES SOLS POUR LA PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES**

### **Article 56 – Fixation dans la loi des objectifs de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030 – Mesure SL 3.4**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Dans un contexte général d'érosion de la biodiversité, les aires protégées contribuent directement à la protection de la vie sauvage, la préservation de la diversité génétique, des habitats naturels, des espèces des communautés et des paysages, des sites d'intérêts géologique, au maintien des processus naturels, des écosystèmes et de leurs fonctions. Les aires protégées participent donc aussi indirectement à l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques. En effet, en appliquant des mesures efficaces dans des périmètres définis sur une proportion suffisamment étendue du territoire terrestre et du domaine marin, cela peut permettre une reconquête de la biodiversité et de tous les services rendus par le bon fonctionnement des écosystèmes.

Le bon fonctionnement des écosystèmes français contribue à préserver les bénéfices rendus par ceux-ci à la société française et représente ainsi un enjeu économique et social fort. L'évaluation monétaire de certains services (récréation, etc.) suggère que leur valeur dépasse largement celle des biens et services marchands. Par ailleurs, d'autres biens et services sont d'une importance vitale et ne peuvent pas être facilement remplacés (séquestration du carbone, fertilité et régulation de l'érosion des sols, etc.)

##### **1.2. CADRE CONVENTIONNEL**

La stratégie nationale 2030 pour les aires protégées, qui concerne à la fois le milieu terrestre et le milieu marin, succède aux stratégies précédentes en matière d'aires protégées :

- la stratégie de création des aires protégées terrestres (SCAP) dont l'élaboration et la mise en œuvre constituaient une des mesures prioritaires du Grenelle de l'Environnement, définie par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (art.23) ;

- la dernière version de la stratégie de création et de gestion des aires marines protégées (SGAMP) a été élaborée en 2015. La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux définit six catégories d'aires marines protégées et l'arrêté du 3 juin 2011 portant identification des catégories d'aires marines protégées entrant dans le champ de compétence de l'Agence des aires marines protégées complète la liste des aires marines protégées.

De plus, la stratégie nationale de la biodiversité, adoptée en France en 2004, révisée en 2011 et introduite à l'article L. 110-3 du code de l'environnement par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement a pour ambition de contribuer au maintien de la diversité des espèces et des habitats et au bon fonctionnement des écosystèmes. Parmi les objectifs fixés figure notamment la volonté de maintenir une bonne qualité écologique du territoire qui repose tant sur le renforcement et l'optimisation du réseau des aires protégées que sur la sauvegarde des espèces sauvages les plus menacées.

La future stratégie nationale de la biodiversité pour la période 2021-2030 intégrera les objectifs de la stratégie nationale pour les aires protégées.

Relativement récent, en comparaison avec d'autres droits nationaux, le dispositif français en matière d'aires protégées se révèle aujourd'hui particulièrement varié.

Les premières réserves naturelles sont créées en application de la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

A partir des années 1960, l'adoption de plusieurs textes fondamentaux marquera le développement des aires protégées, tels que la loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux, le décret n°67-158 du 1 mars 1967 instaurant les parcs naturels régionaux, la loi n°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire des espaces littoraux et rivages lacustres, la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature créant les réserves naturelles et la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Ces différents textes confèrent au droit français une diversité d'approches de la protection des écosystèmes. Aux côtés des statuts réglementaires figurent en effet d'autres bases contractuelles propices à une complémentarité des démarches tant nationales que locales. La protection foncière contribue également à la préservation des espèces et habitats et à la lutte contre l'artificialisation des sols. Le réseau Natura 2000 apporte enfin une dimension communautaire au réseau des aires protégées.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La stratégie des aires protégées a pour objectif de constituer un réseau d'aires protégées couvrant 30% du territoire et de placer 10% du territoire sous protection forte.

Des premiers engagements avaient déjà été pris par voie législative afin de créer des espaces protégés en terre et en mer par le biais de l'article 23 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Ces dispositions sont arrivées à échéance sans atteindre complètement leurs objectifs.

Il s'avère donc nécessaire de prolonger cet engagement. L'urgence écologique impose par ailleurs d'être plus ambitieux dans la mise en œuvre de cet engagement. Cet engagement sera soutenu au niveau des négociations internationales pour que cet objectif soit repris dans le cadre mondial pour la protection de la biodiversité qui sera adopté en 2021.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La nouvelle stratégie nationale a pour ambition de contribuer à enrayer l'érosion de la biodiversité. Pour cela, elle fixe pour objectif de couvrir, par un réseau cohérent et géré d'aires protégées, au moins 30% de l'ensemble du territoire national, de métropole et d'outre-mer, terrestre et marin, sous juridiction de l'Etat, et de placer un tiers de ce réseau sous protection forte.

Le déploiement du réseau d'aires protégées concourt également à la lutte contre l'artificialisation des sols et à l'atteinte de l'objectif de « zéro artificialisation nette » (3,5 millions d'hectares sont aujourd'hui artificialisés en France, soit 6,4% du territoire, conseil de défense écologique – 27 juillet 2020<sup>147</sup>).

La nouvelle stratégie nationale des aires protégées comprend également un objectif dédié à l'accompagnement d'un développement durable des activités au sein des aires protégées.

---

<sup>147</sup> [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2020.07.29\\_Artificialisation.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2020.07.29_Artificialisation.pdf)

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La proposition SL.3.4 de la CCC énonce un objectif général de protection ferme et définitive des espaces naturels, des espaces agricoles périurbains et des forêts périurbaines. Mais le comité de légistique de la CCC n'a pas proposé de mesure législative pour la protection des espaces naturels.

Considérant l'enjeu associé et les engagements du Président de la République en matière d'aires protégées, il est apparu opportun de prévoir une disposition législative visant à la fixation dans la loi des objectifs de la stratégie nationale pour les aires protégées 2020-2030 et à la facilitation de sa mise en œuvre.

#### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

La mesure envisagée consiste à prévoir que l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale des aires protégées par l'Etat sur la base de données scientifiques disponibles et en concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

Il est également prévu que la stratégie nationale des aires protégées aura pour objectif de constituer un réseau cohérent d'aires protégées couvrant 30% du territoire national et des espaces maritimes sous juridiction nationale. Cette stratégie serait actualisée au moins tous les dix ans.

Enfin, la surface totale atteinte par le réseau d'aires protégées ne pourrait être réduite dans le temps, entre deux actualisations de cette stratégie en vertu du principe de non régression.

La stratégie des aires protégées prendra la suite des engagements pris par la stratégie de création des aires protégées terrestres (SCAP) et la stratégie de création et de gestion des aires marines protégées (SGAMP) et sera prise en compte au même titre.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure envisagée crée un article L.110-4 dans le code de l'environnement.

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

La nouvelle stratégie européenne de la biodiversité fixe pour ambition d'apporter une protection juridique à un minimum de 30 % des terres et 30 % des mers de l'Union européenne (UE), et intégrer des corridors écologiques dans le cadre d'un véritable réseau transeuropéen de la nature et de mettre en place une protection stricte d'au moins un tiers des zones protégées de l'UE, y compris toutes les forêts primaires et anciennes encore présentes d'ici 2030.

La Conférence des Parties pour la Diversité biologique (COP 15) qui se tiendra en Chine en 2021 devrait proposer un objectif similaire qui viserait à protéger au moins 30 % de la planète – terre et mer – d'ici à 2030.

La déclinaison des engagements (dont les objectifs de la nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées) pris par les Etats au cours de la COP 15 sera transcrite dans la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité actuellement en cours de révision et dans la stratégie en matière d'aires protégées.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

La protection des écosystèmes français contribue à préserver les bénéfices rendus par les écosystèmes à la société française et représente un enjeu économique et social fort.

Selon le Rapport de première phase de l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques<sup>148</sup> (EFESE, octobre 2020), les écosystèmes français sont le support de nombreuses activités économiques (agriculture, élevage, filière bois, pêche, conchyliculture, écotourisme, équipements de pêche et chasse, etc.). Les activités recensées comme dépendantes de ces écosystèmes représentent un chiffre d'affaires de plus de 80 milliards d'euros. Elles concernent des centaines de milliers d'emplois répartis sur l'ensemble des territoires et ces

---

<sup>148</sup> <https://www.vie-publique.fr/catalogue/276490-rapport-de-premiere-phase-de-levaluation-francaise-des-ecosystemes-et-des-services>

écosystèmes sont source de valeurs marchandes, de nombreux autres services non marchands, et contribuent ainsi au bien-être de millions de français.

Ces dispositions peuvent impacter l'activité des entreprises dans les aires protégées sous protection forte où les activités sont réglementées afin d'assurer leur compatibilité avec les objectifs de conservation de la biodiversité de l'aire protégée.

Ces dispositions peuvent parfois impacter les droits et activités des particuliers (loisirs tels que les sports en pleine nature, etc.) dans les aires protégées sous protection forte où les activités sont réglementées afin d'assurer leur compatibilité avec les objectifs de conservation de la biodiversité de l'aire protégée. Cependant la création d'aires protégées fait l'objet systématiquement d'une concertation, impliquant l'ensemble des usagers d'un territoire (usagers, élus, associations, acteurs économiques, etc.). Leur gouvernance de gestion intègre également un panel représentatif des acteurs et usagers du territoire considéré.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les collectivités territoriales associées au processus d'élaboration de la stratégie et de sa déclinaison dans les territoires contribueront à atteindre l'objectif fixé par la présente stratégie. En particulier, les Conseils régionaux et les Conseils départementaux seront associés, les premiers en tant que partenaires de l'Etat pour la mise en œuvre régionale de la stratégie, les seconds en tant qu'autorité de classement de certaines aires protégées (espaces naturels sensibles notamment).

Certaines aires protégées ou aires protégées potentielles sont de la compétence des collectivités : parcs naturels régionaux, réserves naturelles régionales, réserves naturelles de Corse, espaces naturels sensibles, aires protégées créées en application des réglementations de la Polynésie française, du gouvernement et des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna. Les collectivités sont associées à l'élaboration de la stratégie et à sa mise en œuvre.

### **4.4. IMPACTS SOCIAUX**

Le développement du réseau des aires protégées offre un accès privilégié à la nature et à tous ses bénéfices (santé, développement personnel, etc.) à l'ensemble de la société.

Elle a vocation à protéger des espaces et des écosystèmes clé qui rendent d'important services écosystémique aux populations, tels que nourriture (ex : aires marines protégées dans les lagons permet de protéger des zones de pêche pour les population), aménité, activités économique (intérêt touristique, paysager, etc.).

Certaines aires protégées bénéficient de parcours et sentier adaptés aux personnes en situation de handicap.

La nouvelle stratégie nationale des aires protégées comprendra des actions relatives à l'éducation à l'environnement. Il y a des aires protégées qui sont gérées par des jeunes publics (les aires marines éducatives et les aires terrestres éducatives).

#### **4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

En protégeant 30 % du territoire national, soit 3 281 010 km<sup>2</sup> sur 10 936 702 km<sup>2</sup>, (UMS Patrimoine), dont un tiers en protection forte, soit 1 093 670 km<sup>2</sup>, la stratégie nationale des aires protégées contribuera à la réponse française pour enrayer l'érosion de la biodiversité en France et dans le monde.

En effet, dans la plupart des régions du monde, la grande majorité des indicateurs relatifs aux écosystèmes et à la biodiversité montrent un déclin rapide imputables à de multiples facteurs humains. Au total, 75% de la surface terrestre est altérée de manière significative, 66% des océans subissent des incidences cumulatives de plus en plus importantes (la moitié de la surface du corail vivant a été perdue depuis les années 1870) et plus de 85 % de la surface des zones humides ont disparu.

L'abondance moyenne des espèces autochtones dans la plupart des grands biomes terrestres a chuté d'au moins 20 % et un nombre d'espèces sans précédent sont menacés d'extinction globale, avec une prédiction à la hausse en l'absence de mesures (Résumé à l'intention des décideurs du rapport sur l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), 2019)

En France, malgré l'extension de nombreux mécanismes de protection des espaces naturels et des espèces, la situation des écosystèmes terrestres, aquatiques et marins français demeure préoccupante. Ainsi, seuls 20 % des habitats d'intérêt communautaire sont dans un état de conservation satisfaisant sur la période 2013- 2018. Les populations d'insectes et d'oiseaux chutent. La qualité des sols s'appauvrit. En France métropolitaine et en outre-mer, les écosystèmes demeurent encore confrontés à de nombreuses pressions : l'artificialisation des sols, dont le rythme demeure élevé en dépit des dispositions mises en place pour la maîtriser, la fragmentation des milieux naturels qui limite la libre circulation des espèces et leur capacité à se reproduire ; le changement climatique qui modifie la répartition des espèces; les pollutions chimique et lumineuse ; l'introduction accidentelle ou involontaire d'espèces invasives. (Commissariat général au développement durable, 2019. Rapport de synthèse, L'environnement en France, La Documentation Française (ed.))

Étant donné sa présence sur les cinq continents, la diversité de ses écosystèmes, la richesse de leur biodiversité, la France possède une responsabilité pour enrayer la dynamique actuelle d'effondrement de la biodiversité mondiale. La France métropolitaine couvre quatre des cinq grandes régions biogéographiques européennes et elle est présente sur les façades atlantique et méditerranéenne ; plus de 80% des écosystèmes européens y sont représentés.

Avec ses territoires ultra-marins, la France abrite un ensemble d'écosystèmes diversifiés répartis sur l'ensemble du globe et est présente sur 5 des 36 points chauds de la biodiversité mondiale; elle accueille sur son sol près de 10% des espèces connues dont 20000 sont endémiques, à 80 % situées en outre-mer. Elle est aussi un des rares États européens à accueillir des écosystèmes tropicaux sur son sol. Elle accueille la plus vaste forêt tropicale au niveau européen et près de 10% des surfaces de récifs coralliens dans le monde. (Rapport de première phase d'EFESE, octobre 2020).

Le développement du réseau d'aires protégées et l'amélioration de sa qualité constituent des moyens reconnus pour préserver la biodiversité et répondre conjointement aux cinq causes principales de son érosion : changement d'utilisation des terres/mers, exploitation directe, pollution, changements climatiques, espèces exotiques envahissantes. (Résumé à l'intention des décideurs du rapport sur l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques de l'IPBES, 2019).

En France, 3,5 millions d'hectares sont aujourd'hui artificialisés, soit 6,4% du territoire national. Le développement du réseau d'aires protégées contribuera à la lutte contre l'artificialisation des sols et à l'atteinte de l'objectif de « zéro artificialisation nette ».

Au-delà des bénéfices évidents en termes de biodiversité, l'impact de cette mesure sur les émissions de GES dépendra de la nature des sites ainsi protégés, et de leur caractère à risque de dégradation ou non. Le bénéfice GES sera quasi-nul si les espaces protégés ne sont pas à risque de dégradation (même si cela peut avoir des bénéfices non-climatiques, par exemple sur la biodiversité).

En revanche, dans l'hypothèse où les zones forestières sujettes au défrichement seraient mises sous protection, des gains d'émissions de GES seraient envisageables à l'horizon 2030. La SNBC prévoit par exemple un gain de de l'ordre de 3,5MtCO<sub>2</sub>eq/an avec le scénario tendanciel en raison d'un moindre défrichement. En faisant l'hypothèse que 50% de cet impact est lié à l'établissement d'espaces naturels sous protection forte, on peut estimer la fourchette haute de l'impact de cette mesure à 1,8MtCO<sub>2</sub>eq/an. Sans plus de précisions quant à la nature des espaces qui seront soumis à protection, nous prenons la moyenne des deux chiffres pour estimer l'impact de cette mesure à 0,9 MtCO<sub>2</sub>eq/an [0 ; 1,8].

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le processus d'élaboration de la stratégie a été mené en concertation avec l'ensemble des parties prenantes (collectivités, acteurs socio-professionnels, Organisation non-gouvernementales - ONG, etc.) du mois d'octobre 2019 au mois d'octobre 2020.

Il a permis de recueillir les contributions des parties notamment à travers leur participation à un séminaire de travail à l'automne 2019 réunissant des centaines d'acteurs autour du bilan de la précédente stratégie et des orientations de la future. Cela a été suivi par une dizaine de groupes de travail et un comité de pilotage présidé par la Ministre de la Transition écologique. Ces groupes réunissant un panel d'acteurs économiques, d'élus, d'ONG, de départements ministériels, de scientifiques. Tout au long du processus de concertation les parties ont également transmis leurs propositions d'amendements à la nouvelle stratégie aires protégées sous la forme de contributions écrites.

Les instances nationales de la biodiversité (Conseil national de protection de la nature (CNP), Comité national pour la biodiversité (CNB), Comité national de la mer et du littoral (CNML)) ont été consultées sur la stratégie nationale 2030 durant l'année 2020, et formellement en septembre et octobre 2020.

Elles ont formulé des avis<sup>149</sup> relatifs à la nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées associés à des recommandations qui seront prises en compte.

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française... La stratégie nationale pour les aires protégées sera effective pour la

---

<sup>149</sup> Avis rendus le 8 septembre pour le CNPN, le 22 septembre 2020 pour le CNB et le 26 octobre 2020 pour le CNML

période 2020-2030. Elle sera mise en œuvre sous la forme de plans d'actions triennaux pour les périodes 2021-2023, 2024-2027, 2027-2030.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Cette disposition est applicable sur l'ensemble du territoire national terrestre et marin (métropole et Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion, Mayotte). Wallis et Futuna, la Polynésie française, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon pourront, à discrétion, s'inspirer du cadre fixé par la stratégie pour élaborer des stratégies locales dans leurs territoires.

## **Article 57 – Permettre l’exercice du droit de préemption sur les périmètres sensibles préexistants aux espaces naturels sensibles – Mesure SL3.4**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE JURIDIQUE NATIONAL EN VIGUEUR**

Depuis la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, les départements sont compétents pour mettre en œuvre une politique en faveur des espaces naturels sensibles (ENS).

Les espaces naturels sensibles ont pour objectifs :

- de préserver la qualité de sites, des paysages, des milieux naturels et des champs d’expansion des crues et d’assurer la sauvegarde des habitats naturels ;
- d’être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. L’ouverture d’un ENS au public peut en effet être limitée dans le temps sur tout ou partie de l’espace, voire être exclue, en fonction des capacités d’accueil et de la sensibilité des milieux ou des risques encourus par les usagers. Pour parvenir à remplir ces deux objectifs, les ENS sont entretenus en régie directe ou en délégation à d’autres acteurs. Ils répondent ainsi, localement, aux enjeux nationaux de préservation de la biodiversité et des écosystèmes.

La nature d’un ENS est précisée par chaque Conseil départemental en fonction de ses caractéristiques territoriales et des critères qu’il se fixe. Généralement, les ENS sont des espaces susceptibles :

- de présenter un fort intérêt ou une fonction biologique et/ou paysagère ;
- d’être fragiles et/ou menacés et devant de ce fait être préservés ;
- de faire l’objet de mesures de protection et de gestion ;
- d’être des lieux de découverte des richesses naturelles.

D’après l’assemblée des départements de France, la politique des espaces naturels sensibles concernait en 2015 :

- 99 départements ;
- 4 300 sites

- 200 000 hectares acquis et/ou gérés (dont 80 000 hectares acquis par les conseils départementaux)
- 1,2 millions d'hectares situés en zones de préemption

Au titre de la politique des espaces naturels sensibles, les départements disposent de trois principaux outils :

– un outil juridique : le droit de préemption.

Ce droit peut être exercé directement par le Conseil départemental ou par substitution par le Conservatoire du littoral ou les communes. Il peut aussi être délégué. Les acquisitions peuvent s'effectuer par voie amiable, par exercice du droit de préemption ou éventuellement par expropriation.

Concrètement, le conseil départemental peut créer des zones de préemption sur le territoire des communes dotées d'un plan d'occupation des sols (POS) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU) dans le but de mettre en œuvre sa politique de préservation de la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels, des champs naturels d'expansion des crues et de sauvegarde des habitats naturels.

Pour se faire, il sollicite l'accord du conseil municipal ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent. En l'absence d'un document d'urbanisme, et à défaut d'accord des communes concernées, ces zones ne peuvent être créées par le conseil départemental qu'avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département.

Le Conservatoire du littoral ou la commune peuvent se substituer au département pour exercer ce droit de préemption dès lors que ce dernier a décidé de ne pas l'utiliser. De même, si le terrain est situé dans le périmètre d'un parc national ou d'un parc naturel régional, c'est d'abord l'établissement chargé de gérer ce parc qui se substitue au département, puis ensuite la commune et, le cas échéant, le Conservatoire du littoral.

Dès la réception de la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) auprès des services du département, le président du conseil départemental doit en transmettre la copie au maire de la commune concernée, le cas échéant, au président de l'EPCI compétent, au Conservatoire du littoral lorsqu'il est territorialement compétent, au délégataire du droit de préemption, s'il y a lieu, et au directeur des services fiscaux.

Le département peut exercer le droit de préemption dans le délai de 60 jours à compter de la réception de la DIA. Lorsque le département a renoncé à son droit, c'est le Conservatoire du littoral qui peut l'exercer dans un délai de 75 jours à compter de la réception de la DIA, ce qui lui laisse en pratique 15 jours pour prendre sa décision. Lorsque le Conservatoire du littoral

renonce à son tour à l'exercer, la commune peut prendre sa décision dans un délai de 90 jours à compter de la réception de la DIA.

Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles est un outil qui a fait largement la preuve de son efficacité. Par exemple, pour le seul Conservatoire du littoral, sur un total de plus de 1850 transactions foncières réalisées depuis 2016, 270 transactions ont été opérées par préemption, dont 100 transactions réalisées dans des zones de préemptions créées avant 1986.

Voici deux exemples illustrant l'efficacité du droit de préemption au titre de la politique des espaces naturels sensibles, telle qu'elle est poursuivie par le Conservatoire du littoral :

- sur le site du Conservatoire du littoral des Dunes et Marais de St Eloi créé en 2010 dans le Morbihan, 6 opérations successives de préemption au titre des espaces naturels sensibles ont été réalisées entre 2010 et 2017. Une dernière acquisition foncière intervenue en 2019 par voie de préemption a permis de protéger 21 ha d'un seul tenant (ce qui est très rare en Bretagne). Cette opération a permis la protection du cœur du site, une zone humide essentielle à l'équilibre hydrologique du secteur où est maintenu un exploitant agricole pratiquant l'élevage extensif ;
- sur le site du Cap d'Ailly créé en 1998 en Seine Maritime, 10 opérations successives de préemption ont été menées en 13 ans. Une dernière transaction, effectuée en 2019 a permis de protéger 18 ha d'un seul tenant (ce qui est très rare dans ce secteur) et la mise en œuvre du plan de gestion en faveur de l'accueil du public à proximité de la plage.
- un outil contractuel : les conventions de gestion

Le Conseil départemental peut passer des conventions avec des propriétaires publics ou privés en vue de l'ouverture au public. En tant que propriétaire, il peut passer des conventions d'usage avec des acteurs du territoire en charge de la gestion des sites. Les initiatives départementales présentées dans cette brochure illustrent cela.

- un outil financier : la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les ENS

Elle est instituée par délibération de l'assemblée départementale et exclusivement affectée à cette politique en complément du budget général. Elle est assise sur les permis de construire.

L'utilisation du produit de cette taxe permet de réaliser des dépenses d'investissement (acquisitions de terrains, aménagements légers...) et de fonctionnement (gestion des terrains, subventions à des tiers...). Les dépenses d'animation, de communication, de sensibilisation et d'éducation au patrimoine naturel appliquées à ces sites entrent dans les dépenses possibles. Concernant les loisirs sportifs de nature, la taxe départementale permet l'acquisition, l'aménagement et la gestion des sentiers inscrits au Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR), ainsi que des sites inscrits au Plan départemental des

espaces sites et itinéraires (PDESI) dès lors que les aménagements ne détériorent pas le site en question

## **1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Comme l'indique l'étude comparative « Gouvernance et Biodiversité » réalisée en 2016 par le comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)<sup>150</sup>, certains pays, comme l'Allemagne, ont établi dans un but de protection de la nature des dispositifs de protection foncière similaires à ceux existants en France. 3 dispositifs y sont mis en œuvre :

- Un Droit d'expropriation dans un but de protection de la nature,
- Un Droit de préemption dans un but de protection de la nature,
- La Création de fondations (Stiftung) par les Länder pour une politique foncière et contractuelle

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La réintroduction du droit de préemption dans les zones de préemption des périmètres sensibles, dont les arrêtés de création sont encore en vigueur, nécessite la prise d'une mesure législative.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Dans ce contexte, la disposition proposée porte des mesures consistant :

- d'une part, à la réintroduction dans le code de l'urbanisme des dispositions de l'ancien article L. 142-12 abrogé en 2016. La création à cet effet d'un nouvel article L. 215-4-1 permettrait, à compter de l'entrée en vigueur de la loi de redonner aux titulaires du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles la possibilité d'exercer ce droit dans les zones de préemption créées au sein des périmètres sensibles créés entre 1959 et 1986. Les modalités d'exercice de ce droit devront être précisées par décret en conseil d'Etat ;
- d'autre part, à la validation législative de l'ensemble des décisions de préemption intervenues dans des périmètres sensibles depuis le 1er janvier 2016 (dispositions non codifiées).

---

150 [https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/06/UICN\\_Gouvernance\\_et\\_Biodiversite\\_droit\\_compare\\_2008.pdf](https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/06/UICN_Gouvernance_et_Biodiversite_droit_compare_2008.pdf)

Il convient en effet de distinguer d'une part les décisions de préemption déjà prises, qui doivent faire l'objet d'une validation législative, des décisions futures qui s'appuieraient sur la réintroduction des dispositions de l'ancien article L. 142-12 du code de l'urbanisme.

L'entrée en vigueur de ces dispositions permettrait de lever les freins qu'oppose à court terme la disparition du droit de préemption dans les périmètres sensibles à la conduite de la politique de protection des espaces naturels sensibles et en particulier, à l'action du Conservatoire du littoral.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Aucune autre option ne saurait être envisagée en vue de redonner une base légale aux décisions de préemption concernant des périmètres sensibles créés avant 1985 et de redonner la possibilité pour le futur aux titulaires du droit de préemption de l'exercer dans ces périmètres.

#### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Les dispositions retenues sont conformes aux demandes des citoyens, exprimées lors de la convention citoyenne sur le climat, de « protéger fermement et définitivement les espaces naturels, les espaces agricoles périurbains et les forêts périurbaines ».

En effet, la protection des espaces naturels sensibles par l'exercice du droit de préemption permet de contribuer à l'objectif souhaité par les citoyens de Lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain en rendant attractive la vie dans les villes et les villages.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée introduit un nouvel article L. 215-4-1 dans le code de l'urbanisme.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

L'exercice du droit de préemption par le département, le Conservatoire du littoral, ou un EPCI pour protéger les espaces naturels sensibles permet de soustraire les terrains et les biens concernés à la réalisation de projets qui pourraient avoir pour effet de les artificialiser et d'en restreindre l'accès pour le public.

Il en résulte des pertes importantes en termes de biodiversité, de bien être, d'activités de découverte de la nature, de tourisme durable, d'accès à la culture.

### **4.2.2. Impacts budgétaires**

Pour ce qui concerne le Conservatoire du littoral, il est estimé que les actes d'acquisition par voie de préemption passés depuis 2016 représentent une surface de 290 hectares et un coût d'acquisition de 4,5 millions d'euros.

Par conséquent, redonner une base légale à ces actes par une procédure de validation législative permettrait de préserver les finances publiques de la perte de ses surfaces ou du paiement d'éventuelles indemnités dans le cadre de procédures juridictionnelles.

### **4.2.3. Impacts sur les entreprises**

Les dispositions envisagées sont très peu susceptibles de limiter l'installation des entreprises, qui ont peu d'intérêt à vouloir s'installer dans des espaces naturels sensibles.

Au contraire, la préservation du caractère naturel des « périmètres sensibles » bénéficierait largement au secteur du tourisme durable.

## **4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Les dispositions envisagées devraient avoir un effet bénéfique sur les particuliers puisque dans la majeure partie des cas, les acquisitions de terrains et de biens réalisées par les personnes publiques titulaires du droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles, permettent le libre accès du public aux sites concernés.

Les dispositions envisagées devraient donc bénéficier au plus grand nombre.

#### 4.4. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Ces dispositions viennent renforcer les compétences des départements en matière de préemption dans les espaces naturels sensibles, y compris les périmètres sensibles créés de 1959 à 1985, dont les arrêtés de création sont demeurés en vigueur.

En particulier, ces dispositions permettraient de redonner une base légale à de nombreuses zones de préemption instituées par arrêté préfectoral avant 1985 au sein des périmètres sensibles que comptent les départementaux littoraux. Ainsi par exemple, comme l'ont précisé plusieurs présidents de conseils départementaux par courriers adressés entre août et octobre 2020 aux ministres en charge de l'environnement et des collectivités territoriales :

- 39 zones de préemption (5 370 hectares) sur 91 sont concernées dans le département de la Manche<sup>151</sup> ;
- 59 périmètres de préemption (7119 ha, soit 85% des surfaces classées en zone de préemption au titre de la politique des espaces naturels sensibles) sont concernés dans le département du Pas-de-Calais<sup>152</sup> ;
- 43 zones de préemption réparties sur 37 communes, sont concernées dans le département du Finistère<sup>153</sup>.

Les départements conservent par ailleurs la possibilité de modifier, s'ils le souhaitent, les zones de préemption des périmètres sensibles, par délibération du conseil départemental.

Le bloc communal serait informé des actes de préemption par le département ou ses substituts, comme le prévoit déjà le code de l'urbanisme. Les dispositions envisagées ne modifient nullement les modalités de consultation du bloc communal en la matière. Le bloc communal est consulté, mais il ne peut s'opposer à une décision de préemption de la part du département ou du Conservatoire du littoral. Toutefois, dans les faits, un consensus est systématiquement recherché par le Conservatoire du littoral lorsqu'il fait usage de son droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles.

---

<sup>151</sup> Question parlementaire de M. Stéphane Travert, député de la Manche, adressée à Mme la ministre de la transition écologique, publiée au journal officiel du 27 octobre 2020.

<sup>152</sup> Courrier de M. Jean-Claude Leroy, président du Conseil départemental du Pas-de-Calais, adressé le 6 octobre 2020 à Mme la ministre de la transition écologique.

<sup>153</sup> Courrier de Mme Nathalie Sarrabezolles, présidente du Conseil départemental du Finistère, adressé le 27 août 2020 à Mme la ministre de la transition écologique et Mme la ministre des relations avec les collectivités territoriales.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

La protection et la valorisation touristique, éducative et culturelle des sites concernés bénéficierait au plus grand nombre.

#### **4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Les dispositions envisagées n'ont pas un impact directement quantifiable, mais permettent de lutter contre la perte de biodiversité, l'étalement urbain, l'artificialisation et œuvrent au maintien de la qualité esthétique des paysages les plus convoités dans les secteurs où la pression foncière est importante.

En particulier, l'artificialisation est responsable d'une baisse du potentiel de production agricole, d'une perte de résilience face aux changements climatiques (moindre stockage de carbone dans le sol, augmentation des ruissellements), et d'une érosion de la biodiversité par fragmentation des habitats.

Dans ce contexte, les départements littoraux ont à ce jour constitué une trame d'espaces protégés sur la quasi-totalité du territoire national : 372 000 ha sont ainsi préservés de l'artificialisation, dont 190 000 ha acquis par les départements dans le cadre de la politique des espaces naturels sensibles, représentant 4300 sites. <sup>154</sup>

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

L'assemblée des départements de France (ADF) et le Conservatoire du littoral ont été consultés. Ces deux entités sont favorables aux mesures proposées, y compris la procédure de validation législative.

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

---

<sup>154</sup> Courrier de Mme Nathalie Sarrabezolles, présidente du Conseil départemental du Finistère, adressé le 27 août 2020 à Mme la ministre de la transition écologique et Mme la ministre des relations avec les collectivités territoriales.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Immédiate, avec validation législative des actes d'acquisition par voie de préemption intervenus entre 2016 et l'entrée en vigueur des dispositions.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Sur l'ensemble du territoire national, partout où existent des périmètres sensibles qui n'auraient pas été intégrés dans les zones de préemption des espaces naturels sensibles créées à partir de 1987 par les départements.

Les nouvelles dispositions ont vocation à s'appliquer dans l'ensemble des départements et régions d'Outre-mer.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'exercice du droit de préemption tel que défini au premier du présent article.

## CHAPITRE V – ADAPTER LES TERRITOIRES AUX EFFETS DU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE

### Article 58 – 1° et 2° – Connaitre et partager l'information relative à l'érosion côtière et planifier l'adaptation des territoires littoraux soumis au recul du trait de côte

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

Aujourd'hui, la densité de population sur le littoral est 2,5 fois plus élevée que la moyenne nationale, l'artificialisation des terres et la densité de construction de logements 2,6 à 2,7 fois plus importante et le nombre de lits touristiques 163 fois plus élevés. Les scénarios pour 2040 prévoient une augmentation de la population littorale de 4,5 millions d'habitants, les départements littoraux accueillant alors 40% de la population.

**Le recul du trait de côte est un phénomène progressif pouvant être anticipé. Il se traduit généralement par une cinétique lente ou modérée mais peut toutefois être brutalement accéléré** en cas de succession d'épisodes tempétueux comme lors des 28 tempêtes hivernales qui ont frappé la côte aquitaine durant l'hiver 2013-2014.

Le phénomène de recul du trait de côte n'est pas couvert par les assurances en raison de son caractère inexorable et donc certain : il n'est pas considéré comme étant un risque du point de vue assurantiel.

De surcroît, puisque le recul du trait de côte ne représente pas une menace grave pour les vies humaines (au sens de l'article L. 561-1 du code de l'environnement), il ne peut pas faire l'objet de procédures d'expropriation ni d'acquisition à l'amiable au titre du fonds de prévention pour les risques naturels majeurs (FPRNM). A titre d'exemple, les crues lentes ne peuvent pas non plus rentrer dans ce type de procédure car elles ne représentent pas une menace grave pour les vies humaines. Il est donc important d'anticiper au maximum les situations d'exposition au recul du trait de côte pour éviter que les populations ne se retrouvent dans des situations socialement complexes comme ce fut le cas pour les habitants de l'immeuble "Le Signal" à Soulac-sur-Mer.

Comme le précisent les auteurs du rapport de l'IGF, de l'IGA et du CGEDD sur la recomposition spatiale des territoires littoraux, l'appropriation par la population et les élus de

la réalité de l'exposition du territoire au phénomène de recul du trait de côte est très inégale, et insuffisante pour les amener à conclure à la moindre attractivité d'une localisation « en front de mer ». D'après les auteurs du rapport, « *la libération des espaces menacés se heurte au fait que les propriétaires valorisent leur bien sans prendre en compte sa durée de vie réduite* ». Par ailleurs, les auteurs du rapport notent que « *la connaissance scientifique du phénomène est souvent perçue comme insuffisamment précise, pour asseoir des documents d'urbanisme ou des plans de prévention des risques (PPR)* ».

Dans ce contexte, les auteurs du rapport concluent que « ***l'amélioration progressive de la connaissance scientifique sur le recul du trait de côte et les conséquences d'ici à 2100 de l'élévation du niveau de la mer, le renforcement de l'information des élus et des citoyens et une meilleure articulation des responsabilités des différents échelons locaux, sont des prérequis qui devraient permettre une meilleure appropriation du risque, la réorientation du marché immobilier, et une plus grande responsabilisation de l'ensemble des acteurs*** ».

La prise de conscience des limites de protection en dur contre la mer conduit à changer de regard. La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte élaborée en 2012 et actualisée en 2017 met l'accent sur la mise en œuvre de solutions durables pour préserver le littoral et assurer la sécurité des personnes et des biens. La déclinaison de ces stratégies au niveau local est un outil indispensable pour diffuser la connaissance, mettre en place les mesures de prévention et engager un travail de concertation avec l'ensemble des acteurs à une échelle géographique pertinente.

Par ailleurs, l'indicateur national érosion côtière montre qu'environ 20 % du littoral français (hors Guyane) est en recul et révèle également que les vitesses peuvent varier fortement (jusqu'à 8 m/an pour les zones les plus touchées). Pour 11% des côtes, on relève une avancée de trait de côte, tandis que pour 69,7% des côtes l'évolution de trait de côte n'est pas perceptible.

Ainsi, **sur environ 975 communes littorales (dont 885 en métropole)**, 197 communes (hors Guyane) sont concernées par un recul moyen supérieur à 50 cm/an selon l'indicateur national de l'érosion côtière (source : Cerema, 2018).

Enfin, il est essentiel de mieux informer la population par l'amélioration du dispositif d'information acquéreur locataires, notamment y en intégrant le recul du trait de côte et en rendant cette information disponible en amont de la vente ou de la location d'un bien.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Aux termes de l'article 72 de la constitution de la République française : "dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent

d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.". La libre administration des collectivités territoriales est donc un principe consacré par la Constitution.

Or le présent projet de loi permet aux collectivités de prendre en compte la problématique du recul du trait de côte dans leurs politiques d'aménagement et d'urbanisme au moyen de la mise en place d'une limitation justifiée et proportionnée du principe de libre administration des collectivités territoriales.

En effet, les communes et les EPCI les plus exposés au recul du trait de côte, dont la liste sera établie par voie réglementaire, auront l'obligation ou la faculté (s'il y a un PPRL) d'élaborer une cartographie locale d'évolution du trait de côte, à intégrer dans leur document d'urbanisme comportant notamment deux zonages, l'un à 30 ans et l'autre à 100 ans.

La décision de faire élaborer par les communes figurant sur une liste nationale, une cartographie des évolutions du trait de côte selon des critères homogènes (encore en cours d'élaboration) permettra à ces communes de décider de leur politique en matière d'aménagement et d'urbanisme.

L'obligation de réaliser une cartographie des évolutions du trait de côte vient donc préciser les conditions de la mise en œuvre des politiques d'aménagement et d'urbanisme dans les communes littorales. Si elle modifie le champ d'intervention des collectivités en matière de connaissance des évolutions du trait de côte, la création de cette obligation ne crée pas de nouvelles compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement.

Pour autant, l'enveloppe de crédits de l'agence de financement des infrastructures de transport France (AFITF) dédiée à la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte sera pour partie mobilisée pour cofinancer ces cartographies dans la limite des crédits disponibles.

Pour faciliter la réalisation de cette cartographie par les communes, un guide méthodologique est en cours de rédaction par le Cerema, le BRGM et l'Université de Nantes. Il définira le contenu technique minimal nécessaire à l'élaboration d'une cartographie locale d'évolution du trait de côte. Ce référentiel commun a pour objectif de limiter les risques de contestation. La cartographie reposera sur l'utilisation de données scientifiques, sociales et économiques afin d'orienter les politiques d'aménagement du littoral et de gestion des risques littoraux.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Au niveau international, le Conseil de l'Europe a été la première organisation régionale à énoncer les principes d'une gestion des zones côtières soucieuse de l'environnement. La notion de gestion intégrée des zones côtières, par opposition aux mesures sectorielles, va ensuite progressivement se développer avant d'être reconnue institutionnellement lors du sommet de Rio en 1992<sup>20</sup>, puis par la convention cadre de Rio sur le changement climatique<sup>21</sup> et la convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution.

Par ailleurs, la convention de Ramsar sur la protection des zones humides a adopté en 2002 des « principes et lignes directrices pour inscrire les questions relatives aux zones humides dans la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) »<sup>22</sup>, visant à « aider les Parties à faire en sorte que le rôle, les valeurs et les fonctions des zones humides côtières soient bien pris en compte par tous ceux qui sont responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières dans leur pays ». Dès lors, il est admis que la planification du littoral doit prendre en compte les risques liés au changement climatique tout comme ceux relatifs à la protection de la biodiversité marine et littorale.

L'Union européenne, après avoir initié et évalué divers programmes et projets entre 1996 et 1999 a publié une recommandation en 2002 incitant les Etats membres à intégrer les principes de la gestion intégrée des zones côtières dans leurs politiques d'aménagement local. La directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » du 17 juin 2008<sup>24</sup> et la directive-cadre « planification de l'espace maritime » du 23 juillet 2014 ont conforté cette approche.

#### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

L'analyse de la gestion du trait de côte à l'étranger conduite par le CGEDD, l'IGA et l'IGF publiée dans leur rapport de mars 2019 dédié au financement de la recomposition spatiale des territoires littoraux a porté sur un spectre large de pays tels que le Royaume-Uni, les Etats-Unis, les Pays-Bas, le Canada, l'Australie, le Danemark, l'Allemagne, l'Italie, la Finlande, le Sénégal, la Chine, le Japon, le Sri Lanka, le Portugal et la Roumanie. Le rapport de la mission met en lumière que les projets de relocalisation sont très minoritaires par rapport au maintien de défenses dures ou douces. Quelques opérations de relocalisation ont pu être mises en œuvre dans les zones soumises à érosion, après des événements climatiques importants qui ont permis la prise de conscience du risque et la décision de quitter les lieux comme au Québec ou en Australie.<sup>155</sup>

Cette analyse souligne que la défense contre la mer, hormis le cas de la submersion marine, relève de la responsabilité des riverains et des collectivités locales. En outre, pour les pays européens ayant mis en place un système d'assurance couvrant les conséquences de catastrophe naturelle, l'érosion du littoral « n'est pas prise en compte en tant que telle dans le dispositif ».

---

<sup>155</sup> Rapport IGA IGF CGEDD relatif à la recomposition des territoires littoraux de mars 2019.

## 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'érosion est un phénomène naturel dont les conséquences sont connues. Or cet aléa continue à souffrir d'un manque de lisibilité locale et n'est pas suffisamment pris en compte dans les politiques d'aménagement du territoire.

La construction d'ouvrages de défense contre la mer n'apparaît plus comme une solution adaptée à l'enjeu et ces derniers ne permettent pas, à eux seuls, d'atteindre les objectifs de protection de l'environnement et des écosystèmes. Or cette situation représente une menace concrète pour le développement de l'économie maritime et côtière durable, dont l'une des conditions est, comme l'indique la Stratégie nationale pour la mer et le littoral de 2017, l'adaptation de l'aménagement littoral au changement global.<sup>156</sup>

A ces constats s'ajoutent les conséquences de l'accélération du changement climatique, dont les impacts directs sur le littoral sont encore soumis à des incertitudes dans le temps et l'espace.

La notion de gestion intégrée du trait de côte a été consacrée par le législateur en 2016 et l'Etat a été chargé, tel que le prévoit l'article L321-13 du code de l'environnement, d'élaborer un indicateur national d'érosion littorale, représenté graphiquement par des cartographies, qui sont accessibles sur le site gouvernemental Géolittoral.<sup>157</sup>

Toutefois, la diffusion de cette information ne permet pas de provoquer une prise de conscience suffisamment forte des populations littorales. Parallèlement aux évolutions législatives de 2016, le ministère de la Transition écologique a engagé depuis plusieurs années des réflexions portant sur la prise en compte des caractéristiques et de l'évolution du trait de côte dans les stratégies et politiques d'aménagement des territoires exposés à cet aléa. Dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, en 2012, un appel à projet a été mené dans cinq territoires.

Ces expérimentations ont souligné le défaut d'outils juridiques et financiers et le besoin d'une sensibilisation forte des populations concernées pour mener à bien des opérations de recomposition spatiale permettant la relocalisation des biens et des activités. Il est donc apparu nécessaire au regard du retour d'expérience de ces appels à projets de définir une boîte à solutions dans laquelle les collectivités pourraient choisir les outils urbanistiques les plus

---

<sup>156</sup> [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/17094\\_Strategie-nationale-pour-la-mer-et-le-littoral\\_fev2017.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/17094_Strategie-nationale-pour-la-mer-et-le-littoral_fev2017.pdf)

<sup>157</sup> <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/presentation-r474.html>

adaptés à leurs projets d'aménagement. Ce retour d'expérience a permis d'encourager le développement des stratégies au niveau local.

La maîtrise de la vulnérabilité des territoires menacés par le recul du trait de côte implique d'y sensibiliser les acteurs du marché de l'immobilier afin que les transactions s'opèrent en pleine connaissance du risque auxquels les biens sont exposés, et que le marché immobilier intègre cette exposition dans ses prix. Il est donc nécessaire d'intégrer l'information sur l'exposition au recul du trait de côte dans le dispositif d'information des acquéreurs et des locataires. Ceci nécessite une modification législative de l'article L125-5 du code de l'environnement.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

En faisant évoluer le cadre juridique applicable, la volonté est d'inciter les territoires littoraux à adapter leur politique d'aménagement à l'érosion et à ses effets (dont notamment le recul du trait de côte), qui se trouvent accélérés dans le contexte du changement climatique. L'identification des communes les plus concernées puis la réalisation, par ces communes, de la cartographie d'évolution du trait de côte constituent le socle sur lequel reposent les mesures qui apportent des solutions aux biens existants dans les zones exposées au recul du trait de côte et aux biens qui pourraient être autorisés dans la zone exposée à long terme.

En effet, la cartographie a vocation à informer la population de l'évolution du trait de côte au travers de la définition des zonages d'exposition à court/moyen et long terme.

L'intégration du recul du trait de côte dans le dispositif d'information des acquéreurs et des locataires, et la remise de cette information suffisamment en amont de la vente ou de la location permettra une meilleure information des personnes concernées et une prise en compte de ce phénomène dans les prix du marché.

L'objectif de l'habilitation à légiférer par ordonnance proposée est donc d'identifier les communes les plus exposées au recul du trait de côte et d'intégrer l'information sur l'exposition au recul du trait de côte dans le dispositif d'information des acquéreurs et des locataires le plus en amont possible.

### 3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

#### 3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

#### 3.2. DISPOSITIF RETENU

Il est envisagé d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prendre les dispositions législatives adéquates afin de préparer et faciliter l'adaptation des territoires littoraux soumis à l'évolution du trait de côte pour :

- identifier les collectivités concernées par le recul du trait de côte
- Informer l'acquéreur et le locataire le plus en amont possible

Le dispositif retenu consisterait à arrêter par voie réglementaire la liste des communes exposées au recul du trait de côte et devant (ou ayant la faculté d'établir, pour celles couvertes par un PPRL) établir une cartographie à intégrer en conséquence dans leur document d'urbanisme.

Cette liste pourrait être établie au regard de la particulière vulnérabilité du territoire des communes littorales concernées par le recul du trait de côte. Le critère de vulnérabilité du territoire sera déterminé en fonction de l'état des connaissances scientifiques **résultant notamment de l'indicateur national de l'érosion littorale (mentionné à l'article L. 321-13 du code de l'environnement), et de la connaissance des biens et activités exposés à ce phénomène.**

La volonté n'est pas de prévoir cette obligation pour toutes les communes littorales, mais de concentrer l'action publique sur les zones prioritaires en incitant les collectivités à s'emparer de ce sujet.

Enfin, l'information sur les cartes d'exposition au recul du trait de côte pourrait être rajoutée dans l'IAL, à savoir si la parcelle concernée est située dans une zone d'exposition au recul du trait de côte, et cette information fournie suffisamment en amont, avant la signature de l'acte de vente ou du contrat de location du bien.

### 4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants :

- La disposition envisagée consisterait à confier aux collectivités l'élaboration d'une cartographie afin que les politiques d'aménagement prennent en compte l'érosion littorale. Cette liste serait révisée selon le délai fixé avec la clause de revoyure des plans locaux d'urbanisme. Le caractère révisable de la liste permettrait d'adapter les dispositions aux évolutions des situations locales.
  
- L'intégration du recul du trait de côte dans l'IAL, par une meilleure information des potentiels acquéreurs, permettrait d'intégrer cette exposition dans les prix du marché immobilier. L'information sera mise à disposition par l'État à partir des cartes faites par les collectivités. Il n'y aurait donc pas d'impact financier sur le coût du dispositif IAL. Cela contribuera aussi à une meilleure connaissance des différents phénomènes contenus dans l'IAL et ainsi participera à une amélioration de la prévention des risques.

## **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Un délai de 12 mois est nécessaire pour élaborer l'ensemble des mesures d'adaptation des territoires littoraux à l'érosion pour compléter les outils actuels qui ne sont pas suffisants pour permettre aux élus de mettre en place une stratégie de repli concertée et planifiée). Ces outils seront éprouvés dans le cadre des 3 sites pilotes (Gouville, Lacanau et Saint-de-Luz) qui ont répondu favorablement à l'appel à manifestation d'intérêt lancé en juillet 2000 pour élaborer un projet de recomposition spatiale.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

## **Article 58 – 3°, 4° et 7° – Planifier durablement l’adaptation des territoires littoraux soumis au recul du trait de côte et y prévoir des règles de constructibilité appropriées.**

### **1. ETAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Aujourd’hui, il n’existe pas de cadre juridique adapté à la prise en compte du recul du trait de côte en tant que composante des politiques locales d’urbanisme et d’aménagement.

En effet, contrairement à d’autres phénomènes naturels comme les submersions marines, fluviales ou encore les mouvements de terrain, qui peuvent, en fonction des circonstances, être qualifiés de risques naturels majeurs, **le recul du trait de côte est un phénomène progressif, pouvant être anticipé.** Par ailleurs, avec les tempêtes subies depuis 2010, les stratégies de défense contre la mer basées sur des solutions « dures » révèlent progressivement leurs limites techniques et leurs coûts importants contraignant des communes à s’endetter comme celle d’Ault dans la Somme. C’est pourquoi les communes littorales commencent à envisager d’accompagner les évolutions du littoral plutôt que de les combattre, par le déplacement des personnes et des biens.

L’anticipation du recul du trait de côte requiert la mise en place d’une nouvelle approche de l’aménagement des territoires littoraux, lesquels devront intégrer une vision systémique des dynamiques géologiques, météorologiques pour préserver la biodiversité et permettre un développement soutenable.

Les rapports de l’Inspection générale des Finances, de l’Inspection générale de l’Administration et du Conseil général à l’environnement et au développement durable de mars 2019 sur la recomposition spatiale des territoires littoraux ainsi que le rapport du député Stéphane Buchou de novembre 2019 (« Quel littoral pour demain ? ») soulignent qu’une prise en compte de l’érosion dans les politiques locales d’aménagement doit être impulsée localement afin de favoriser la prise de conscience de l’ensemble des élus locaux et de la société.

#### **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Aux termes de l’article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux régissant la libre administration des collectivités territoriales et leurs compétences.

De plus, le Conseil constitutionnel juge avec constance, en application de l'article 2 de la Déclaration de 1789, que les limites apportées par le législateur à l'exercice du droit de propriété doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

En l'espèce, la mesure pourrait porter sur les règles d'utilisation des sols propres aux zones d'exposition au recul du trait de côte pouvant créer une gradation du niveau de contrainte selon que la zone d'implantation des nouvelles constructions et installations est exposée à plus ou moins brève échéance à l'érosion côtière. Cela pourrait conduire à interdire ou restreindre davantage le droit à construire dans les zones exposées à l'érosion à faible échéance. A maintenir le droit à construire déjà encadré par la loi littoral notamment, tout en y associant une obligation de démolition à la charge du propriétaire, lorsqu'elles se situent en zone exposée à une échéance plus éloignée.

Enfin, la mesure pourrait conduire à envisager, dans le cadre strict de projets formalisés de recomposition spatiale durable permettant la relocalisation de biens et activités soumis au recul du trait de côte, d'envisager la possibilité de déroger à quelques dispositions de la loi littoral lorsqu'elles pourraient faire obstacle à de tels projets.

Des adaptations pour les territoires ultramarins mentionnés à l'article 73 de la Constitution seront à prévoir.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du 1<sup>er</sup> protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : "Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. - Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...)"

La jurisprudence du Conseil d'Etat interprète ces dispositions « qui ont pour objet d'assurer un juste équilibre entre l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde du droit de propriété » comme laissant « au législateur une marge d'appréciation étendue, en particulier pour mener une politique d'urbanisme, tant pour choisir les modalités de mise en œuvre d'une telle politique que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre les objectifs poursuivis par la loi. » (CE, Section, 3 juillet 1998, req. n°158592, au Recueil).

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La définition des compétences étant du domaine de la loi, le fait de confier aux collectivités le soin d'intégrer dans leurs documents d'urbanisme les enjeux liés à l'érosion côtière relève donc de la compétence du législateur.

C'est au moyen des documents d'urbanisme, principalement les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales, que les élus locaux peuvent ajuster les règles de constructibilité au projet de territoire de la collectivité.

C'est pourquoi il serait envisagé de recourir aux outils de planification d'urbanisme plutôt qu'à la planification de la prévention des risques pour permettre le développement de ces territoires là où c'est possible et pertinent, tout en ayant un aménagement de ces territoires responsable et tenant compte de l'érosion.

Cet outil de planification devrait être assorti de règles d'utilisation des sols adaptées à l'échéance de l'érosion de sorte, d'une part, à ne pas aggraver la vulnérabilité des secteurs exposés le plus rapidement, et à permettre de continuer à construire, sous réserve d'une remise en état des terrains concernés, dans les secteurs exposés à plus long terme.

L'objectif est de confier aux communes exposées au phénomène d'érosion le soin de mettre en place une politique globale de gestion du trait de côte organisant la relocalisation des constructions et installations impactées en adaptant le régime de constructibilité des zones menacées, dans le but d'un développement de ces espaces adaptés à leur niveau de vulnérabilité.

La technicité des dispositions à créer justifie le recours à une ordonnance et donc les 3° et 4° de l'article d'habilitation figurant dans la présente loi. Le cadre de l'habilitation à légiférer par ordonnance permet de mobiliser les différentes parties prenantes sur le sujet pour mener une analyse fine et détaillée.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La mesure permet de répondre au besoin d'adaptation des territoires littoraux menacés par le recul du trait de côte en confiant aux autorités compétentes en matière de planification d'urbanisme le soin de mettre en place sur les territoires exposés à l'érosion côtière, une politique de gestion de cette érosion dans le cadre d'un projet urbain et de territoire.

L'objectif de l'habilitation à légiférer par l'ordonnance proposée est donc de permettre aux collectivités concernées par le recul du trait de côte d'intégrer dans leur planification d'urbanisme les enjeux liés à la transformation de leur territoire en raison de l'érosion côtière, principalement en déterminant dans les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales deux zones d'exposition au recul de trait de côte, l'une correspondant à une érosion proche (moins de 30 ans), l'autre à une érosion plus lointaine (30-100 ans).

Il s'agit d'adapter les règles et les servitudes d'utilisation des sols propres à ces zones d'exposition au recul du trait de côte, et, dans des conditions strictes, celles de la loi littoral en secteurs accueillant des opérations d'aménagement en vue d'une recomposition ou relocalisation dans le territoire d'une commune littorale.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

##### Le maintien du cadre actuel :

La doctrine actuellement appliquée à l'érosion côtière dans le cadre des plans de prévention des risques est d'interdire toute construction dans la bande susceptible d'être atteinte par le recul du trait de côte à l'horizon de 100 ans en raison de la disparition inéluctable du terrain.

Elle est inspirée de la doctrine appliquée pour la submersion marine qui pose une interdiction de construire dans les zones d'aléa fort pour un aléa centennal (une chance sur 100 d'arriver chaque année).

L'application de cette doctrine à l'érosion est critiquée, les collectivités territoriales concernées souhaitant disposer de davantage de marge de manœuvre pour autoriser des constructions sur les zones qui ne seront touchées qu'à l'horizon de 30 ans ou de 100 ans.

##### Evolution de la doctrine des plans de prévention des risques littoraux :

Il a été envisagé de faire évoluer la doctrine d'élaboration des plans de prévention des risques littoraux pour définir une stratégie d'adaptation au recul du trait de côte. Toutefois cela ne permet pas aux collectivités d'intégrer pleinement le phénomène de recul du trait de côte dans leur projet d'aménagement global. Par ailleurs, cette option ne répond pas à l'effet d'entraînement recherché pour inciter les collectivités exposées à faire un projet d'adaptation

### 3.2. DISPOSITIF RETENU

Il est envisagé d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prendre les dispositions législatives adéquates afin de préparer et faciliter l'adaptation des territoires littoraux soumis à l'évolution du trait de côte pour planifier durablement l'adaptation des territoires, en prenant en compte le recul du trait de côte et les besoins de relocalisation dans les documents d'urbanisme, notamment par un zonage spécifique, et en prévoyant des règles de constructibilité adaptées. Il s'agirait d'adapter les règles et les servitudes d'utilisation des sols propres à ces zones d'exposition au recul du trait de côte, et, dans des conditions strictes, celles de la loi littoral en secteurs accueillant des opérations d'aménagement en vue d'une recomposition ou relocalisation dans le territoire d'une commune littorale. Il conviendrait, également, d'organiser les modalités de démolition à terme des constructions, installations et aménagements nouvellement autorisés et situés dans les zones exposées au recul du trait de côte.

Dans ce cadre, la mesure proposée consisterait à mettre en place un régime de constructibilité gradué selon le degré de vulnérabilité des zones impactées, ce dans un quadruple objectif :

- Eviter le gel de l'activité économique et de tout aménagement de la bande côtière que provoquerait une inconstructibilité rigide, à laquelle aboutirait le choix de maintenir l'érosion dans les plans de prévention des risques littoraux ;
- Encadrer les constructions nouvelles et les travaux sur les constructions existantes, de sorte à éviter la socialisation des coûts de la remise en état du terrain, nécessité inéluctable à terme, notamment en prévoyant une obligation de démolition à terme ;
- 
- Préserver la cohérence de la politique de constructibilité de l'interface terre-mer. En effet, des activités démontables peuvent être accueillies dans le cadre des concessions de plages au titre du service public balnéaire. Il ne serait pas logique que des activités touristiques démontables soient autorisées sur la plage et qu'elles ne puissent pas l'être au-delà du domaine public maritime naturel ;
- 
- Eviter que la situation ne se dégrade sur les secteurs exposés au recul du trait de côte et que le maire recoure à ses pouvoirs de police pour mettre un terme à un danger grave et imminent en favorisant plutôt des mesures d'anticipation.

D'une part, le dispositif envisagé ne porterait pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales dans la mesure où il a pour objet d'étendre les pouvoirs des collectivités en matière de planification afin de leur permettre d'exercer pleinement leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement pour développer sur leur territoire une stratégie globale de gestion du trait de côte.

D'autre part, il s'inscrit dans le respect du droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789.

En effet, il ne s'agirait pas d'imposer des règles plus contraignantes que celles appliquées par la doctrine actuellement mises en œuvre dans le cadre des plans de prévision des risques mais au contraire d'apporter davantage de souplesses aux collectivités.

Dans ces conditions, les mesures envisagées demeurent proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi qui est de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, en limitant l'exposition de nouveaux biens à l'érosion. Elles ne portent donc pas une atteinte disproportionnée aux conditions d'exercice du droit de propriété au regard de l'objectif poursuivi.

Enfin, le dispositif proposé ne porterait pas atteinte à l'article 1er du 1er protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Des adaptations pour les territoires ultramarins seront à également à prévoir, notamment :

- Pour tenir compte du régime de la zone dite « des cinquante pas géométriques » (ZPG) qui est une bande de terre de 81,20 mètres de profondeur, bordant le littoral au-delà de la limite du rivage, dans les territoires d'outre-mer<sup>158</sup>;
- Pour mettre en cohérence le régime du schéma d'aménagement régional.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

#### **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Un délai de douze mois est nécessaire pour élaborer l'ensemble de ces mesures.

---

<sup>158</sup> Depuis la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « littoral », la ZPG relève du domaine public maritime naturel (DPMn) de l'État et les terrains sont inaliénables, insaisissables et imprescriptibles. Dans les secteurs urbanisés, la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la ZPG dans les départements d'outre-mer a mis en place des mécanismes de régularisation au profit des occupants historiques sans titre, par cession des terrains du DPMn. Cette démarche est conduite par les agences dites des « cinquante pas géométriques ».

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

## **Article 58 – 5° et 6° – Mobiliser les outils d’aménagement et de maîtrise foncière et créer un nouveau régime de bail réel de longue durée**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le recul du trait de côte impose la recomposition des territoires littoraux concernés et notamment la relocalisation de l’habitat et des activités sur certains littoraux. Pour ce faire, il est nécessaire de mobiliser et de renforcer l’ensemble des outils d’intervention et d’acquisition foncière. Il s’agit notamment de faciliter la maîtrise foncière des terrains directement exposés au retrait du trait de côte par des collectivités ou d’autres acteurs publics ou parapublics, capables d’accompagner la recomposition des secteurs menacés et de conduire des opérations d’ensemble en associant étroitement les collectivités territoriales et leurs groupements concernés.

Ainsi, la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique déposée à l’Assemblée nationale le 13 juillet 2016 par Bruno Le Roux, Pascale Got et Chantal Berthelot, puis la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux déposée par le sénateur Michel Vaspard le 13 septembre 2017 comportait une série de dispositions visant à encourager le développement durable des territoires en proposant de nouveaux dispositifs capables de répondre aux problématiques spécifiques liées au recul du trait de côte et à l’élévation du niveau de la mer.

Le Conseil de défense écologique du 12 février 2020, a entériné différentes mesures pour anticiper les risques liés au recul du trait de côte, soustraire progressivement les activités, les biens et les personnes de ces menaces tout en maintenant le plus longuement possible les usages et les activités et traiter les situations existantes. Il s’agit notamment de faciliter la maîtrise foncière des collectivités dans les zones exposées et d’ajuster le régime des baux afin que la collectivité puisse sécuriser ses futurs projets de recomposition du littoral.

#### *Sur le droit de préemption*

Le droit de préemption constitue un outil particulièrement intéressant, pour les collectivités territoriales et la puissance publique en général.

Les droits de préemption constituent des outils d’acquisition foncière, à la disposition notamment des collectivités territoriales. Il s’agit de la faculté donnée à une collectivité

publique ou à un organisme d'acquérir prioritairement dans certaines zones et en vue de certaines actions ou opérations d'intérêt général, des biens mis en vente. Le propriétaire doit ainsi déposer en mairie une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) comprenant en particulier l'indication du prix de cession. Le titulaire ou le délégataire du droit de préemption dispose généralement d'un délai de deux mois à compter de la réception de cette DIA pour se prononcer. Ce dernier peut notamment offrir d'acquérir le bien à un prix qu'il propose. En cas de désaccord sur ce prix de cession, le juge de l'expropriation peut être saisi.

Ainsi en matière d'urbanisme (Titre Ier du Livre II du code de l'urbanisme), il existe plusieurs types de droits de préemption comme le droit de préemption urbain (DPU), le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD) ou les périmètres provisoires des ZAD, le droit sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux ou encore le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (ENS) des départements. Ces droits peuvent couvrir des zones littorales et en particulier, dans le cadre de ses compétences, le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres peut prendre l'initiative de l'institution de zones de préemption, à l'extérieur des zones créées par le département au titre des ENS, des zones urbaines ou à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme (PLU) et des zones constructibles délimitées par les cartes communales.

Plus récemment, un nouveau droit de préemption a été introduit au code de l'urbanisme. En effet, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique permet la mise en place d'un droit de préemption sur les surfaces agricoles dont l'objet est d'assurer une meilleure protection des aires de captage d'eau potable.

Dans le champ de la politique foncière agricole, d'autres dispositions prévoient une telle faculté, en particulier pour les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) pour acquérir des terres ou des exploitations agricoles ou forestières (articles L. 143-1 et suivants du code rural). Les différents droits de préemption ont été organisés de façon à ne pas entrer en concurrence les uns avec les autres et dans les cas où il pourrait y avoir une telle concurrence, tant en ce qui concerne le bien préempté que le bénéficiaire direct de la préemption. Les textes prévoient des mécanismes de priorité entre droits de préemption voire dans certains cas, de substitution.

Pour mener à bien le mouvement d'anticipation et le cas échéant de relocalisation des biens et activités menacés par le recul du trait de côte, la mobilisation des outils de préemption pourra donc concerner deux typologies de territoires sur une même commune, à savoir :

- d'une part les portions majoritairement urbanisées du littoral soumises directement au phénomène du recul du trait de côte. Il s'agit dans ce cas de devancer et accompagner le recul des zones menacées par l'érosion marine,

- d'autre part les territoires identifiés pour accueillir une relocalisation des biens, activités et services exposés à ce recul du trait de côte. Sur ces territoires-là, la collectivité a la possibilité de disposer d'une maîtrise foncière au travers des outils traditionnels d'acquisitions foncières que constituent le droit de préemption urbain (DPU), les périmètres de zones d'aménagement différé (ZAD) ou encore les réserves foncières. La (ré)implantation dans les zones non exposées à l'érosion côtière présente ainsi en règle générale les mêmes caractéristiques qu'une action ou opération d'aménagement classique.

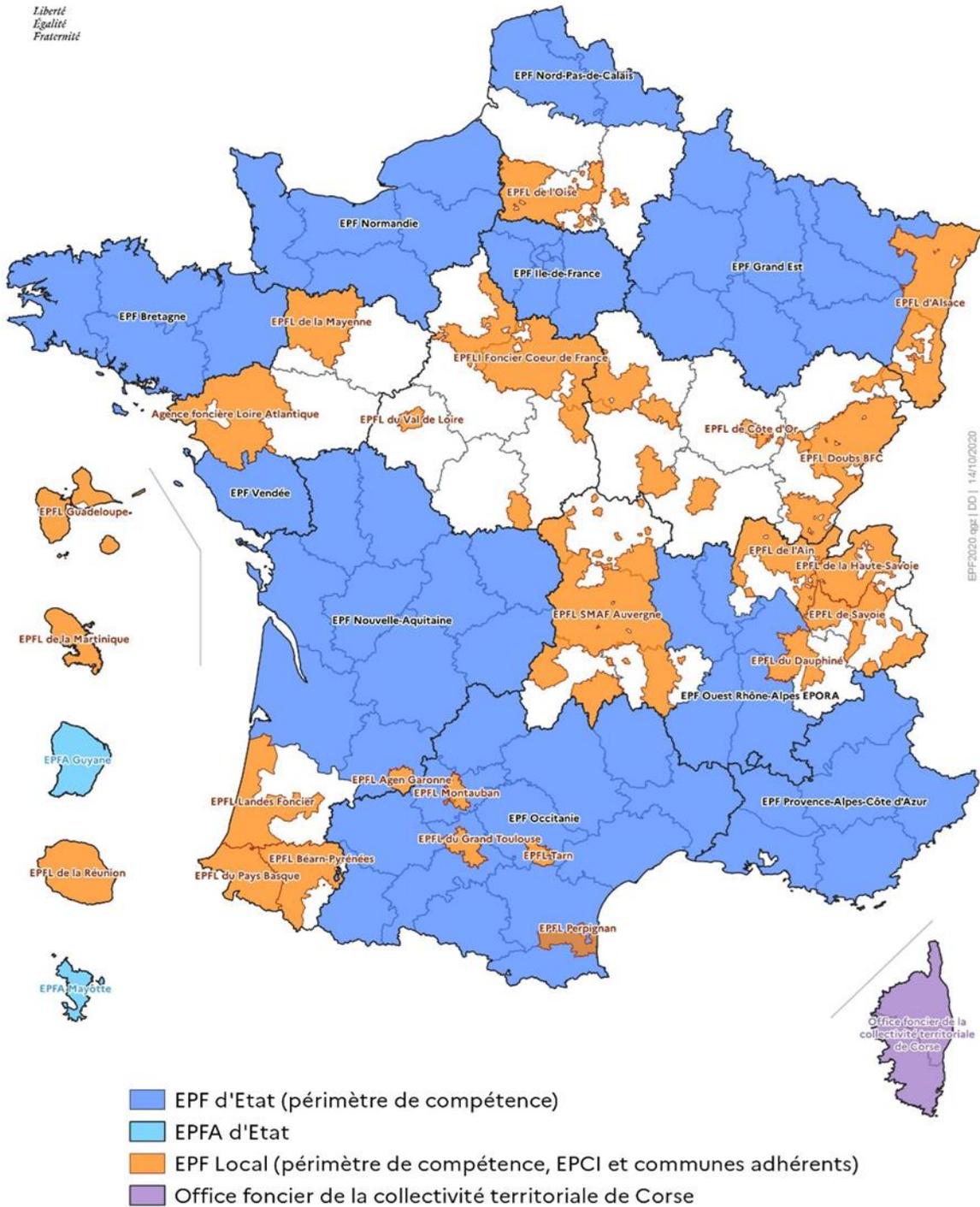
### *Sur les Etablissements Publics Fonciers*

Pour mener à bien ces deux types d'actions, l'action foncière que mènent les établissements publics fonciers d'État (EPF) et les établissements publics fonciers locaux (EPFL) et d'autres opérateurs fonciers de l'État en outre-mer notamment est à privilégier, ces établissements étant notamment présents sur les territoires littoraux dont ceux exposés au recul du trait de côte. A l'exception du littoral de la Somme, tous les territoires littoraux peuvent aujourd'hui bénéficier des interventions d'un EPF, en métropole comme en Outre-mer (cf. carte ci-dessous).

Les établissements publics fonciers interviennent auprès des collectivités et des aménageurs publics pour la maîtrise foncière de leurs projets en faveur de la production de logements, de la lutte contre l'habitat indigne, de la revitalisation des territoires, ainsi que de la résilience territoriale et écologique. Leurs ressources sont composées des recettes des ventes de fonciers dans le cadre de conventions passées avec des collectivités, et du produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE). La TSE est indispensable pour constituer le stock foncier (pour les EPF en croissance), pour conduire les travaux de préparation des terrains et contribuer -le cas échéant par des ventes à prix minorés- à l'équilibre d'opérations qui sinon, ne se feraient pas, en particulier en zones détendues.

Aujourd'hui les textes qui définissent les missions des EPF de l'État (articles L.321-1 et suivants du code de l'urbanisme) et des EPF locaux (articles L.324-1 et suivants du code de l'urbanisme) leur permettent de façon plus ou moins indirecte d'intervenir dans des opérations de relocalisation ou de gestion de secteurs menacés par le retrait du trait de côte, soit au titre de la protection contre les risques naturels, soit, à titre subsidiaire, au titre de la protection des espaces naturels, soit plus classiquement, pour de la relocalisation, au titre du logement ou du développement de l'activité économique. Certains établissements ont d'ailleurs déjà mené quelques actions contribuant à lutter contre le recul du trait de côte (EPF Occitanie, EPF Normandie, EPF Nouvelle-Aquitaine notamment). Toutefois, ces interventions restent assez marginales ; en particulier les interventions au titre de la protection des espaces naturels ne sont réalisées qu'à titre subsidiaire. Il s'avère indispensable de démultiplier et de sécuriser les interventions des EPF, en appui aux collectivités, dans la gestion du recul du trait de côte.

## Les établissements publics fonciers (EPF) d'Etat et les EPF locaux - Octobre 2020



Source : DGALN/DHUP/AD3 au 01/10/2020 Cartographie : DGALN/SAGP/SDP/BCSI

Toutefois, s'agissant des outre-mer, la mission du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) en 2019 a fait le constat d'une fragilité des acteurs locaux en matière d'aménagement et d'une faible compétence des EPF locaux (EPFL) en matière opérationnelle, alors que les enjeux sont très importants. S'ils maîtrisent leurs compétences de bases (identification des gisements, procédures d'acquisitions, portage), les EPFL ne maîtrisent pas le montage opérationnel. La mission proposait ainsi que le renforcement des compétences des agences des cinquante pas soit mis à profit du territoire. Créée par la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, elles ont pour mission d'aménager la zone littorale dite des « cinquante pas géométriques » et surtout de conduire les procédures de régularisation des occupations sans titre. Néanmoins, l'action des agences est multiple et reconnue par les collectivités et les acteurs locaux. Le financement de ces agences est assuré par une taxe spéciale d'équipement (TSE) qui leur permet de répondre à leurs besoins de fonctionnement et d'assurer le financement d'une partie des aménagements.

#### *Sur la méthode d'évaluation des biens*

Le prix d'un bien est la somme qu'un acquéreur est disposé à verser pour l'acquisition de ce bien et qui est égal au montant que le vendeur est disposé à accepter pour se défaire de son bien. Il ne semble pas discutable qu'un bien non soumis au risque ne peut avoir la même valeur (et donc le même prix) qu'un bien dont la durée de vie est limitée. Un acquéreur potentiel, s'il a le choix entre deux biens identiques, ne sera pas disposé à payer le même prix pour un bien dont il n'aura la jouissance que pour un temps limité par rapport à un bien dont il peut avoir l'usage durant sa vie entière. Il y a donc bien une décote tenant à la durée de vie du bien selon la limitation de son usage. C'est cette valeur que doit chercher à appréhender la puissance publique pour conduire une politique active de réaménagement du littoral et pour faire face aux éventuelles demandes publiques.

S'il n'est pas contesté que la survenance d'un risque pour l'intégrité d'un bien a un impact sur sa valeur, pour autant, l'érosion du trait de côte ne peut être strictement assimilée à un risque majeur dans la mesure où ce phénomène est prévisible. Il est certain qu'il va survenir et il est possible de prévoir son occurrence. Aussi, compte tenu de ces éléments, la principale question qui se pose est de savoir sous quelles conditions le marché peut prendre en compte la valeur d'un bien affecté par un phénomène naturel prévisible.

L'estimation par les services en charge du domaine, nécessairement effectuée lors d'une acquisition ou d'une cession d'un bien par une administration publique, a pour objectif de se rapprocher le plus possible de la valeur du marché. Bien que les collectivités ne soient en droit pas tenues de suivre l'évaluation des domaines (article L. 1311-11 du code général des collectivités territoriales), l'instance délibérante de la collectivité territoriale doit motiver l'écart entre le prix d'acquisition retenu et l'évaluation des domaines. En pratique, si la collectivité

n'est pas liée par l'avis, elle ne saurait l'ignorer totalement pour s'en éloigner de manière trop conséquente sous peine d'encourir une annulation de l'acte autorisant la vente pour erreur manifeste d'appréciation.

D'autre part, le juge de l'expropriation est en principe libre d'opter pour la méthode d'évaluation pour définir une indemnité appropriée. Il existe ainsi principalement deux méthodes, une dite par comparaison, fondée sur l'observation des transactions passées mais qui suppose l'existence d'un marché et ne permet pas d'influer sur le marché, et une seconde dite par capitalisation des revenus qui consiste à appliquer un taux de capitalisation aux revenus potentiels du bien pour déterminer la valeur vénale. Le taux de capitalisation est obtenu en examinant les transactions de biens loués dont les caractéristiques sont similaires aux biens à évaluer. Cette méthode est une application de mathématique financière (valeur actuelle d'une suite d'annuités constantes placées à intérêts composés) qui veut que la valeur vénale actuelle d'un bien soit égale à la division des revenus potentiels qu'il est susceptible de générer par le taux de rendement de ce même bien s'il était loué. Autrement dit, la valeur d'un bien est estimée par la somme des revenus qu'il va générer dans le temps.

Or, la loi peut dans des cas particuliers prévoir des modalités de calcul. Pour les immeubles insalubres et dangereux, la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre communément appelée "loi Vivien" a défini un mode de calcul des indemnités d'expropriation (article L. 511-6 code de l'expropriation pour cause d'utilité publique). L'article L.511-7 du même code complète en indiquant que l'indemnité est réduite du montant des frais de relogement des occupants assurés, lorsque le propriétaire n'y a pas procédé.

#### *Sur les baux réels de longue durée*

Les baux dits de longue durée, conclus généralement pour des durées de dix-huit à quatre-vingt-dix-neuf ans et constitutifs de droits réels permettent au propriétaire d'un terrain et/ou d'un immeuble de conserver la propriété du sol tout en reconnaissant au preneur, un droit réel immobilier lui permettant de réhabiliter, de construire, d'assurer l'exploitation et/ou d'user d'un bâti existant, des améliorations apportées ou encore d'une nouvelle construction réalisée comme propriétaire le temps du bail. En principe, le bailleur retrouve la pleine propriété de son bien à l'issue du bail.

Il existe plusieurs types de baux de longue durée dont les caractéristiques et les conditions diffèrent, afin de pouvoir répondre à des situations et des enjeux parfois très spécifiques. Tous ont en commun de consentir des droits réels au preneur et pour une durée minimale de dix-huit ans (sauf pour le bail à réhabilitation).

Le dernier régime créé et intégré au code de la construction de l'habitation est celui du bail réel solidaire (BRS). Il est prévu par une ordonnance prise en application de l'article 94 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, à la suite de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové qui a créé les organismes de foncier solidaire (OFS).

Or, un bail de longue durée, et en particulier la dissociation du foncier et du bâti ainsi que la cession, sous certaines conditions, de droits réels peuvent permettre de répondre à la prise en compte des situations où, sous l'effet du changement climatique, il est nécessaire de procéder progressivement à la relocalisation des personnes, des biens et des activités économiques (recul du trait de côte, zones soumises à la submersion marine / élévation du niveau des mers...). En outre, la mise à bail permet par une capitalisation des loyers sur la durée de vie du bail de financer les travaux de démolition, dépollution et renaturation des fonciers.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

L'article 38 de la Constitution permet d'habiliter durant un délai limité le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures dans des matières relevant du domaine de la loi (article 34). Le Gouvernement prend une ordonnance, puis dépose ensuite un projet de loi pour obtenir sa ratification qui lui donne la valeur de loi.

Les mesures visant à prévenir l'érosion côtière et engager une démarche d'aménagement durable en faveur de la recomposition des territoires concernés par le recul du trait de côte s'inscrivent dans les objectifs et les principes fixés par la Charte de l'environnement, en particulier la promotion d'un développement durable par les politiques publiques (article 6).

L'intervention publique, en matière de maîtrise foncière publique, doit être observée également au regard du droit de propriété, de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle garantis par la Constitution.

Le droit de propriété est garanti par l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Les atteintes et limites doivent être justifiées par une nécessité publique conformément aux dispositions de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, soit par un intérêt général suffisant et proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi (v. par exemple décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011 point 2 ; v. aussi décision n° 2019-830 QPC du 12 mars 2020 point 5).

Il est nécessaire que tout dispositif mis en place avec un risque d'atteinte au droit de propriété poursuive un but d'intérêt général, ce qui est le cas quand il tend à la maîtrise de l'occupation

des sols pour une opération d'urbanisme ou d'aménagement notamment (v. décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000 point 15 ; v. aussi décision n°2011-177 QPC précitée point 5) et poursuit aussi un but de protection de l'environnement qui constitue un objectif à valeur constitutionnelle (v. décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, point 4).

Ainsi, en matière d'indemnisation aucune mesure ne peut conduire à l'octroi d'une indemnité qui ne réparerait pas l'intégralité du préjudice matériel et certain causé à l'exproprié (ex: n° 2010-26 QPC du 17-09-2010), le juge judiciaire étant seul compétent pour apprécier cette indemnité avec l'indépendance requise (principe fondamental reconnu par les lois de la République dégagé par la décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989).

Par ailleurs, l'acquisition par la puissance publique doit se faire à la valeur du marché et non à un prix supérieur pour ne pas contrevenir au principe de bonne utilisation des deniers publics qui est une exigence à valeur constitutionnelle qui découle de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 (voir notamment la décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016). Et l'article 15 de la même déclaration qui dispose que la société « a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », fait en effet obligation pour les personnes publiques de rendre compte de l'emploi des deniers publics.

Concernant la liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle qui découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Conseil constitutionnel a énoncé en 2012 que le législateur peut y apporter des limitations « liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi » (v. décision n° 2012-242 QPC du 14 mai 2012).

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Le Conseil constitutionnel est attentif à accorder une protection du droit de propriété, si ce n'est identique, du moins équivalente à celle du standard de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La conformité du projet à la jurisprudence du Conseil constitutionnel assure ainsi que le dispositif soit également compatible avec l'article 1er du protocole n°1 à la CEDH garantissant le droit de propriété.

Ainsi, sur l'intervention publique et l'indemnisation des biens, il est jugé que la valeur doit être estimée au moment où l'intéressé perd sa propriété, car une approche différente pourrait laisser place à une marge d'incertitude, voire d'arbitraire (22 décembre 2009, Guiso-Gallisay c. Italie n° 58858/00). La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi eu l'occasion de censurer une législation imposant un plafond indemnitaire qui était la cause d'une disproportion manifeste entre la valeur de marché du bien exproprié et l'indemnité allouée (grande chambre, 25 octobre

2012, *Vistins et Perepjolkins c. Lettonie*, n° 71243/01). Aucune mesure ne peut conduire à l'octroi d'une indemnité qui ne serait pas en rapport avec la valeur de marché du bien exproprié (CEDH, 28 novembre 2002, *Ex-roi de Grèce et a. c/ Grèce*, n° 25701/94).

A toutes fins, la Cour considère qu'un Etat ne peut alléguer de la difficulté à évaluer un bien pour lequel il n'existe pas de marché pour refuser de prendre en compte ses caractéristiques particulières et encadrer les possibilités d'évaluation de l'indemnité d'expropriation par le juge (grande chambre, 19 février 2009, *Kozacioglu c. Turquie*, n° 2334/03).

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le recul du trait de côte nécessite une forte mobilisation des collectivités ou des acteurs fonciers présents sur les territoires littoraux qui œuvrent à l'acquisition et au portage foncier au profit des collectivités territoriales ou de la puissance publique, mais aussi la mise en place d'outils et de modalités permettant la maîtrise foncière publique.

Si certains dispositifs d'aménagement et plus particulièrement de maîtrise foncière publique existent déjà et sont mobilisables dans le cadre de la recomposition des territoires littoraux menacés, il s'avère nécessaire de légiférer pour les renforcer et les compléter en vue de garantir pleinement l'action de la collectivité publique face aux enjeux spécifiques de l'érosion côtière, notamment à la disparition des biens et à la renaturation préalable des zones concernées, et ce avec des coûts maîtrisés.

C'est pourquoi le droit de préemption peut évoluer en faveur de l'acquisition de foncier exposé au retrait du trait de côte en inscrivant l'objectif d'adaptation des territoires au recul du trait de côte comme un des objectifs de cet outil et en s'assurant qu'il puisse être pleinement opérationnel pour répondre aux enjeux dans les secteurs concernés. Ainsi, la création et les conditions d'exercice d'un droit de préemption relevant du domaine de la loi, il s'avère nécessaire de légiférer pour intégrer pleinement les enjeux et les spécificités propres à l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte en la matière, en particulier concernant la fixation du prix des biens.

S'agissant spécifiquement des Etablissements Publics Fonciers, actuellement, leurs missions définies au code de l'urbanisme (article L. 321-1 et article L. 324-1 du code de l'urbanisme) ne comprennent pas expressément l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte. Or, il s'agit de permettre aux EPF d'Etat et locaux d'intervenir pleinement sur les terrains exposés au recul du trait de côte, via les moyens dont ils disposent et les outils mobilisables en particulier pour procéder à des acquisitions puis au portage foncier jusqu'à ce que le risque

d'érosion survenue. Ces interventions sont spécifiques, elles font intervenir des durées de portage longues, et elles n'entrent pas complètement dans les missions des EPF telles que définies par la loi.

Il est donc nécessaire de légiférer pour modifier les articles L. 321-1 et L. 324-1 du code de l'urbanisme afin d'affirmer le rôle des établissements publics fonciers d'Etat et locaux en matière d'adaptation des territoires au recul du trait de côte, sécuriser ce type d'interventions des EPF et leur permettre de les démultiplier, tout en respectant les objectifs qui seront définis dans leurs programmes pluriannuels d'intervention (PPI) adoptés par leurs conseils d'administration.

S'agissant de l'outre-mer, les agences des cinquante pas seront également des acteurs mobilisés face à ce phénomène. Les agences pourraient intervenir pour l'adaptation aux territoires littoraux soumis au recul du trait de côte. Elles disposent aujourd'hui d'un droit de préemption spécifique défini par la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 dans la bande des cinquante pas. Les agences ne peuvent ainsi pas agir au-delà des 81,20 mètres. Et cet outil n'est pas mobilisé, le mécanisme étant difficile à mettre en œuvre comme le soulève le rapport du CGEDD. Aussi, au-delà du nouveau droit de préemption spécifique pour les zones exposées à l'érosion côtière, les agences pourraient être délégataire et bénéficier du droit de préemption urbain prévu aux articles L. 211-1 et suivants du code de l'urbanisme.

En matière des régimes de baux réels de longue durée, afin de pouvoir disposer d'un outil répondant aux enjeux en présence, et plus particulièrement d'en définir les conditions et modalités (titulaire, résiliation, obligations, redevance, cession des droits réels), il est nécessaire de passer par la voie législative.

Comme le prévoit le 5°, pour garantir l'intervention publique en matière de maîtrise foncière et la méthode d'évaluation du prix des biens voire des indemnités par le juge de l'expropriation étant libre, pour en fixer modalités spécifiques dans le cadre des biens et activités exposés au recul du trait de côte il convient de passer par la loi.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La mesure envisagée vise à faciliter la maîtrise foncière publique ou parapublique des terrains exposés au recul du trait de côte pour accompagner la recomposition des secteurs menacés et conduire des opérations d'ensemble en associant étroitement les collectivités territoriales et leurs groupements concernés.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire de faire évoluer le droit de préemption en faveur de l'acquisition de foncier exposé au retrait du trait de côte en inscrivant l'objectif d'adaptation des territoires au recul du trait de côte comme un des objectifs de cet outil et en s'assurant qu'il puisse être pleinement opérationnel pour répondre aux enjeux dans les secteurs concernés.

S'agissant des EPF, il s'agirait d'affirmer leur rôle en matière d'adaptation des territoires au recul du trait de côte : concrètement, il s'agirait de développer leurs actions d'acquisition de foncier exposé au retrait du trait de côte, et de leur permettre d'intervenir de façon plus massive qu'ils ne le font actuellement, dans le cadre de leurs missions en matière de protection contre les risques naturels, ou à titre subsidiaire, au titre de la protection des espaces naturels. Ils pourront en particulier être amenés dans ce cadre à gérer les terrains menacés en vue de leur mise à disposition temporaire avant de procéder à la déconstruction d'éventuels bâtis, à des opérations de dépollution et *in fine* à leur renaturation avant leur disparition.

S'agissant de l'outre-mer, la présente disposition permettrait d'affirmer le rôle des agences des cinquante pas et de les positionner comme acteur chef de file de la gestion de la bande littorale. A ce titre, les agences s'assureraient de la nécessaire cohérence des actions des autres gestionnaires intervenant sur la bande littorale, à savoir la Conservatoire du Littoral et l'Office national des forêts (ONF). Après vingt-cinq ans d'existence, les Agences ont acquis à la fois une connaissance très fine de l'ensemble de leur territoire d'intervention et des acteurs territoriaux dont les maires, premiers concernés par la réussite de l'intervention sur ces espaces en bordure de littoral de leur commune.

La création d'un nouveau régime de bail réel immobilier de longue durée pour des biens exposés à l'aggravation de phénomènes naturels du fait du changement climatique, dont l'érosion côtière fait partie vise à faciliter la maîtrise foncière publique ainsi que les usages et la gestion temporaire des terrains exposés au recul du trait de côte pour accompagner la recomposition des secteurs menacés et conduire des opérations d'ensemble en associant étroitement les collectivités territoriales et leurs groupements concernés.

Enfin pour sécuriser, encadrer et mobiliser pleinement les outils de maîtrise foncière publique, la présente mesure permet de définir une méthode d'évaluation des biens concernés par l'érosion côtière, voire des modalités pour le calcul des indemnités en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Des mesures d'accompagnement pourront également être prévues, en particulier pour le relogement sous réserves de certaines conditions.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

##### *Mobiliser les droits de préemption existants*

Il a été envisagé une option consistant en des ajustements du régime des droits de préemption existants en particulier des droits de préemption urbain ou des espaces naturels sensibles. Mais les droits de préemption répondent à des objets bien précis et distincts et ils sont établis sur des

périmètres spatiaux différents ayant peu de rapport les uns les autres. Ainsi le droit de préemption urbain couvre déjà de nombreux secteurs et a vocation à répondre principalement à la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement. Et c'est en ce sens qu'un nouveau droit de préemption a été créé en 2019 pour traiter de la problématique des terrains dans les aires d'alimentation de captages pour la préservation des ressources en eau.

Le trait de côte est appelé à évoluer entraînant un recul inéluctable et une disparition de linéaire côtier, indépendamment de toute décision de la collectivité, relative au classement des terrains concernés. Sont tout autant concernés des terrains « zonés » naturels agricoles ou urbains si le territoire communal (ou intercommunal) est couvert par un PLU, un PLUi, ou un document d'urbanisme en tenant lieu (carte communale). L'institution d'un droit de préemption est par nature très spécifique pour ce phénomène. Il concerne, pour les seules communes littorales impactées par le recul du trait de côte et sur les seules emprises physiques concernées, des biens amenés à disparaître.

#### *Concernant les missions des établissements publics fonciers*

L'option qui consisterait à ne pas faire évoluer les textes législatifs pourrait conduire à fragiliser au plan juridique les interventions des établissements en matière de gestion du retrait du trait de côte. Outre la sécurisation juridique, recherchée par cette modification législative, il s'agit aussi d'affirmer clairement l'importance donnée à cet enjeu de gestion de recul du trait de côte, de façon à ce qu'il soit pris en compte lors de la révision des PPI des établissements et que l'action des EPF puisse clairement s'inscrire pleinement dans l'évolution ou la création de mesures propres au traitement de ce phénomène et de ses conséquences.

Une autre piste serait, pour les EPF de créer une filiale ou de prendre des participations dans une société foncière ou office foncier créé pour porter des contrats de mise à disposition et de location spécifiques pour les biens menacés en fonction de l'échéance prévisionnelle de survenance du recul du trait de côte. Il convient toutefois de souligner que les EPF peuvent créer des filiales ou acquérir ou céder des participations dans des sociétés, groupements ou organismes seulement lorsqu'ils concourent à la réalisation de leurs missions – aussi toute ambiguïté sur le fait que les interventions au titre de l'adaptation des territoires au recul du trait de côte entrent dans les missions des EPF serait de nature à fragiliser la création de toute filiale ou prises de participation par les EPF.

#### *Sur la méthode d'évaluation des biens*

L'estimation des biens soumis à la pression du recul du trait de côte doit répondre à une problématique différente à savoir l'évaluation immobilière de biens fonciers pour lesquels la valeur diminue au fur et à mesure que s'amorce l'échéance prévisible du recul.

Le juge est en principe libre d'opter pour la méthode d'évaluation pour définir une indemnité appropriée. Or, pour privilégier une méthode qui permette de traiter spécifiquement des transactions de biens soumis au recul du trait de côte et que le juge l'applique dans tous les cas concernés, la loi doit la fixer et en préciser les modalités. Cela permet de garantir une démarche homogène et adaptée à l'évaluation des biens soumis au recul du trait de côte, tant en cas de préemption que d'expropriation.

### *Adapter les régimes de baux existants*

L'analyse des baux conférant des droits réels existants démontre que chacun d'entre eux a été mis au point pour une finalité précise. Ils présentent en définitive peu d'attributs comparables excepté la durée, pour ce qui concerne la nature ainsi que les droits et les obligations des preneurs à bail. À la suite de l'analyse du droit existant, ces baux notamment de par leurs objets et leurs durées répondent à des besoins particuliers et sont insuffisants en l'état pour répondre aux problématiques liées au recul du trait de côte, notamment pour encadrer la destination et l'usage du bien ou la cession des droits réels.

En ce sens, un outil dénommé bail réel immobilier littoral (BRILI) avait été proposé initialement dans le cadre de la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique (dite Got) déposée à l'Assemblée nationale le 13 juillet 2016 et seulement adoptée en deuxième lecture le 31 janvier 2017. Il a été repris dans une seconde proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux (dite Vaspart) déposée au Sénat le 13 septembre 2017 et adoptée en première lecture par le Sénat le 31 janvier 2018.

L'objectif du nouveau bail réel immobilier objet de la présente habilitation est de permettre aux territoires de pouvoir gérer temporairement des biens amenés à disparaître en parallèle de projets de recomposition, non seulement pour l'érosion côtière mais aussi pour d'autres secteurs menacés par des phénomènes naturels qui s'aggravent du fait du changement climatique

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Pour compléter les mesures proposées dans la loi et eu égard à la technicité des dispositions à prendre et à la multiplicité des concertations à mener, le Gouvernement propose que ces mesures soient définies dans le cadre d'une ordonnance en application de l'article 38 de la Constitution.

La mesure envisagée consiste à habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, toute mesure relevant du domaine de la loi propre à préparer et faciliter l'adaptation des territoires littoraux soumis à l'évolution du trait de côte pour :

Définir ou adapter les outils d'aménagement et de maîtrise foncière nécessaires à l'adaptation des territoires exposés au recul du trait de côte, notamment en instaurant un droit de préemption spécifique et en ajustant les missions des établissements publics fonciers et des gestionnaires de foncier public, ainsi qu'en définissant les modalités d'évaluation des biens exposés au recul du trait de côte, et, le cas échéant, les modalités de calcul des indemnités d'expropriation et les mesures d'accompagnement.;

- Créer un nouveau régime de contrat de bail réel immobilier de longue durée, par lequel un bailleur consent à un preneur des droits réels, en contrepartie d'une redevance foncière, en vue d'occuper ou de louer, d'exploiter, d'aménager, de construire ou de réhabiliter des installations, ouvrages et bâtiments situés dans des zones exposées au recul du trait de côte ou à des risques naturels aggravés par le changement climatique.

Le principe de ce bail repose sur la dissociation de la propriété foncière et la propriété bâtie, sur le modèle des baux réels constitutifs de droits réels immobiliers. L'article en précise d'ores et déjà les principales caractéristiques, à savoir que ce contrat permettra, en contrepartie d'une redevance foncière, d'occuper ou de louer, d'exploiter, d'aménager, de construire ou de réhabiliter des installations, ouvrages et bâtiments situés dans des zones exposées au recul du trait de côte ou à des risques naturels aggravés par le changement climatique. A terme, les installations, ouvrages et bâtiments seront démolis et le terrain dépollué et renaturé. Le délai tiendra compte de la survenance des phénomènes naturels et de l'exposition du bien, et des conditions de résiliation anticipée du bail en cas d'aggravation des risques seront prévues.

- Des adaptations pour les territoires ultramarins seront à également à prévoir. Il s'agirait de prendre en compte l'horizon temporel des activités soumises à un aléa comme le recul du trait de côte en maintenant aussi longtemps que possible des activités dans les secteurs exposés, tout en fixant les conditions consécutives d'une réalisation anticipée ou postérieure de ce risque et en informant pleinement les locataires sur sa réalisation.

Ce chantier nécessite de modifier ou créer des articles législatifs au code de l'urbanisme et au code de la construction et de l'habitation.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants :

Les dispositions envisagées permettraient d'agir pleinement en matière foncière, en fonction des différents cas rencontrés et de favoriser des projets de recomposition des territoires littoraux

exposés au recul du trait de côte, voire des opérations d'ensemble visant à mieux anticiper les effets de ce phénomène.

L'utilisation de nouveaux outils d'aménagement et de maîtrise foncière sera globalement favorable à la protection de l'environnement et la préservation du littoral pour les terrains directement exposés au recul du trait de côte, qui ont vocation à être renaturés et le cas échéant à ne pouvoir être occupés et/ou aménagés pour des usages qui tiennent compte de l'évolution prévisible du trait de côte. Les interventions de relocalisation en rétro littoral peuvent avoir un impact négatif (artificialisation, imperméabilisation...), mais elles se feront de façon prioritaire en renouvellement urbain, ainsi le foncier déjà artificialisé en zone non exposée par l'érosion côtière sera privilégié pour limiter autant que possible des interventions en extension urbaine.

Un rôle accru des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des établissements publics fonciers et des établissements publics gestionnaires de foncier public est attendu dans la recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte. Le service des Domaines serait par ailleurs davantage mobilisé pour l'évaluation des biens dans le cadre de ce dispositif.

Ainsi, l'exercice d'un nouveau droit de préemption implique une mobilisation des titulaires et une instruction des déclarations d'intention d'aliéner comme pour les autres droits de préemption.

La présente mesure, qui viserait à conforter le rôle des EPF et des établissements publics gestionnaires de foncier public dans la gestion du recul du trait de côte est tout à fait favorable aux collectivités, qui pourront s'appuyer sur ces établissements, aussi bien en matière d'ingénierie que financièrement. L'impact pourrait donc être positif pour elles, en termes de moyens humains comme en termes de moyens financiers.

Dans le cadre des actions menées, les terrains impactés par ce recul et faisant l'objet d'une occupation, devront être libérés et restitués à court ou moyen terme à la nature. Les habitations et les activités feront l'objet de relocalisation dans le cadre d'opérations d'aménagement dans les zones non exposées à l'érosion côtière. Ainsi l'action des EPF et des établissements publics gestionnaires de foncier public serait globalement favorable à la protection de l'environnement et la préservation du littoral pour les terrains directement exposés au recul du trait de côte, qui ont vocation à être renaturés. Les interventions de relocalisation dans les zones non exposées par l'érosion peuvent avoir un impact négatif (artificialisation, imperméabilisation...). Toutefois les EPF interviennent de façon prioritaire en renouvellement urbain : leur action sur ce type de territoire aura bien également vocation à mobiliser du foncier déjà artificialisé en zone rétro littoral et de limiter autant que possible des interventions en extension urbaine.

Une intervention massive en préemption sur les terrains directement exposés au recul du trait de côte posera des questions de ressources financières des collectivités ou des délégataires au premier rang desquels les établissements publics fonciers (EPF) et les établissements publics gestionnaires de foncier public (Agence des 50 Pas, Conservatoire du littoral, ONF), pour des terrains qui à terme ont vocation à être renaturés puis conquis par les eaux.

Une intervention massive des EPF et des établissements publics gestionnaires de foncier public sur les terrains directement exposés au recul du trait de côte est susceptible de poser des questions de ressources financières et de modèle économique de ces établissements.

Cependant, les terrains acquis, pour lesquels un équilibre économique pourrait être trouvé, pourront être mis à bail dans des conditions strictes, pour une longue durée et avec la cession de droits réels, ce qui permettrait de compenser la perte de valeur du terrain pendant la durée de portage, du fait de la survenance de l'érosion.

## **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Un délai d'habilitation de douze mois apparaît nécessaire afin de faire aboutir cette réforme complexe. Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance. Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

## TITRE V – SE NOURRIR

### CHAPITRE I<sup>ER</sup> – SOUTENIR UNE ALIMENTATION SAINES ET DURABLE PEU ÉMETTRICE DE GAZ À EFFET DE SERRE POUR TOUS

#### Article 59– Expérimentation d’un choix végétarien quotidien dans la restauration collective publique– Mesure SN1.1.6

##### 1. ÉTAT DES LIEUX

###### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine durable et accessible à tous (dite loi EGalim) a introduit deux dispositions en lien avec la diversification des sources de protéines en restauration collective :

- l’obligation, à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2019, de proposer un menu végétarien (menu pouvant être composé de protéines animales, comme les produits laitiers ou les œufs, ou végétales, comme les céréales et les légumes secs) hebdomadaire en restauration collective scolaire (privée et publique), sous forme d’une expérimentation de 2 ans ;
- l’obligation de mettre en place un plan pluriannuel de diversification de protéines incluant des alternatives à base de protéines végétales pour les restaurants collectifs (sauf restaurants d’entreprise privés) servant plus de 200 couverts/jour en moyenne.

La loi précitée prévoit également, à l’article L. 230-5-6 du code rural et de la pêche maritime, une évaluation de l’expérimentation du menu végétarien hebdomadaire au 1<sup>er</sup> mai 2021 de ses impacts, notamment sur le gaspillage alimentaire, le coût des régimes et la fréquentation. Les résultats doivent être transmis au Parlement au plus tard six mois avant son terme, soit au 1<sup>er</sup> mai 2021.

En effet, la mise en œuvre de menus végétariens en restauration scolaire se heurte à des freins liés aux habitudes de consommation, à la formation des cuisiniers ou aux équipements disponibles en restauration scolaire, qui pourraient engendrer une baisse de fréquentation, un

surcoût ou une augmentation du gaspillage alimentaire. L'objet de cette expérimentation est d'identifier ces freins et de quantifier les impacts sur ces différents paramètres, avant d'envisager une pérennisation ou une extension du dispositif.

Or, la Covid-19 a déstabilisé les services de restauration collective au premier semestre 2020 et cette obligation de mettre en place le menu végétarien hebdomadaire n'a pu être mise en place que de novembre 2019 à mars 2020 et à nouveau à partir de septembre 2020. De plus, les outils d'accompagnement de cette mesure développés par le groupe de travail Nutrition du Conseil national de la restauration collective (CNRC) ont été publiés à l'été 2020, permettant une pleine mise en œuvre de l'expérimentation à partir de la rentrée 2020.

En France, la restauration scolaire représente de l'ordre de 1 milliard de repas par an dans 29 000 restaurants soit environ un tiers des repas de la restauration collective en 2018.

## 1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

La part de personnes se déclarant végétariennes est de 5,2% en France, 5,6% en Allemagne, 2,8% en Espagne et 8% au Royaume-Uni, d'après une enquête de FranceAgriMer. Cependant, la notion de « végétarien » n'est pas comprise de la même manière en fonction des publics, et seuls 1,7% en France, 2,4% en Allemagne, 0,7% en Espagne et 2,9% au Royaume-Uni des personnes interrogées ne consomment ni viande, ni poisson, ni fruits de mer. De plus, 12% des 18-24 ans se déclarent végétariens en France, Espagne, Royaume-Uni et Allemagne contre 2% des plus de 65 ans<sup>159</sup>.

Les autres pays européens n'ont pas mis en place de réglementation spécifique à la qualité nutritionnelle des repas servis en restauration collective, ni à la présence ou non de menus végétariens. Seul le Portugal a voté une loi le 3 mars 2017 pour introduire l'obligation de servir au moins un menu sans produit d'origine animale chaque jour dans la restauration collective publique. Cette loi va dans le sens du respect du choix des personnes suivant un régime végétalien, et non dans le sens de la diversification des sources de protéines comme en France.

---

<sup>159</sup>[https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/62309/document/11\\_Synth%C3%A8se%20Panorama%20v%C3%A9g%C3%A9tarisme%20en%20Europe.pdf?version=1](https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/62309/document/11_Synth%C3%A8se%20Panorama%20v%C3%A9g%C3%A9tarisme%20en%20Europe.pdf?version=1)

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le présent article répond à la proposition SN 1.1.6 de la Convention citoyenne pour le climat, qui est de proposer un choix végétarien quotidien dans la restauration collective publique à partir de 2022, y compris dans la restauration collective à menu unique.

Les établissements de restauration collective soumis à la nouvelle obligation sont gérés par les collectivités territoriales. Cette disposition porte atteinte au principe de libre administration des collectivités locales et nécessite donc l'intervention du législateur. Par ailleurs, l'expérimentation de l'obligation de service d'un menu végétarien par semaine est déjà prévue par la loi.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif premier est la réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à l'alimentation. Pour cela, une augmentation du nombre de repas végétariens consommés y contribue. En effet, on estime que les repas végétariens sont liés à 30% d'émission de gaz à effet de serre en moins que les repas non-végétariens<sup>160</sup>. Le dispositif vise également à valoriser la consommation de produits végétaux, tels que les légumes secs, qui ont un impact positif à la fois sur l'environnement (moindre besoin de fertilisation des sols en cas de rotation avec des légumes secs) et sur la santé (teneur en fibres).

La disposition envisagée a pour objet d'introduire l'expérimentation de la proposition d'un choix végétarien quotidien en restauration collective publique, dès [le 1<sup>er</sup> septembre 2021 ou la date de promulgation de la loi], pour correspondre à l'année scolaire, pour les collectivités territoriales volontaires. En ce qui concerne les cas de restauration collective à menu unique, ce qui est le cas des cantines scolaires des écoles élémentaires, l'évaluation de l'expérimentation permettra de définir les conditions qui en facilitent l'organisation : par exemple sous forme d'une inscription préalable pour les convives volontaires (délai d'inscription à déterminer au cas par cas, par les établissements concernés).

---

<sup>160</sup> Aleksandrowicz L, Green R, Joy EJM, Smith P, Haines A (2016) The Impacts of Dietary Change on Greenhouse Gas Emissions, Land Use, Water Use, and Health: A Systematic Review PLoS One 11:e0165797 doi:10.1371/journal.pone.0165797

### 3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

#### 3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

La première option possible est celle proposée par la Convention citoyenne pour le climat (Mesure SN 1.1.6) qui envisage que la proposition d'un menu végétarien quotidien soit rendue obligatoire pour l'ensemble de la restauration collective publique dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Une telle proposition fixe une ambition forte mais constitue une accélération trop importante soulevant à la fois des enjeux d'adaptation et de faisabilité, de santé publique et d'acceptation sociale.

– *Faisabilité :*

La mise en place de ce dispositif reviendrait à étendre l'expérimentation mise en place par la loi EGalim, à savoir la proposition d'un menu végétarien par semaine (ce qui revient à une alternative obligatoire une fois par semaine dans le cas de choix multiples, et un menu végétarien par semaine en cas de menu unique), à tous les jours de la semaine, sur un périmètre plus large que la restauration scolaire. Or cette expérimentation n'a pas encore été évaluée, car la loi EGalim prévoit une évaluation de son impact, notamment sur le gaspillage alimentaire, la fréquentation, et le coût des repas au 1<sup>er</sup> mai 2021. Le Conseil d'Etat, dans son rapport intitulé « Les expérimentations, comment innover dans la conduite des politiques publiques ? » s'inquiète du fait que « *trop d'expérimentations sont encore généralisées avant d'être évaluées et avant même que l'administration ne dispose d'un bilan suffisant sur leur mise en œuvre* ». Il convient donc, d'une part d'attendre l'évaluation de l'expérimentation introduite par la loi EGalim, et d'autre part d'introduire une nouvelle expérimentation pour ce dispositif quotidien, qui nécessite, étant donné son ampleur, d'être testé dans quelques sites pilotes avant d'envisager sa généralisation.

La mise en place de ce dispositif pour les cantines à menu unique (concernant notamment la restauration scolaire des écoles primaires, soit de l'ordre de 300 millions de repas par an, ce qui représente environ 10% des repas de la restauration collective) nécessite un effort d'organisation supplémentaire, car il implique notamment de préparer deux menus différents en cuisine, au lieu d'un menu unique. C'est un changement important, tout particulièrement pour les petites communes qui pourraient ne pas disposer du personnel ni des infrastructures nécessaires.

Par ailleurs, pour s'assurer de la bonne qualité nutritionnelle et gustative des menus végétariens, il est nécessaire de faire évoluer la formation initiale et continue des cuisiniers et gestionnaires en amont. C'est un travail en cours dans le cadre du groupe de travail Nutrition du Conseil national de la restauration collective (CNRC), qui nécessitera quelques années pour être décliné massivement.

En termes de cohérence entre les politiques publiques, l'alternative végétarienne quotidienne va à l'encontre de l'objectif du Programme national nutrition santé visant à introduire les menus dirigés dans le secondaire, c'est-à-dire le choix entre des menus à qualité nutritionnelle équivalente un jour donné. En effet, n'introduire qu'une option végétarienne quotidienne laisserait la possibilité aux convives de ne jamais consommer végétarien, car l'autre option serait non-végétarienne tous les jours.

De plus, s'agissant du calendrier, cette mesure pourrait être perçue par les collectivités comme s'ajoutant à l'obligation d'atteindre 50% de produits de qualité et durables, dont 20% de produits issus de l'agriculture biologique d'ici 2022.

- *Enjeux de santé publique :*

Cette mesure pose la question de déterminer le nombre de repas végétariens qui peuvent être servis en restauration collective scolaire sans dégrader la qualité nutritionnelle des repas (si une telle limite existe). D'ores et déjà, un avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) de janvier 2020 confirme que la prise d'un repas végétarien par semaine est compatible avec les recommandations nationales nutritionnelles<sup>161</sup>. Au-delà de cette fréquence, l'Anses a été à nouveau saisie en juillet 2020 pour un avis attendu en septembre 2021. En effet, dans l'enquête Esteban (2014-2016), environ 10% des filles de 6-17 ans présentaient une anémie ferriprive<sup>162</sup>. De même, dans son avis de 2019 relatif à l'actualisation des repères alimentaires du programme national nutrition santé (PNNS) pour les enfants de 4 à 17 ans, l'Anses a évalué que 25 % des filles de 13 à 17 ans sont à risque d'inadéquation d'apport en fer et que les principaux aliments à favoriser sont la viande, le poisson et les œufs dans les proportions proches de celles des adultes<sup>163</sup>. Afin d'éviter tout risque nutritionnel, il convient donc d'attendre l'avis de l'Anses à ce sujet pour s'assurer qu'une alternative végétarienne quotidienne n'augmente pas le risque de carence en fer chez les adolescentes.

De plus, le périmètre de la restauration collective publique dans son ensemble inclut les établissements médicaux-sociaux, les EHPAD ou les crèches. Pour ces populations, il n'existe pas d'expertise scientifique évaluant le risque nutritionnel lié à un repas végétarien hebdomadaire, et encore moins quotidien. Pour la petite enfance, l'avis du Haut Conseil de Santé Publique publié le 14/10/2020 déconseille une alimentation végétarienne/végétalienne pour les enfants de 1 à 3 ans<sup>164</sup>. Il semble donc que le risque nutritionnel d'une alternative

---

<sup>161</sup><https://www.anses.fr/fr/content/menu-v%C3%A9g%C3%A9tarien-hebdomadaire-%C3%A0-l%E2%80%99%C3%A9cole-une-premi%C3%A8re-saisine-de-l%E2%80%99anses-en-appui-%C3%A0-l>

<sup>162</sup> <https://www.santepubliquefrance.fr/les-actualites/2019/esteban-2014-2016-chapitre-dosages-biologiques-des-vitamines-et-mineraux-pas-de-deficit-important-ou-de-carence-a-grande-echelle>

<sup>163</sup> <https://www.anses.fr/fr/system/files/NUT2017SA0142.pdf>

<sup>164</sup> <https://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=924>

quotidienne ne peut pas être exclu pour les populations spécifiques de la restauration collective publique.

L'introduction d'un menu végétarien doit permettre de diminuer les coûts matières des repas et d'augmenter la qualité des produits répondant ainsi à l'obligation d'approvisionner les cantines en produits issus de l'agriculture biologique. Afin de suivre les recommandations nutritionnelles du Programme national pour la nutrition et la santé, privilégier les produits biologiques limite l'exposition aux pesticides notamment.

– *Justice sociale :*

La restauration collective propose un repas équilibré à l'ensemble des enfants, du fait de fréquences réglementaires à respecter, notamment sur un minimum de 4 repas à base de viande et 4 repas à base de poisson sur 20 repas successifs. Selon une étude réalisée en 2016 par Florent Vieux, Nicole Darmon et Christophe Dubois<sup>165</sup>, le respect de ces critères assure une bonne qualité nutritionnelle de l'alimentation. Pour certains enfants issus des milieux les plus défavorisés, les repas servis en restauration collective sont les seuls de bonne qualité nutritionnelle, leur permettant d'avoir des apports suffisants notamment en fer, calcium, zinc et vitamine B-12.

– *Acceptation sociétale :*

Si le repas végétarien est perçu positivement par les jeunes générations, il n'en va pas de même pour les autres. Ainsi, la mise en œuvre de l'expérimentation du menu végétarien hebdomadaire prévue par la loi EGalim s'est heurtée à de fortes réticences et des refus d'appliquer la mesure en particulier dans certains départements ruraux et marqués par une tradition d'élevage.

La deuxième option possible, qui a été retenue, consiste quant à elle à introduire une seconde phase de l'expérimentation, à compter du [1<sup>er</sup> septembre 2021 ou la date de promulgation de la loi], avec la possibilité pour des collectivités territoriales volontaires de proposer quotidiennement dans les services de restauration dont elles ont la charge le choix d'un menu végétarien quotidien sous réserve du respect de règles garantissant l'équilibre nutritionnel et le respect d'exigences adaptées à l'âge des convives. Cette seconde phase de l'expérimentation devrait également faire l'objet d'une évaluation de son impact sur le gaspillage alimentaire, sur les taux de fréquentation, sur le coût des repas et la qualité nutritionnelle des repas servis. Elle porterait également sur les modalités d'application à la restauration scolaire à menu unique et ses résultats devront être transmis au Parlement au plus tard six mois avant son terme.

---

<sup>165</sup>Etude « Qualité nutritionnelle des repas servis à l'école primaire » disponible aux liens suivants : <https://umr-moisa.cirad.fr/content/download/6600/46353/version/2/file/Rapport+Etude+Restauration+Scolaire+2018+avec+resume.pdf> et <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01823236/document>.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Le dispositif vise ensuite à introduire, [au 1<sup>er</sup> septembre 2021 ou à la date de promulgation de la loi] pour correspondre au début de l'année scolaire, une seconde phase ouverte aux établissements publics volontaires : le choix végétarien quotidien sous réserve du respect de règles garantissant l'équilibre nutritionnel et le respect d'exigences adaptées à l'âge des enfants.

La mise en œuvre de ce dispositif tiendra compte de l'avis de l'Anses sur les fréquences de menus végétariens recommandés en restauration scolaire et reposera sur le groupe de travail Nutrition du Conseil national de la restauration collective (CNRC), instance de concertation visant à la mise en œuvre des dispositions relatives à la nutrition en restauration scolaire. Cette instance est pilotée par la Direction générales de la santé et l'association nationale des directeurs de la restauration collective (AGORES), et comporte des représentants des professionnels de la restauration collective, des collectivités territoriales, des interprofessions et filières agricoles, des associations environnementales, des experts en nutrition, des parents d'élèves et de l'administration.

De plus, il est prévu que la seconde phase de l'expérimentation fasse l'objet d'une évaluation de son impact sur le gaspillage alimentaire, sur les taux de fréquentation, sur le coût des repas et la qualité nutritionnelle des repas servis ainsi que sur les modalités d'application à la restauration scolaire à menu unique. Les résultats devront être transmis au Parlement au plus tard six mois avant son terme.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

L'article L. 230-5-6 du code rural et de la pêche maritime est modifié.

### **4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES**

D'une manière générale, cette mesure ne devrait pas générer de surcoûts pour les entreprises de restauration collective. La mise en place d'un menu végétarien hebdomadaire permet au contraire une économie sur l'ensemble des repas de l'ordre de de 5 à 7 centimes comme indiqué dans le rapport du Gouvernement relatif aux impacts budgétaires induits par l'application des règles prévues aux articles L. 230-5-1 à L. 230-5-5 du code rural et de la pêche maritime remis au Parlement le 18 octobre 2019. Cette estimation concerne un repas qui n'est pas stricto sensu végétarien mais qui est composé en tenant compte de la diversification des protéines.

### **4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Du fait de l'absence de surcoût sur le coût matière, cette mesure serait à coût constant pour les particuliers. En effet, la diversification des sources de protéines à travers l'introduction de menus végétariens, et la lutte contre le gaspillage alimentaire sont les deux leviers identifiés en restauration collective pour diminuer le coût matière des repas. Ces économies doivent permettre l'approvisionnement en produits durables et de qualité, en lien avec l'obligation de servir 50% de produits durable et de qualité, y compris 20% de produits issus de l'agriculture biologique d'ici 2022.

Ainsi, à coût constant, les particuliers pourraient bénéficier d'une montée en gamme des produits servis en restauration collective.

### **4.4. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La mise en place d'un repas végétarien hebdomadaire pour les établissements de restauration scolaire volontaires permettrait donc une économie par restaurant de 291 à 407,4€ par an pour les écoles primaires et de 1 095 à 1 533 € par an pour les écoles secondaires, en considérant un nombre de repas moyen annuel de 19 400 pour les écoles primaires (317 millions de repas et 16 350 restaurants) et de 73 000 pour les écoles secondaires (494,4 millions de repas et 6 780 restaurants, d'après le panorama de la consommation hors domicile de FranceAgriMer de 2018), en considérant 30% de repas végétariens (même hypothèse que pour le calcul des données de gaz à effet de serre).

Cette économie permettrait l'achat de produits durables et de qualité, y compris les produits d'origine biologique, en lien avec l'article 24 de la loi EGalim, à coût de repas constant.

Toutefois cette mesure aura un impact sur l'organisation des services de cantines des écoles élémentaires, lesquels fonctionnent sur le mode du choix dirigé (menu unique et non self), et ce tout particulièrement dans les petites communes : coût d'organisation, de formation, etc. Sans système d'inscription préalable permettant d'anticiper le nombre d'élèves consommant les repas végétariens, l'introduction d'une alternative végétarienne quotidienne induirait la préparation d'un repas supplémentaire, ce qui équivaut à un coûts matière supplémentaire (en restauration collective, le coût matière moyen d'un repas non-végétarien est de l'ordre de 1,90 €).

## **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

### **4.5.1. Impacts sur la société**

L'impact nutritionnel d'un menu végétarien par semaine a été jugé positif par l'Anses dans son avis du 17 janvier 2020, dès lors que les céréales et légumineuses sont privilégiées dans ce cadre. En revanche, il existe une incertitude sur l'impact d'un menu végétarien quotidien, particulièrement pour les enfants. L'Anses a identifié des apports en fer insuffisants, particulièrement chez les adolescentes, et préconise des repères spécifiques pour les principaux contributeurs en fer. La viande, le poisson et les œufs contribuent à 20% des apports en fer des adolescents. L'Anses a été saisie en juillet 2020 pour identifier un éventuel nombre maximal de menus végétariens servis en restauration collective scolaire et l'avis est attendu en septembre 2021.

Le caractère expérimental de la mesure devrait permettre de cibler les établissements s'estimant en mesure de développer des séries de menus végétariens de bonne qualité nutritionnelle, sur la base de l'avis de l'Anses. L'évaluation permettra d'objectiver l'impact sur la qualité nutritionnelle des repas.

### **4.5.2. Impacts sur la jeunesse**

Ce dispositif répond à une demande sociétale forte de la jeunesse de végétalisation de l'alimentation. En effet, d'après une enquête de FranceAgriMer, 12% des 18-24 ans sont végétariens en France, Espagne, Royaume-Uni et Allemagne contre 2% des plus de 65 ans<sup>166</sup>.

### **4.5.3. Impacts environnementaux**

Cette mesure concourt à la mise en œuvre de l'orientation A-15 de la SNBC : "influencer la demande et la consommation dans les filières agro-alimentaires en lien avec le Programme National de l'Alimentation et de la Nutrition".

L'impact environnemental du remplacement d'un menu non-végétarien par un menu végétarien est avéré. Il est estimé à environ 30% de réduction des émissions de gaz à effet de serre<sup>167</sup>. Les

---

<sup>166</sup>[https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/62309/document/11\\_Synth%C3%A8se%20Panorama%20v%C3%A9g%C3%A9tarisme%20en%20Europe.pdf?version=1](https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/62309/document/11_Synth%C3%A8se%20Panorama%20v%C3%A9g%C3%A9tarisme%20en%20Europe.pdf?version=1)

<sup>167</sup> Aleksandrowicz L, Green R, Joy EJM, Smith P, Haines A (2016) The Impacts of Dietary Change on Greenhouse Gas Emissions, Land Use, Water Use, and Health: A Systematic Review PLoS One 11:e0165797 doi:10.1371/journal.pone.0165797

réductions d'émissions en ACV associées à la prise d'un repas végétarien (0,51kgCO<sub>2</sub>/déjeuner) par rapport à un "menu moyen" (2,04kgCO<sub>2</sub>/déjeuner) sont estimées à 1,5kgCO<sub>2</sub>eq selon la base Carbone de l'ADEME. La mise à disposition quotidienne d'un menu végétarien dans la restauration collective publique (hypothèse que cela concerne les 2/3 des 3Mds de déjeuner servis quotidiennement par la restauration collective, qui comprend (i) les scolaires et universitaires (ii) la restauration dans les hôpitaux, les prisons, etc. et (iii) les repas servis dans les entreprises et les administrations), dans les collectivités volontaires (hypothèse de 15% [0% – 50%] du nombre de repas concernés), choisis par 30% des clients permettrait donc d'éviter en ACV l'émission de 0,14 MtCO<sub>2</sub>/an si la mesure était poursuivie jusqu'à 2030, avec une fourchette comprise entre 0 sinon et 0,45 Mt en cas de généralisation plus importante.

De plus, l'économie réalisée permettant l'achat de produits durables (agriculture biologique, HVE...), le gain environnemental serait supérieur. Il conviendra tout de même de s'assurer de la capacité des filières agricoles à pouvoir approvisionner la restauration collective en céréales complètes et légumineuses, si possibles issues de l'agriculture biologique.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Les consultations avec les parties prenantes impliquées ont été réalisées par la Convention citoyenne pour le climat entre octobre 2019 et juin 2020. L'administration a réalisé une réunion de concertation avec les parties prenantes concernées le 24 septembre 2020.

Le Conseil national de l'évaluation des normes a été consulté conformément à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Le dispositif introduit une nouvelle phase de l'expérimentation pour les collectivités volontaires à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2021.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Ces dispositions seront applicables sur tout le territoire métropolitain et dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution, St Pierre et Miquelon, St Barthélemy et St Martin.

## **Article 60 – Étendre toutes les dispositions de la loi EGalim à la restauration collective privée à partir de 2025 – Mesure SN1.1.7**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

L'obligation, introduite par la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine durable et accessible à tous (dite loi EGalim), d'atteindre d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2022 une part au moins égale à 50% de produits durables et de qualité, dont au moins 20 % de produits biologiques dans les repas servis concerne :

- tous les restaurants collectifs dont les personnes morales de droit public ont la charge (art. L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime) ;
- les restaurants collectifs dépendant de personnes morales de droit privé en charge des établissements scolaires et universitaires, des établissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans, des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements pénitentiaires, mentionnés à l'article L. 230-5 et L.230-5-2 du code rural et de la pêche maritime.

Au-delà de l'approvisionnement, il existe plusieurs autres obligations qui incombent à la restauration collective. Ainsi, les personnes morales en charge de ces restaurants collectifs doivent informer, une fois par an, par voie d'affichage et par communication électronique, les usagers des restaurants collectifs dont elles ont la charge de la part des produits durables et de qualité entrant dans la composition des repas servis et des démarches qu'elles ont entreprises pour développer l'acquisition de produits issus du commerce équitable (art. L. 230-5-3 du code rural et de la pêche maritime).

Les gestionnaires de ces restaurants collectifs servant plus de 200 couverts par jour en moyenne sur l'année sont tenus de présenter à leurs structures dirigeantes un plan pluriannuel de diversification de protéines incluant des alternatives à base de protéines végétales dans les repas qu'ils proposent (art. L. 230-5-4 du code rural et de la pêche maritime).

La proposition de la Convention citoyenne pour le climat consistant à étendre ces mesures à la restauration collective privée concerne donc essentiellement les restaurants collectifs dont des personnes morales privées ont la charge et qui n'ont pas de mission de service public, soit essentiellement la restauration collective des employés en entreprises privées.

L'article 30 de la loi EGalim prévoit d'ores et déjà que le Gouvernement remette au Parlement, au plus tard le 31 décembre 2020, un rapport évaluant l'opportunité et la possibilité juridique d'une extension de ces règles aux opérateurs de restauration collective du secteur privé autres

que ceux mentionnés à l'article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime. Ce rapport n'a pas encore été publié mais ses conclusions préliminaires convergent vers l'opportunité d'étendre les obligations d'approvisionnement en produits issus de l'agriculture durable de qualité à la restauration mise en œuvre dans les entreprises et dans les centres de loisirs, avec une entrée en vigueur de cette nouvelle obligation en 2025.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le présent article répond à la proposition SN 1.1.7 de la Convention citoyenne pour le climat, qui reprend une demande sociétale forte d'évolution des produits proposés par la restauration collective privée comme publique.

Cet article implique de modifier des dispositions de nature législative : celles mises en place par l'article 24 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Il s'agit d'étendre les obligations concernant la composition des repas en produits durables et de qualité (listés à l'article L230-5-1 du code rural et de la pêche maritime) à l'ensemble de la restauration collective privée et non celles relatives à la qualité nutritionnelle (article L.230-5 du code rural et de la pêche maritime).

Cette mesure répond en outre à une attente sociétale forte, en effet, 78 % des actifs souhaitent des repas avec des produits bio sur leur lieu de travail ou dans leur restaurant d'entreprise<sup>168</sup>.

Elle est aussi cohérente avec les conclusions préliminaires du rapport attendu au titre de l'article 30 de la loi Egalim convergeant vers l'opportunité d'étendre les obligations d'approvisionnement en produits issus de l'agriculture durable de qualité à la restauration mise en œuvre dans les entreprises et dans les centres de loisirs à l'horizon 2025.

---

<sup>168</sup>

[http://www.agencebio.org/sites/default/files/upload/documents/3\\_Espace\\_Pro/observatoire\\_restorationbio2017-2.pdf](http://www.agencebio.org/sites/default/files/upload/documents/3_Espace_Pro/observatoire_restorationbio2017-2.pdf)

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES DISPOSITIF RETENU**

La proposition des citoyens n'a pas été modifiée. Il s'agit d'étendre les mesures prévues par la loi EGalim à la restauration collective privée, c'est à dire les restaurants collectifs dont des personnes morales privées ont la charge et qui n'ont pas de mission de service public.<sup>169</sup> La mesure permet de rétablir une égalité de traitement entre les convives selon qu'ils fréquentent la restauration collective publique ou privée et d'amplifier la dynamique précédemment enclenchée avec la loi Egalim.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Les articles L. 230-5-1, L. 230-5-3 et L. 230-5-4 du code rural et de la pêche maritime sont modifiés. L'article L. 230-5-2 du code rural et de la pêche maritime est abrogé.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

##### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Le secteur concerné par cette extension (restauration collective de l'industrie et du tertiaire hors administration) représente environ 300 millions de repas servis par an, soit environ 10 % des prestations de la restauration collective en 2018<sup>170</sup>. La restauration collective privée représente donc une part importante de la restauration d'entreprise, au regard des 773 millions de titres restaurants émis en 2015<sup>171</sup>.

Ces restaurants sont ouverts toute l'année, contrairement à la restauration scolaire ou universitaire. Leur approvisionnement en produits durables et de qualité constitue donc un marché supplémentaire et complémentaire, qui contribuera à la structuration des filières concernées, notamment à l'échelon des territoires. Le rapport du Gouvernement relatif aux impacts budgétaires induits par l'application des règles prévues aux articles L. 230-5-1 à L.

---

<sup>169</sup>[http://www.agencebio.org/sites/default/files/upload/documents/3\\_Espace\\_Pro/observatoire\\_restorationbio2017-2.pdf](http://www.agencebio.org/sites/default/files/upload/documents/3_Espace_Pro/observatoire_restorationbio2017-2.pdf)

<sup>170</sup>[https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/63429/document/Rapport%20complet\\_PanoramaCHD%202018\\_FAM-GIRAfoodservice.pdf?version=1](https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/63429/document/Rapport%20complet_PanoramaCHD%202018_FAM-GIRAfoodservice.pdf?version=1)

<sup>171</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-soc/115b0816\\_rapport-fond#\\_Toc256000011](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-soc/115b0816_rapport-fond#_Toc256000011)

230-5-5 du code rural et de la pêche maritime remis au Parlement le 18 octobre 2019 estime que l'atteinte de 50% de produits durables et de qualité, dont au moins 20% de produits biologiques, peut engendrer un surcoût matière par repas pouvant aller jusqu'à 15%, représentant un montant de l'ordre de 0,26 à 0,30 €/repas dans le secteur des restaurants administratifs. Si on applique ce surcoût au secteur de la restauration des entreprises privés, l'impact financier global est estimé à 78 à 90 millions d'euros par an pour l'approvisionnement en produits durables et de qualité.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Un changement de pratique lié à l'introduction de produits de qualité et durables peut également générer des hausses de coût hors matière, sur le service de facturation si l'approvisionnement est effectué par des circuits courts sans recours à un groupement d'achat, sur les frais d'amortissement des bâtiments et des équipements, s'il est construit une légumerie par exemple, ou encore en raison de l'achat d'équipements tels que table de tri, four pour cuisson basse température.

Cependant, ces coûts supplémentaires peuvent être compensés en tout ou partie par la mise en œuvre de mesures permettant des économies, telles que la lutte contre le gaspillage alimentaire (adaptation des grammages notamment) ou encore l'accroissement du recours aux protéines végétales.

La restauration collective dans les secteurs de l'industrie et du tertiaire (hors administration) est très majoritairement concédée à des sociétés de restauration collective (prestataires privés) : à hauteur de 92 %<sup>172</sup>. L'impact financier de la mesure se répercutera sur les budgets des entreprises, qui pourront le répercuter en tout ou partie aux convives, mais en terme d'organisation, elle n'aura pas d'impact dans la grande majorité des cas.

Pour les entreprises de restauration collective, l'extension de la mesure pourrait apporter de la simplification, sans avoir à différencier leur prestation entre secteur public et secteur privé, qui sera d'autant plus importante que la préparation des repas est effectuée au sein de cuisines centrales desservant ces deux secteurs.

---

<sup>172</sup>[https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/63429/document/Rapport%20complet\\_PanoramaCHD%202018\\_FAM-GIRAfoodservice.pdf?version=1](https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/63429/document/Rapport%20complet_PanoramaCHD%202018_FAM-GIRAfoodservice.pdf?version=1)

### **5.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Cette mesure répond à une attente sociétale forte. En effet, 78 % des actifs souhaitent des repas avec des produits bio sur leur lieu de travail ou dans leur restaurant d'entreprise<sup>173</sup>.

Outre l'attente sociétale par rapport à cette mesure, elle a potentiellement des effets positifs sur la santé des consommateurs, à travers notamment une moindre exposition aux résidus de pesticides <sup>174</sup>. Le surcoût matière expliqué précédemment pourrait conduire à un surcoût éventuel des repas consommés par les particuliers.

### **5.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La mise en œuvre de cette disposition nécessitera un suivi par les services de l'État, au même titre que celle concernant le secteur public, et ne devrait donc pas nécessiter de moyens supplémentaires.

### **5.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure concourt à la mise en œuvre de l'orientation A-15 de la SNBC : "influencer la demande et la consommation dans les filières agro-alimentaires en lien avec le Programme National de l'Alimentation et de la Nutrition".

Les impacts environnementaux attendus sont une extension de ceux attendus pour la mesure mise en place par la loi EGAlim en 2018 : un impact environnemental positif puisque l'agriculture biologique implique une réduction significative de pesticides et d'intrants chimiques et, corrélativement, une pression moins forte sur les écosystèmes (sols, eau et biodiversité).

Pour aller plus en détail, l'Institut technique de l'agriculture biologique, en lien avec l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), a publié fin 2016 un rapport intitulé « Quantifier et chiffrer économiquement les externalités de l'agriculture biologique ? »<sup>175</sup>, étude commandée en juin 2015 par le ministère chargé de l'agriculture. Ce document, qui passe en revue quelques 280 études scientifiques, conclut à des impacts globalement positifs sur l'environnement, comparé à l'agriculture conventionnelle. En particulier, il relève les externalités positives que l'agriculture biologique tend à favoriser ainsi que les externalités négatives qui sont susceptibles

---

<sup>173</sup>[http://www.agencebio.org/sites/default/files/upload/documents/3\\_Espace\\_Pro/observatoire\\_restorationbio2017-2.pdf](http://www.agencebio.org/sites/default/files/upload/documents/3_Espace_Pro/observatoire_restorationbio2017-2.pdf)

<sup>174</sup> <https://jamanetwork.com/journals/jamainternalmedicine/article-abstract/2707948>

<sup>175</sup> <https://agriculture.gouv.fr/quantifier-et-chiffrer-economiquement-les-externalites-de-lagriculture-biologique>

d'être réduites par cette pratique agricole. Pour les externalités environnementales, l'agriculture biologique contribue notamment au maintien de la biodiversité, à la qualité de l'eau, à la préservation des sols ou encore à la séquestration du carbone dans les sols. A titre d'exemple, s'agissant de l'eau, la réduction des sources de pollutions agricoles est moins onéreuse que le traitement des eaux avant distribution. Grâce à l'agriculture biologique, il est ainsi possible d'éviter des coûts significatifs. D'après le rapport cité plus haut, « *ces économies rapportées à l'hectare de grandes cultures se situent entre 20 et 46€ par hectare et par an à part égales entre pesticides et nitrate* ».

En outre l'agriculture biologique induit des externalités positives concernant la santé humaine, par une moindre exposition aux pesticides de synthèse et, par extension, aux perturbateurs endocriniens, par la réduction des émissions agricoles polluantes dans l'atmosphère et par un plus faible usage des antibiotiques dans l'élevage, ce qui limite l'impact sur la santé en luttant contre l'antibiorésistance.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Les consultations avec les parties prenantes impliquées ont été réalisées par la Convention citoyenne pour le climat entre octobre 2019 et juin 2020. Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.5.1. Application dans le temps**

Cette disposition entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Les modifications de l'article L. 230-5-3 du code rural et de la pêche maritime entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

#### **5.5.2. Application dans l'espace**

Les dispositions envisagées sont applicables sur tout le territoire métropolitain et dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et à St Pierre et Miquelon, St Barthélémy, et St Martin. Pour ces derniers, comme cela a été fait pour la loi EGalim, une adaptation des

seuils prévus à l'article L.230-5-1 du code rural et de la pêche maritime sera nécessaire (décrets en Conseil d'Etat).

## **Article 61 – Mieux informer le consommateur – Mesure SN 5.2.1**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

*Le Programme national nutrition santé (PNNS) : un programme de santé publique basé sur des objectifs nutritionnels définis par le Haut conseil de la santé publique*

L'amélioration de l'état nutritionnel de la population constitue un enjeu majeur pour les politiques de santé publique menées en France, en Europe et dans le monde. Lancé en 2001, le Programme national nutrition santé (PNNS) est un plan de santé publique visant à améliorer l'état de santé de la population en agissant sur l'un de ses déterminants majeurs : la nutrition. Pour le PNNS, la nutrition s'entend comme l'équilibre entre les apports liés à l'alimentation et les dépenses occasionnées par l'activité physique. Pour répondre à cet enjeu d'aujourd'hui, les 56 actions du PNNS visent à atteindre en 5 ans les objectifs de santé définis par le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) portant notamment sur le statut nutritionnel des enfants et des adultes et les recommandations en matière d'alimentation et d'activité physique. En particulier de :

- Diminuer de 15% l'obésité et stabiliser le surpoids chez les adultes ;
- Diminuer de 20% le surpoids et de l'obésité chez les enfants et les adolescents ;
- Réduire le pourcentage de personnes âgées dénutries vivant à domicile ou en institution de 30 % au moins pour les plus de 80 ans.

Le PNNS s'appuie sur une analyse de la situation nutritionnelle de la population française et de son évolution, telle qu'elle ressort des études récentes, comme les études INCA3 et Esteban mises en œuvre respectivement par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et Santé publique France (SpF). Plusieurs paramètres ont été pris en compte : les références nutritionnelles pour la population (RNP), la biodisponibilité des nutriments, les liens entre consommation de divers groupes d'aliments et le risque de maladies chroniques, les habitudes alimentaires de la population française et le risque lié à l'exposition aux contaminants alimentaires.

Le PNNS a également pour but de donner la priorité à la réduction des inégalités sociales de santé afin de promouvoir notamment une alimentation et une activité physique favorables à un état nutritionnel et un état de santé optimaux.

Le site [manger.bouger.fr](http://manger.bouger.fr) est par ailleurs le vecteur qui assure la communication et transparence sur toutes ces recommandations.

Dans cette logique, le PNNS garantit une transversalité avec une articulation autour de nombreux programmes engagés dans le développement durable (PNSE, plan ecophyto, plan bio diversité, programme ambition bio notamment, stratégie nationale bas-carbone).

*Le Programme national pour l'alimentation (PNA) : un programme au croisement de différentes politiques publiques relatives à la préservation de la santé, à l'environnement et à la transition agroécologique*

Le PNA détermine les objectifs de la politique de l'alimentation mentionnée au 1° du I de l'article L1 du code rural et de la pêche maritime. Il est structuré selon trois axes thématiques : la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse et la lutte contre le gaspillage alimentaire, et deux axes transversaux : les projets alimentaires territoriaux et la restauration collective.

Il combine à la fois l'ambition de développer des actions structurantes à l'échelle nationale, en particulier par la mise en œuvre de dispositions clefs de la loi EGALIM et de susciter une appropriation locale des enjeux alimentaires, notamment à travers les projets primés par l'appel à projets annuel lancé dans le cadre du PNA. De ce point de vue, le PNA maintient le cap de l'émergence de démarches issues des territoires, adaptées aux besoins locaux et contribuant aux objectifs nationaux.

L'atteinte des objectifs de lutte contre le changement climatique est intrinsèque aux nombreuses actions portées par le PNA, que ce soit par la lutte contre le gaspillage alimentaire, la promotion d'une alimentation durable dans la restauration collective ou la sensibilisation des jeunes générations aux enjeux environnementaux de l'alimentation, actions portées au niveau national et déclinées dans les territoires notamment au travers des Projets alimentaires territoriaux (PAT). C'est une composante fondamentale du 3ème PNA.

Au croisement de différentes politiques publiques relatives à la préservation de la santé, à l'environnement et à la transition agroécologique, le PNA 3 est nécessairement complémentaire de nombreux autres plans. Il est plus spécifiquement articulé avec le nouveau Programme national nutrition santé (PNNS) 2019-2023 qui fixe les objectifs, principes et orientations de la politique nutritionnelle.

Le PNA et le PNNS sont les deux principaux outils de la politique nationale de l'alimentation et de la nutrition portée par le gouvernement pour 2019-2023. Ils font l'objet d'un document de présentation commun dévoilé lors du Comité Interministériel de la Santé du 25 mars 2019 : le programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN).

Le PNAN se compose de deux plans phares, le PNA et le PNNS, en articulation avec d'autres plans, en particulier dans le domaine environnemental et s'agissant de la réduction des pathologies en lien avec l'alimentation et l'activité physique. Le PNAN contribue à promouvoir

des choix alimentaires favorables pour la santé et respectueux de l'environnement et réduire les inégalités d'accès à une alimentation de qualité et durable.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN) qui porte la politique nationale de l'alimentation et de la nutrition du gouvernement pour 2019-2023 a été annoncé lors du Comité Interministériel de la Santé du 25 mars 2019. Pour cela, il s'appuie sur les deux programmes :

- Le Programme national nutrition santé (PNNS 4), inscrit dans le code de la santé publique qui fixe la politique nutritionnelle française. Son objectif général est d'améliorer l'état de santé de la population par l'alimentation et l'activité physique.

- Le Programme national pour l'alimentation (PNA 3), inscrit dans le code rural et de la pêche maritime, qui porte la politique de l'alimentation et a pour finalités d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique.

Le PNAN ne dispose à ce jour d'aucune base légale ni réglementaire.

De fait, il est nécessaire de légiférer afin d'inscrire le PNAN qui porte des programmes inscrits dans deux codes.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La Convention Citoyenne pour le Climat fait le constat que les citoyens, par leur mode de consommation, ont un impact direct sur les émissions de gaz à effet de serre liées à la production agricole. Avec les émissions de méthane dues aux fermentations entériques, aux déjections d'élevage et en comptant les émissions de protoxyde d'azote liées aux cultures destinées aux animaux, la viande et les produits laitiers totalisent 85 % de l'empreinte gaz à effet de serre de notre alimentation au stade agricole.

Ainsi, la Convention propose d'inclure une "dimension climat" dans le Programme national nutrition santé (PNNS). L'ajout de ce mot « climat » après les mots « plan national nutrition

santé » reviendrait seulement à ajouter un point sur le climat, au sein du PNNS, soit : « l'éducation, l'information et l'orientation de la population, notamment par le biais de recommandations, vers une alimentation moins émettrice de gaz à effet serre conformément aux objectifs fixés par la stratégie nationale bas-carbone ; ». Or, le titre laisserait penser que le climat devrait être pris en compte dans l'ensemble du plan au même titre que la santé. Néanmoins, inversement, tel que susmentionné, le PNA contribue à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique.

### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option privilégiée est de raccrocher le volet climatique au PNAN. Il y a en effet de la cohérence à ajouter la notion de durabilité au niveau du PNAN pour en faire la politique du gouvernement en termes d'alimentation durable et de nutrition en conservant les objectifs propres à chacun des plans, avec une symétrie systématique. A ce jour, le PNAN ne figure dans aucun code. Il est proposé de codifier le PNAN au sein du code rural et de la pêche maritime (CRPM) en y ajoutant la dimension climat (le C) tout en insérant une mention dans le code de santé publique avec renvoi au CRPM.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée modifie l'articles L. 1 du code rural et de la pêche maritime et l'article L. 3231-1 du code de la santé publique.

### **4.2. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure concourt à l'orientation NAT-1 de la stratégie nationale bas-carbone : assurer la cohérence de l'ensemble des politiques publiques nationales avec la stratégie nationale bas-carbone. Son impact n'est pas directement quantifiable sur les émissions de gaz à effet de serre.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Consultation facultative : Conseil National de l'Alimentation (CNA).

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition s'applique dès l'entrée en vigueur de la loi. L'intention du Gouvernement est de modifier le PNAN à son échéance (2023).

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La disposition s'applique sur le territoire national.

## CHAPITRE II – DÉVELOPPER L'AGROÉCOLOGIE

### SECTION 1 – DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION

**Articles 62 et 63– Redevance sur les engrais minéraux pour atteindre l'objectif de réduction de 13% des émissions d'ammoniac en 2030 par rapport à 2005 et l'objectif de réduction de 15% des émissions de protoxyde d'azote en 2030 par rapport à 2015**

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'azote est un élément nutritif essentiel pour la croissance des plantes. C'est donc un élément essentiel pour l'agriculture.

Le cycle de l'azote est un cycle biogéochimique complexe. L'azote subit de multiples transformations dans l'air, l'eau et le sol. L'azote peut être présent dans le sol sous forme organique, sa forme majoritaire (détritus végétaux ou animaux en décomposition, animaux du sol, micro-organismes etc.) ou sous forme minérale (nitrate  $\text{NO}_3^-$ , ammonium  $\text{NH}_4^+$ , ammoniac  $\text{NH}_3$ , urée  $\text{CO}(\text{NH}_2)_2$ ).

La gestion agronomique de l'azote consiste à équilibrer au mieux les besoins des plantes cultivées et les différentes fournitures d'azote dont elles peuvent bénéficier au cours des différentes phases de leur développement. Un déficit en azote peut amoindrir la fertilité du sol et les rendements, voire la qualité du produit. À l'opposé, un excédent d'azote au-delà des besoins immédiats des cultures, est source d'inefficacité économique ainsi que de pollutions de différentes natures et à plusieurs échelles.

Les émissions d'azote sous forme minérale dans l'environnement sont préjudiciables à de nombreux titres. Il y a en particulier des pertes vers l'atmosphère, avec des impacts sur le réchauffement global de l'atmosphère (protoxyde d'azote,  $\text{N}_2\text{O}$ ) mais aussi sur la qualité de l'air (oxydes d'azote  $\text{NO}_x$  et surtout ammoniac  $\text{NH}_3$ , polluants atmosphériques et précurseurs de particules fines qui contribuent à l'aggravation du risque de pics de pollution).

La France a des objectifs de réduction sur les émissions de protoxyde d'azote et sur les émissions d'ammoniac.

Concernant les émissions de N<sub>2</sub>O, les processus biogéochimiques du sol à l'origine des émissions s'inscrivent dans une temporalité longue. La tendance (plutôt à la baisse) des émissions ne permet pas de statuer sur le respect ou non des objectifs de réduction de la France.

Concernant les émissions en ammoniac, la volatilisation s'effectue presque immédiatement et dépend des facteurs d'émissions des engrais minéraux épandus. La volatilisation par tonne d'azote épandue est 7,5 fois plus forte pour l'urée que pour l'ammonitrate, et 4 fois plus forte pour les solutions azotées que pour l'ammonitrate, ce qui conduit à un risque de sur-fertilisation pour compenser les pertes dans l'air. Ainsi pour une même quantité d'azote épandue, l'ammonitrate émettra moins d'ammoniac que l'urée. Or les engrais minéraux les plus émetteurs sont aussi les moins chers à la tonne d'azote. Il y a un risque important de non-respect des objectifs de réduction d'ammoniac : sur la base des émissions déclarées 2018, la France aurait dû réduire de 10% en 2 ans ses émissions de NH<sub>3</sub> pour atteindre le niveau autorisé 2020-2029 par la directive NEC (cf. Adoption of Second Clean Air Outlook and Save the Date for NEC Expert Group Meeting on 11 February 2021).

De nombreux instruments de politique publique encadrant l'usage des engrais en agriculture existent déjà : l'ensemble de la déclinaison de la réglementation nitrates, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) réduite pour les engrais utilisables en agriculture biologique, des plans et stratégies d'actions déjà en place (SNBC, volet agricole de feuille de route économie circulaire, plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques) ...

La mise en œuvre d'une redevance (par exemple extension de la redevance pour pollution diffuse) selon les trajectoires de NH<sub>3</sub> ou N<sub>2</sub>O se justifie par l'inefficacité des politiques et mesures mise en œuvre jusqu'à présent pour réduire les surplus azotés (qui stagnent depuis 10 ans) et leurs conséquences environnementales majeures : acidification des sols, dégradation de la qualité des eaux de surface et souterraines (70% de la SAU est classée en zone vulnérable dans le cadre de la directive nitrates), impacts sur la qualité de l'air (30% des émissions nationales d'ammoniac sont issues des apports d'engrais et d'amendements minéraux), la biodiversité, contribution au réchauffement global), etc. Afin de tenir compte des différences de facteurs d'émission, des taux différents seraient appliqués aux types d'engrais (ammonitrates, solutions azotés et urée).

Une redevance pour pollution diffuse (article L. 213-10-8 du code de l'environnement) est une redevance assise sur la quantité de substances actives contenues dans les produits phytopharmaceutiques. Les assujettis sont les utilisateurs finaux, mais la redevance est perçue lors de la vente chez les distributeurs. Les taux pratiqués dépendent de la dangerosité intrinsèque de la substance active, pour la santé et l'environnement.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel estime que « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs » (décision 2009-599 DC du 29 décembre 2009 précitée).

## 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La définition des trajectoires annuelles des émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac permet de décliner les objectifs de la France sur ces 2 polluants :

- la fertilisation azotée est à l'origine de 42% des émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture (87 MTCO<sub>2</sub>eq en 2017), car le surplus d'azote non consommé par la plante retourne à l'atmosphère sous forme principalement de N<sub>2</sub>O (celui-ci ayant un pouvoir de réchauffement 298 fois supérieur à celui du CO<sub>2</sub>). Afin de respecter l'engagement de la France de parvenir à la neutralité carbone sur son territoire en 2050, les émissions du secteur de l'agriculture devront être divisées par 2 à cet horizon, ce qui impose une diminution des émissions de protoxyde d'azote de 15% en 2030 par rapport à 2015 et de 45 % en 2050. Au regard des dernières années, les émissions N<sub>2</sub>O agricoles enregistrent une légère baisse, sans assurer une dynamique de baisse de long terme.
- la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE<sup>176</sup> fixe des objectifs de réduction des émissions, en particulier d'ammoniac, à atteindre dès 2020 et renforcés pour 2030. La France doit réduire ses émissions d'ammoniac de 4% en 2020 et 13% à l'horizon 2030 par rapport à 2005. Les émissions d'ammoniac en France sont relativement stables et sont même à la hausse si on ne regarde que les engrais minéraux (+4,9% entre 2005 et 2028), contrairement aux autres polluants atmosphériques, et exposent la France à l'initiation d'un contentieux au plan communautaire en 2022. D'après une étude réalisée par le CITEPA en 2018, limiter l'utilisation et la progression

---

<sup>176</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.344.01.0001.01.FRA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.344.01.0001.01.FRA)

des formes d'engrais les plus émissives est le seul scénario permettant de respecter les objectifs de réduction.

Dès le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant deux années consécutives au cours desquelles les objectifs annuels de réduction définis par décret n'ont pas été tenus et sous réserve de l'absence de dispositions équivalentes dans le droit de l'Union, la mise en place d'une redevance différenciée sur les engrais azotés minéraux sera envisagée. Un rapport du Gouvernement analysera les conditions, notamment de taux et d'assiette, dans lesquelles celle-ci serait instaurée sur le territoire national afin de permettre une mise en conformité rapide à la trajectoire de réduction de ces émissions.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif de la mesure est de dissuader l'emploi des engrais minéraux de synthèse dans le but de respecter les objectifs de la France en termes de réduction de la pollution et de lutte contre le réchauffement climatique.

En cas de non-respect de ces objectifs déclinés annuellement, la taxation des engrais constituerait un levier complémentaire à activer. En accroissant le prix relatif des engrais, une redevance serait susceptible d'orienter les comportements non seulement vers des pratiques économes en intrants mais aussi vers la transition vers l'agroécologie, offrant ainsi de multiples co-bénéfices pour l'eau, le climat, la biodiversité, la qualité de l'air ainsi qu'en termes d'autonomie protéique ou de résilience des exploitations agricoles. Les solutions agronomiques permettant une réduction de l'utilisation d'engrais de synthèse et une transition des agrosystèmes existent (substitution par les engrais organiques et surtout par l'azote d'origine symbiotique – légumineuses, développement d'itinéraires techniques à bas niveau d'intrants) et font l'objet de divers soutiens publics, nationaux ou européens.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

Plusieurs options sont envisageables afin de modifier la décision d'achat des agriculteurs sans alourdir les prélèvements sur le secteur agricole. Elles ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

#### **1.2.1. OPTION : CERTIFICATS DE RÉDUCTION D'ÉMISSIONS D'AMMONIAC**

Sur le modèle des certificats d'économies d'énergie (CEE) ou des certificats d'économies de produits phytopharmaceutiques (CEPP), mettre en place des certificats de réduction d'émissions d'ammoniac.

Le dispositif reposerait sur la mise en œuvre d'actions concourant à la réduction des émissions d'ammoniac. Il vise à renforcer le rôle des distributeurs d'engrais sans faire porter de taxes supplémentaires sur les agriculteurs.

L'obligation serait répartie entre les types de fertilisants en fonction de la part de volatilisation d'ammoniac des engrais azotés vendus.

#### **1.2.2. PROPOSITION D'UNE REDEVANCE POUR POLLUTION DIFFUSE**

La convention citoyenne pour le climat a proposé dans sa mesure SN 2.1.3 la mise en place d'une redevance pour pollution diffuse dans le cadre de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement. Elle propose ainsi que les personnes qui acquièrent des engrais minéraux azotés y sont assujetties, sur la base de la quantité d'azote contenue dans les produits.

En prévoyant un taux unique quelle que soit le type d'engrais et alors que l'impact environnemental des engrais minéraux dépend de sa forme, au regard de leur pouvoir de volatilisation, cette option ne permet pas de donner les bons signaux aux agriculteurs.

#### **1.2.3. PROPOSITION D'UNE REDEVANCE SELON L'ÉMISSIVITÉ DES ENGRAIS MINÉRAUX**

Instaurer une taxation fonction de la tonne de  $\text{NH}_3$  émise par tonne d'azote minéral acheté. Afin de tenir compte des différences de facteurs d'émission, des taux différents sont appliqués aux types d'engrais (ammonitrates, solutions azotés et urée).

Un taux de 1500 € par tonne  $\text{NH}_3$  émis permet de déterminer des taux en € par tonne d'azote différenciés pour les différents types d'engrais en fonction de leur facteur d'émission :

Type d'engrais	Taux € par tonne N achetée
Ammonitrates	30 €
Solutions azotées	120 €
Urée	225 €

Cette redevance permettrait de donner un signal économique fort. Elle présenterait un rendement de 191 M€, sur la base des volumes achetés en 2018.

Il s'agirait d'une extension aux engrais minéraux de synthèse de la redevance pour pollution diffuse perçue par les agences de l'eau, tel que préconisée par le rapport IGF-CGEDD d'avril 2018 sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité. Une redevance pour pollution diffuse (L. 213-10-8 du code de l'environnement) est une redevance assise sur la quantité de substances actives contenues dans les produits phytopharmaceutiques. Les assujettis sont les utilisateurs finaux, mais la redevance est perçue lors de la vente chez les distributeurs. Les taux pratiqués dépendent de la dangerosité intrinsèque de la substance active, pour la santé et l'environnement

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Il est proposé de définir une trajectoire annuelle de réduction des émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac du secteur agricole jusqu'en 2030. Il s'agit de définir l'objectif de réduction de 15% des émissions de protoxyde d'azote en 2030 par rapport à 2015 et 13 % des émissions d'ammoniac en 2030 par rapport à 2005, que les trajectoires annuelles, qui seront établies par décret, devront permettre d'atteindre.

Dès le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant deux années consécutives au cours desquelles les objectifs annuels de réduction définis par décret n'ont pas été tenus, et à défaut d'une taxation des engrais azotés minéraux mise en place au niveau européen la mise en place d'une redevance différenciée sur les engrais azotés minéraux sera envisagée. Un rapport analysant les conditions, notamment de taux et d'assiette, dans lesquelles celle-ci serait instaurée sur le territoire national afin de permettre une mise en conformité rapide à la trajectoire de réduction de ces émissions sera remis par le Gouvernement au Parlement.

Il n'y a pas de difficulté constitutionnelle de principe avec l'instauration d'une taxe sur les engrais azotés visant à décourager leur usage dans un objectif, de valeur constitutionnelle, de protection de l'environnement.

L'exclusion des engrais azotés organiques est justifiée par une différence de situation et un motif d'intérêt général en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur.

Les engrais organiques présentent la particularité d'être issus du recyclage de substances polluantes préexistantes. Le recours aux engrais organiques présente donc un intérêt en matière d'économie circulaire dans le sens où ils n'apportent pas une pollution nette (contrairement aux engrais de synthèse) mais une pollution qui aurait de toute façon prévalu, avec ou sans épandage (que ce soit en matière de qualité de l'air avec les émissions d'ammoniac ou de GES avec les émissions de protoxyde d'azote). En d'autres termes, il est cohérent, au regard de l'objectif de protection de l'environnement qu'elle poursuit, que la taxe visant à décourager l'usage des engrais azotés s'attache à ne pas décourager ce faisant l'usage d'engrais organiques qui contribue également à la protection de l'environnement, en optimisant une pollution préexistante.

La différenciation entre les engrais se ferait selon leur facteur d'émissions d'ammoniac.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure proposée ne modifie aucun texte législatif, au regard de sa nature programmatique.

Toutefois, en accord avec la proposition de la Convention citoyenne pour le climat, la solution avancée consisterait à envisager d'adosser à partir de 2025, sur la redevance pour pollutions diffuses, établie à l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement et perçue par les agences de l'eau sur la vente des produits phytosanitaires, une taxation sur la vente d'engrais azotés de synthèse comportant de l'azote minéral dont l'impact en terme de pollution est partagé entre pollution de l'air, de l'eau et des écosystèmes.

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

La mesure envisagée est conforme au droit de l'Union européenne et notamment à la directive (UE) 2016/2284 du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques qui fixe des objectifs de réduction des émissions, en particulier d'ammoniac, à atteindre dès 2020 et renforcés pour 2030. Ces objectifs nécessitent

la mise en place d'actions additionnelles fortes pour les atteindre. En effet, la France s'est engagée dans la transposition de cette directive à diminuer les émissions d'ammoniac de 13 % entre 2005 et 2030 (avec un objectif intermédiaire de - 4% en 2020). Actuellement, ces émissions ne sont pas sur la trajectoire pour respecter les objectifs de 2020 (- 2% en 2018). Le secteur de l'agriculture/sylviculture représente, en 2018, 94% des émissions d'ammoniac dans l'air. En France, les émissions de NH<sub>3</sub> par habitant sont supérieures à la moyenne européenne (10 kg/hab./an vs environ 7 kg/hab./an en Europe).

Dans le cadre du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques et conformément à la directive (UE) 2016/2284 du 14 décembre 2016 dite NEC, un guide des bonnes pratiques agricoles pour l'amélioration de la qualité de l'air a été établi. Il liste notamment la substitution de l'urée granulée ou de la solution azotée par des engrais moins émissifs. La proposition de taxation modulée peut donc être associée à cette démarche.

Enfin, la gestion durable des nutriments fait partie des priorités du Pacte Vert de la Commission européenne, qui prévoit la mise en place en 2022 d'un plan d'actions à l'échelle européenne dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies « Farm to Fork » et « Biodiversité » qui ont fixé l'objectif de réduire de 50 % les pertes dans l'environnement induits par les apports de fertilisants en excès.

Ce niveau d'intervention à l'échelle européenne pourrait permettre de réinterroger la réglementation nitrates et envisager la mise en place de nouvelles mesures s'appliquant à l'ensemble des Etats Membres, limitant ainsi les risques de distorsion de concurrence entre les agricultures des pays de l'Union européenne.

L'introduction de la redevance au niveau national, associée à un fort soutien à de nouvelles pratiques culturales, pourrait constituer un argument pour convaincre les partenaires européens de rejoindre cette approche.

#### **4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES**

Le coût d'achat des engrais enregistre des fluctuations saisonnières et varie selon les régions en France. Il est estimé que les engrais minéraux, utilisés de façon plus ou moins importante selon les cultures, constituent entre 2% pour la viticulture et 15 % du chiffre d'affaires des exploitants agricoles en grandes cultures, particulièrement consommatrices d'azote minéral.

Il est prévu une trajectoire de baisse volontaire. Cela représente plutôt une économie pour les entreprises.

A contrario, lors de la mise en œuvre de la redevance proposée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, plusieurs pistes pourront être envisagées pour limiter l'impact économique :

- supprimer la redevance aux agences de l'eau pour pollution des élevages.
- flécher les recettes vers des « chèques éco-agriculture » en faveur de l'acquisition de matériels agricoles moins émissifs et/ou plus précis
- abonder une mesure dédiée à la qualité de l'air au niveau des plans de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles dans le cadre des programmes régionaux de développement rural.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Adosser cette taxation sur une redevance existante, la redevance pour pollutions diffuses, réduirait de façon conséquente les coûts de collecte des données, notamment du fait qu'une partie importante des distributeurs de phytosanitaires sont également distributeurs d'engrais et d'autant plus que celle-ci est mutualisée entre les agences de l'eau.

#### **4.4. IMPACTS SOCIAUX**

Il faut noter également les impacts socio-économiques positifs d'une réduction des émissions d'ammoniac et partant de l'amélioration de la qualité de l'air. En effet, dans un rapport publié en 2015, le Sénat chiffrait le coût annuel de l'inaction en matière de pollution atmosphérique à 100 milliards d'euros annuels<sup>177</sup>.

#### **4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

L'optimisation de la fertilisation diminue la disponibilité en azote pour les bio agresseurs ainsi que la sensibilité des cultures à leurs attaques. Elle entre ainsi en synergie avec les objectifs d'économies de produits phytopharmaceutiques.

##### Impacts sur le climat :

La fertilisation azotée est à l'origine de 37% des émissions de N<sub>2</sub>O de l'agriculture (35,6 MTCO<sub>2e</sub> en 2019) car le surplus d'azote non consommé par la plante retourne à l'atmosphère sous forme principalement de N<sub>2</sub>o (celui-ci ayant un pouvoir de réchauffement 298 fois

---

<sup>177</sup> [http://www.senat.fr/commission/enquete/cout\\_economique\\_et\\_financier\\_de\\_la\\_pollution\\_de\\_lair.html](http://www.senat.fr/commission/enquete/cout_economique_et_financier_de_la_pollution_de_lair.html)

supérieur à celui du CO<sub>2</sub>). Afin de respecter l'engagement de la France de parvenir à la neutralité carbone sur son territoire en 2050, les émissions du secteur de l'agriculture devront être divisées par 2 à cet horizon, ce qui impose une diminution des émissions de protoxyde d'azote de 15% en 2030 et de 45 % en 2050. Le principal levier de réduction de ses émissions est l'amélioration de la gestion du cycle de l'azote.

Cette mesure permet de concourir à la mise en œuvre de l'orientation A-1 de la SNBC "Réduire les émissions directes et indirectes de N<sub>2</sub>O et CH<sub>4</sub>, en s'appuyant sur l'agroécologie et l'agriculture de précision", les émissions de N<sub>2</sub>O associées aux engrais et amendements minéraux représentant 30% des émissions de N<sub>2</sub>O du secteur agricole en 2019.

Le respect de la trajectoire de réduction des émissions de N<sub>2</sub>O du secteur agricole de la SNBC permettrait de réduire les émissions annuelles de 4,1MtCO<sub>2</sub>eq/an (31,5MtCO<sub>2</sub>eq en 2030 contre 35,6 en 2019), ce qui constitue la fourchette haute de l'évaluation. Il n'est toutefois pas certain que la taxe soit in fine mise en place (impact 0MtCO<sub>2</sub> si ce n'était pas le cas constituant la borne basse de l'évaluation), et que sa mise en place (en fonction du niveau de taxe choisi), permettra d'atteindre le budget N<sub>2</sub>O du secteur agricole. L'hypothèse centrale retenue consiste en une stabilité des émissions jusqu'en 2025 en l'absence de taxe, puis une trajectoire de décrue sur la période 2025-2030 sur le rythme SNBC, ce qui réduirait les émissions de 2,1MtCO<sub>2</sub>eq/an en 2030 [0 ; 4,1].

#### Impacts sur la qualité de l'air :

Il y a également des pertes vers l'atmosphère, avec des impacts sur le réchauffement global de l'atmosphère (protoxyde d'azote, N<sub>2</sub>O) mais aussi sur la qualité de l'air (oxydes d'azote NOX et surtout ammoniac NH<sub>3</sub>, précurseurs de particules fines qui contribuent à l'aggravation du risque de pics de pollution).

La qualité de l'air est un enjeu sanitaire majeur. L'Agence nationale de santé publique a estimé que la pollution atmosphérique est responsable de 48 000 décès prématurés par an en France (troisième cause de mortalité derrière le tabac et l'alcool). La directive (UE) 2016/2284 du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques fixe des objectifs de réduction des émissions, en particulier d'ammoniac, à atteindre dès 2020 et renforcés pour 2030. Ces objectifs nécessitent la mise en place d'actions additionnelles fortes pour les atteindre. En effet, la France s'est engagée dans cette directive à diminuer les émissions d'ammoniac de 13 % entre 2005 et 2030. Actuellement, ces émissions ne sont pas sur la trajectoire pour respecter les objectifs de 2020 (- 2% en 2018 pour un objectif 2020 de - 4%, et hausse de 4,9% sur le seul poste des engrais minéraux). Le secteur de l'agriculture/sylviculture représente, en 2018, 94% des émissions d'ammoniac dans l'air. Les principaux postes contribuant aux émissions sont en premier lieu l'apport d'engrais et d'amendements minéraux (30% des émissions du secteur).

Dans le cadre du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) et conformément à la directive (UE) 2016/2284 du 14 décembre 2016 dite NEC, un guide des bonnes pratiques agricoles pour l'amélioration de la qualité de l'air a été établi. Il liste notamment la substitution de l'urée granulée ou de la solution azotée par des engrais moins émissifs. La proposition de taxation modulée peut donc être associée à cette démarche. Pour rappel, dans le cadre des études préalables au PREPA, la substitution de l'urée était l'une des mesures présentant le meilleur ratio coût/efficacité.

#### Impacts sur la qualité des eaux :

Les rejets dans l'environnement les plus connus sont les rejets sous forme de nitrates qui sont entraînés dans les eaux, de surface et souterraines, engendrant des pollutions. Ainsi, les eaux de surface subissent dans certains endroits des phénomènes d'eutrophisation lorsque l'azote est en excès (phénomène des marées vertes sur les littoraux, eutrophisation des lacs par exemple). Les nitrates sont un polluant majeur des eaux souterraines, dans lesquelles il est très répandu. La pollution par les nitrates engendre également des coûts importants pour fabriquer de l'eau potable, notamment à partir des eaux souterraines, voire l'abandon de certaines ressources lorsque la pollution est trop importante

#### Impacts sur la biodiversité :

Les impacts sur la biodiversité des engrais de synthèse azotés sont également majeurs. L'utilisation de ces engrais s'est traduite par une augmentation de la fertilisation entraînant une disparition des espèces adaptées aux milieux pauvres en nutriments (par exemple les messicoles) et le remplacement d'espèces spécialistes par des espèces généralistes. La fertilisation minérale azotée apparaît comme un des principaux facteurs responsables de la baisse de la richesse spécifique (plantes, insectes, organismes du sol) dans les parcelles, en particulier dans les prairies, mais aussi dans les bordures adjacentes. Elle réduit donc les services écosystémiques susceptibles d'être rendus par les milieux agricoles notamment du fait de son effet négatif sur les symbioses du sol contrairement à la fertilisation organique qui favorise la fertilité et la stabilité du sol voire la séquestration du carbone.

Au-delà de ces effets à la parcelle agricole, l'accroissement de la fertilisation minérale a des effets sur l'ensemble des écosystèmes terrestres et aquatiques en raison de la volatilisation puis du re-dépôt dans les milieux de l'ammoniac : eutrophisation, remplacement d'espèces végétales patrimoniales par des espèces plus nitrophiles, pluies acides, etc.

La mesure fixe un objectif chiffré de réduction des émissions de N<sub>2</sub>O et de NH<sub>3</sub> du secteur agricole, en cohérence avec les objectifs nationaux (- 13% d'émissions d'ammoniac en 2030 par rapport à 2005). Si ces objectifs ne sont pas tenus, à partir de 2024, le Gouvernement proposera une redevance à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025 sur les engrais minéraux azotés avec

différenciation du taux selon la forme de l'engrais minéral azoté. Cette redevance remplira un double objectif

- rendre les engrais minéraux les moins émissifs d'ammoniac plus compétitifs que les engrais minéraux les plus émissifs d'ammoniac et ainsi favoriser un effet de substitutions ;
- favoriser l'utilisation d'engrais organiques, non visés par la redevance.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition entre en vigueur dès la publication de la loi au Journal officiel de la République française.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La disposition s'applique sur le territoire national, y compris en outre-mer pour les collectivités citées aux articles 73 et 74 de la Constitution.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret définira les trajectoires de réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote.

Dès le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant deux années consécutives au cours desquelles les objectifs annuels de réduction définis par décret n'ont pas été tenus, le Gouvernement présente au Parlement un rapport analysant les conditions, notamment de taux et d'assiette, dans lesquelles

une redevance sur les engrais minéraux serait instaurée sur le territoire national afin de permettre une mise en conformité rapide à la trajectoire de réduction de ces émissions.

## SECTION 2 – AUTRES DISPOSITIONS

### **Article 64 – Révision de l'article 59 du Code des Douanes pour un partage des données sur la déforestation importée – Mesure SN2.1.5**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La France a adopté une stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI) le 14 novembre 2018, afin de garantir des chaînes d'approvisionnement durables d'ici à 2030 pour le soja, l'huile de palme, le cacao, l'hévéa, le bœuf et ses coproduits, et le bois et ses produits dérivés.

Cette stratégie prévoit notamment un plan protéines végétal national et un dispositif d'alerte visant à freiner les importations dont la production pourrait susciter des phénomènes de déforestation, préjudiciables à la lutte contre l'effet de serre. La mise en œuvre de la SNDI rencontre des limites de nature législative, qu'il est proposé de traiter par la présente disposition. En effet, la mesure 16-1 de l'objectif 16 de la Stratégie Nationale de lutte contre la Déforestation Importée (SNDI) prévoit l'élaboration d'une plateforme comportant un mécanisme d'alerte à destination des entreprises, lequel « s'appuiera notamment sur les données d'importation françaises issues des douanes et du suivi satellitaire du couvert forestier dans l'objectif d'identifier des phénomènes de déforestation dans des zones d'approvisionnement. »

La mise en place de la plateforme, et de son mécanisme d'alerte, a été confiée au Ministère de la Transition écologique (MTE) qui a pour cela besoin d'un transfert de données d'importations françaises de la part des douanes. Ces données permettront d'alimenter le système de suivi des importations et le mécanisme d'alerte sur les risques, comme prévu par la SNDI. Un croisement des données douanières avec les données satellitaires de suivi du couvert forestier dans les pays producteurs permettra d'identifier les importations à risque arrivant dans les ports français et les acteurs associés. Le mécanisme d'alerte vise ainsi à inciter les entreprises à limiter voire arrêter leurs importations de soja issues de conversion des écosystèmes.

Or, l'article 59 bis du Code des douanes stipule : « Sont tenus au secret professionnel, dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, les agents des douanes ainsi que toutes personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou de leurs attributions à

exercer à quelque titre que ce soit des fonctions à l'administration centrale ou dans les services extérieurs des douanes ou à intervenir dans l'application de la législation des douanes. »

Au regard de ce texte et de la nature des informations douanières requises pour la mise en place du mécanisme d'alerte prévu par la SNDI, il est aujourd'hui impossible pour les services douaniers français de transmettre ces informations aux agents du MTE en charge de la mise en œuvre de la SNDI. Il y a donc un besoin d'adaptation législative permettant l'ouverture de canaux de communication de ces données entre les services douaniers et des agents du MTE spécifiquement désignés à cet effet, tout en garantissant la confidentialité desdites informations transmises.

## **1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

L'article 59 undecies du Code des douanes prévoit déjà un système de communication d'informations semblable à celui envisagé par la disposition présentée ici, en autorisant la communication entre les agents chargés de la mise en œuvre de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et des règlements de l'Union Européenne correspondants, et les agents des services douaniers, de renseignements et documents utiles à la lutte contre la fraude dans ce domaine. Modifié par la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dite "Biodiversité", les agents chargés de la CITES se trouvaient confrontés aux mêmes difficultés légales de communication d'informations vis-à-vis des agents des Douanes.

Un tel mécanisme existe donc déjà et pourrait être envisagé de la même manière dans le domaine de la lutte contre la déforestation importée, conformément aux dispositions de la Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le secret professionnel auquel les douanes sont tenues par l'article 59 bis du Code des douanes les empêche de transmettre les données d'importations françaises à d'autres services de l'administration, et donc au Ministère de la Transition écologique (MTE) pour identifier les importations de zones à risque de déforestation dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la déforestation. Pour remédier à ce frein, il est donc nécessaire de modifier cet article.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La réforme a pour objectif de permettre aux douanes le transfert de données d'importations françaises aux agents du Ministère de la Transition écologique en charge de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de lutte contre la Déforestation Importée adoptée en novembre 2018 et dont la mesure 16-1 vise à s'appuyer « notamment sur les données d'importation françaises issues des douanes et du suivi satellitaire du couvert forestier dans l'objectif d'identifier des phénomènes de déforestation dans des zones d'approvisionnement. » et ainsi mettre en place un mécanisme d'alerte sur les importations à risque auprès des importateurs et distributeurs concernés.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La Convention citoyenne pour le Climat (CCC) porte la mesure 2.1.5 d'inscription dans la loi et le PSN (plan stratégique national de la PAC) : Aider à la structuration de la filière des protéagineux (augmentation de l'autonomie du cheptel animal français, 100% d'autonomie pour l'alimentation humaine en protéines végétales, accroissement de la diversification des cultures dans la PAC, mise en œuvre du Plan Protéines Végétales national).

La stratégie nationale de la déforestation importée (SNDI), d'ailleurs elle-même visée par la mesure SN 2.4.2 de la CCC, vise en particulier à soutenir l'autonomie protéique de la France. La stratégie met en effet en place un dispositif d'alerte visant à freiner les importations de protéines dont la production pourrait susciter des phénomènes de déforestation, ce qui favorisera la production française, qui n'engendre pas de déforestation. Cela est nécessaire en complément des aides en appui à la structuration de la filière. Celle-ci ne pourra pas se structurer dans un contexte de concurrence déloyale due à l'importation de protéines végétales provoquant de la déforestation dans les zones forestières tropicales. Ce dispositif a pour triple objectif de diminuer les conséquences des importations françaises sur la déforestation, de lutter contre le changement climatique et de contribuer à la structuration puis à la consolidation d'une offre nationale en protéines végétales, par la démonstration, auprès des principaux importateurs, de la non durabilité d'une grande partie des importations de protéines végétales actuelles. Ce mécanisme d'alerte doit s'appuyer sur des données d'importation françaises issues des douanes.

Une option possible par rapport au partage des données douanières visé dans ce projet d'article est le dialogue avec les importateurs et distributeurs de cacao, hévéa, huile de palme, soja, viande bovine et bois et produits dérivés pour les encourager à partager avec le ministère de la

transition écologique les données nécessaires à l'analyse des flux de déforestation importée en France.

L'obtention des données d'importation auprès des entreprises directement permettrait au MTE de procéder à une analyse des flux de déforestation importée sans solliciter les douanes en théorie. Les entreprises ont cependant été peu nombreuses à répondre aux sollicitations du MTE sur ce point, et lorsqu'elles l'ont été, ont exprimé le coût supplémentaire que la communication de ces données représenterait pour elles, le temps supplémentaire à y consacrer alors qu'elles procèdent généralement à leur propre analyse de risque, et le fait qu'elles transmettent déjà leurs données d'importation aux douanes françaises.

L'option proposée dans cet article apporterait la garantie de répondre aux besoins de l'administration française dans la mise en œuvre de la mesure 16-1 de la Stratégie Nationale de lutte contre la Déforestation Importée.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Pour répondre à la Convention Citoyenne pour le Climat qui demande à l'Etat de soutenir les filières pour l'autonomie protéique de la France, le gouvernement propose donc de renforcer la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Déforestation Importée (SNDI) grâce à la modification du code des douanes permettant l'accès aux données douanières pour le ministère de la Transition écologique en charge de la SNDI.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Il s'agit d'une modification du code des douanes.

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

L'article proposé ayant trait aux douanes et au droit commercial français, il s'articulerait avec le droit international du commerce de l'OMC, ainsi qu'avec la compétence exclusive de l'Union Européenne en droit commercial. Une réglementation européenne sur la coopération entre Etats

membres pour un partage des données douanières concernant les matières premières présentant un risque de déforestation importée a été suggérée par les services des douanes, et les Conclusions du Conseil Agri-pêche de décembre 2019 ouvrent une brèche pour la mise en place d'un partenariat douanier sur ce sujet. Il faudra porter un projet de règlement européen pour que le partage des données douanières se fasse au niveau européen sur le même modèle que celui proposé dans cette disposition.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

Les entreprises important ou distribuant des matières premières visées par la SNDI (bois et ses coproduits, bœuf et ses dérivés, huile de palme, soja, cacao, et hévéa) recevront des alertes de la part du gouvernement les informant sur leurs importations à risque et les encourageant à revoir leurs chaînes d'approvisionnement afin qu'elles soient dépourvues de toute déforestation importée.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Implication des services des douanes françaises pour mettre en place un système de transfert et de partage des données douanières pertinentes avec le Ministère de la Transition écologique.

#### **4.4. IMPACTS SOCIAUX**

La société civile étant particulièrement attentive aux sujets liés à la déforestation importée, une telle disposition permettant la mise en œuvre d'une mesure phare de la SNDI, reflèterait positivement sur la prise d'engagements de la France dans la SNDI et le Plan Biodiversité, et le travail de suivi de sa mise en œuvre pour enrayer les flux de déforestation importée d'ici à 2030.

#### **4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure permettrait, sur la base des données douanières obtenues et croisées avec la cartographie mondiale des fronts de déforestation, d'alerter les entreprises sur leurs importations qui présentent des risques de déforestation importée, les encourageant ainsi à réorganiser leurs chaînes d'approvisionnement pour enrayer ou du moins limiter leur impact sur la déforestation dans les pays producteurs.

L'étude de Pendrill et al. (2019) estimait pour la France des émissions liées à la déforestation de l'ordre de 12MtCO<sub>2</sub>/an avec une méthode fondée sur les flux de matière, et de 27MtCO<sub>2</sub>/an avec la méthode fondée sur les tables entrée-sortie multirégionales. Cela permet de donner un ordre de grandeur de l'ampleur du phénomène, même si l'étude se réfère à des données de 2010-2014, et ne comptabilise que les émissions de GES liées au changement d'utilisation des terres (celles liées au transport ne sont pas comptabilisées). ¶

Si l'impact de la mesure sur les émissions de GES n'est pas directement quantifiable, elle concourt toutefois à la mise en œuvre de l'orientation Empreinte carbone 1 et 2 de la SNBC, à savoir « Mieux maîtriser le contenu carbone des produits importés », et « Encourager tous les acteurs économiques à une meilleure maîtrise de leur empreinte carbone ». ¶

Cette mesure permettrait en effet, sur la base des données douanières obtenues et croisées avec la cartographie mondiale des fronts de déforestation, d'alerter les entreprises sur leurs importations qui présentent des risques de déforestation importée, les encourageant ainsi à réorganiser leurs chaînes d'approvisionnement pour enrayer ou du moins limiter leur impact sur la déforestation dans les pays producteurs.

Elle répond également aux recommandations du Haut Conseil pour le Climat, qui dans son rapport de 2020 intitulé « Maîtriser l'empreinte carbone de la France » propose de mieux suivre les émissions liées à la déforestation importée par la publication annuelle d'indicateurs dédiés.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition entre en vigueur dès la publication de la loi au Journal officiel de la République française. Elle aurait vocation à être mise en application pendant toute la durée de la Stratégie Nationale de lutte contre la Déforestation Importée, qui vise à enrayer la déforestation importée

en France avant 2030. Elle a vocation à être prolongée au-delà dans la mesure où les instruments mis en place pour suivre ces importations ont vocation à perdurer.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La disposition serait applicable dans toute la France métropolitaine, les collectivités d'outre-mer, ainsi que les départements et régions d'outre-mer, et ce de plein droit conformément aux articles 73 et 74 de la Constitution du 4 octobre 1958.

## **Article 65 – Inscrire dans le code rural et de la pêche maritime, la compatibilité des objectifs de la PAC et du PSN avec les orientations de la SNBC– Mesure SN2.4.2**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

Introduite par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (doit « LTECV »), la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) est la feuille de route de la France pour lutter contre le changement climatique. Elle donne des orientations pour mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité, la transition vers une économie bas-carbone, circulaire et durable. Elle définit une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'à 2050 et fixe des objectifs à court-moyen termes : les budgets carbone.

Elle a deux ambitions : atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 et réduire l'empreinte carbone de la consommation des Français. Les décideurs publics, à l'échelle nationale comme territoriale, doivent la prendre en compte.

Adoptée pour la première fois en 2015, la SNBC a été révisée en 2018-2019, en visant d'atteindre la neutralité carbone en 2050 (ambition rehaussée par rapport à la première SNBC qui visait le facteur 4, soit une réduction de 75 % de ses émissions GES à l'horizon 2050 par rapport à 1990). La nouvelle version de la SNBC et les budgets carbone pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033 ont été adoptés par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone.

Le 1er juin 2018, la Commission européenne a publié trois propositions de règlements européens portant réforme de la Politique agricole commune (PAC) :

- Une proposition de règlement dit « plans stratégiques relevant de la PAC » [COM (2018) 392] établissant les règles pour le soutien apporté à la fois par le FEAGA et le Feader, qui réunit donc les actuels règlements « développement rural », « paiements directs » et une partie de l'actuel règlement « OCM unique » s'agissant des dispositifs sectoriels ;
- Une proposition de règlement dit « horizontal » [COM (2018) 393] fixant les règles de de financement, de gestion (cadre d'audit et de contrôle) et de suivi de la politique agricole commune ;
- Une proposition de règlement dit « Omnibus » [COM (2018) 394] regroupant des modifications des actuels règlements « Organisation Commune de Marché (OCM) Unique » (hors programmes sectoriels), « qualité » et « POSEI ». Ce règlement traite des mesures de gestion du marché et de l'encadrement réglementaire des OCM, ainsi que des aides directes dans les outremer. Il porte donc sur des éléments qui ne sont pas dans le champ d'action du règlement « plans stratégiques PAC ».

Le trilogue entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne se déroulera au cours de la présidence portugaise, au premier semestre 2021. Les règlements devraient donc être adoptés et publiés pendant l'année 2021.

L'architecture de la PAC en deux fonds distincts reste inchangée (premier pilier financé par le FEAGA et second pilier financé par le FEADER et des co-financements nationaux). Néanmoins, dans l'objectif d'améliorer les performances de la PAC, la Commission européenne a proposé que la prochaine PAC soit construite sur un nouveau modèle de mise en œuvre, transversal à ces deux fonds, appuyé sur :

- une planification stratégique de la PAC à l'échelle nationale décrite dans un Plan stratégique national (PSN PAC), axé autour de 9 objectifs spécifiques, couvrant pour la première fois les deux piliers et intégrant 3 grands types d'intervention : les aides directes aux agriculteurs et les programmes de soutien sectoriel (premier pilier) et les aides du développement rural (second pilier) ;
- une nouvelle architecture environnementale de la PAC articulée entre les deux piliers, combinant des outils réglementaires et incitatifs pour les agriculteurs pour rémunérer les pratiques favorables à l'environnement et au climat ou encourager la conversion vers des systèmes plus économes en intrants (notamment les pesticides) et respectueux des ressources naturelles ;
- des interventions communément définies à l'échelle européenne, puis paramétrées au niveau national en fonction des besoins et des objectifs des États membres ;
- un suivi de la performance de la PAC dans les différents États membres, réalisé par la Commission.

A ce stade des négociations européennes relatives à la réforme de la PAC, il est envisagé que le Plan Stratégique National relevant de la PAC entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Pour répondre aux nouveaux défis, et en particulier celui de mieux accompagner les agriculteurs à travers la PAC afin que leur réponse aux attentes sociétales se renforce, mais également que les agriculteurs puissent réduire leurs impacts sur les ressources naturelles et l'environnement contribuant ainsi davantage à la lutte contre le changement climatique et renforçant la résilience de leurs exploitations, la Commission européenne propose plusieurs éléments nouveaux :

- une conditionnalité des aides renforcée intégrant l'actuel verdissement, ce qui équivaut à un relèvement des règles minimales à respecter pour avoir accès aux aides de la PAC ;
- la création de l'éco-régime, nouveau dispositif portant des objectifs environnementaux et climatiques sur le premier pilier, permettant de rémunérer les services rendus par certaines pratiques agricoles. L'éco-régime est, à ce stade des négociations, obligatoire pour les États membres et volontaire pour les agriculteurs ; la Commission européenne a récemment exprimé le souhait qu'il se voit attribuer une part minimale des dépenses du premier pilier de la PAC ;
- la fixation d'un pourcentage minimal de dépenses « environnementales » sur le second pilier de la PAC à 30 %, un suivi spécifique des dépenses climatiques à hauteur de 40

% sur la PAC dans sa globalité et le relèvement de certaines dépenses environnementales sectorielles.

- La France soutient cette nouvelle architecture environnementale et le renforcement de l'ambition environnementale et climatique de la future PAC. A cette fin, il convient de renforcer la cohérence entre la déclinaison nationale de la PAC et les stratégies nationales définies par ailleurs dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques et la préservation de la biodiversité.

En outre, la proposition de règlement européen COM (2018) 392 prévoit que le plan stratégique national (PSN) relevant de la PAC doit s'appuyer sur une évaluation ex ante intégrant une évaluation environnementale stratégique remplissant les exigences de la directive 2001/42/CE. Cette directive a été transposée dans le code de l'environnement (en particulier les articles L. 121-1, L. 121-8 et L. 122-4). L'élaboration du PSN doit donc respecter les exigences liées à la soumission à évaluation environnementale notamment celles relatives à la participation du public. C'est à titre que le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation a saisi la Commission nationale du débat public (CNDP) en septembre 2019. Cette dernière, dans sa décision du 2 octobre 2019, a décidé l'organisation d'un débat dans le cadre de la préparation du PSN PAC. Ce débat public est en cours ; lancé le 23 février 2020, il prendra fin en octobre 2020, après avoir été suspendu temporairement en raison de l'état d'urgence sanitaire lié à l'épidémie de Covid-19. Une fois le projet de PSN rédigé, l'autorité environnementale sera saisie par le gouvernement afin de recueillir son avis, ainsi que celui du public, sur le projet proposé par le gouvernement.

Enfin, le PSN PAC devra prévoir des modalités de suivi et d'évaluation de la performance de la PAC.

Le nouveau modèle de mise en œuvre proposé par la Commission européenne est axé sur les résultats et repose sur une évaluation des résultats du PSN selon un nouveau cadre de performance. Ce nouveau cadre inclut des mécanismes de sanctions financières basés sur des indicateurs nombreux de réalisation, de résultat et d'impact.

La conception du PSN PAC par les Etats membres doit s'appuyer sur deux évaluations obligatoires : l'évaluation ex ante et l'évaluation environnementale stratégique. Ces évaluations sont externalisées et conduites en parallèle et pour nourrir la conception du PSN PAC.

Chaque Etat membre doit établir et intégrer dans le PSN le cadre de performance, de suivi et d'évaluation, en vue :

- d'évaluer l'impact, l'efficacité, l'efficience, la pertinence des interventions financées par son PSN ;
- de fixer des valeurs cibles (objectifs chiffrés) pour tous les indicateurs de résultat contribuant aux objectifs spécifiques du PSN ;
- de suivre les progrès accomplis vers ces valeurs cibles.

Ce cadre comprend les éléments suivants :

- un ensemble d'indicateurs commun de contexte, de réalisation, de résultat et d'impact ;
- des valeurs cibles et des valeurs intermédiaires annuelles (jalons) par indicateur de résultat,
- la collecte, le stockage et la transmission de données : le règlement prévoit que chaque EM organise un système d'information aux fins du suivi et de l'évaluation, dans lequel il enregistre et conserve les informations essentielles sur la mise en œuvre du PSN ;
- des rapports réguliers sur la performance, rédigés par l'organisme payeur puis certifié par l'organisme de certification au 15 février, pour l'année financière PAC (du 16/10 N-1 au 15/10 N) ;
- des mécanismes, prévus par la réglementation européenne, destinés à récompenser les bonnes performances (une prime de performance et à remédier aux faibles performances (plan d'actions dans le cadre de l'examen de la performance).
- un plan d'évaluation (évaluations ex ante, et ex post) et toutes autres activités d'évaluation in itinere jugées pertinentes.

L'article 126 de la proposition de règlement dit « plans stratégiques relevant de la PAC » (article « Évaluation des plans stratégiques relevant de la PAC durant la période de mise en œuvre et ex post ») prévoit l'élaboration d'un plan d'évaluation par l'autorité de gestion et précise que pendant la période de programmation, l'autorité de gestion effectue des évaluations de chaque programme, y compris des évaluations d'efficacité, d'efficience et d'impact, sur la base du plan d'évaluation. Le plan d'évaluation comprend plusieurs évaluations qui peuvent porter, par exemple, sur l'évaluation des effets et contributions de la PAC aux objectifs nationaux ou bien encore sur l'innovation, l'emploi, la réduction des gaz à effet de serre.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Afin d'assurer pleinement la compatibilité entre les objectifs du futur plan stratégique national, qui sera élaboré par la France puis validé par la Commission européenne, et les stratégies nationales en matière d'environnement, pour ce qui concerne l'agriculture et l'alimentation, il est proposé de légiférer et de modifier l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime.

A la date de d'entrée en vigueur de la future réglementation européenne, qui est d'application directe, une obligation d'évaluation sera effective au niveau national.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Les objectifs poursuivis par cette disposition sont la compatibilité entre les objectifs du futur plan stratégique national, qui sera élaboré par la France puis validé par la Commission européenne, et les stratégies nationales en matière d'environnement, pour ce qui concerne

l'agriculture et l'alimentation. Ces objectifs seront mis en œuvre par le futur PSN relevant de la PAC, qui sera élaboré en application du droit de l'Union européenne (projets de règlements UE COM (2018) 392 et COM (2018) 393) et mis en œuvre après validation du plan par la Commission européenne.

Les modifications envisagées permettront ainsi d'assurer la cohérence le droit national avec les dispositions européennes similaires qui s'appliqueront au Programme stratégique national (PSN). L'objectif est également d'éviter des divergences redondances ou incohérences dans les différents exercices d'évaluation.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Une des options envisagées était la proposition SN2.4.2 de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) visant à mettre en compatibilité le plan stratégique national (PSN) avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC) prévue à l'article L. 222-1 B. du code de l'environnement, la stratégie nationale pour la biodiversité prévue à l'article L 110-3 du même code, le plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement prévu à l'article L. 1311-6 de code de la santé publique, ainsi que la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI).

Cette option de la CCC devait se traduire par la création d'un article L. 4 dans le code rural et de la pêche maritime précisant que :

- les plans nationaux établis en déclinaison de la Politique agricole commune européenne soient compatibles avec ces stratégies nationales-;
- les dispositifs de suivi de ces plans nationaux intègrent des indicateurs relatifs à leur performance en matière climatique et de biodiversité ;

De plus, il était proposé que l'atteinte des objectifs climatique et de biodiversité et les mesures prise en la matière dans le plan stratégique national fassent l'objet d'un avis indépendant, rendu a minima tous les deux ans et que le Gouvernement rend compte annuellement devant le Parlement et le Conseil économique, social et environnemental de l'atteinte des objectifs fixés en matière climatique et de l'opportunité de procéder en conséquence à une modification du plan national.

Cette option a été écartée, en l'état, car elle pose problème de compatibilité avec la future réglementation européenne qui s'appliquera au Programme stratégique national (PSN). L'encadrement réglementaire européen de la future PAC et du PSN est en effet toujours en cours de négociation.

Par ailleurs, la future PAC se fonde sur un nouveau modèle de mise en œuvre s'appuyant notamment sur une planification stratégique (le PSN) et un suivi de la performance dans les différents États membres, réalisé par la Commission. Dans ce cadre, un nombre important d'évaluations seront prévues précisément par le règlement (le règlement étant d'application directe), notamment une évaluation ex-ante pour l'élaboration du PSN puis des évaluations et bilans adressés à la Commission européenne : indicateurs de contexte, de réalisation, de résultat et d'impact prévus par le règlement, avec des objectifs chiffrés introduits dans le PSN et évalués par la Commission européenne, rapports réguliers sur la performance adressés par l'État membre à la Commission européenne, obligation d'un plan d'évaluation qui comprend des évaluations ex ante, et ex post, mais aussi ex-ante. Dans cette option, les obligations d'évaluations prévus par la CCC viendraient donc en sus et en redondance avec celles prévues par la réglementation européenne.

La seconde option consiste à modifier l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime afin d'y intégrer la compatibilité entre les objectifs du futur PSN avec les stratégies nationales en matière d'environnement, pour ce qui concerne l'agriculture et l'alimentation dans le respect de la future réglementation européenne. Notamment, en matière d'évaluation cette future réglementation prévoit, pour chaque état membre, l'établissement et l'intégration dans le PSN d'un cadre de performance, de suivi et d'évaluation, en vue d'évaluer l'impact, l'efficacité, l'efficience, la pertinence des interventions financées par son PSN, de fixer des valeurs cibles (objectifs chiffrés) pour tous les indicateurs de résultat contribuant aux objectifs spécifiques du PSN et de suivre les progrès accomplis vers ces valeurs cibles.

La réglementation européenne prévoira donc une obligation d'évaluation répondant pleinement aux objectifs de la proposition de modification de l'article L. 1 du CRPM par la CCC. Il est proposé dans cette option de transmettre au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental ces travaux importants et complets d'évaluation, plutôt que de prévoir des évaluations nationales supplémentaires. Cette option permettant d'éviter des travaux redondants que d'adresser au Parlement et au CESE l'information la plus complète.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

La disposition envisagée prévoit de modifier l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime afin d'y intégrer la compatibilité entre les objectifs du futur PSN avec les stratégies nationales en matière d'environnement, pour ce qui concerne l'agriculture et l'alimentation (reprise du texte de la CCC) dans le respect de la future réglementation européenne notamment en matière d'évaluation (modification du texte CCC).

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACT JURIDIQUE**

La mesure envisagée insère un article L. 4 dans le code rural et de la pêche maritime.

### **4.2. IMPACT SUR LES ADMINISTRATIONS**

Dans la mesure où la réglementation européenne, d'application directe, prévoit déjà un dispositif important et complet d'évaluation et de rapport de la performance, la proposition législative n'a pas d'impact supplémentaire, (sauf, avec l'option 1, à créer des obligations nationales supplémentaires redondantes). L'impact se limite à la transmission des évaluations et rapports de performance au Parlement et au CESE.

### **4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

L'inscription dans le code rural et de la pêche maritime de la compatibilité de la PAC et du PSN avec la Stratégie Nationale Bas Carbone permet d'ancrer l'ensemble des orientations et objectifs de la SNBC dans les politiques nationales de déclinaison de la PAC. Dans ce sens, la mesure est en accord avec les orientations de la SNBC « NAT 1 : Assurer la cohérence de l'ensemble des politiques publiques nationales avec la stratégie nationale bas-carbone » et « ECO 5 : développer l'analyse des impacts climatiques des actions financées par les fonds publics et des politiques publiques, afin d'en faire un critère de décision. S'assurer que les actions contraires à l'atteinte de nos objectifs climatiques ne bénéficient pas de financement public ».

Cette mesure n'induit pas d'impact environnemental directement quantifiable, mais elle contribuera à l'atteinte des objectifs climatiques notamment pour le secteur agricole, dont les émissions annuelles doivent baisser d'environ 18% entre 2015 et 2030, soit 16Mt/CO<sub>2</sub>.

Elle permettra de renforcer la cohérence entre le futur PSN et les politiques nationales. En effet, la réglementation européenne en cours d'élaboration prévoit un certain nombre d'objectifs auxquels devront répondre les PSN des Etats membres. Le PSN devra répondre à 3 objectifs généraux :

1. Favoriser une agriculture intelligente et résiliente assurant la sécurité alimentaire ;
2. Renforcer les actions favorables à l'environnement et au climat qui contribuent aux objectifs environnementaux et climatiques de l'Union européenne ;
3. Renforcer le tissu socio-économique des zones rurales.

Pour répondre à ces objectifs, le projet de règlement prévoit que les États-membres établiront une stratégie nationale structurée autour de neuf objectifs spécifiques et d'un objectif transversal :

1. Assurer un revenu équitable aux agriculteurs ;
2. Accroître la compétitivité ;
3. Rééquilibrer les pouvoirs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire ;
4. Agir contre le changement climatique ;
5. Protéger les ressources naturelles dans un objectif de développement durable ;
6. Préserver les paysages et la biodiversité ;
7. Soutenir le renouvellement des générations ;
8. Dynamiser et soutenir le développement économique des zones rurales ;
9. Garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé en réponse aux attentes de la société ;
10. Moderniser par l'innovation dans le cadre de la transition numérique (objectif transversal).

Le PSN devra prendre en compte certaines stratégies européennes (le « green deal »). La Commission européenne examinera le PSN sur la base de ces objectifs en vue de l'approuver. Cette disposition législative inscrit en plus la cohérence avec certaines stratégies définies au niveau national. Ces stratégies nationales sont par ailleurs compatibles avec les objectifs prévus par la réglementation européenne auxquels devront répondre le PSN (SNBC et objectif « agir contre le changement climatique » notamment).

#### **4.4. IMPACT SUR LES COLLECTIVITÉS**

Les régions, qui seront compétentes pour certains des dispositifs du PSN, seront également concernées par les évaluations.

En effet, les différentes interventions possibles dans le cadre du PSN seront réparties entre l'État et les régions comme le prévoit le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit national au droit de l'Union européenne. Les rapports d'évaluations seront ainsi élaborés par l'État et par les régions, en fonction de leurs compétences, chacun pour les interventions qui les concernent. Certaines évaluations (rapport de performance) seront par ailleurs produits par l'organisme payeur.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition envisagée entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

Les projets de règlements européens sont toujours en cours de négociation. En effet, le trilogue entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne se déroulera au cours de la présidence portugaise, au premier semestre 2021. Les règlements devraient donc être adoptés et publiés pendant l'année 2021.

Les projets de règlements en cours de négociation prévoient une entrée en vigueur de la future PAC le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les dispositions s'appliquent en France métropolitaine et à l'ensemble des départements et territoires d'outre-mer. La proposition s'appliquant au PSN et elle sera donc applicable à la Réunion, en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte.

## **Article 66 – Réformer le fonctionnement des labels – Mesure SN5.3.1**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

La loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a précisé que le commerce équitable s'inscrivait dans la stratégie nationale de développement durable.

Elle a ainsi posé les conditions permettant de définir le commerce équitable :

1° Un engagement entre les parties au contrat sur une durée permettant de limiter l'impact des aléas économiques subis par ces travailleurs, qui ne peut être inférieure à trois ans ;

2° Le paiement par l'acheteur d'un prix rémunérateur pour les travailleurs, établi sur la base d'une identification des coûts de production et d'une négociation équilibrée entre les parties au contrat ;

3° L'octroi par l'acheteur d'un montant supplémentaire obligatoire destiné aux projets collectifs, en complément du prix d'achat ou intégré dans le prix, visant à renforcer les capacités et l'autonomisation des travailleurs et de leur organisation.

Cette loi a également fixé les bases d'une reconnaissance publique des labels et systèmes de garantie de commerce équitable par une Commission.

Le décret n° 2015-1157 du 17 septembre 2015 relatif au commerce équitable a précisé les critères du « désavantage économique » et le décret n° 2015-1311 du 19 octobre 2015 relatif à la commission de concertation du commerce dite "3C" a chargé cette commission de mettre en œuvre cette reconnaissance publique.

Cette loi modifiée en 2014 a ainsi permis au commerce équitable dit « nord-nord » de se développer. Les filières françaises du commerce équitable représentent en effet 34% des ventes de commerce équitable en 2018 (cf. Plateforme Commerce Equitable France). Aussi le commerce équitable affiche un marché en pleine croissance (+22%) et de presque 1.3 milliard d'euros de vente en 2018 sur les filières internationales et 434 millions d'euros en France.

Malgré cette loi, le secteur du commerce équitable voit fleurir des dénominations « équitable » sans que les principes du commerce équitable ne soient nécessairement respectés.

La protection de la dénomination du terme est intervenue avec la loi n°2019-486 du 22 mai 2019 venue modifier l'article 60 de la loi de 2005.

Cette protection n'est toutefois toujours pas suffisante pour deux raisons :

- La reconnaissance publique des labels n'a pas été mise en œuvre avec des difficultés de gestion par la 3C;
- Il n'y a pas de lien entre la dénomination de vente « équitable » et la reconnaissance publique.

Par ailleurs, le commerce équitable est la plupart du temps associé à des pratiques agroécologiques, lesquelles sont exigées dans le décret du 19 octobre 2015 sur la 3C. Ainsi 84% des produits commerce équitable sur les filières internationales sont également labellisés en bio. Sur les filières françaises, le pourcentage de double labellisation est de 47%. La particularité des labels de commerce équitable est d'inciter tous les acteurs d'une filière à développer des pratiques agroécologiques.

Or ces pratiques agroécologiques et cette attention à la préservation de la biodiversité ne sont pas inscrites dans la définition légale du commerce équitable.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le commerce équitable et ses labels doivent permettre de garantir que les conditions économiques avantageuses du commerce équitable sont réinvesties, par les producteurs qui en bénéficient et tous les acteurs de la filière, dans la transition écologique et notamment dans l'adoption de modes de production respectueux de l'environnement et de la biodiversité en particulier. La présente loi vise ainsi à spécifier que la dénomination « équitable » garantit un engagement pour intégrer des pratiques respectueuses de l'environnement et de la biodiversité. L'agroécologie, en particulier telle que définie à l'article 1er du code rural et de la pêche maritime, répond à cette définition dans le secteur agricole et sera désormais mentionnée dans la loi. La définition du commerce équitable étant de nature législative, une loi est nécessaire pour préciser ce point.

Aujourd'hui, la reconnaissance publique des labels et systèmes de garantie de commerce équitable par une commission est prévue par la loi et son décret d'application précise que cette commission est la 3C, Toutefois cette reconnaissance n'est pas obligatoire pour utiliser la mention « équitable ». En effet, l'obligation d'employer le terme « équitable » est seulement conditionnée par le respect des principes du commerce équitable fixés par la loi. Par conséquent, le recours au terme « équitable » dans la dénomination de vente d'un produit relève de pratiques très hétérogènes et potentiellement de nature à tromper le consommateur. Certaines entreprises utilisent des labels avec des cahiers des charges transparents accessibles à toutes les entreprises

et dont les engagements sont systématiquement contrôlés par tiers partie. Ces labels permettent de renseigner les consommateurs sur la qualité des produits et notamment sur les pratiques sociales et environnementales qui en sont à l'origine. D'autres entreprises font des allégations similaires mais sans aucun contrôle et sans lisibilité sur leur cahier des charges, pouvant exercer ainsi une forme de pratique commerciale déloyale auprès des entreprises labellisées.

Afin de contrôler en amont l'emploi de la mention « équitable », il est proposé de conditionner son usage non pas aux respects des principes du commerce équitable comme c'est le cas actuellement, mais à des labels et systèmes de garantie reconnus.

Pour fixer cette obligation, une loi est donc nécessaire.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Afin de répondre à l'objectif de la Convention Citoyenne pour le Climat visant à s'assurer que tous les consommateurs ont accès aux bonnes informations concernant les impacts de leurs choix de consommation et dans l'objectif de renforcer l'encadrement des labels privés, il est proposé de renforcer la lisibilité du Commerce équitable en particulier dans le secteur agricole (85% des produits labellisés) en intégrant l'environnement et l'agroécologie dans les principes du commerce équitable et en rendant obligatoire le recours à un label reconnu par l'Etat pour utiliser le terme commerce équitable (article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises).

Ainsi, dès que la commission compétente aura reconnu des labels ou systèmes de garanties, seuls les produits labellisés par ces derniers pourront se prévaloir de l'appellation « équitable ». Pour donner un signal aux acteurs et du temps pour que la commission se prépare à instruire les labels, la mesure est appelée à entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La Convention citoyenne pour le climat (CCC) propose la mesure SN 5.3.1 qui vise à réformer le fonctionnement des labels en supprimant les labels privés et en mettant en place un label pour les produits issus de l'agriculture agro-écologique.

La CCC proposait ainsi de transformer la certification environnementale (label Haute Valeur Environnementale) en mention « Agro-écologique », et en même temps, elle proposait d'interdire les labels privés.

### 3.2. OPTION RETENUE

Les situations des marques et labels privés (hors signes de qualité déjà encadrés) sont très hétérogènes. Par ailleurs, une évaluation du cahier des charges de la certification environnementale dite HVE sera bientôt lancée par le Gouvernement. Dès lors, le Gouvernement propose de travailler sur le commerce équitable.

Ainsi il est proposé de modifier la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises. La commission visée dans la mesure proposée est aujourd'hui, en application de l'article 3 du décret n° 2015-1311 du 19 octobre 2015 relatif à la commission de concertation du commerce, la 3C, placée auprès du ministre chargé du commerce.

Cette commission a pour objet de travailler sur la vente au détail, or le commerce équitable agit sur les filières. Elle ne comporte qu'un représentant du commerce équitable et n'a à ce jour pas établi de critères de reconnaissance publique du commerce équitable. Le rapport d'information de l'Assemblée nationale du 29 novembre 2018 sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », conclut que cette commission n'apparaît pas comme l'acteur le plus pertinent pour la mise en œuvre de la reconnaissance des labels privés de commerce équitable.

La plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises, dite "Plateforme RSE", créée au sein de France Stratégie, regroupe les administrations compétentes, les organisations représentant les entreprises et le monde économique, les organisations syndicales de salariés, des représentants de la société civile et de la recherche. Elle émet des avis sur les questions qui lui sont soumises et formule des recommandations sur les questions sociales, environnementales et de gouvernance soulevées par la responsabilité sociétale des entreprises. Elle est associée à la mise en œuvre de l'article 174 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, sur les conditions de mise en place d'une structure de revue et d'évaluation des labels de responsabilité sociale des entreprises permettant de valoriser des produits, des comportements ou des stratégies ;

Une réponse serait de modifier le décret n° 2015-1311 pour confier à cette plateforme le rôle défini au III.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure modifie l'article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, modifiée par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Suivant le choix retenu par le Gouvernement en ce qui concerne la commission qui sera en charge, le décret n° 2015-1311 du 19 octobre 2015 relatif à la commission de concertation du commerce pourrait être conduit à évoluer afin de faire référence à une autre commission que la commission de concertation du commerce dite 3C pilotée par le ministère de l'économie, des finances et de la relance actuellement désignée pour reconnaître les labels de commerce équitable.

Le décret pourrait être modifié pour renvoyer à une autre commission, par exemple à la plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises visée à l'article 5 du décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Cette mesure doit permettre de renforcer la lisibilité du commerce équitable et sa participation aux enjeux climatiques à travers la promotion de modes de productions durables. La convention citoyenne pour le climat considère que cela est un élément important de renforcement de la confiance des consommateurs et participera à la dynamisation de ce secteur économique. En particulier il doit permettre d'une part de garantir à un nombre croissant de producteurs agricoles français un revenu décent et des conditions favorables pour accélérer leurs investissements dans la transition agroécologique. Et d'autre part, en ce qui concerne les filières internationales de commerce équitable, cette mesure participe à la réduction des externalités négatives liées aux importations françaises que ce soit au niveau social ou environnemental.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Les organisations proposant des labels ou systèmes de garanties devront se faire reconnaître d'ici le 1er janvier 2023. Les entreprises voulant utiliser une dénomination « équitable » ne devront utiliser que les labels ou systèmes reconnus.

### **4.2.3. Impacts budgétaires**

La Commission chargée de reconnaître les labels existe déjà mais des moyens de gestion supplémentaires pourraient être nécessaires.

## **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La labellisation publique du commerce équitable permettra aux autorités de marché de sélectionner plus facilement ces produits dans leurs marchés publics et ainsi de mettre en œuvre la loi Egalim qui demande à ce que les produits issus du commerce équitable soient augmentés dans l'approvisionnement de la restauration collective.

## **4.4. IMPACTS SOCIAUX**

Le commerce équitable contribue à atteindre plusieurs Objectifs de Développement Durable (ODD) adoptés par les Nations unies, qui visent notamment à mettre fin à la pauvreté, à combattre les inégalités et les injustices, à rééquilibrer les échanges économiques de manière à donner à chacun les moyens d'investir dans la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

Les labels de commerce équitable intègrent des exigences fortes en matière de promotion de l'égalité des femmes et des hommes et de lutte contre les discriminations dans leurs cahiers des charges.

## **4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

La présente mesure permettra de développer une meilleure information du consommateur et une garantie plus élevée en terme de développement durable.

## **4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Les impacts environnementaux attendus sont une garantie que les gains économiques du commerce équitable seront systématiquement orientés vers une meilleure prise en compte du volet environnemental dans les produits labellisés commerce équitable, en particulier s'agissant du secteur agricole. Favoriser le développement du commerce équitable qui allie équité de rémunération, développement social, économique et environnemental.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil national d'évaluation des normes, le Conseil national de la transition écologique et le Conseil économique, social et environnemental ont été consultés.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Cette disposition entre en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023. L'article prévoit une application en 2023 pour la restriction à l'emploi du terme « équitable ».

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La disposition s'applique sur le territoire national.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Le décret simple n° 2015-1311 du 19 octobre 2015 sera modifié en cas de modification de la commission en charge de la reconnaissance et pour moderniser au besoin les exigences comme par exemple la précision que labels ou systèmes de garantie reconnus devront être indépendants de toute activité de production ou de commercialisation de produits issus du commerce équitable.

## **TITRE VI – RENFORCER LA PROTECTION JUDICIAIRE DE L’ENVIRONNEMENT**

### **Article 67, 68 et 69 – Mise en danger de l’environnement, création de délits de pollution des eaux, du sol et de l’air et de peines complémentaires pour les personnes morales**

#### **1. ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC**

##### **1.1. ETAT DES LIEUX DU SYSTÈME JURIDIQUE FRANÇAIS**

La préservation de l’environnement constitue une exigence constitutionnelle depuis l’intégration de la Charte de l’environnement de 2004 au sein du préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005. Cette Charte mentionne que « *la préservation de l’environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* ».

Les réformes successives du droit de l’environnement depuis cette date s’inscrivent en outre dans un contexte de renforcement des exigences communautaires en matière pénale, comme l’a notamment illustré la directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l’environnement par le droit pénal. Cette directive n’a nécessité aucune mesure de transposition en droit interne. Néanmoins, le législateur a œuvré, depuis son entrée en vigueur, au renforcement des pouvoirs des inspecteurs de l’environnement en matière pénale et à l’amélioration de la lisibilité et de l’effectivité des incriminations applicables au droit de l’environnement.

Ainsi, l’ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l’environnement a regroupé, sous l’appellation d’inspecteurs de l’environnement, l’ensemble des agents publics qui disposent de pouvoirs de police judiciaire pour la répression des atteintes à l’environnement. Des dispositions communes relatives aux pouvoirs de police judiciaire attribués à ces agents ont été créées. La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a ensuite introduit la notion de préjudice écologique

au sein du code civil<sup>178</sup>. Cette loi a également institué un établissement public spécifiquement chargé de la répression des atteintes à l'environnement, l'Agence française pour la biodiversité, devenue par la suite l'Office français de la biodiversité<sup>179</sup>. Plus récemment, la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019<sup>180</sup> a opéré un renforcement des prérogatives des inspecteurs de l'environnement en leur permettant de recevoir du juge d'instruction des commissions rogatoires et en instaurant la possibilité de co-saisine des officiers de police judiciaire et des inspecteurs de l'environnement pour diligenter des enquêtes.

Accompagnant une préoccupation grandissante de la société quant aux enjeux de la protection de l'environnement, le législateur a ainsi, depuis une dizaine d'années, modernisé et renforcé l'arsenal répressif en cette matière.

### **1.1.1. Les incriminations applicables aux atteintes aux milieux naturels et à la mise en danger de l'environnement**

Le droit pénal de l'environnement présente un champ infractionnel vaste. Il regroupe l'ensemble des infractions relatives à la protection de la nature, des ressources naturelles, des sites et paysages ainsi que celles relatives à la lutte contre les pollutions et les nuisances, figurant aussi bien dans le code pénal que dans le code de l'environnement, le code rural et de la pêche maritime, le code forestier ou le code minier.

Au total, il est recensé 2 000 infractions en vigueur.

#### S'agissant de la répression des atteintes aux milieux naturels

Il n'existe pas d'infraction générique réprimant les atteintes graves à l'environnement. Celles-ci sont réprimées par des dispositions sectorielles, qui répriment séparément les atteintes aux différents milieux naturels que sont l'eau, l'air et les sols.

La pollution de l'eau et des milieux aquatiques et marins est principalement réprimée par les dispositions suivantes :

---

<sup>178</sup> Les articles 1246 à 1252 du code civil sont consacrés aux modalités de réparation du préjudice écologique « consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement ».

<sup>179</sup> Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

<sup>180</sup> Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

- L'article L. 216-6 du code de l'environnement réprime d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles, souterraines ou les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, directement ou indirectement, une ou des substances quelconques dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune ;
- Les articles L. 218-73 et L. 432-2 du code de l'environnement sont deux infractions spéciales du délit de pollution de l'article L. 216-6 du code de l'environnement. Celles-ci répriment les rejets nuisibles en mer ou dans les eaux salées portant atteinte à la faune marine et les rejets nuisibles dans les cours d'eaux portant atteinte à la faune piscicole ;
- Les articles L. 218-12 et L. 218-13 répriment d'une peine allant jusqu'à 10 ans d'emprisonnement et 15 millions d'euros d'amende les infractions intentionnelles de pollution maritime par les navires et, lorsqu'elles sont involontaires mais résultent d'une faute caractérisée et exposent à un dommage irréversible l'environnement, jusqu'à 7 ans d'emprisonnement et 10,5 millions d'euros d'amende (article L. 218-19 du code de l'environnement).

S'agissant de la pollution de l'air, elle est essentiellement réprimée en cas de violation de la réglementation applicable aux sources d'émissions nocives.

Les activités polluantes sont en effet réglementées par les dispositions relatives à la pollution atmosphérique (articles L. 220-1 à L. 226-9 du code de l'environnement). Il s'agit de surveiller la qualité de l'air en déterminant des valeurs limites avec des seuils d'alerte. Des décrets édictent des prescriptions techniques nationales et des arrêtés préfectoraux peuvent prendre des dispositions concernant certaines activités polluantes spécifiques ou permettant une mise en œuvre locale de la réglementation nationale. L'inobservation de l'une de ces prescriptions qui entraîne une pollution atmosphérique alors qu'une mise en demeure est intervenue constitue un délit puni de 2 ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende à l'encontre de l'exploitant (article L. 226-9 du code de l'environnement).

Par ailleurs, l'article L. 521-21 du code de l'environnement réprime d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait de ne pas respecter les mesures d'interdiction ou les prescriptions du règlement (CE) n° 1005/2009 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

Enfin, l'article L. 224-5 du code de l'environnement, lequel renvoie aux dispositions relatives aux émissions polluantes du code de la route, réprime le fait de réaliser ou de faire réaliser sur un véhicule des transformations ayant pour effet de supprimer un dispositif de maîtrise de la pollution, d'en dégrader la performance ou de masquer son éventuel dysfonctionnement, ou de se livrer à la propagande ou à la publicité, quel qu'en soit le mode, en faveur de ces transformations (article L. 318-3 du code de la route).

S'agissant de la pollution des sols, elle est essentiellement réprimée par les dispositions applicables aux installations classées pour l'environnement exposées ci-dessous, sans que ces dispositions ne ciblent spécifiquement ce type de pollutions<sup>181</sup>, ainsi qu'aux dispositions relatives à la gestion des déchets.

### S'agissant de la répression de la mise en danger de l'environnement

Il n'existe pas d'incrimination réprimant, de façon générale, la mise en danger de l'environnement, même si plusieurs dispositions du code de l'environnement prévoient déjà des sanctions en cas de comportement faisant courir un risque aux milieux naturels.

Si l'article 223-1 du code pénal sanctionne d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, de telles dispositions ne sont pas prévues s'agissant des activités susceptibles de causer des dommages à l'environnement.

La mise en danger de l'environnement est principalement réprimée grâce à la réglementation des installations classées pour l'environnement (ICPE) et par la réglementation relative au transport de matière dangereuse (TMD).

Les installations classées définies à l'article L. 511-1 du code de l'environnement<sup>182</sup> font en effet l'objet d'une réglementation spécifique en raison de l'importance des risques qu'elles créent pour l'environnement. Cette réglementation a pour objet de maîtriser les impacts de leur activité sur leur environnement immédiat, en les soumettant à un régime de déclaration, d'enregistrement, d'autorisation ou d'agrément suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation<sup>183</sup>. En application des articles L. 171-7 et L. 171-8 du code de l'environnement, l'autorité administrative dispose du pouvoir de mettre en demeure la personne à laquelle incombe certaines obligations d'y satisfaire ou de régulariser sa situation dans un délai qu'elle détermine.

---

<sup>181</sup> Une commission d'enquête a été constituée le 19 février 2020 afin d'évaluer les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation des sols. La commission a adopté les conclusions de la commission d'enquête présentées par Gisèle Jourda, sénatrice de l'Aude, le 10 septembre 2020.

<sup>182</sup>« Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. ».

<sup>183</sup> Articles L. 511-2 et L. 515-13 du code de l'environnement.

Le non-respect de la réglementation qui leur est applicable est pénalement sanctionné par plusieurs infractions du code de l'environnement.

Ainsi, le non-respect de la mise en demeure de l'administration, ou encore le délit d'exploitation d'une installation classée sans enregistrement, sans autorisation ou sans agrément est puni d'un an d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende (article L. 173-1 du code de l'environnement). Constituent également des délits punis de 2 ans d'emprisonnement et de 100 000 ou 150 000 € d'amende, d'une part, le fait de ne pas respecter une mesure de fermeture, de suppression ou de suspension administrative ou judiciaire de l'installation classée et donc de continuer à l'exploiter (article L. 173-1, II, 3° et 4° du code de l'environnement) et d'autre part, le fait de ne pas se soumettre à un arrêté préfectoral de mise en demeure de se conformer aux prescriptions de l'autorisation ou d'arrêter définitivement l'exploitation d'une installation classée non utilisée pendant 3 ans consécutifs (article L. 514-11, I du code de l'environnement).

### S'agissant des peines complémentaires applicables aux personnes morales pour les atteintes à l'environnement

En application de l'article L. 173-8 du code de l'environnement, les personnes morales reconnues pénalement responsables des infractions délictuelles du code de l'environnement encourent, outre l'amende dans les conditions fixées à l'article 131-38 du code pénal, les peines complémentaires suivantes : l'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise (2° de l'article 131-39 du même code), le placement, pour une durée de cinq ans au plus, sous surveillance judiciaire (3°), la fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés (4°), l'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus (5°), l'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, de procéder à une offre au public de titres financiers ou de faire admettre ses titres financiers aux négociations sur un marché réglementé (6°), la peine de confiscation, dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 131-21 du code pénal (8°), l'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique (9°).

#### **1.1.2. Le traitement des affaires judiciaires en matière environnementale**

Le contentieux de l'environnement représente une faible part de l'activité des juridictions. Au cours de la dernière décennie, la part des affaires traitées par les parquets en matière environnementale représente 0,5 % du total des affaires tous contentieux confondus.

**Tableau avec la part du contentieux de l'environnement par cour d'appel**

Cour d'appel	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Affaires orientées - Environnement	Part												
AGEN	220	0,8 %	260	0,9	223	0,8 %	257	0,9 %	184	0,7 %	313	1,0 %	217	0,7 %
AIX EN PROVENCE	1 222	0,3 %	1 220	0,3 %	1 258	0,3 %	1 224	0,3 %	1 351	0,3 %	1 417	0,4 %	1 269	0,4 %
AMIENS	670	0,5 %	888	0,7	708	0,6 %	778	0,7 %	724	0,6 %	690	0,6 %	784	0,7 %
ANGERS	695	0,9 %	616	0,8	562	0,7 %	661	0,9 %	564	0,7 %	450	0,6 %	473	0,7 %
Basse-Terre	414	1,0 %	282	0,8	387	0,8 %	204	0,6 %	322	1,0 %	255	0,8 %	248	0,8 %
BASTIA	305	1,3 %	280	1,3	296	1,4 %	226	1,1 %	217	1,0 %	287	1,5 %	213	1,1 %
BESANCON	596	1,0 %	606	1,0	595	0,9 %	685	1,1 %	686	1,1 %	719	1,2 %	908	1,4 %
BORDEAUX	1 000	0,6 %	759	0,5	828	0,6 %	828	0,6 %	910	0,6 %	773	0,6 %	737	0,5 %
BOURGES	304	0,8 %	441	1,1	409	1,1 %	296	0,8 %	277	0,7 %	269	0,8 %	284	0,8 %
CAEN	1 245	1,7 %	915	1,3	1 005	1,5 %	899	1,4 %	1 038	1,7 %	896	1,3 %	739	1,1 %
Cayenne	459	2,3 %	910	4,4	514	3,0 %	474	3,5 %	688	2,8 %	645	3,9 %	759	5,9 %
CHAMBERY	352	0,5 %	369	0,4	381	0,5 %	257	0,4 %	242	0,3 %	245	0,3 %	433	0,6 %
COLMAR	757	0,8 %	689	0,7	558	0,6 %	555	0,6 %	598	0,6 %	537	0,6 %	540	0,6 %
DIJON	506	0,7 %	491	0,8	509	0,8 %	478	0,8 %	496	0,8 %	469	0,8 %	556	0,9 %
DOUAI	951	0,3 %	847	0,3	812	0,3 %	832	0,3 %	798	0,3 %	825	0,2 %	920	0,3 %
Fort-de-France	76	0,2 %	129	0,6	232	0,7 %	200	1,0 %	146	0,6 %	233	1,0 %	134	0,6 %
GRENOBLE	681	0,5 %	477	0,4	394	0,3 %	474	0,4 %	522	0,4 %	519	0,5 %	512	0,4 %
LIMOGES	328	1,0 %	344	1,1	309	0,9 %	242	0,7 %	225	0,7 %	331	1,0 %	240	0,7 %
LYON	581	0,3 %	450	0,2	420	0,2 %	492	0,2 %	629	0,3 %	590	0,3 %	505	0,2 %
METZ	306	0,5 %	330	0,6	258	0,5 %	326	0,6 %	259	0,5 %	255	0,5 %	263	0,5 %
MONTPELLIER	959	0,5 %	807	0,5	865	0,5 %	689	0,4 %	860	0,5 %	829	0,5 %	723	0,5 %
NANCY	401	0,5 %	616	0,9	465	0,7 %	432	0,6 %	492	0,7 %	439	0,7 %	463	0,7 %
NIMES	659	0,6 %	683	0,6	667	0,6 %	658	0,6 %	1 002	0,8 %	903	0,7 %	969	0,8 %
ORLEANS	429	0,5 %	503	0,6	497	0,6 %	411	0,5 %	413	0,4 %	450	0,6 %	388	0,5 %
PARIS	1 046	0,1 %	841	0,1	862	0,1 %	886	0,1 %	1 066	0,1 %	972	0,1 %	945	0,1 %
PAU	463	0,6 %	482	0,6	445	0,6 %	394	0,6 %	532	0,8 %	523	0,8 %	380	0,6 %
POITIERS	1 178	1,1 %	971	0,9	1 062	1,0 %	1 239	1,2 %	921	0,9 %	881	0,8 %	979	1,0 %
REIMS	367	0,5 %	378	0,5	375	0,5 %	360	0,5 %	384	0,6 %	365	0,5 %	298	0,5 %
RENNES	2 163	0,8 %	2 168	0,9	2 021	0,8 %	1 973	0,8 %	2 468	0,9 %	2 141	0,8 %	2 220	1,0 %
RIOM	479	0,7 %	409	0,7	397	0,6 %	344	0,5 %	419	0,6 %	349	0,5 %	432	0,6 %

ROUEN	452	0,4 %	447	0,4	361	0,4 %	407	0,4 %	370	0,4 %	357	0,4 %	358	0,4 %
St Denis de la R.	335	1,0 %	443	1,3	355	0,9 %	271	0,7 %	343	0,8 %	235	0,6 %	285	0,9 %
TOULOUSE	546	0,4 %	550	0,4	561	0,4 %	587	0,4 %	553	0,4 %	595	0,4 %	555	0,4 %
VERSAILLES	451	0,2 %	508	0,2	501	0,2 %	412	0,1 %	513	0,2 %	452	0,2 %	514	0,2 %
<b>Ensemble</b>	<b>21 59</b>	<b>0,5</b>	<b>21 109</b>	<b>0,5</b>	<b>20 092</b>	<b>0,5 %</b>	<b>19 451</b>	<b>0,5 %</b>	<b>21 212</b>	<b>0,5 %</b>	<b>20 209</b>	<b>0,5</b>	<b>20 243</b>	<b>0,5 %</b>

La circulaire du 21 avril 2015<sup>184</sup> définit les grandes orientations à l'attention des parquets afin d'apporter des réponses pénales adaptées au contentieux de l'environnement et proportionnelles à la gravité du dommage causé. Elle indique que « *les principes qui doivent guider le choix de la réponse pénale sont d'une part la recherche systématique de la remise en état ou la restauration du milieu, et d'autre part l'engagement de poursuites en cas d'atteintes graves ou irréversibles à l'environnement, et en cas de manquement délibéré ou réitéré, les mesures alternatives aux poursuites étant privilégiées dans les autres cas* ».

Le taux de réponse pénale pour les infractions au code de l'environnement est élevé, puisqu'il est de 92,3% en 2018. Plus précisément, la réponse pénale se traduit, dans 78,6 % des cas, par des procédures alternatives aux poursuites<sup>185</sup>. Au titre de ces alternatives aux poursuites, le procureur de la République peut, en application de l'article 41-1 du code de procédure pénale, ordonner la remise en état des lieux lorsque le dommage causé à l'environnement s'avère faible.

Quant aux condamnations prononcées pour des infractions liées à l'environnement, elles s'élèvent à 1 993 pour les personnes physiques en 2018 et à 139 pour les personnes morales en 2017.

Toutefois, les quantums prononcés par les juridictions pénales apparaissent relativement faibles.

---

<sup>184</sup> Circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement (NOR : JUSD1509851)

<sup>185</sup> Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE – Traitement DACG/PEPP

<b>Infractions sanctionnées, condamnations et peines prononcées en 2018 à l'encontre des personnes physiques par cours d'appel</b> <b>- délits du code de l'environnement -</b>								
Cour d'appel	Infractions ayant donné lieu à condamnation	Condamnation (infraction principale)	Emprisonnement	Dont ferme (tout ou partie)	Quantum emprisonnement ferme (mois)	Ensemble des amendes	Dont amende ferme	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
AGEN	40	18	2	1	6,0	18	17	639 €
AIX EN PROVENCE	193	108	16	6	5,5	98	84	7 868 €
AMIENS	90	47	4	1	6,0	52	46	442 €
ANGERS	33	24	1	0		25	23	547 €
Basse-Terre	34	12	1	0		10	6	700 €
BASTIA	26	15	0	0		20	19	474 €
BESANCON	86	65	2	0		59	51	488 €
BORDEAUX	105	60	12	5	1,6	63	53	1 004 €
BOURGES	38	19	3	0		18	17	329 €
CAEN	88	49	2	0		45	43	432 €
Cayenne	39	11	1	1	3,0	10	3	1 167 €
CHAMBERY	22	15	1	0		15	9	2 911 €
COLMAR	26	16	4	0		13	8	494 €
DIJON	34	19	3	0		19	14	2 611 €
DOUAI	95	55	7	0		58	49	498 €
Fort-de-France	2	2	0	0		2	2	575 €
GRENOBLE	39	21	2	0		22	18	672 €
LIMOGES	31	23	2	0		24	23	451 €
LYON	61	29	6	2	3,0	34	34	523 €
METZ	14	10	0	0		7	3	483 €
MONTPELLIER	101	60	3	2	6,0	56	42	585 €
NANCY	29	24	3	1	2,0	19	16	1 430 €
NIMES	86	53	7	2	3,0	54	41	665 €
ORLEANS	42	22	1	0		23	21	760 €
PARIS	93	43	8	1	2,0	33	24	1 448 €
PAU	70	35	4	0		49	47	438 €
POITIERS	142	67	1	0		65	65	1 300 €
REIMS	18	11	1	0		13	9	539 €
RENNES	130	84	8	3	2,3	77	71	546 €
RIOM	58	36	2	1	2,0	38	34	491 €
ROUEN	46	26	1	0		24	24	1 392 €
St Denis de la R.	25	7	1	1	4,0	3	3	8 400 €

TOULOUSE	29	22	2	0		19	16	1 467 €
VERSAILLES	28	19	0	0		20	19	3 505 €
<b>TOTAL</b>	<b>1 993</b>				/			

Source : SG-SDSE tables statistiques du Casier judiciaire national, traitement DACG-PEPP \*données provisoires

<b>Infractions sanctionnées, condamnations et peines d'amendes prononcées en 2017 à l'encontre des personnes morales par cours d'appel</b>					
<b>- délits du code de l'environnement -</b>					
Cour d'appel	Infractions ayant donné lieu à condamnation	Condamnation (infraction principale)	Amende	Dont amende ferme	Montant moyen amende ferme
AIX EN PROVENCE	12	8	6	4	194 313 €
AMIENS	1	1	1	1	1 500 €
ANGERS	4	2	2	1	10 000 €
BASTIA	9	4	1	1	3 000 €
BESANCON	8	5	5	2	4 000 €
BORDEAUX	13	6	6	5	66 000 €
BOURGES	2	0	0	0	
CAEN	8	3	3	2	2 500 €
CHAMBERY	3	3	2	1	3 000 €
COLMAR	1	1	1	1	2 000 €
DOUAI	7	4	4	4	15 125 €
GRENOBLE	1	1	1	1	4 000 €
LIMOGES	3	3	3	0	
LYON	1	0	0	0	
METZ	2	1	1	0	
MONTPELLIER	4	3	3	3	3 567 €
NIMES	4	4	4	3	2 500 €
ORLEANS	3	3	3	3	11 667 €
PARIS	24	18	17	12	9 192 €
PAU	1	1	1	1	2 000 €
POITIERS	1	1	1	1	1 000 €
REIMS	2	1	0	0	
RENNES	5	4	3	2	3 500 €
RIOM	5	2	2	2	5 250 €
ROUEN	1	1	1	0	
St Denis de la R.	1	1	1	1	75 000 €
TOULOUSE	5	3	4	4	7 750 €
VERSAILLES	8	5	5	5	26 000 €
<b>TOTAL</b>	<b>139</b>				/

Source : SG-SDSE tables statistiques du Casier judiciaire national des personnes morales, traitement DACG-PEPP

S'agissant plus particulièrement des délits de pollution des eaux prévus par les articles L. 216-6, L. 218-73 et L. 432-2 du code de l'environnement, le nombre d'affaires nouvelles enregistrées par les parquets sur ces contentieux est en diminution sensible au cours des sept dernières années (1009 affaires en 2019 contre 1918 en 2013).

Environ 60% des affaires orientées sont dites poursuivables (auteur connu et infraction constituée) au cours de la période, et plus de 90% des affaires poursuivables font l'objet d'une réponse pénale.

La réponse pénale est très majoritairement constituée de procédures alternatives (plus de 90%). Les poursuites ne concernant qu'un peu plus d'une affaire sur 10.

**Tableau 1 : Structure des orientations des affaires de pollution des eaux fluviales ou rejet en eaux douces<sup>186</sup> entre 2013 et 2019**

<b>Pollution des eaux fluviales / Rejet en eaux douces – Nb d'affaires</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Affaires nouvelles</b>	<b>1 918</b>	<b>1 531</b>	<b>1 210</b>	<b>1 076</b>	<b>902</b>	<b>866</b>	<b>1 009</b>
dt auteur inconnu	266	198	226	210	203	214	213
<b>Affaires orientées</b>	<b>1 885</b>	<b>1 562</b>	<b>1 224</b>	<b>1 097</b>	<b>884</b>	<b>802</b>	<b>753</b>
Affaires non poursuivables	668	565	515	535	353	323	270
dt absence d'infraction	111	79	72	73	61	62	41
dt infraction insuffisamment caractérisée	209	178	157	145	112	98	104
dt extinction de l'action publique	192	171	159	177	40	28	15
dt immunité	1	1	1				
dt irrégularité de la procédure	1		2	1		1	
dt irresponsabilité de l'auteur	1			2		1	
dt défaut d'élucidation	153	136	124	137	139	133	109
dt non-lieu à assistance éducative					1		
<b>Affaires poursuivables</b>	<b>1 217</b>	<b>997</b>	<b>709</b>	<b>562</b>	<b>531</b>	<b>479</b>	<b>483</b>
Classement sans suite inopportunité	70	57	35	42	31	31	44
dt recherches infructueuses	2	13	6	9	2	1	8
dt désistement du plaignant	1	1		4	1	2	3
dt état mental déficient	1						1
dt carence du plaignant				1		2	1
dt comportement de la victime			1				
dt victime désintéressée d'office	1		2	1		1	
dt régularisation d'office	46	33	18	13	21	15	18
dt préjudice ou trouble peu important causé par	19	10	8	14	7	10	13
<b>Réponse pénale</b>	<b>1 147</b>	<b>940</b>	<b>674</b>	<b>520</b>	<b>500</b>	<b>448</b>	<b>439</b>
<i>Taux de réponse pénale</i>	<i>94,2</i>	<i>94,3</i>	<i>95,1</i>	<i>92,5</i>	<i>94,2</i>	<i>93,5</i>	<i>90,9</i>
<b>Procédures alternatives</b>	<b>986</b>	<b>824</b>	<b>580</b>	<b>440</b>	<b>441</b>	<b>389</b>	<b>394</b>

<sup>186</sup> L'infraction de rejet en eau de mer de l'article L218-73 du code de l'environnement ne peut être intégrée dans ce tableau, car elle fait partie d'un groupe distinct (pollution des eaux de mer) qui inclut de nombreuses autres infractions que l'on ne peut distinguer

<i>Taux de procédures alternatives</i>	86,0	87,7	86,1	84,6	88,2	86,8	89,7
dt composition pénale	141	103	88	70	50	31	30
dt réparation majeur							1
dt médiation	29	20	16	7	4	4	
dt plaignant désintéressé sur demande du parquet	10	6	6	3	5	4	5
dt régularisation sur demande du parquet	307	244	193	155	116	95	82
dt rappel à la loi / avertissement	376	377	217	157	158	128	151
dt orientation structure sanitaire, sociale ou professionnelle sur demande du parquet	7	1	2	1	2	2	1
dt transaction					68	81	88
dt autres poursuites ou sanctions de nature non pénale	116	73	58	47	38	44	36
<b>Poursuites</b>	<b>161</b>	<b>116</b>	<b>94</b>	<b>80</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>45</b>
<i>Taux de poursuites</i>	14,0	12,3	13,9	15,4	11,8	13,2	10,3
dt saisines du JI	2	2	6	2	6	3	1
dt poursuites correctionnelles	104	80	71	70	53	55	44
-CRPC	24	9	17	12	16	19	9
-Comparutions immédiates							
-COPJ	41	37	38	34	21	25	25
-CPPV	1				1	1	2
-Citations directes	30	33	15	23	15	10	5
-Ordonnances pénales	8	1	1	1			3
dt poursuites mineurs		1					
dt poursuites devant le TP	55	33	17	8		1	

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

**Tableau 2 : Nombre de condamnations prononcées entre 2015 et 2019 dont l'infraction principale est définie par les articles L. 216-6, L. 218-73 ou L. 432-2 du code de l'environnement**

Année	Personnes physiques	Personnes morales	Ensemble
2015	25	13	38
2016	46	34	80
2017	28	29	57
2018	37	25	62
2019	28	27	55

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

S'agissant de la structure des peines prononcées contre les personnes physiques pour les délits de pollution des eaux entre 2015 et 2019, 16,5% des personnes physiques condamnées ont fait l'objet d'une peine d'emprisonnement. Le taux d'emprisonnement ferme est de 2%, pour un quantum moyen de 4,5 mois.

Une peine d’amende est prononcée dans 93% des condamnations, d’un montant moyen de 2000 euros. Moins de 7% des condamnations ont été assorties d’une peine alternative à l’emprisonnement (TIG, jour-amende etc.) et 6% ont fait l’objet d’une dispense de peine.

S’agissant des personnes morales, entre 2015 et 2019, les condamnations ont été assorties de peines d’amende d’un montant moyen de 14000 euros.

## **1.2. CADRE CONVENTIONNEL APPLICABLE**

L’article 3 de la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l’environnement par le droit pénal prévoit que les Etats membres font en sorte d’incriminer les comportements qui portent atteinte à l’environnement.

Parmi ces comportements figurent notamment le rejet, l’émission ou l’introduction d’une quantité de substances polluantes dans l’atmosphère, le sol ou les eaux, causant ou susceptibles de causer la mort ou de graves lésions à des personnes, ou une dégradation substantielle de la qualité de l’air, de la qualité du sol, ou de la qualité de l’eau, ou bien de la faune ou de la flore.

Cet article prévoit également que les Etats incriminent l’exploitation d’une usine dans laquelle une activité dangereuse est exercée ou des substances ou préparations dangereuses sont stockées ou utilisées, causant ou susceptible de causer, à l’extérieur de cette usine, la mort ou de graves lésions à des personnes, ou une dégradation substantielle de la qualité de l’air, de la qualité du sol ou de la qualité des eaux, ou bien de la faune ou de la flore.

En application de l’article 7 de la directive, les Etats membres doivent également prendre les mesures nécessaires pour que les personnes morales soient passibles de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

## **1.3. CADRE CONSTITUTIONNEL APPLICABLE**

En application du principe de légalité des délits et des peines énoncé par l’article 8 de la Déclaration de 1789, le *Conseil constitutionnel exige que les dispositions législatives en matière pénale soient rédigées en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l’arbitraire*<sup>187</sup>. *En matière pénale, le Conseil exerce un contrôle d’autant plus vigilant que la liberté individuelle est en jeu.*

---

<sup>187</sup> *Décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981, Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, cons. 8.*

La création de nouvelles incriminations impose par conséquent que soit satisfait le principe de légalité criminelle.

Ces incriminations doivent également satisfaire au principe de nécessité et de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 aux termes duquel « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* ».

Le contrôle du Conseil constitutionnel est limité au contrôle de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue<sup>188</sup>. Le Conseil considère en effet qu'il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. S'AGISSANT DE LA RÉPRESSION DES ATTEINTES AUX MILIEUX NATURELS**

En premier lieu, il n'existe pas d'infraction générique réprimant les atteintes graves à l'environnement. Celles-ci sont réprimées par des dispositions sectorielles et éparées au sein du code de l'environnement, ce qui rend le dispositif répressif peu lisible et source de confusion, tant pour les praticiens que pour le citoyen pourtant directement intéressé par les dispositions protégeant son environnement naturel.

En second lieu, les infractions génériques sectorielles, à l'instar de l'article L. 216-6 du code de l'environnement, qui réprime la pollution des eaux, ne prévoient pas différents quanta de peines selon le degré d'intentionnalité de l'auteur des faits, alors que ces comportements sont d'une gravité variable.

Une harmonisation semble nécessaire pour clarifier des dispositions qui non seulement punissent, de façon générale, les atteintes graves aux milieux naturels, lorsque cela est possible, mais également distinguent selon le degré d'intentionnalité de l'auteur. Ainsi, ces comportements seraient punis de façon graduée selon qu'ils résultent d'une violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ou d'un comportement intentionnel.

Toutefois, de tels délits ne peuvent conduire à pénaliser des comportements qui sont licites. Dès lors, il paraît nécessaire d'exclure de leur champ d'application les pratiques autorisées par la réglementation en vigueur.

---

<sup>188</sup> Décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance, cons. 7.

## **2.2. S'AGISSANT DE LA RÉPRESSION DE LA MISE EN DANGER DE L'ENVIRONNEMENT**

En l'état actuel du droit, la mise en danger de l'environnement n'est pas réprimée en tant que telle. Elle n'est qu'indirectement appréhendée, par exemple à travers la réglementation applicable aux installations classées pour l'environnement. Par ailleurs, certains comportements, par leur gravité ou leur répétition, constituent un risque pour l'environnement, y compris lorsque l'administration (notamment en matière d'ICPE) a fait usage de ses prérogatives de police administrative, en application des dispositions communes du livre Ier du code de l'environnement.

L'article 67 a donc pour objectif d'améliorer la répression des comportements illicites qui caractérisent une volonté de mettre en danger de manière grave et durable la faune, la flore, la qualité du sol ou de l'eau lorsque ces comportements sont par ailleurs soumis aux règles applicables au transport de matière dangereuse, aux ICPE ou relevant de la police de l'eau. Il vise également à améliorer la prévention des atteintes à l'environnement afin d'éviter que le dommage ne se réalise par la création d'une sanction suffisamment dissuasive.

## **2.3. S'AGISSANT DE LA CRÉATION DE PEINES COMPLÉMENTAIRES POUR LES PERSONNES MORALES**

Si l'article L. 173-8 du code de l'environnement énumère les peines complémentaires pouvant être prononcées à l'encontre des personnes morales reconnues pénalement responsables des infractions délictuelles du code de l'environnement, il résulte des condamnations prononcées à leur encontre que leur caractère dissuasif pourrait être renforcé.

L'article 64 a pour objectif de renforcer la répression des atteintes à l'environnement commises par les personnes morales en offrant la possibilité à la juridiction de prononcer à leur encontre, outre les peines complémentaires déjà prévues par l'article L. 173-8 du code de l'environnement, la peine de dissolution ainsi que celle d'interdiction de percevoir toute aide publique attribuée par l'Etat.

Ces peines complémentaires présentent en effet un caractère dissuasif important, dès lors qu'elles sont susceptibles d'affecter durablement ou définitivement la survie de la personne morale lorsque celle-ci commet des infractions portant gravement atteinte à l'environnement.

### 3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

#### 3.1. OPTION 1 [NON RETENUE] : CRÉATION D'UN CRIME D'ÉCOCIDÉ TEL QUE PROPOSÉ PAR LA CONVENTION CITOYENNE

La convention citoyenne pour le climat propose la création de deux infractions, l'une portant sur le crime d'écocide, l'autre portant sur le délit d'imprudence d'écocide<sup>189</sup>.

Ces deux infractions sont définies en référence au dépassement de « limites planétaires ». Les limites planétaires désignent les limites physiques que l'humanité ne doit pas dépasser afin de ne pas compromettre les conditions favorables dans lesquelles elle a pu se développer. Ces limites sont définies en référence à neuf processus qui, ensemble, régulent la stabilité de la planète<sup>190</sup>. Le concept de limite planétaire est issu d'une étude réalisée par une équipe de 26 chercheurs et publié en 2009. Il constitue également l'objet du rapport du ministère de la transition écologique et solidaire sur l'état de l'environnement, publié le 24 octobre 2019<sup>191</sup>, qui précise que des seuils quantitatifs ont été définis, à ce jour, pour sept des neuf limites planétaires<sup>192</sup>.

Selon la proposition de la Convention citoyenne, les seuils au-delà-desquels toute activité ou décision porterait une atteinte grave et significative à chacune des neuf limites planétaires seraient déterminés, de façon périodique et dans chaque région, par une autorité indépendante<sup>193</sup>.

Ces infractions ont pour objectif, selon le rapport de la Convention citoyenne, de permettre la répression des actes causant des dommages graves à tout ou partie des écosystèmes, afin de garantir l'habitabilité de la planète et de faire porter la responsabilité juridique et financière sur les auteurs de ces destructions.

Dans le prolongement des propositions de la convention citoyenne, un groupe de travail interministériel associant plusieurs représentants de la Convention, le ministère de la justice et

---

<sup>189</sup> Propositions SN7.1, thématique « se nourrir ». Ces propositions ont recueilli 99% de vote favorable de la part des membres de la Convention.

<sup>190</sup> Il s'agit des neuf processus suivants (article L. 110-4 tel qu'issu des travaux de la Convention) : « le dérèglement climatique, l'érosion de la biodiversité, les apports en azote et de phosphore à la biosphère et aux océans, le changement d'usage des sols, l'acidification des océans, l'appauvrissement de l'ozone stratosphérique, l'usage de l'eau douce, la dispersion d'aérosols atmosphériques et la pollution chimique imputables aux activités sur le territoire national. ».

<sup>191</sup> Extrait du rapport du MTES, page 11 : « Le concept des limites planétaires définit un espace de développement sûr et juste pour l'humanité, fondé actuellement sur neuf processus naturels qui, ensemble, régulent la stabilité de la planète. ».

<sup>192</sup> Extrait du rapport du MTES, page 108.

<sup>193</sup> Articles L. 135-1 à L. 135-3 tels que créés par le rapport, qui instituent une « Haute Autorité Chargée de veiller au respect des limites planétaires ».

le ministère de la transition écologique s'est réuni à deux reprises dans le courant du mois d'octobre, afin d'approfondir les enjeux et implications de leur proposition qui soulève des difficultés juridiques.

En effet, la création d'un crime d'écocide tel que proposé par la convention citoyenne ne satisfait pas au principe de légalité criminelle ainsi qu'au principe de proportionnalité des peines. L'infraction d'écocide est définie en référence au dépassement des « limites planétaires » qui présentent un caractère de généralité difficilement compatible avec l'exigence de précision de la loi pénale. Par ailleurs, le législateur pourrait ne pas avoir épuisé sa compétence dès lors que l'infraction renvoie à une autorité administrative le soin de définir les seuils de dépassement des limites planétaires, alors même qu'il s'agit d'éléments altérant l'unité de la définition légale de l'infraction.

Enfin, il convient également de relever que le comité légistique de la Commission citoyenne a exprimé sa plus grande réserve sur la transcription retenue.

D'une part, il souligne que « *la référence aux limites planétaires pour définir l'incrimination n'est pas conforme au principe de légalité des délits et des peines* ». Il ajoute qu'il serait nécessaire d'identifier en amont et précisément des seuils qui constituerait un dépassement des limites planétaires imputables à l'activité d'une personne, afin que les limites planétaires puissent constituer le fondement d'une incrimination pénale. Or, il indique qu'en l'état des travaux du groupe de travail, il n'a pas trouvé comment exprimer un tel seuil. D'autre part, le comité alerte sur le quantum de l'amende maximale envisagée par le groupe de travail : « *Son montant de 10.000.000 d'euros est très élevé, hors de proportion avec les montants habituels, et encourt un risque de censure à ce titre* ».

Le comité a proposé des rédactions alternatives aux membres de la Convention, qui ont été rejetées<sup>194</sup>. Toutefois, il indique avoir apporté certains correctifs à la proposition du groupe « *nécessaires à sa conformité au droit pénal général, sans parvenir à l'énoncer de manière conforme au principe de légalité criminelle* ».

Il convient également de souligner que deux propositions de lois ont été déposées en 2019 afin d'instituer un crime d'écocide<sup>195</sup>. Celles-ci ont toutes deux été rejetées notamment en raison des fragilités constitutionnelles qu'elles présentaient, similaires à celles présentées ci-dessus.

---

<sup>194</sup> Page 102 du rapport de la Convention citoyenne.

<sup>195</sup> Proposition de loi n° 384 portant reconnaissance du crime d'écocide, déposée par M. Jérôme Durain (SOC) au Sénat le 19 mars 2019 et rejetée par le Sénat le 2 mai 2019 ; proposition de loi n° 2353 portant reconnaissance du crime d'écocide, déposée par M. Christophe BOUILLON (SOC) à l'Assemblée nationale le 22 octobre 2019 et rejetée par l'Assemblée le 12 décembre 2019.

Par ailleurs, les activités humaines ayant toutes des conséquences sur l'environnement, il revient aux pouvoirs publics de déterminer celles qui sont acceptables ou non plutôt que de faire peser sur les acteurs économiques un risque pénal pour une activité qui était autorisée au moment des faits. Dans cette perspective, la construction d'un droit pénal de l'environnement autonome, qui viendrait protéger l'environnement pour lui-même, sans référence au respect de la réglementation, n'apparaît pas envisageable.

La création d'un crime d'écocide tel que proposé par la Convention citoyenne a par conséquent été écartée.

### **3.2. OPTION 2 [RETENUE] : CRÉATION D'UN DÉLIT DE POLLUTION DES EAUX ET DE L'AIR, RENFORCEMENT DES DÉLITS DE POLLUTION DES SOLS ET DE LA RÉPRESSION DE LA MISE EN DANGER DE L'ENVIRONNEMENT ET CRÉATION DE NOUVELLES PEINES COMPLÉMENTAIRES POUVANT ÊTRE PRONONCÉES À L'ENCONTRE DES PERSONNES MORALES**

Afin de surmonter les difficultés juridiques des différentes infractions d'écocide proposées par la Convention citoyenne, il est proposé de renforcer significativement la protection de l'environnement par le droit pénal par la création d'un titre au sein du livre II du code de l'environnement relatif aux atteintes aux milieux naturels ainsi que la modification de plusieurs incriminations existantes.

#### *Sur les risques d'atteinte à l'environnement (article 67)*

L'article 67 renforce le cadre judiciaire en créant, pour les infractions communes aux ICPE et à la police de l'eau d'une part (nouvel article L. 173-3-1 du code de l'environnement) et pour les infractions aux règles du transport de marchandises dangereuses d'autre part (article L. 1252-5 du code des transports modifié), une circonstance aggravante de mise en danger de l'environnement, définie sur le modèle du délit de mise en danger de la vie d'autrui prévu par l'article 223-1 du code pénal, afin d'améliorer la répression des comportements illicites qui créent un risque d'atteinte à l'environnement et de renforcer l'effet de prévention de ces dispositions. Cette circonstance aggravante demeure liée au non-respect de prescriptions textuelles. En effet, la mise en danger est caractérisée quand la personne mise en cause viole les obligations qui découlent des articles L.173-1 et L.173-2 du code de l'environnement, ou de l'article L. 1252-5 du code des transports. Il sera également nécessaire de démontrer l'existence d'un risque immédiat d'atteinte grave et durable à la faune, la flore ou la qualité de l'eau, étant entendu que ce même article définit comme durables les atteintes qui sont susceptibles de durer au moins dix ans.

Les infractions aggravées de mise en danger de l'environnement sont punies d'une peine de trois ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende, le montant de l'amende pouvant être porté jusqu'au triple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction, en raison de l'ampleur du risque qui peut concerner des espaces importants et du caractère potentiellement lucratif de cette prise de risque.

Enfin, le montant des peines encourues, et notamment le fait que l'amende puisse être portée jusqu'au triple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction, permettra d'assurer le caractère dissuasif de cette nouvelle incrimination.

Afin de respecter le principe de proportionnalité des peines, le quintuplement du montant de l'amende à l'égard des personnes morales résultant de l'article 131-38 du code pénal ne s'appliquera qu'aux amendes exprimées en valeur absolue.

*Sur le renforcement de la répression des faits prévus aux articles L. 173-1 et L. 173-2 du code de l'environnement ayant entraîné une atteinte grave et durable à la santé, la faune, la flore ou à la qualité de l'air, du sol ou de l'eau (article 64)*

L'article L. 173-3 est modifié (nouveau II) afin de prévoir que les faits prévus aux articles L.173-1 et L.173-2 du code de l'environnement, lorsqu'ils entraînent des atteintes graves et durables à la santé, à la faune, à la flore ou à la qualité de l'air, du sol ou de l'eau, qui étaient jusqu'à présent réprimés de manière graduée selon le type de réglementation auquel est soumis l'opération, l'activité, l'exploitation d'une installation ou d'un ouvrage ou la réalisation des travaux en cause, sont désormais punis de manière harmonisée de cinq ans d'emprisonnement et d'un million d'euros d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au quintuple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

*Sur le délit de pollution des eaux et de l'air et sur le délit de pollution des sols (article 64)*

Il est créé, au sein d'un nouveau titre III, trois nouveaux articles qui ont pour objet de réprimer les atteintes commises à l'environnement soit par violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement (nouvel article L. 230-1), soit de manière intentionnelle (nouveaux articles L. 230-2 et L. 230-3). Le nouvel article L. 230-1 réprime la pollution de l'air et de l'eau, tandis que le nouvel article L. 230-2 réprime la pollution des sols. Enfin, l'article L. 230-3 crée une qualification d'écocide lorsque les agissements visés au II de l'article L. 173-3 et aux articles L. 230-1 et L. 230-2 franchissent un certain seuil de gravité et/ou d'intentionnalité. Les peines encourues sont alors aggravées.

S'agissant du **nouvel article L. 230-1**, l'infraction est caractérisée par le fait, « en violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la

loi ou le règlement » (délit non intentionnel), « *d'émettre dans l'air, de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles, souterraines ou les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, directement ou indirectement, une ou des substances dont l'action ou les réactions entraînent des effets nuisibles graves et durables sur la santé, la flore, la faune, à l'exception des dommages visés aux articles L. 218-73 et L. 432-2, ou des modifications graves du régime normal d'alimentation en eau* », étant entendu que ce même article définit comme durables les effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune qui sont susceptibles de durer au moins dix ans.

Dans un esprit similaire à celui de l'article 63, l'article 64 précise bien que sont exclus du champ d'application des délits de pollution les comportements autorisés et dument encadrés. Aussi, le nouvel article L. 230-1 rappelle que le comportement n'est délictuel que lorsqu'il s'écarte des prescriptions fixées par l'autorité administrative compétente (par exemple les valeurs limite d'émission).

En comparaison du droit existant, le montant des peines encourues est singulièrement renforcé, puisqu'elles peuvent être portées jusqu'à :

- cinq ans d'emprisonnement et
- un million d'euros d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au quintuple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

Ces quantums élevés permettent de réprimer les violations répétées d'obligations légales et réglementaires ayant entraîné des effets nuisibles graves et durables sur la santé, la flore et la faune.

Le **nouvel article L. 203-2** réprime la pollution des sols liée au non-respect de la réglementation sur les déchets. L'infraction est intentionnelle et son élément matériel est double. Ainsi, la pollution est définie, sur le modèle de l'articles L. 216-6, comme le dépôt, le déversement ou l'écoulement, non pas dans l'eau, mais dans ou sur les sols de substances dont l'action ou les réactions entraînent des effets qui portent gravement atteinte à la santé ou la sécurité des personnes ou provoquent une dégradation substantielle de la faune et de la flore ou de la qualité du sol. La pollution doit également être le résultat de la méconnaissance des règles de prévention et de gestion des déchets, déjà érigée en infraction indépendamment de tout dommage à l'environnement par les 4<sup>o</sup> et 8<sup>o</sup> de l'article L. 541-46.

Le quantum des peines encouru est identique à celui prévu par le nouvel article L. 230-1. Il s'élève à cinq ans d'emprisonnement et un million d'euros d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au quintuple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

Enfin le **nouvel article L. 230-3** prévoit que sont qualifiés d'écocide :

- - l'infraction prévue au nouvel article L. 230-1, lorsqu'elle est commise de manière intentionnelle ;
- les infractions prévues au nouveau II de l'article L. 173-3 et au nouvel article L. 230-2 lorsqu'elles sont commises en ayant connaissance du caractère grave et durable des dommages sur la santé, la flore, la faune ou la qualité de l'air, de l'eau ou des sols, susceptibles d'être induits par les faits.

L'écocide constitue donc, dans toutes ses formes, un acte intentionnel ayant causé des dommages graves et durables à l'environnement. L'introduction novatrice du concept d'écocide dans le code de l'environnement résulte ainsi de l'introduction d'une gradation des peines selon la gravité et le degré d'intentionnalité de l'infraction.

Ainsi, les peines sont nettement augmentées, pour être portées à :

- dix ans d'emprisonnement et
- 4,5 millions d'euros d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au décuple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

Enfin, les autres dispositions de l'article 68 harmonisent les références aux différents textes modifiés ou créent et étendent la compétence des agents habilités en application du III de l'article L. 172-1 du code de l'environnement aux nouvelles infractions créées par le texte.

*Sur les nouvelles peines pouvant être prononcées contre les personnes morales (articles 68 et 69)*

L'article 68 ajoute, à l'article L. 173-8 du code de l'environnement, de nouvelles peines pouvant être prononcées contre les personnes morales reconnues pénalement des infractions délictuelles prévues par le code de l'environnement :

- La dissolution, lorsque la personne morale a été créée ou, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni en ce qui concerne les personnes physiques d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à trois ans, détournée de son objet pour commettre les faits incriminés ;
- L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus de percevoir toute aide publique attribuée par l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements ou leurs groupements ainsi que toute aide financière versée par une personne privée chargée d'une mission de service public.

L'article 69 crée un article L. 230-4, qui étend la procédure d'ajournement avec injonction aux infractions prévues par les articles du nouveau titre III. Il est ainsi envisagé que le délit de pollution pourra faire l'objet d'une condamnation par le tribunal de procéder à la restauration du milieu naturel.

Il prévoit également, afin de respecter le principe de proportionnalité des peines, que le quintuplement du montant de l'amende à l'égard des personnes morales résultant de l'article 131-38 du code pénal ne s'appliquera, s'agissant des infractions définies au nouveau titre III complétant le livre II du code de l'environnement, qu'aux amendes exprimées en valeur absolue.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Le code de l'environnement est modifié :

- Les articles L. 173-3 et L. 173-8 sont modifiés
- Après l'article L. 173-3 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 173-3-1
- Le livre II est complété par un titre III

L'article L. 1252-5 du code des transports est modifié.

### **4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES JUDICIAIRES**

L'organisation des services judiciaires ne sera pas affectée par la création de nouvelles infractions. Il convient également de préciser que la loi relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée prévoit la création des juridictions spécialisées en matière environnementale, afin d'améliorer le traitement judiciaire des atteintes à l'environnement. La création de nouvelles incriminations s'inscrit donc dans le prolongement d'une telle spécialisation.

## **5. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS**

L'ensemble de ces dispositions s'appliqueront aux faits commis à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

### **5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE**

L'ensemble des dispositions s'appliquera sur le territoire métropolitain.

S'agissant de l'application outre-mer, les dispositions modifiant le code de l'environnement s'appliqueront de plein droit aux départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution), ainsi qu'à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ; elles ne s'appliqueront pas à Saint-Barthélemy, ni à Wallis-et-Futuna, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les TAAF.

Les dispositions modifiant le code des transports s'appliqueront de plein droit aux départements et régions d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (v. articles L. 1801-1, L. 1841-1 et L. 1851-1 du code des transports) ; elles ne s'appliqueront pas à Wallis-et-Futuna, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les TAAF.