



2 juin 2021

LE PROJET DE LOI

PORTANT LUTTE CONTRE LE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE ET RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE FACE À SES EFFETS

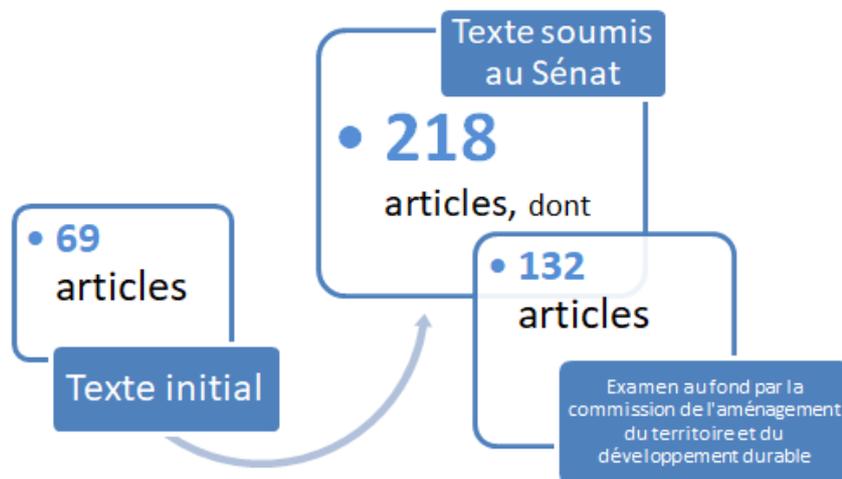
« FIXER UN CAP CLAIR POUR ENGAGER DURABLEMENT NOTRE PAYS DANS LA TRANSITION BAS CARBONE »

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie mercredi 2 juin 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot, a examiné le rapport de Marta de Cidrac, Pascal Martin et Philippe Tabarot, rapporteurs, sur **le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**. L'ensemble des groupes politiques a salué le retour des préoccupations environnementales dans notre agenda législatif comme un **signe positif**. Toutefois, **en l'état, ce projet de loi contente peu d'acteurs**. Entre les **renoncements inavoués**, les **ajouts opportuns**, les **propositions très ambitieuses** et les **fausses bonnes idées**, il n'est pas simple de faire le tri : il faut souvent regarder dans le détail et lever le voile sur des mesures dont **l'effet peut paraître très positif** pour l'environnement, mais, dans les faits, se révéler **insuffisant**.

Aussi, face à un **texte perfectible** au regard de nos engagements internationaux et sur le plan technique, la commission, **unissant son expertise à quatre autres commissions**, dont la commission des affaires économiques, s'est engagée dans un **travail approfondi** et a adopté **697 amendements** visant à :

- **réconcilier les transitions écologique, économique et sociale**, dans un objectif de cohésion nationale et territoriale ;
- **fixer un cap clair** pour engager durablement notre économie dans la transition bas carbone ;
- **faire le trait d'union** entre la vie quotidienne des Français, la structure de notre modèle économique et nos engagements climatiques internationaux et européens ;
- **rehausser l'ambition environnementale** du texte présenté par le Gouvernement modifié par les députés ;
- **garantir l'effectivité** des dispositions votées.

La commission a **adopté** le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets **ainsi modifié**.

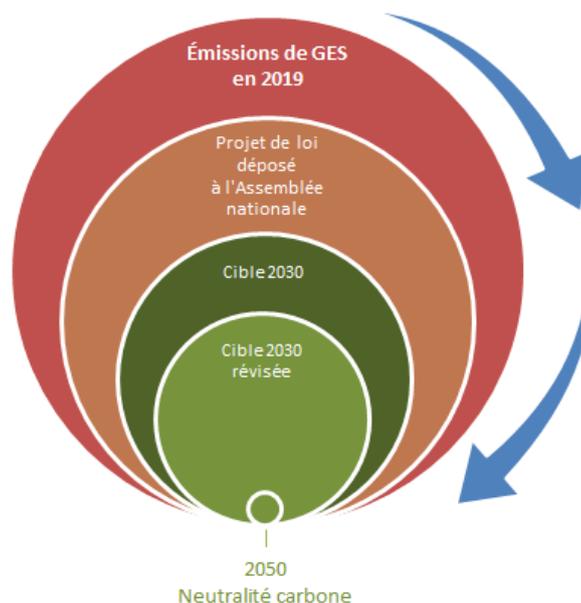


1. UN PROJET DE LOI PERFECTIBLE AU REGARD DES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE ET DÉCEVANT SUR LE PLAN TECHNIQUE

A. UN « EXAMEN DE RATTRAPAGE », QUI NE PERMETTRA PAS À LA FRANCE DE RESPECTER SES ENGAGEMENTS CLIMATIQUES INTERNATIONAUX

Après les lois Egalim, Énergie-Climat (LEC), d'orientation des mobilités (LOM), anti-gaspillage (AGEC), le **projet de loi « Climat et résilience »**, dernier texte environnemental du quinquennat, **devait permettre à la France d'atteindre les objectifs** qu'elle s'est fixés en application de l'Accord de Paris (réduction des émissions de gaz à effet de serre [GES] de 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990, neutralité carbone d'ici 2050). Le **constat**, dressé par des instances aussi diverses que le Haut Conseil pour le climat (HCC), le Conseil économique, social et environnemental (Cese) ou la Convention citoyenne pour le climat (CCC), pourtant à l'origine du texte proposé au Parlement, est clair : le texte présenté par le Gouvernement est **insuffisant dans son ambition** et ne répond pas pleinement aux attentes.

Le projet de loi déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale ne contribue, en effet, à effectuer **qu'entre la moitié et les deux tiers du chemin restant à parcourir** entre les émissions de GES en 2019 et la cible 2030, et entre **un quart et un tiers du chemin** à parcourir par rapport à la cible 2030 révisée, adoptée en avril dernier par le Parlement européen et en cours de négociation au sein du Conseil européen.



Les lois adoptées depuis le début du quinquennat ne suffiront pas à combler cet écart.

L'atteinte de l'objectif de 40 %¹ sera conditionnée à l'exécution « intégrale et volontariste » des textes entrés en vigueur depuis 2017 et seules 20 % des réductions d'émissions envisagées par le Gouvernement sont pleinement garanties à ce jour.

Étude du Boston Consulting Group², février 2021

Si le **volume du projet de loi a été multiplié par trois** à la faveur de son passage devant l'Assemblée nationale – en passant de 69 à 218 articles –, sa portée n'a pas été accrue dans les mêmes proportions. En outre, en dépit des recommandations formulées par le HCC, **l'évaluation de l'impact environnemental des dispositions ajoutées en cours d'examen parlementaire n'a pas été réalisée par le Gouvernement**, que ce soit pour les amendements d'origine parlementaire ou pour ceux d'origine gouvernementale.

Dans ces conditions, il est **difficile de déterminer la portée réelle du texte soumis à l'examen du Sénat**, même si **son ambition climatique apparaît encore limitée** du fait de la faible portée normative de ses nombreuses dispositions.

¹ Depuis rendu obsolète par le nouvel objectif européen

² Étude menée à la demande du ministère de la transition écologique pour évaluer l'impact des mesures prises depuis 2017 ou actuellement en discussion sur la trajectoire bas carbone au regard de l'atteinte de l'objectif de réduction de 40 % des émissions de GES à horizon 2030

B. UN TEXTE POUR TRACER LE CHEMIN DE LA NEUTRALITÉ CARBONE DONT LE CONTENU APPELLE DES AMÉLIORATIONS

Le **projet de loi initial aurait mérité un travail plus approfondi de la part du Gouvernement**. Son contenu contraste avec la communication dont il a fait l'objet.

Comme l'a relevé l'avis du Conseil d'État, **l'étude d'impact**, qui relève de la responsabilité du Gouvernement, **comporte des lacunes** : de nombreuses mesures n'ont, par exemple, fait l'objet d'aucune évaluation de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Par ailleurs, plusieurs missions ont été lancées pour enrichir le texte sur plusieurs volets (publicité, rénovation énergétique des bâtiments) **alors même que l'Assemblée nationale avait déjà commencé à l'examiner**. Cette méthode **inhabituelle** témoigne d'une certaine impréparation du Gouvernement.

Des secteurs et des thèmes importants ont en outre été « **oubliés** » : numérique, catastrophes naturelles, secteur ferroviaire, justice sociale...

Enfin, l'évolution de notre société face aux enjeux climatiques nécessite d'entrevoir une **dimension « positive », un chemin « heureux »**. Ce projet de loi présente une **vision trop souvent résignée de l'écologie et manquant de pédagogie au regard** des opportunités que notre pays peut attendre de la transition écologique et de la décarbonation économique. **Cet aspect est pourtant essentiel pour assurer l'acceptabilité par tous les acteurs concernés de la transition écologique**, *a fortiori* dans le contexte actuel de crises sanitaire et économique.

2. METTRE LE CAP SUR LA COP26, EN REHAUSSANT DE MANIÈRE RESPONSABLE ET PRAGMATIQUE L'AMBITION DU PROJET DE LOI

Afin de **rehausser l'ambition du projet de loi** qui lui a été transmis, le Sénat a souhaité **travailler dans un esprit de sérieux et de responsabilité**, tout en **gardant en ligne de mire la nécessité de répondre à l'urgence climatique** et de respecter nos engagements internationaux et européens en la matière ainsi que le **rôle historique joué par la France** - pays initiateur de l'Accord de Paris - dans la **conduite des négociations multilatérales**.

Les **travaux menés par les trois rapporteurs du texte traduisent cette ambition** : près de **200 acteurs concernés** - associations environnementales et de la jeunesse, membres de la Convention citoyenne pour le climat, associations d'élus, représentants du monde économique, spécialistes des problématiques climatiques - ont été **entendus et invités** à soumettre leurs observations sur le texte transmis au Sénat. Le Sénat a également souhaité **se mettre à l'écoute des territoires** : dès la fin du mois d'avril, pendant trois semaines, une consultation d'ampleur a permis de **recueillir l'avis de 1800 élus locaux**, très majoritairement issus du bloc communal, sur quelques **mesures phares** du projet de loi à forts enjeux territoriaux (transports, énergie, économie circulaire, artificialisation des sols, biodiversité, publicité...). Cette consultation **a nourri la réflexion des rapporteurs**, dressant une perspective, celle d'une **écologie territoriale, pragmatique et innovante, plébiscitée par nos concitoyens, faisant le trait d'union entre leur vie quotidienne, la décarbonation de notre économie et nos engagements climatiques internationaux**.

La commission s'est également appuyée sur les travaux de la cellule sénatoriale de **législation comparée**, afin de s'inspirer des meilleures pratiques étrangères en matière de transition écologique et d'apporter un regard international aux mesures proposées par le projet de loi (vitrines lumineuses, redevances sur les engrais azotés, interdiction des terrasses chauffées...).

Fruit de ces travaux, le texte de la commission entend fixer un cap clair pour engager durablement notre économie dans la transition bas carbone, en rehaussant l'ambition du projet de loi tout en garantissant l'effectivité des dispositions votées et en tentant de réconcilier les transitions écologique et économique, dans un souci de justice sociale.

Ce cap ambitieux doit conforter la crédibilité climatique de notre pays à l'échelle européenne, à quelques mois de la présidence française de l'Union européenne.

À l'approche de la COP26 de Glasgow, cette trajectoire est également indispensable à la protection de l'Accord de Paris, cadre climatique multilatéral que la France a contribué, plus que n'importe quel autre pays, à établir.

AMENDEMENTS



déposés



adoptés

CONSULTATION EN LIGNE SUR LE PROJET DE LOI



élus locaux ont répondu

La commission a ainsi adopté 171 amendements des trois rapporteurs, mais également de nombreux amendements de sénateurs issus de tous les groupes politiques, qui ont permis de donner une **dimension encore plus constructive et davantage ancrée dans les réalités à la fois sociales, économiques et territoriales**.

Ce travail permettra de réelles avancées pour réduire **l'écart entre le projet de loi proposé et nos objectifs climatiques** ; il dresse des **perspectives ambitieuses**, qui devront être relayées à l'échelle nationale, dans le cadre de l'examen du **prochain projet de loi de finances**, afin de pérenniser et d'amplifier les moyens financiers mis à disposition de la transition écologique, **ainsi qu'à l'échelle européenne**, dans le cadre de la **présidence française de l'Union européenne en 2022**.

A. REHAUSSER L'AMBITION DU PROJET DE LOI ET FIXER UN CAP CLAIR POUR LA TRANSITION BAS CARBONE DE NOTRE ÉCONOMIE

Sur le volet « Consommer »

- **Mieux encadrer et déployer plus rapidement l'affichage environnemental** pour orienter les comportements des consommateurs vers les biens les plus vertueux pour l'environnement et soutenir nos entreprises dans le développement de leurs avantages comparatifs (article 1^{er})
- **Interdire la publicité sur la vente de véhicules neufs particulièrement émetteurs** 2 ans avant la fin de leur mise sur leur marché, pour mieux accompagner les consommateurs vers cette évolution (article 4)
- **Renforcer les engagements environnementaux du secteur de la publicité** et mieux associer l'audiovisuel public à l'effort, afin de réduire progressivement la publicité sur les biens ayant un impact excessif sur le climat (article 5)

- **Mieux lutter contre l'éco-blanchiment (*greenwashing*)** en interdisant le recours à la notion de neutralité carbone par les entreprises, non fondée scientifiquement (article 4 *bis* C)
- **Fixer des prescriptions nationales** en matière d'horaires d'extinction et de consommation énergétique des publicités lumineuses à l'intérieur des vitrines (article 7)
- **Promouvoir la vente en vrac** en renforçant l'obligation de développement dans les grandes et moyennes surfaces et en expérimentant pour faciliter sa mise en œuvre dans les petits commerces (article 11)
- **Fixer une trajectoire pluriannuelle de réemploi** sur les emballages en verre (article 12)

Sur le volet « Produire et travailler »

- **Avancer l'entrée en vigueur du verdissement de la commande publique** pour les contrats de concession à deux ans, au lieu de cinq (article 15)
- **Renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux et sanitaires dans le cadre de la réforme du code minier**, afin de rénover notre modèle minier, participer à la maîtrise de notre empreinte carbone et soutenir le mouvement de relocalisations industrielles (articles 20 et suivants)

Sur le volet « Se déplacer »

- **Accélérer le verdissement du parc de poids lourds par la création d'un prêt à taux zéro** et par le **prolongement du dispositif de suramortissement jusqu'en 2030** (articles 31 A et 31 B)
- **Prévoir, pour 2023, un dispositif de fixation de prix plancher pour certains billets d'avion** afin de lutter contre le *dumping* social et environnemental des compagnies à bas coût (article 36 A)

Sur le volet « Protection des écosystèmes et aires protégées »

- **Mieux lutter contre les « petites pollutions »** récurrentes dues aux inversions de branchements au réseau d'assainissement en augmentant la pénalité susceptible d'être prononcée pour défaut de raccordement (article 19 *ter*)
- **Associer les collectivités territoriales à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie nationale des aires protégées** pour assurer une meilleure déclinaison territoriale des objectifs et élargir le principe de non-régression de surface entre deux actualisations aux aires sous protection forte (article 56)
- **Étendre l'encouragement de l'État à des méthodes et projets pouvant donner lieu à l'attribution de crédits carbone**, dans le cadre du label « Bas Carbone », à l'ensemble des aires protégées (article 56)
- **Mieux lutter contre l'hyperfréquentation en réglementant l'accès et la circulation au sein des espaces protégés** et en interdisant l'atterrissage des aéronefs de loisir dans les zones de montagne (article 56 *bis*)

Sur le volet « Se loger »

- **Interdire dès 2023 l'utilisation de climatiseurs** sur les terrasses (article 46)

Sur le volet « Se nourrir »

- **Structurer notre politique de lutte contre la déforestation importée** (articles 63 *bis* et suivants)
- **Renforcer le devoir de vigilance de nos plus grandes entreprises à l'égard de la « déforestation importée »** pour maîtriser nos émissions de gaz à effet de serre importées tout en valorisant nos entreprises (articles 64 *ter*) et **clarifier le périmètre d'application de la loi sur le devoir de vigilance** (article 71 *ter*)
- **Interdire l'utilisation d'engrais azotés pour l'entretien des espaces relevant du domaine public et privé des collectivités territoriales et de l'État**, hors espaces à vocation agricole et hors équipements sportifs (article 62 *bis*)

B. ENRICHIR TOUS LES VOLETS DU TEXTE DE DISPOSITIONS RÉALISTES ET INNOVANTES

Sur le volet « Économie circulaire »

- **Lutter contre les déchets de la vente à emporter** en expérimentant un système de consigne pour réemploi sur les emballages des plateformes numériques de vente à emporter et en permettant aux consommateurs des services de restauration collective d'être servis dans un contenant réemployable ou biosourcé (article 11 *bis*)
- **Accroître les financements pour le développement d'infrastructures nécessaires au réemploi dans les territoires** (laveuses, point de collecte des emballages...) (article 12 *bis*)

Sur le volet « Produire et travailler »

- Prévoir la possibilité pour les acheteurs publics d'**écarter une entreprise n'ayant pas rempli son plan de vigilance** (article 15)
- **Mieux informer le public dans le cadre des activités régies par le code minier** (article 20)

Sur le volet « Se déplacer »

- Inscrire dans la loi l'**objectif de doubler les parts modales du fret ferroviaire et fluvial** et définir une stratégie ambitieuse de développement des modes massifiés actualisée tous les cinq ans et suivie annuellement (article 30 *ter*)
- Définir, pour la première fois en droit français, les critères d'une **compensation carbone** efficace (article 38)

Sur le volet « Résilience »

- **Élaborer un plan stratégique d'adaptation au changement climatique** des territoires de montagne (article 58 *ter*)
- **Reconnaître les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte** (article 58 BAA)

Sur le volet « Se nourrir »

- **Avancer sur la maîtrise de l'empreinte carbone de notre alimentation** et garantir notre souveraineté alimentaire (article 61)
- **Dynamiser la politique alimentaire territoriale**, en donnant davantage de leviers aux collectivités territoriales pour accompagner l'évolution des souhaits des consommateurs (article 61 *bis*)

Sur le volet « Évaluation »

- **Prévoir l'établissement d'indicateurs permettant de calculer la valeur monétaire des services rendus par les écosystèmes**, afin de faciliter la prise de décision politique, en permettant de concilier approches économique et environnementale (article 79)

C. RÉCONCILIER LES TRANSITIONS ÉCOLOGIQUES ET ÉCONOMIQUES DANS UN SOUCI DE JUSTICE SOCIALE ET FAIRE LE TRAIT D'UNION ENTRE LA VIE QUOTIDIENNE DES FRANÇAIS ET NOS ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

Sur le volet « Consommer »

- **Préserver l'information des consommateurs sur le prix des énergies fossiles**, tout en maintenant l'interdiction proposée par le texte (article 4)
- **Faciliter la mise à disposition des pièces détachées** par l'instauration d'une reprise gratuite des véhicules hors d'usage auprès des particuliers, afin de réduire l'empreinte environnementale associée à la fabrication des véhicules, tout en accroissant le pouvoir d'achat des Français (article 13 *ter*)
- **Flécher le Fonds de réemploi créé par la loi AGECE vers les seuls acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS)** et assurer la prise en charge des frais de stockage des invendus non alimentaires par les entreprises donatrices (article 13 *bis*)

Sur le volet « Se déplacer »

- **Faire du train un bien de première nécessité** et encourager le **report modal** en diminuant la TVA à 5,5 % sur les billets (article 29 *bis* A)
- **Accompagner les ménages modestes** dans l'acquisition de véhicules propres, par la création d'un **prêt à taux zéro** (article 26 A)

Sur le volet « Se nourrir »

- **Protéger nos agriculteurs et garantir leur capacité à accélérer la transition agroenvironnementale**, en déployant un plan « Eco-Azot » et en conditionnant l'entrée en vigueur d'une taxe spécifique à l'adoption de dispositions équivalentes au sein de l'Union européenne, afin de ne pas compromettre la capacité de nos agriculteurs à poursuivre leur engagement vers l'économie bas carbone (article 62)

D. PROMOUVOIR UNE ÉCOLOGIE DE L'INTELLIGENCE TERRITORIALE

- **Créer une « dotation additionnelle climat » au profit des intercommunalités et des régions** qui ont adopté des plans climat (PCAET) ou des schémas régionaux (SRADDET) (article 1^{er} A)
- **Permettre à un maire d'une petite commune de se dessaisir du pouvoir de police en matière de publicité au profit du préfet** (article 6)
- **Donner le libre choix aux collectivités territoriales** de définir elles-mêmes leur calendrier de restriction des circulations dans le cadre de zones à faibles émissions mobilité, afin d'atteindre les objectifs d'amélioration de la qualité de l'air (article 27)
- **Mieux maîtriser l'entrée en vigueur de la réforme du recul du trait de côte** en créant un « droit d'option » pour les 200 communes littorales concernées, en l'absence de garanties apportées aux élus locaux pour le financement de cette réorganisation spatiale (articles 58 A et suivants)

E. GARANTIR L'EFFICACITÉ DE VOILETS EMBLÉMATIQUES DU TEXTE : ÉDUCATION, TRANSPORT DE MARCHANDISES OU ENCORE LUTTE CONTRE LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT

- **Consolider les mesures relatives à l'éducation au développement durable**, pour sensibiliser nos enfants dès le plus jeune âge aux enjeux de la transition écologique et leur permettre de maîtriser les connaissances et savoir-faire nécessaires (article 2)
- **Exclure la destruction des moulins à eau des modalités de restauration de la continuité écologique** et instaurer une procédure de conciliation conduite par un référent territorial en cas de désaccord entre un propriétaire de moulin et l'administration (article 19 *bis* C)
- **Ne supprimer** le remboursement fiscal sur la TICPE pour les poids lourds d'ici 2030 que si **une offre alternative crédible** existe (article 30)
- **N'imposer une nouvelle taxe aux poids lourds de transport de marchandises** que si le secteur n'a pas significativement réduit ses émissions d'ici 2028 (article 32)
- **Rééquilibrer le quantum des peines en cas de mise en danger de l'environnement** (article 67)
- **Sécuriser juridiquement le dispositif pénal sanctionnant les atteintes graves aux milieux physiques**, en créant deux délits, l'un intentionnel et l'autre non intentionnel (article 68)
- **Donner au Haut Conseil pour le climat la pleine responsabilité d'évaluer le projet de loi** (article 76)



Jean-François Longeot
Sénateur (UC) du Doubs
Président



Marta de Cidrac
Sénatrice (LR)
des Yvelines
Rapporteuse



Philippe Tabarot
Sénateur (LR)
des Alpes-Maritimes
Rapporteur



Pascal Martin
Sénateur (UC)
de la Seine-Maritime
Rapporteur

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Consulter le dossier législatif

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-551.html>