



COMMUNICATION DU 28 JUIN 2023

Mme Virginie Duby-Muller et M. Philippe Bolo, rapporteurs

Préparation du projet de loi relatif à l'industrie verte

Le projet de loi relatif à l'industrie verte, déposé sur le bureau du Sénat le 16 mai 2023, a pour ambition d'**apporter des réponses à trois grands enjeux**.

Le premier enjeu est celui de l'**objectif de neutralité carbone en 2050** que s'est donné le continent européen et que la loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019 a inscrit dans les fondamentaux de la politique nationale de l'énergie et du climat, ainsi que l'objectif intermédiaire d'une baisse de 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à l'année 1990 (paquet européen « *Fit for 55* »). Or 20 % des émissions françaises de gaz à effet de serre sont générées par l'industrie, dont plus de la moitié par cinquante sites industriels les plus émetteurs.

Le deuxième enjeu est celui d'**enrayer la désindustrialisation** massive qui a marqué la France depuis les années 1970. En cinquante ans, la part de l'industrie dans la richesse nationale a été divisée par deux, passant de 22 à 11 % du PIB, 2,5 millions d'emplois industriels ont été détruits et le solde des échanges extérieurs de biens de notre pays (hors facture énergétique) est devenu structurellement déficitaire au début des années 2000. Renverser cette tendance est donc vital et rendu d'autant plus complexe que la compétition internationale s'est encore accentuée avec les crises de l'énergie et des matières premières, notamment provoquées par les « *stop-and-go* » économiques de la gestion de la pandémie de covid-19. Réindustrialiser promet au contraire de substantiels gisements d'emplois directs et

indirects, car l'industrie a un effet démultiplicateur sur l'activité économique : on estime que 100 nouveaux postes industriels peuvent créer entre 831 et 1 542 emplois indirects.

Le troisième enjeu est celui de la **reconquête** d'une maîtrise, au moins partielle, de la réponse à nos besoins essentiels ou stratégiques, tout en se dotant d'**outils de souveraineté** dans les secteurs clés pour l'avenir – en particulier, au titre de la transition énergétique de nos usages, comme la production de batteries, les équipements pour les énergies renouvelables ou les pompes à chaleur. Non seulement la décarbonation et, plus globalement, le verdissement de l'industrie sont une nécessité pour préserver un futur supportable, mais ils constituent également une véritable opportunité économique de réindustrialisation et une opportunité stratégique de reconquête d'une plus grande souveraineté. **Il est crucial pour la France de ne pas manquer cette nouvelle révolution industrielle, pour donner au pays les capacités d'en devenir un des leaders mondiaux.** Cependant la tâche est immense : comme le soulignent M. Jean Pisani-Ferry et Mme Selma Mahfouz dans un rapport remis à la Première ministre en mai 2023 et intitulé « *Les incidences économiques de l'action pour le climat* », il s'agit de « *faire en 10 ans ce qu'on a peiné à faire en 30* ».

En réponse à ces défis majeurs, le Gouvernement a présenté la stratégie « *Faciliter, financer, favoriser, former* »⁽¹⁾. **Attendu comme la concrétisation de cet ambitieux programme**

(1) Dossier de presse « Industrie verte » présenté par le Gouvernement en mai 2023.

d’actions, le projet de loi relatif à l’industrie verte s’avère plutôt en être une étape, utile mais très partielle.

Un groupe transpartisan pour préparer l’examen du projet de loi devant l’Assemblée nationale : une démarche inédite de la commission des affaires économiques.

Le 12 avril 2023, la commission des affaires économiques a décidé de constituer un groupe composé d’un représentant de chaque groupe politique afin de commencer, non pas l’examen du projet de loi, qui sera confié à des rapporteurs *ad hoc*, mais une première exploration transpartisane des attendus et des apports de ce projet, transmis à l’Assemblée nationale le 23 juin 2023.

La démarche était inédite et elle a représenté une véritable opportunité, offrant de manière égale à la majorité comme à l’opposition – et, plus largement, à tous les groupes politiques volontaires – la possibilité d’interroger les acteurs concernés par les réformes envisagées et de mûrir leurs réflexions respectives, en amont de l’examen du texte proprement dit. Alors que notre assemblée n’est que trop souvent contrainte à travailler dans l’urgence, une telle démarche ne peut qu’être saluée et vos rapporteurs souhaitent qu’elle puisse prospérer à l’avenir.

Il n’en reste pas moins que cet exercice fut contraint : les travaux du groupe de travail se sont engagés peu de temps après la remise des conclusions des cinq chantiers de concertation « Industrie verte » lancés par le ministère des finances, coordonnés par des députés, des élus locaux, des dirigeants d’entreprise et des représentants associatifs, et visant à recueillir les témoignages des acteurs concernés et à co-construire des solutions. Le groupe de travail a, par ailleurs, commencé ses travaux sur la base d’un avant-projet de loi incomplet, puis a dû les resserrer afin d’éviter toute redondance avec les travaux des futurs rapporteurs du texte. L’étroitesse du calendrier n’a pas non plus permis de prendre en considération les modifications apportées par le Sénat. Enfin, émanant de la seule commission des affaires économiques, le groupe de travail ne s’est attaché à étudier que les grands leviers de la politique en faveur de l’industrie verte, sans entrer dans le détail des dispositions ne relevant pas des compétences de la commission.

En dépit d’un calendrier resserré, le groupe de suivi a auditionné 19 organismes ou binômes des

pilotes des chantiers de concertation et reçu une vingtaine de contributions, sans compter les dizaines d’autres spontanément adressées aux rapporteurs.

I. DES LEVIERS D’ACTION PARTIELLEMENT TRAITÉS PAR LE PROJET DE LOI

I. Mobiliser les territoires

- **L’inscription du développement industriel dans la planification régionale**

Afin de renforcer la mobilisation des régions et la structuration de leurs actions et favoriser les collaborations ou coordinations entre territoires, l’**article 1^{er}** du projet de loi propose d’inscrire des objectifs à moyen et long termes de développement industriel – et notamment de localisation des constructions industrielles – dans les schémas régionaux d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (Sraddet) – à l’instar des dispositions déjà en vigueur intéressant le développement logistique.

Ces dispositions conduisent les rapporteurs à formuler un de leurs premiers points de vigilance : il faudra **veiller à ce que les moyens des politiques tant nationales que territoriales, comme la mise à disposition de sites, ne soient pas exclusivement mobilisés pour les grands projets.**

Les rapporteurs considèrent qu’il est important de **partager les opportunités de développement des activités et des emplois entre tous les territoires.**

Malgré plusieurs sollicitations à échanger ou à contribuer, le groupe de suivi n’a pas pu recueillir la position de Régions de France sur le dispositif de l’article 1^{er}. Pour leur part, les représentants des communes et intercommunalités n’y voient pas de difficulté sous réserve que le Sraddet fasse l’objet d’une concertation suffisante et qu’il reste un document d’orientation stratégique, **qui n’impose pas les localisations des futurs sites.**

Intercommunalités de France soulignent qu’il appartient aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d’identifier, prioriser et piloter les zones d’implantation, car ces établissements ont « *la connaissance du terrain, l’agilité et la force nécessaire pour agir, faire les prospects, répartir les projets sur leur territoire* ».

Les collectivités alertent en conséquence le groupe de travail sur leur besoin d'accompagnement technique, d'une part, et sur l'inopportunité d'une substitution de l'État pour l'adaptation des documents locaux d'urbanisme aux particularités des grands projets industriels, d'autre part.

- **Une indispensable mobilisation sur le terrain, à accompagner**

Les collectivités territoriales auditionnées disent être conscientes de la nécessité de s'investir activement dans le développement industriel, affirmant que la plupart des communes sont intéressées par des projets leur apportant de nouveaux emplois et de nouvelles ressources.

Ces communes savent également qu'un pré-aménagement des sites productifs est un des meilleurs arguments pour attirer les investisseurs, mais elles ne disposent pas toujours des compétences nécessaires à cette fin.

Le dispositif « Territoires d'industrie », volet territorial de la politique industrielle de l'État, offre actuellement une aide en ingénierie très appréciée aux 149 territoires labellisés. Mais des besoins existent ailleurs. Intercommunalités de France souhaite donc que les EPCI puissent renforcer leurs moyens techniques en étant autorisés à recruter des administrateurs territoriaux en-deçà du seuil « Inet » des quarante mille habitants sur l'intercommunalité.

Intercommunalités de France plaident également pour un pilotage fort du montage et de l'instruction des dossiers d'implantation de sites productifs par le « couple président d'EPCI-préfet » afin de garantir une prise en compte raisonnée par l'ensemble des services de l'État des enjeux et des spécificités des terrains envisagés et de leur environnement.

- **La substitution contestée de l'État aux collectivités locales sur les dossiers les plus importants**

Les collectivités territoriales auditionnées revendiquent de pouvoir jouer pleinement leur rôle dans la réindustrialisation de leurs territoires.

Si ces collectivités considèrent que les réformes proposées par le projet de loi vont globalement dans le bon sens, l'Association des maires de France a fait part de son opposition au

principe, porté par l'article 9, que l'État engage lui-même la mise en compatibilité des documents de planification régionale, mais aussi des documents d'urbanisme locaux (SCoT et PLU), s'ils font obstacle à la réalisation de projets industriels reconnus par décret « *d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique* ». L'article 9 confie également à l'État la compétence pour délivrer les permis de construire liés à ces projets.

L'article 8 du projet de loi prévoit également la possibilité d'une substitution de l'État aux collectivités compétentes *via* l'extension de la procédure de déclaration de projet aux implantations industrielles vertes (qu'il définit), laquelle emporte la mise en compatibilité du document d'urbanisme qui y ferait obstacle. Toutefois ce dispositif ne s'applique pas s'il porte atteinte au projet d'aménagement et de développement durable (Padd) du document d'urbanisme.

Ces réformes visent à mettre plus rapidement en œuvre les projets industriels les plus importants en allégeant des procédures structurellement longues si l'on suit les règles ordinaires. L'article 9 s'inspire du dispositif qui a été introduit pour la construction des nouvelles installations nucléaires. Dans son avis sur le projet de loi ⁽¹⁾, le Conseil d'État considère enfin que ce dispositif « *est justifié au regard de l'atteinte susceptible [d'être portée] au principe de libre administration des collectivités territoriales dès lors que de tels projets répondent aux exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation que sont son indépendance ainsi que des éléments essentiels de son potentiel économique* ».

Toutefois, les collectivités auditionnées regrettent de se trouver implicitement stigmatisées au motif qu'elles pourraient constituer un élément de blocage. Le reproche est particulièrement mal reçu si les retards constatés résultent de leur manque de moyens. Il leur est alors d'autant plus difficile d'accepter que l'État leur impose une modification de leurs documents d'urbanisme – même si l'article 9 prévoit que les collectivités compétentes sont associées à chaque étape de la procédure de mise en compatibilité.

(1) Conseil d'État, Avis sur un projet de loi relatif à l'industrie verte, n° 407035, 11 mai 2023.

Les collectivités considèrent que la réindustrialisation du pays ne pourra se déployer sans leur soutien et leur engagement, d'autant qu'elles en assumeront ensuite les répercussions sur leurs infrastructures (routes, assainissement, eau, etc.). Elles craignent qu'en écartant les communes de tels projets, l'article 9 ne les pousse à se désinvestir de leur mise en œuvre, voire à s'y opposer, une crainte que les acteurs industriels et associatifs partageant d'ailleurs.

Tous recommandent donc de s'efforcer, au contraire, de favoriser l'appropriation collective de ces projets par les territoires et leurs populations.

Conscients néanmoins que des projets peuvent se trouver durablement bloqués par le manque de réaction de certaines communes – sans compter les délais ordinaires d'une modification, et *a fortiori* d'une révision, des documents d'urbanisme –, les membres du groupe de suivi relèvent l'intérêt d'une procédure qui facilite et accélère ces processus. Il conviendra de veiller à ce qu'elle ne se traduise pas par un dessaisissement des collectivités concernées, à ce que celles-ci soient étroitement associées et que leurs avis soient suffisamment pris en compte.

II. Faciliter les implantations industrielles

A. L'accélération des procédures administratives

Depuis quelques années, des efforts de simplification et d'accélération des procédures administratives préalables à une implantation industrielle ont été réalisés, notamment à la suite du rapport « *Cinq chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles* » du Député Guillaume Kasbarian. La loi d'accélération et de simplification de l'action publique, dite « *Asap* », du 7 décembre 2020 en a été une étape importante.

En janvier 2022, un rapport confié à l'inspection générale des finances et à la direction interministérielle de la transformation publique faisait encore état d'un écart important entre les délais théoriques des procédures et la réalité⁽¹⁾ : si les premiers se situent dans la moyenne européenne, à savoir 9 mois pour l'octroi d'une autorisation environnementale et 3 mois pour le

permis de construire⁽²⁾, il apparaît que le temps d'instruction d'une demande d'autorisation environnementale prend, en réalité, **17 mois en moyenne**. Cela s'expliquerait, pour 40 % de l'écart, par la qualité insuffisante des dossiers déposés, et, pour 40 % supplémentaires, par les délais intercalaires entre les différentes séquences de la procédure.

L'objectif du Gouvernement est de **passer d'un temps d'instruction réel de 17 mois à 9 mois** – un raccourcissement qu'il a d'ores et déjà été possible de réaliser pour certains dossiers.

La mise en place de référents préfectoraux à l'instruction des projets d'énergie renouvelable et des projets industriels nécessaires à la transition énergétique, prévue par l'article 6 de la loi ENR du 10 mars 2023, devrait contribuer à fluidifier ces procédures, voire à améliorer la qualité des dossiers déposés.

Mais l'urgence climatique et la pression de la compétition internationale commandent d'agir plus fortement et plus largement, notamment en prévoyant l'organisation concomitante des principales étapes de la procédure d'autorisation environnementale.

- **La simplification et la mutualisation des concertations**

Deux articles du projet de loi sont au cœur de cette réforme :

– **l'article 2** réorganise la procédure d'autorisation environnementale (AE) de droit commun, dont relèvent les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) que sont les infrastructures industrielles.

Les phases d'instruction de la demande par les services (avec le recueil des avis obligatoires et des réponses du pétitionnaire) et de consultation du public ne seraient plus séquencées mais menées en parallèle, dès que le dossier de demande est reconnu recevable.

Pour les projets actuellement soumis à enquête publique, l'article 2 crée, en outre, une nouvelle procédure de consultation du public, hybride entre l'enquête publique – la consultation est toujours conduite et synthétisée par un commissaire-enquêteur et une réunion publique est organisée

(1) Laurent Guillot, *Inspection générale des finances et Direction interministérielle de la transformation publique, Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France, janvier 2022.*

(2) Le rapport Guillot n'a pas été en mesure de recueillir des données sur les procédures prévues par le code du patrimoine.

en présence du demandeur, porteur de projet, en début et en fin – et la participation par voie électronique. **Si elle allège l'organisation de la consultation, elle préserve néanmoins le droit à participer des populations qui rencontrent des difficultés numériques.**

Par ailleurs, cette nouvelle procédure vaudra participation du public pour l'instruction de l'autorisation d'urbanisme, le cas échéant ;

– **l'article 3** propose, quant à lui, de mutualiser les concertations dites « de phase amont » lorsque plusieurs projets d'aménagement ou d'équipement pouvant relever d'une concertation gérée par la Commission nationale du débat public (CNDP) sont envisagés sur un même territoire « *délimité et homogène* » dans les dix ans à venir. Il s'agirait d'organiser un débat public global – ou une concertation préalable globale – qui en dispenserait ensuite les projets envisagés, ou ceux qui interviendraient ultérieurement sur le même territoire s'ils sont cohérents avec sa vocation.

Cette « parallélisation » des étapes et la mutualisation des concertations ont été recommandées autant par le rapport Guillot que par les pilotes des chantiers de concertation installés par le Gouvernement.

Si les acteurs associatifs auditionnés par le groupe de travail déplorent ce qu'ils considèrent comme des régressions (la réduction des occasions, pour le public, de contribuer à améliorer les projets et de se les approprier, la disparition de la possibilité d'un référé en cas d'avis défavorable du commissaire-enquêteur, etc.), ces réformes sont saluées par tous les acteurs industriels et politiques.

Il n'en reste pas moins que, de l'avis du Conseil d'État comme de ceux des responsables territoriaux, **une réduction notable du délai de traitement des demandes ne pourra être obtenue sans des moyens renforcés pour les services instructeurs**, une montée en compétences des agents publics qui auront à instruire et accompagner les projets d'industrie verte et une amélioration de la qualité des dossiers de demande.

- **Les autres mesures d'accélération**

Le projet de loi comprend d'autres dispositions pouvant contribuer à accélérer les procédures administratives **aux stades amont ou aval des projets**, qu'il s'agisse de faciliter la libération de

foncier productif en fluidifiant et sécurisant les cessations d'activité (*cf.* articles 5 et 6 au B), d'anticiper les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité (article 7) ou de hâter l'octroi des autorisations d'urbanisme (*cf.* articles 8 et 9 au I).

B. La mobilisation de terrains productifs

Le développement des implantations industrielles suppose de trouver des terrains disponibles et adaptés aux installations à accueillir.

L'attente des investisseurs est double. Pouvoir accéder à un espace disponible est une condition nécessaire, mais pas suffisante. Un site sera d'autant plus attractif qu'il sera libéré des obligations prévues par la loi (dépollution, études, protection des espèces et de leurs habitats, etc.) ou susceptible de l'être dans des délais raisonnables. Investisseurs, foncières et promoteurs regrettent les lourdeurs administratives et les lenteurs que ces diverses exigences peuvent engendrer, et qui peuvent finir par décourager, voire dissuader, les porteurs de projet.

Être en mesure d'offrir des sites immédiatement utilisables devient alors un enjeu de compétitivité pour les territoires et, plus largement, pour notre pays. Le programme des « sites clés en main » a déjà permis d'identifier une soixantaine de ces terrains industriels, mais la plupart sont aujourd'hui occupés ou en passe de l'être. L'accès au foncier devient une question hautement stratégique, un prérequis au succès de toute stratégie en faveur de l'industrie verte, et constitue ainsi **l'une des grandes priorités du projet de loi.**

- **La libération des fonciers industriels**

Le chapitre IV du titre I^{er} du projet de loi évoque la « réhabilitation des friches pour un usage industriel » et les articles 5 et 6 s'attachent, plus précisément, à **remobiliser les friches industrielles** ou les terrains qui pourraient en devenir.

Ainsi, **l'article 5 vise à accélérer les procédures de cessation d'activité des sites industriels afin de récupérer plus rapidement les terrains concernés.** Il étend, pour ce faire, deux dispositifs de la loi Asap, figurant à ses articles 57 (faciliter le processus de fin d'exploitation par le recours à un professionnel des sites et sols pollués) et 56 (autorisation du transfert partiel à un tiers, exploitant ou opérateur,

de l'autorisation environnementale et de ses obligations – par exemple, dans le cadre d'un site « clés en mains » rendu utilisable par un aménageur qui ne compte pas l'exploiter lui-même).

Cet article ouvre, par ailleurs, la possibilité d'appliquer la procédure de mise à l'arrêt définitif d'une ICPE à une partie seulement de l'emprise du site, lorsqu'elle n'a pas été exploitée pendant trois ans consécutifs.

L'article 6 a pour objectif de renforcer l'action de l'État en cas de défaillance d'un exploitant ou de son peu d'empressement à dépolluer le site, notamment en créant des amendes administratives qui peuvent se rajouter aux astreintes dues par l'entreprise mise en demeure, d'une part, et en permettant de consigner les sommes nécessaires aux travaux prescrits pour la mise en sécurité, d'autre part.

L'Association des maires de France (AMF) soutient l'intention du projet de loi de faire porter aux entreprises le coût futur de la réhabilitation de leurs sites.

Ce n'est pas le cas aujourd'hui **pour les friches laissées par des industries qui ont fermé depuis longtemps**. Pour celles-ci, le coût de la réhabilitation est supporté par la puissance publique, ce qui suppose la mobilisation de moyens parfois importants. Selon l'AMF, **le fonds « Friches » est un très bon outil, que les collectivités se sont bien appropriées. Il paraît donc indispensable de le pérenniser**.

Une problématique reste cependant ignorée par le projet de loi : permettre aux collectivités de reprendre la propriété des friches abandonnées. La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS », du 21 février 2022 avait reconnu le statut de « biens sans maître » au bout de trente ans sans usage. L'AMF souhaiterait que cette reconnaissance puisse se faire plus rapidement, dès dix ans d'abandon manifeste, et que l'on mette en place des outils permettant d'acquérir ces friches, en passant outre le refus de vendre de leurs propriétaires.

Il ne s'agirait pas, cependant, de voir se constituer des réserves foncières sans objet : ce serait en effet coûteux pour les collectivités, si les

opérations de réhabilitation demeurent sans aboutissement, et potentiellement spéculatif, si les friches restent trop longtemps en réserve au sein d'un territoire en tension foncière.

Par ailleurs, **plusieurs questions se posent** : quelle est l'ampleur du foncier productif disponible ? Quelle est sa qualité, car nombre de zones d'activités économiques (ZAE) ne correspondent plus aux besoins actuels des industriels, ni aux impératifs écologiques (densité, mobilité décarbonée, mixité des activités) ? Quels gisements existent ? Les pilotes du chantier n° 2 ont confirmé à vos rapporteurs qu'il existe encore un vivier de friches industrielles, telles les petites friches des stations-service fermées le long des routes, mais dont on en ignore l'importance.

D'où **l'intérêt d'un recensement** et d'une planification de la mobilisation des terrains. C'est en partie l'objet de la nouvelle mission nationale de la mobilisation pour le foncier industriel créée en février 2023 ⁽¹⁾, dont la première tâche est d'établir une cartographie nationale du foncier industriel existant. Le directeur général de la Banque des territoires, M. Olivier Sichel, est chargé parallèlement de mettre au point, avant la fin de l'année, un portail national répertoriant les disponibilités foncières et immobilières à vocation productive (industrie, logistique, artisanat, etc.).

- **Une opportunité d'optimiser les zones commerciales, à élargir**

Non seulement les zones d'activités commerciales peuvent comporter des espaces encore disponibles, mais l'optimisation de l'utilisation des terrains, les regroupements et les transferts d'activités permettent d'en libérer de nouveaux.

En dispensant les activités commerciales d'une zone d'activités économiques (ZAE) transférées en vue d'un regroupement à l'occasion (et dans le périmètre) d'une grande opération d'urbanisme (GOU) de demander une nouvelle autorisation d'exploitation commerciale, **l'article 11** du projet de loi peut encourager ces redistributions et générer de nouveaux gisements fonciers productifs. La réforme apparaît donc bienvenue pour accroître les potentiels de développement industriel.

(1) Mission interministérielle confiée au préfet Rollon Mouchel-Blaisot.

C'est la raison pour laquelle, à l'instar de l'Association des maires de France, **les rapporteurs regrettent que cette mesure soit limitée aux seules grandes opérations d'urbanisme, qui restent en nombre très limité. Une extension encadrée serait opportune au regard des besoins de la réindustrialisation de nos territoires**, sans parler de l'intérêt de ces réorganisations commerciales pour l'amélioration des entrées de ville, et plus globalement pour l'optimisation des terrains aménagés.

- **La facilitation des implantations d'industries vertes ou présentant un intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique**

Toute nouvelle installation industrielle est soumise à diverses exigences pour limiter son impact sur l'environnement. C'est précisément l'objet de la procédure d'autorisation environnementale que d'évaluer et identifier les mesures à prescrire pour « *éviter, réduire ou compenser* » les impacts, conformément aux principes de la Charte de l'environnement.

La localisation envisagée peut soulever des difficultés particulières lorsqu'elle se situe à proximité, voire dans un site naturel ou l'habitat d'une espèce protégée.

Un des objectifs du projet de loi est d'aménager ces exigences pour les concilier avec la réalisation de projets industriels essentiels à la souveraineté de notre pays et à la décarbonation de son économie :

- **L'anticipation des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité**

Ne sont aujourd'hui autorisés, à cette fin, que des sites naturels de compensation. Mais peu d'acteurs locaux ont entrepris d'en mettre en place. **L'article 7** propose donc de leur substituer un dispositif plus souple permettant la mise en place de sites naturels de restauration et de renaturation. Ces sites permettront d'anticiper les mesures de compensation, y compris pour un projet isolé : les unités de compensation pourront en effet être acquises par des personnes soumises à une obligation de compenser.

Les associations de défense de l'environnement admettent le pragmatisme de cette évolution, tout en estimant que ces solutions de compensation sont insuffisantes.

- **Les aménagements au principe de protection stricte des espèces protégées**

L'article 9 ouvre la faculté de reconnaître les projets déclarés « *d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique* » comme relevant d'une « *raison impérative d'intérêt public majeur* », ce qui autorise l'application d'une procédure dérogatoire aux règles de protection stricte des espèces protégées. **L'article 10** permet également cette reconnaissance aux opérations ou travaux qui font l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP), laquelle ouvre la possibilité de procéder à une expropriation.

Les associations de défense de l'environnement auditionnées ne sont pas davantage opposées au principe de ces dérogations, mais relèvent que le projet de loi n'est pas explicite sur la façon dont la protection de la biodiversité et des espèces sera mise en balance avec l'intérêt public majeur invoqué. Ces dispositions pourraient être sources de contentieux.

- **Un non-dit du projet initial : la contrainte du « Zéro artificialisation nette » (ZAN)**

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite « Climat et résilience » a posé le principe de la lutte contre l'artificialisation des sols (article 194) et intégré dans les Sraddet un objectif de réduction progressive du rythme de l'artificialisation (article 197).

La mise en œuvre de l'objectif ZAN est venu accentuer la **concurrence entre les différents usages dépendant de l'accès au foncier**, tels que l'habitat, les activités économiques (dont l'agriculture) et les équipements publics. Certains acteurs auditionnés craignent que ce problème de concurrence entre activités ne soit encore exacerbé si certains promoteurs étaient tentés de constituer des réserves foncières, en achetant des terrains ou en obtenant une exclusivité sans que des projets concrets n'émergent ensuite.

Dans sa version initiale, le projet de loi relatif à l'industrie verte ne remettait pas en cause le principe général ni son application stricte au développement industriel et logistique, qui sera défini dans la planification régionale (*cf.* le 2^e alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales).

Toutefois lors de l'examen du projet de loi en première lecture, le Sénat a proposé certains

aménagements visant à desserrer cette exigence en définissant un mode de comptabilisation spécifique aux projets industriels pour l'appréciation du rythme d'artificialisation.

III. Favoriser le verdissement de l'industrie existante

A. L'encouragement au recyclage des déchets et résidus de production

Pour inciter les industriels à développer le recyclage et à valoriser des déchets dans leurs procédés de production, **l'article 4** du projet de loi facilite la sortie du statut de déchets dans deux cas :

– quand le déchet remplace une matière première vierge dans un processus de production. Ce cas existe déjà, mais l'autorité administrative n'est plus obligée d'en définir systématiquement les critères ;

– pour recycler les résidus de production des plateformes industrielles en leur sein, s'ils n'ont pas d'incidences nocives globales (le cas est nouveau).

La qualification de déchet entraîne en effet l'obligation de respecter un certain nombre de prescriptions destinées à assurer leur bonne gestion, c'est-à-dire leur collecte, transport, tri, valorisation et élimination, dans le respect de l'environnement et de la santé humaine. La sortie du statut de déchet met fin à la responsabilité des producteurs et détenteurs de déchets et elle permet de les valoriser comme produits alternatifs, contribuant à économiser les matières premières naturelles, à décarboner les *process* et, dans certains cas, à desserrer la dépendance de la France pour son approvisionnement en ressources rares ou détenues par un petit nombre de pays.

Tout en reconnaissant l'importance du sujet, le groupe de travail a choisi de ne pas approfondir ce volet du plan gouvernemental en faveur du verdissement de l'industrie ; **il s'étonne néanmoins, à l'instar des associations de défense de l'environnement, que la promotion de l'économie circulaire ne fasse pas l'objet d'une stratégie plus ambitieuse.**

On pourrait notamment **envisager de réviser, au regard des objectifs de l'article 4, les missions des éco-organismes, autour desquels se construisent les filières à responsabilité élargies des producteurs (REP) des différents secteurs industriels.**

Se pose par ailleurs la **question du coût supplémentaire que représentent le prétraitement des déchets ou l'adaptation des procédés industriels pour intégrer ces déchets, et de la moindre compétitivité qui peut en découler par rapport aux productions étrangères moins exigeantes.**

Il n'est pas certain que les assouplissements de l'article 4 suffiront, à eux seuls, à assurer la constitution de filières nationales de recyclage des déchets industriels capables de faire la différence dans la compétition internationale – même si d'autres incitations viennent de la commande publique (articles 12 et suivants) et du durcissement des sanctions encourues en cas de transferts transfrontaliers irréguliers de déchets (article 4). Par exemple, la Plateforme française de l'automobile explique ainsi que les constructeurs auront à choisir entre un acier recyclé en Europe à un coût élevé, un acier recyclé produit en-dehors de l'Union, dans des conditions moins contrôlées mais qui restera cher compte tenu de l'application du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (voir plus loin), et l'importation de pièces détachées moins chères car non soumises à ce mécanisme.

B. Le levier de la commande publique

Pour l'ensemble des acteurs auditionnés, la commande publique apparaît comme le meilleur instrument de souveraineté et un levier efficace pour inciter les entreprises industrielles à être plus vertueuses du point de vue environnemental et énergétique.

Il s'agit d'une préoccupation qui s'est nettement affirmée ces dernières années. Par exemple, l'article 36 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a prévu la mise à disposition des pouvoirs adjudicateurs d'outils opérationnels de définition et d'analyse du coût du cycle de vie des biens, pour chaque segment d'achat. Et son article 39 a défini des objectifs chiffrés d'usage de matériaux biosourcés, y compris pour les acheteurs publics – qui ne s'imposeront toutefois qu'à compter de 2030.

Selon l'Observatoire économique de la commande publique (OIECP), environ 186 000 marchés publics ont été passés en 2021, pour un montant de plus de 128 Md€, ventilés entre 32 % de contrats de fournitures, 29 % de contrats de travaux et 39 % de contrats de services.

Les PME ont représenté 59 % du total de ces marchés en nombre et 29 % en montant ; les ETI respectivement 21,4 % et 27,4 %. Et **la part des clauses environnementales avait atteint 25,8 % du montant de ces marchés**, tous types d'acheteurs confondus, **mais 18,7 % de leur nombre**.

Le plan national pour des achats durables (Pnad) 2022-2025 a pour ambition de rendre tout achat (marchés et concessions) « durable » à l'horizon 2025. À cette fin, un ensemble d'actions sont engagées pour aider les acheteurs publics à mieux piloter leurs achats responsables (*via* des formations, des guides, des outils d'autodiagnostic réglementaire et d'analyse du cycle de vie, la promotion des bonnes pratiques), avec un appui local assuré par des guichets verts (conseil-minute des réseaux régionaux d'achat public durable).

Le label Relations fournisseurs et achats responsables (RFAR) est en cours de déploiement dans le secteur public. L'impact carbone devrait être pris en considération dans le référentiel du label dès cette année.

Enfin, en septembre 2022, l'OIECP a publié un guide sur les aspects sociaux de la commande publique. Réalisé avec la contribution d'une cinquantaine d'acteurs (institutions, acheteurs de l'État et des collectivités, acteurs de l'économie sociale et solidaire, fédérations professionnelles, etc.), il réunit plusieurs thématiques téléchargeables sous forme de fiches.

• Les pratiques des acheteurs publics évoluent, mais de manière très progressive. Le projet de loi affiche donc **l'ambition d'accélérer le rythme d'évolution des pratiques**, à travers des réformes relatives :

–aux clauses environnementales des marchés

L'article 35 de la loi « Climat et résilience » de 2021 avait renforcé la prise en compte des considérations environnementales dans les marchés publics en rendant obligatoires à compter de 2025 ce qui n'était auparavant que de simples facultés : obligation de prendre en compte des considérations relatives à l'environnement **dans les conditions d'exécution de l'offre** ; obligation d'insertion, **parmi les critères d'attribution du marché**, d'un critère prenant en compte les caractéristiques environnementales de l'offre.

L'article 13 du projet de loi relatif à l'industrie verte ne change pas la pondération des priorités, mais rappelle que l'offre économiquement la plus avantageuse peut se fonder sur le rapport coût-efficacité, qui peut tenir compte du meilleur rapport qualité-prix sur la base de critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux.

Auditionnée par le groupe de travail, l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) souligne toutefois que le prix reste le premier critère de choix de ses clients publics, même si la préoccupation de la décarbonation se diffuse. Le prix est d'autant plus prioritaire qu'il est aussi le moins contestable. Or, un acheteur public peut être mise en cause sur sa propre responsabilité.

Pour intégrer la dimension environnementale, les membres de l'UGAP préfèrent travailler sur des « *considérations environnementales* » du marché, se traduisant, selon les cas, à travers l'objet même du marché, une clause (qui permet de donner un avantage à certains candidats) ou une spécification technique (qui s'impose à tous les candidats) plutôt que sur des clauses environnementales systématiques – qui, par ailleurs, ne seraient pas toujours pleinement mises en œuvre selon les constats de l'Union (les allégations environnementales affichées lors des processus de passation de marchés publics pouvant en effet se limiter à une logique de *green-washing*).

Elle rappelle que les critères de sélection doivent être appliqués dans une stricte équité à tous les soumissionnaires français, communautaires et même extra-européens dès lors qu'ils sont ressortissants d'un pays signataire de la Convention internationale de la commande publique, à savoir tous les grands pays du monde, en-dehors de la Chine.

L'UGAP observe enfin qu'il est plus compliqué de vérifier la réalité d'un critère lié à l'entreprise candidate qu'au produit proposé ;

– aux interdictions de soumissionner à un marché public.

Le projet de loi prévoit deux nouveaux cas d'éviction des candidats : **l'article 12** propose d'habiliter le Gouvernement à définir par ordonnance une nouvelle interdiction de soumissionner pour les entreprises ne satisfaisant pas aux futures obligations de publication d'informations en matière de durabilité prévues

notamment par la directive CSRD ⁽¹⁾ ; **l'article 13** créée, quant à lui, la possibilité d'interdire la candidature des entreprises ne satisfaisant pas à leur obligation d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre (Beges) pour l'année précédant l'appel à concurrence. ⁽²⁾

Différents acteurs auditionnés ont relevé de possibles difficultés dans la mise en œuvre de ces interdictions :

– l'UGAP souligne la difficulté, pour les acheteurs publics et en particulier les acheteurs des plus petites collectivités, de vérifier le respect des conditions par les entreprises candidates. Il leur est déjà demandé de contrôler l'absence d'infraction à de multiples obligations. Or, aujourd'hui, seules les entreprises sanctionnées (par les services fiscaux ou sociaux) pour infraction aux obligations fiscales et sociales sont repérées avec certitude. Il leur également demandé d'apprécier la pertinence des plans de remédiation au regard des infractions commises.

Les acheteurs publics souhaiteraient donc disposer d'une base de données centralisant les entreprises en infraction, ou avoir au moins la possibilité de se fonder sur une simple déclaration sur l'honneur de l'entreprise (sanctionnée en cas de mensonge) comme cela est admis dans d'autres cas ;

– l'Association des maires de France dit, pour sa part, craindre de voir les contentieux se multiplier.

Elle dit aussi sa crainte que l'ensemble de ces réformes aboutissent à évincer les entreprises locales des marchés publics. Elle trouverait *« absurde que l'on choisisse une entreprise qui fasse venir sa pelleuse neuve à 500 km parce que l'entreprise voisine a une pelleuse plus vieille »*.

Le groupe de travail relève toutefois qu'il est toujours possible de pondérer les candidatures en tenant compte du poids carbone induit par le plus ou moins grand éloignement des entreprises. Quant à la difficulté que représente l'établissement d'un Beges pour des PME et des TPE, il rappelle que l'Agence de la transition

écologique (Ademe) en a élaboré une version simplifiée pour ces entreprises.

Le groupe de travail considère que **les marchés publics sont des instruments essentiels pour impulser des changements au bénéfice de pratiques plus vertueuses**. Plutôt qu'édulcorer les réformes envisagées par le projet de loi, il s'agit surtout de s'assurer que les nouvelles exigences soient raisonnablement adaptées pour ne pas évincer systématiquement les plus petits candidats ⁽³⁾ et les entreprises locales.

• En tout état de cause, **une question récurrente ne trouve aucune réponse dans le projet de loi : celle de la mise en œuvre d'une préférence communautaire**. Derrière l'introduction de ces nouvelles exigences aux niveaux français comme européen, il s'agit bien de favoriser les candidats communautaires, souvent plus avancés dans la mise en œuvre des objectifs environnementaux.

Les acteurs industriels regrettent que l'Union européenne *« n'assume pas la préférence communautaire »*. *« Les Américains et les Chinois n'ont pas d'état d'âme pour afficher le fait qu'ils réservent leurs aides aux productions locales, observe France Industrie. En Europe, on préfère imposer des critères sociaux et environnementaux que les acheteurs publics ont du mal à mettre en œuvre et, à la fin, ils retiennent le critère du prix. En outre, cela risque d'exclure les plus petites entreprises, sans savoir si cela sera efficace par rapport aux concurrents extra-européens »*. Le risque d'éviction serait d'autant plus fort que tous les critères ne sont pas opposables aux entreprises extra-communautaires.

C. Un ciblage des marchés publics, voire des aides publiques, facilité par la création d'un label français « Triple E » ?

En-dehors du renforcement de certaines exigences environnementales dans les marchés publics, qui reste d'ailleurs largement à la discrétion des acheteurs publics, et d'un encouragement au recyclage des déchets

(1) La Corporate Sustainability Reporting Directive a été adoptée par le Parlement européen en novembre 2022 et s'appliquera à compter de 2024 aux grandes entreprises mais aussi aux PME cotées en bourse. Elle fixe les données que les entreprises doivent fournir dans un rapport extra-financier annuel. Elle leur impose notamment un bilan environnemental, social et de gouvernance (ESG).

(2) L'article 13 étend par ailleurs le champ des schémas de promotion des achats publics socialement et économiquement responsables (SPASER) à l'ensemble des acheteurs publics, y compris à l'État.

(3) Pour rappel, l'article 131 de la loi Asap impose déjà aux marchés globaux – en lot unique – de réserver au moins 10 % de leur montant aux PME et aux artisans.

industriels, force est de constater que **le projet de loi ne contient pas d'autres mesures venant encourager et accompagner le verdissement des industries existantes.**

Le groupe de suivi relève toutefois que la stratégie gouvernementale en faveur de l'industrie verte ne se résume pas au projet de loi. **Un certain nombre de nouveaux dispositifs devraient se concrétiser autrement, par voie réglementaire en particulier.**

C'est notamment le cas d'une des préconisations portées par le chantier de concertation n° 3 « Produire, commander et acheter en France », à savoir créer un standard d'excellence dit « Triple E » pour « Excellence environnementale européenne ». Envisagé comme un standard volontaire proposé à toutes les entreprises produisant sur le territoire français, il serait fondé sur un tronc commun d'indicateurs et de normes existants ou à venir dans une approche de type « cycle de vie »⁽¹⁾. **Il redonnerait de la lisibilité dans le foisonnement actuel des labels, standards et référentiels divers qui crée une certaine confusion.**

L'Union européenne s'interroge aussi sur le sérieux des labels environnementaux, qui se sont multipliés, et l'opacité créée par ce foisonnement.

La Commission européenne travaille d'ores et déjà sur la fiabilité des « *allégations environnementales* » des entreprises (qu'elles s'adressent à un marché public ou aux consommateurs en général), étudiant entre autres la possibilité d'exiger une expertise tierce ou des tests pour confirmer la véracité de ces affirmations.

Elle travaille également sur la normalisation et l'harmonisation des différents systèmes de calcul des coûts et bilans carbone.

Le label « Triple E » permettrait de valoriser trois thématiques clés pour la transition écologique de l'industrie, qui sont également, souvent, des avantages compétitifs pour les entreprises produisant en France : l'énergie décarbonée, la biodiversité et l'analyse du cycle de vie.

Il aiderait ainsi les marchés publics – voire d'autres dispositifs de soutien public comme les crédits d'impôt – à cibler les sites ou les entreprises réellement vertueuses ou engagées

dans une démarche active de progrès – avec une modulation selon la taille des entreprises.

Ce faisant, **il aurait un puissant effet incitatif à s'engager dans une transition écologique ambitieuse.**

En discussion dans le cadre d'une large concertation, ce standard est espéré pour l'été 2024. Tous les acteurs se sont dits intéressés par la démarche, mais attendent d'en connaître plus précisément le périmètre et le contenu.

VI. Le financement de la réindustrialisation verte et de la décarbonation industrielle

A. Un soutien massif au verdissement de l'industrie dans le cadre du plan « France 2030 »

Le verdissement et la décarbonation des industries existantes, d'une part, et le développement de nouvelles industries liées à la transition écologique, d'autre part, ne pourront réussir qu'avec un accompagnement public massif : de nombreux industriels font part de leur crainte devant le « mur » d'investissements à réaliser et de l'impossibilité de franchir l'obstacle sans accès à des financements privilégiés.

La contrainte est double, rappelle France industrie : il s'agit de trouver les capacités financières nécessaires pour accélérer leur transition, mais aussi de préserver la rentabilité de leurs productions, qui seront inévitablement plus chères.

Ce soutien au financement des projets de décarbonation de l'industrie constitue un volet majeur de la stratégie des plans « France relance » et « France 2030 », qu'il s'agisse d'encourager l'innovation et le développement d'une offre française de solutions jusqu'à l'industrialisation ou de massifier le déploiement de ces solutions afin de concrétiser le verdissement de l'industrie.

En sus des soldes de crédits de France relance, l'État mobilise avec France 2030 54 Md€ pour transformer durablement des secteurs clefs de l'économie française (énergie, hydrogène, automobile, aéronautique ou encore espace) par l'innovation technologique et l'industrialisation, auxquels il conviendrait d'ajouter 5,6 Md€ pour la décarbonation de l'industrie (5 Md€ en aides directes au déploiement de solutions de

(1) C'est-à-dire une analyse de l'impact environnemental du produit, de l'extraction des matières premières nécessaires à sa

fabrication jusqu'à son recyclage ou son élimination après usage, en passant par son utilisation.

décarbonation de sites industriels et 610 M€ pour l'innovation et le développement des technologies pour une économie bas-carbone).

Le groupe Bpifrance se trouve au cœur de l'écosystème de soutien à ces investissements durables.

Missions et interventions du groupe Bpifrance

Groupe public au service du financement et du développement des entreprises, Bpifrance est un établissement de crédit et une holding qui agit au travers de ses filiales Bpifrance Régions, Bpifrance Participations, Bpifrance Investissement, Bpifrance Assurance Export et Bpifrance Courtage et déploie ses activités en appui des politiques conduites par l'État et par les régions.

Ses principaux métiers sont :

– en partenariat avec les établissements bancaires et financiers et les conseils régionaux, le soutien aux investissements des petites et moyennes entreprises (crédits à moyen ou long terme) ;

– la garantie des financements bancaires (y compris le crédit-bail et la location financière) et des interventions des organismes de fonds propres au titre de la création, de l'innovation, du développement, de la transmission et du renforcement de la trésorerie et de l'international ;

– le financement de l'innovation, c'est-à-dire l'apport de solutions de financement adaptées aux entreprises en fonction de leur distance au marché (subvention, avance récupérable, prêt innovation R&D ou à taux zéro, prêt bonifié sans garantie, etc.) ;

– l'investissement sélectif en fonds propres, dans des fonds ou dans des entreprises, afin de favoriser l'émergence, la consolidation et la multiplication des ETI, maillon essentiel à la compétitivité de l'économie française ;

– l'assurance et le financement de l'export ;

– l'accompagnement des chefs d'entreprise.

Source : Rapport relatif aux liens financiers entre l'État et le groupe Bpifrance. Annexe au projet de loi de finances pour 2023, p. 7-19.

Il convient aussi d'évoquer le dispositif « Territoires d'industrie », piloté par la Banque des territoires, qui mobilise autour des 149 territoires labellisés 2 Md€ d'investissements de l'État, des régions et différents opérateurs. Il a permis une première génération de 127 sites industriels « clés en main » labellisés et promet la création de 50 000 emplois. Fort de son succès, une deuxième phase sur 2023-2027a été annoncée en mai.

Par ailleurs, la France a mis en place une stratégie ciblée visant à accélérer la décarbonation des cinquante sites industriels les plus pollueurs.

La stratégie pour les 50 sites les plus émetteurs

Recevant les représentants des cinquante sites les plus émetteurs en novembre 2022, le Président de la République leur a demandé la présentation, dans un délai de 6 mois, d'une « feuille de route » qui planifie leurs trajectoires de décarbonation.

En contrepartie, et en plus des 5 Md€ annoncés début 2022 pour accompagner les projets de décarbonation déjà enclenchés dans le cadre de « France Relance », une aide supplémentaire 5 Md€ a été promise si, dans un délai de 18 mois, de nouveaux projets émergent pour diviser par deux les émissions de ces cinquante sites.

Parallèlement, l'appel à projets « Zones industrielles Bas carbone » (ZIBaC) a pour objectif d'accélérer fortement la décarbonation à l'échelle d'une grande zone industrielle, en favorisant les synergies et les coopérations d'acteurs.

Les différents appels à projet de « France 2030 » ont été lancés mais, compte tenu de la complexité et des enjeux financiers de ces projets, la validation des propositions ne peut être immédiate et retarde d'autant leur entrée dans une dimension plus opérationnelle.

B. Les avancées du projet de loi

Le verdissement et la décarbonation de notre industrie appelle des financements massifs et pérennes, au-delà des aides, subventions et crédits susceptibles d'être apportés par l'État ou des opérateurs publics. Il apparaît nécessaire d'orienter l'épargne des ménages vers ce financement, alors que ces ménages manifestent, de longue date, une préférence avérée pour des placements courts, sûrs, liquides et défiscalisés comme le livret A. Le titre III du projet de loi met donc en place une série d'outils en ce sens.

L'article 15 introduit une obligation de référencement, dans les contrats d'assurance vie, d'unités de compte constituées de fonds labellisés, et ce pour chaque label reconnu par l'État au titre du financement de la transition écologique et énergétique ou de l'investissement socialement responsable.

L'article 16 prévoit de créer un nouveau produit d'épargne exclusivement réservé aux mineurs, le **plan d'épargne avenir climat** (PEAC). Les versements effectués sur ce plan seraient principalement alloués au « *financement de l'économie productive et de la transition écologique* », avec des modalités de fonctionnement très largement inspirées de celles du plan d'épargne retraite et une gestion pilotée à horizon obligatoire.

L'article 17 vise à encourager l'orientation de l'épargne placée en assurance-vie et sur des plans épargne retraite (PER) vers les PME et les ETI. Il prévoit que le gestionnaire de contrats d'assurance vie et de PER propose à l'épargnant qui souhaite détenir un de ces produits une gestion pilotée comprenant une part minimale d'investissement dans les entreprises non cotées ou certaines PME cotées.

Quant à l'article 18, il vise à encourager les fonds communs de placement à risque (FCPR) et les organismes de placement collectif immobilier (OPCI) à demander d'être qualifiés d'ELTIF, c'est-à-dire de fonds européens d'investissement de long terme. Ces fonds, qui ont pour objectifs principaux de mobiliser des financements à long terme en faveur de la croissance durable et de la compétitivité et de mobiliser une épargne paneuropéenne, se caractérisent par l'octroi d'un « passeport européen » leur permettant d'être commercialisés auprès des investisseurs de détail (non-professionnels) de l'ensemble des pays européens.

Il est par ailleurs prévu de renforcer la place du non coté et des ELTIF dans le plan d'épargne en actions (PEA).

C. La nécessité d'amplifier le soutien

Les mesures proposées par le projet de loi permettront à l'épargne des ménages d'être, en partie au moins, réorientée vers des investissements de nature à soutenir le verdissement de notre tissu industriel et en ligne avec les échéances fixées par la stratégie nationale bas-carbone.

Les rapporteurs considèrent néanmoins qu'il faudrait encore massifier l'effort financier, afin d'accélérer le rythme des transformations.

Dans leur rapport précité, J. Pisani-Ferry et S. Mahfouz donnent une estimation du coût faramineux de l'adaptation aux objectifs

environnementaux : l'effort d'investissement global pourrait dépasser les deux points de PIB par an en 2030, et supposerait jusqu'à 34 Md€ d'investissement public supplémentaire par an à cet horizon, générant de 250 à 300 Md€ de dette en plus, en cumulé, en 2030.

Pour financer ces montants, les auteurs appellent à « *programmer l'investissement climat sur trois décennies* », plaident pour un recours massif à l'endettement et préconisent de mettre en place un impôt « *exceptionnel et temporaire* » sur le patrimoine financier des 10 % de Français les plus aisés, à hauteur de 5 milliards d'euros par an.

De telles propositions sont à la mesure des enjeux auxquels notre pays est confronté. Mais elles font débat, dans un contexte où la situation des finances publiques s'est dégradée du fait des efforts consentis en faveur des ménages et des entreprises les plus fragilisés par la crise sanitaire de la covid-19.

Il est possible que d'autres propositions, plus modestes, émergent d'ici à la fin de cette année, qui prendraient place dans le projet de loi de finances pour 2024. **Un nouveau crédit d'impôt est annoncé**, de même que des réductions des avantages fiscaux dont bénéficient les énergies fossiles, c'est-à-dire les tarifs réduits d'accises sur les transports routiers, sur le gazole non routier non-agricole et sur le gazole non routier agricole.

Parmi les pistes suggérées par les acteurs auditionnés, on citera le maintien du crédit d'impôt recherche et la création d'une TVA favorisant l'économie circulaire.

Au-delà, **le groupe de travail s'est interrogé sur le ciblage du système des aides et de la commande publiques**, certains évoquant la piste de l'éco-conditionnalité, d'autres celui d'un label. Le standard « Triple E » aurait notamment l'avantage de mettre l'accent sur les atouts français (voir le III).

Les rapporteurs recommandent cependant de **veiller à ne pas exclure de tout soutien public les entreprises qui sont encore peu vertueuses mais sont indispensables au verdissement des procédés industriels** (Dans une chaîne de valeur industrielle, certains maillons peuvent avoir une empreinte environnementale pour apporter un service ou un produit indispensable et utile au verdissement des autres maillons et de la chaîne prise dans sa globalité).

II. DES ENJEUX CRUCIAUX A INTEGRER AU PROJET DE LOI

Au fil des thématiques abordées par le projet de loi, le groupe de suivi a relevé certains manques ou questionnements sans réponse claire.

Le plus fondamental serait le **manque de clarté du projet de loi sur les cibles et les résultats visés : qu’entend-t-on, par exemple, par « industrie verte »** ou même par les « implantations industrielles vertes » visées au chapitre V du titre I^{er} ?

Seul l’article 8 en précise le périmètre ⁽¹⁾, mais le champ qu’il définit n’est pas repris par les autres articles, qui introduisent **d’autres références**, telle la notion de « *projet d’intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique* » (article 9), **qui ne se recourent pas nécessairement** ; en outre, les élargissements apportés par le Sénat montrent la difficulté à cerner les activités que l’on peut considérer comme indissociables d’une industrie verte.

Et s’il est conforme à la répartition des compétences entre la loi et le règlement de renvoyer à un décret le soin de préciser ce que l’article 9 entend par projet d’intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, vraisemblablement sous forme d’une liste de projets nommément identifiés, que sait-on des critères retenus, s’agissant notamment de l’enjeu de souveraineté ? Vise-t-on les besoins essentiels présents, les besoins d’avenir ou la seule ambition d’un projet de réindustrialisation suffira-t-elle à l’inscrire dans cette catégorie, avec les simplifications et dérogations qui en découlent ?

Cela étant, si certains acteurs auditionnés craignent que la loi ne produise pas tous les effets escomptés faute d’identification législative des secteurs industriels visés, plusieurs autres ont jugé qu’il ne serait pas pertinent que la loi les liste précisément, au risque d’en oublier.

On relèvera au demeurant que si certains articles contribuent directement au verdissement du secteur (articles 4, 12 et 13), d’autres n’évoquent qu’un objectif de développement industriel, ou de souveraineté nationale sans

exigence environnementale renforcée par rapport au droit existant (articles 1^{er}, 5, 6, 7 et 9). D’autres encore s’appliqueront à toutes les situations relevant de la procédure de l’autorisation environnementale ou du régime des ICPE, sans considération industrielle ni écologique particulière (articles 2 et 3).

Par ailleurs, le groupe de suivi regrette que le projet de loi comprenne essentiellement des dispositions supposées favoriser la réindustrialisation (verte ou non) de la France et **qu’il traite peu des mesures qui encouragent et accompagnent le verdissement de l’industrie existante, quelles que soient la taille des entreprises et leur localisation géographique.**

Enfin, des thématiques importantes, pourtant traitées par les chantiers de concertation mis en place par le Gouvernement, ne font pas l’objet de dispositions dans le projet de loi. C’est en particulier le cas de la formation qui doit accompagner la transition industrielle afin de lui garantir les compétences sur lesquelles elle devra s’appuyer.

I. L’enjeu de la formation et de la disponibilité des compétences industrielles

Notre industrie est confrontée à deux défis « endogènes » majeurs : celui d’adapter et de développer l’offre de formation aux besoins futurs et celui de rendre ces filières attractives, alors qu’elles sont souvent peu valorisées à l’école et dans les familles françaises.

Ces objectifs sont affichés comme prioritaires : non seulement les filières industrielles rencontrent déjà des difficultés à recruter, mais il ne faut pas tarder à faire monter en compétences les personnels en activité et à former les compétences de demain pour être au rendez-vous des nouvelles technologies. Or, monter des formations prend du temps et les formations diplômantes demandent souvent 2 ou 3 ans.

Le chantier n° 5 « *Former aux métiers de l’industrie verte* » a formulé huit préconisations en ce sens (cf. le dossier de presse du ministère de l’économie « *Propositions des pilotes pour le projet de loi Industrie verte* » présenté en avril 2023). La présentation officielle du projet de

(1) Il cible les installations industrielles « de fabrication ou d’assemblage des produits ou équipements qui participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable ».

loi ⁽¹⁾ évoque également le volet « Former » de la stratégie gouvernementale.

Pour autant, **le projet de loi ne comporte aucune disposition traitant de la formation professionnelle et de l'attractivité des métiers de l'industrie.**

Certes, le plan « France 2030 » prévoit 3 Md€ pour la création de nouvelles formations aux filières de demain ; mais l'instruction des projets d'écoles de production prendrait beaucoup de temps, aux dires des industriels.

Ce constat de carence s'explique, en particulier, par la nature des mesures suggérées par le chantier n°5 qui peuvent être directement mises en œuvre par le pouvoir réglementaire. Par exemple, une charte de collaboration entre l'école et l'industrie serait en cours d'élaboration.

En outre, une réforme des lycées professionnels a été annoncée par le Président de la République pour 2024 et devra faire l'objet d'un projet de loi de nature à loger des mesures ciblées vers la formation des métiers attendus par l'industrie verte.

Malgré tout, **les rapporteurs et le groupe de travail regrettent vivement que ce projet de loi ne permette pas d'avancer plus vite sur ce volet essentiel.**

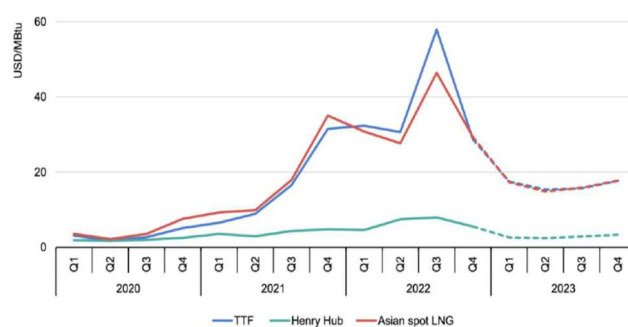
Ils ont également été informés des difficultés des entreprises de plus de cinquante salariés à obtenir une prise en charge de leurs frais pédagogiques depuis les dernières réformes de la formation professionnelle.

Ils rappellent enfin que les services de l'État qui instruisent et accompagneront les projets d'industrie verte auront eux-mêmes besoin de renforcer leurs compétences.

II. Le poids de la facture énergétique

Le bas coût de l'électricité d'origine nucléaire a longtemps été un atout pour l'économie française. Mais cet avantage historique a été remis en cause depuis la crise ukrainienne. Depuis 1996, le prix de l'électricité pour les acheteurs industriels européens est en effet indexé sur le prix de l'énergie marginale, c'est-à-dire souvent le gaz, dont les prix se sont envolés sous l'effet des restrictions – lesquelles n'ont pas touché les États-Unis.

Graphique 23 – Prix du gaz sur les marchés européen, asiatique et américain



TTF : prix du gaz naturel sur le marché européen ; Henry hub : prix sur le marché américain. Source : AIE, février 2023.

Ce contexte a créé **un important écart de compétitivité par rapport à leurs principaux concurrents.** Et si la situation s'est un peu détendue depuis le pic des prix de l'été 2022, l'énergie reste plus chère en France et en Europe que dans le reste du monde.

France chimie, notamment, a alerté le groupe de suivi sur les répercussions de cette situation, tant sur l'activité des entreprises de ce secteur que sur leurs investissements en faveur de la décarbonation ou de l'industrie verte de demain. Car les industries chimiques européennes se retrouvent aujourd'hui à 55 % de leurs capacités productives, quand les autres pays du monde sont à 73-76 %. Sans soutien à l'investissement ou retour à des énergies moins chères, il leur sera difficile de préserver la dynamique de transformation dans laquelle elles se sont activement engagées.

III. Le rééquilibrage souhaitable des distorsions de concurrence

L'écart de compétitivité énergétique n'est qu'un des problèmes exogènes dont souffre l'industrie européenne.

(1) Cf. le dossier de presse précité.

Dans leur rapport, J. Pisani-Ferry et S. Mahfouz évoquent le défi majeur de la « compétitivité climatique » qui se pose à plusieurs niveaux pour l'Union européenne :

- celui des prix de l'énergie ;
- celui des « fuites de carbone » (c'est-à-dire la délocalisation d'activités carbonées) vers des pays dont l'effort de décarbonation est plus limité que le nôtre, notamment les pays émergents et en développement ;
- celui du nivellement des conditions de concurrence entre l'Union européenne et les pays dont l'effort de décarbonation est voisin du nôtre, mais repose sur des instruments ou des moyens différents.

Cette question a pris une acuité particulière depuis le grand plan de décarbonation lancé par la Chine en 2021 et ses énormes capacités de subvention puis de l'*Inflation Reduction Act* américain promulgué en août 2022 ;

- celui, enfin, de l'accélération de la construction d'une offre industrielle verte compétitive, à partir d'une situation qui serait, selon les auteurs, « *marquée par un retard préoccupant de l'Union européenne par rapport à la Chine et aux États-Unis* ».

Dans ce contexte, les acteurs qui peuvent choisir leur implantation et qui veulent jouer la carte de la décarbonation, notamment avec le développement de l'hydrogène, se montrent sensibles à la disponibilité et à la lisibilité du dispositif américain – sans compter les entreprises qui préfèrent délocaliser leurs activités pour subir moins d'exigences. Réciproquement, les productions en voie de décarbonation qui restent en Europe pâtissent d'un coût supérieur, parce qu'elles sont moins aidées ou que leurs concurrentes extra-communautaires sont moins taxées.

La Plateforme française de l'automobile a souligné lors de son audition **le paradoxe qu'un véhicule arrivant de Chine en Europe est moins taxé qu'un véhicule produit en Europe importé en Chine.**

Cette distorsion est d'autant moins comprise que **les exigences que l'Europe impose à ses industries en matière de verdissement n'ont pas davantage de réciprocité dans les autres pays, y compris les États-Unis.**

L'Union européenne tente de corriger ces distorsions de compétitivité, du moins celles qui découlent des écarts d'exigence environnementale, avec le lancement, progressif à partir d'octobre 2023, du **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières** (MACF ou CBAM pour *Carbon Border Adjustment Mechanism*). Il vise à faire payer aux importateurs, à partir de 2026, un surcoût équivalent au prix-carbone acquitté pour les produits similaires de l'Union européenne qui entrent dans le champ du système d'échange de quotas d'émission (SCEQE).

Interrogés, les acteurs industriels considèrent que le dispositif envisagé risque de ne pas être assez opérant pour protéger l'Europe de ce qui entre et ne rééquilibre pas sa compétitivité pour ce qui sort.

Ils observent que « *la transition est un beau défi, mais nos chances ne sont pas égales dans le jeu international* ».

Cette compétition internationale amène les rapporteurs à souligner un autre point de **vigilance : il faudra veiller à assurer la pérennité des industries vertes que le projet de loi permettra de faire émerger**, tant s'agissant des innovations que notre pays développera – en effet, l'histoire industrielle française compte nombre de précédents où notre pays a su montrer sa capacité à produire des fleurons technologiques, apportant des réponses adaptées, et reconnues à l'international, aux enjeux d'autres époques (internet, panneaux solaires, industrie pharmaceutique, etc.) sans toujours réussir à développer les filières correspondantes – que s'agissant des filières que la collectivité nationale aidera à constituer, au prix d'importants investissements, mais qui pourraient, au fil du temps, être débordées par une concurrence étrangère agressive si elles ne sont pas suffisamment, et durablement, accompagnées.

Cette préoccupation, et plus généralement la réussite des grands objectifs rappelés en introduction, **exigent que l'on structure mieux les filières industrielles, pour qu'elles assurent un développement pérenne de notre tissu industriel, et donc de notre souveraineté.**

* *
*

En conclusion, les rapporteurs rappellent que :

– la politique en faveur d’une industrie verte se doit d’être aussi ambitieuse pour les futures installations que pour les existantes. L’atteinte du Zéro émissions carbone en 2050 est à cette condition ;

– qu’il faut aider tous les territoires à avancer, même si les spécificités de certains, en outre-mer notamment, ne leur permettent pas d’aller aussi vite. Ces difficultés particulières ne doivent pas les exclure des dispositifs de soutien ;

– enfin, que la réussite de la réindustrialisation de la France et de la décarbonation de son économie ne peuvent prospérer sans travailler concomitamment tant sur l’amont (formation, recherche et innovation) que sur l’aval (traitement des déchets, recyclage de l’eau, etc.).

Ils regrettent que ce projet de loi, qui porte de grandes attentes, ne traite que certains aspects de la stratégie présentée par le Gouvernement et que ses autres volets (réglementaires, loi de finance, loi sur la formation professionnelle, négociations européennes) manquent de visibilité et s’inscrivent parfois dans une temporalité floue, de nature à faire perdre un temps précieux.

C’est d’autant plus regrettable que les enjeux sont énormes et que l’urgence à agir est aujourd’hui largement reconnue.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Pilotes du chantier n° 1 « Transformer la fiscalité pour faire grandir l'industrie verte »

M. Mathieu Lefèvre, député du Val-de-Marne

M. Thierry Déau, directeur de Meridiam

Pilotes du chantier n° 2 « Ouvrir des usines, réhabiliter des friches, mettre à disposition des terrains »

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, députée de Seine-Maritime

Mme Marie-Claude Jarrot, maire de Montceau-les-Mines

Pilotes du Chantier n° 3 « Produire, commander, acheter en France »

M. Bruno Millienne, député des Yvelines

M. Alexandre Montay, délégué général du Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI)

Pilotes du chantier n° 4 « Financer l'industrie verte française »

M. Damien Adam, député de Seine-Maritime

M. Michel Paulin, directeur général d'OVHcloud

Pilotes du chantier n° 5 « Former aux métiers de l'industrie verte »

Mme Astrid Panosyan-Bouvet, députée de Paris

M. Moussa Camara, fondateur de l'association Les Déterminés

Union des groupements d'achats publics (UGAP) *

M. Edward Jossa, président-directeur général

Table ronde Industriels :

France industrie *

M. Alexandre Saubot directeur général

Mme Murielle Jullien, directrice des affaires Publiques

France Chimie *

Mme Magali Smets, directrice générale

M. Mathias Girard, directeur des affaires publiques,

La Plateforme de l'automobile (PFA) *

M. Marc Mortureux, directeur général

Table ronde Collectivités :

Association des maires de France (AMF)

M. Alain Chrétien, président des maires de Haute-Saône, maire de Vesoul et président de l'Agglomération de Vesoul

Intercommunalités de France

M. Fabien Verdier, président du Grand Châteaudun

Table ronde Associations de défense de l'environnement :

France nature environnement (FNE) *

Mme Morgane Piederrière, responsable des relations institutionnelles et du plaidoyer

WWF France *

M. Antoine Pugliese, responsable plaidoyer finance durable

BpiFrance *

Mme Anne Guérin, directrice exécutive, en charge du financement et du réseau et coordinatrice du plan « Climat » de Bpifrance

M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, directeur des relations institutionnelles

Table ronde Acteurs financiers :

Fédération bancaire française *

Mme Maya Atig, directrice générale

M. Pierre Bocquet, directeur Banque de détail et à distance

M. Jérôme Pardigon, directeur des relations institutionnelles

Association française de gestion financière (AFG) *

Mme Laure Delahousse, directrice générale adjointe

France Invest *

Mme Caroline Steil, directrice des affaires publiques, juridiques et fiscales

M. Loïc Dürler, chargé d'affaires

Association française des sociétés financières (ASF) *

M. Yves-Marie Legrand, délégué général adjoint

M. Philippe de Saint Martin, président de la commission PSI et membre du Conseil de l'ASF

Mme Pascale Courcelle, directrice du Financement de l'immobilier, de l'énergie-environnement chez BPI France et vice-présidente de la commission crédit-bail de l'ASF

Syndicat des énergies renouvelables (SER) *

M. Jules Nyssen, président

M. Alexandre Roesch, délégué général

Mme Élodie Saillard, responsable juridique et affaires institutionnelles

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*
