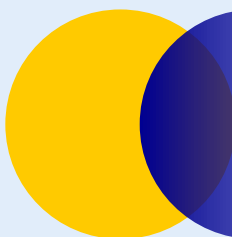




HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

*Liberté
Égalité
Fraternité*



RAPPORT
janvier 2026

Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir

Rapport de la mission
présidée par **Michel Cadot**



GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES : PRIORISER, SIMPLIFIER, RÉUSSIR

Rapport de la mission présidée par
Michel Cadot

Rapporteuse générale
Amélie Fort-Besnard

Rapporteurs
Marc Fasan, Maxime Gérardin,
Sarah Tessé et Éric Tromeur



**HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

JANVIER 2026



SOMMAIRE

Synthèse.....	5
Introduction.....	15
PREMIÈRE PARTIE – LES INFRASTRUCTURES STRATÉGIQUES : L'URGENCE DE CONSTRUIRE MIEUX ET PLUS VITE.....	19
1. Un système complexe de dispositifs dérogatoires.....	20
2. Rapprocher déclaration d'utilité publique et autorisation environnementale.....	21
3. Pour une participation réussie du public.....	24
4. Un besoin de planification accru.....	26
DEUXIÈME PARTIE – ANALYSES ET RECOMMANDATIONS	29
1. Renforcer le cadre de planification, la priorisation et le suivi des grands projets d'infrastructures.....	29
1.1. Clarifier l'articulation entre plans-programmes et projets.....	29
1.2. Améliorer le cadre de planification	31
2. Mieux articuler les phases de décision majeures des projets stratégiques	34
2.1. Sécuriser le financement des grands projets d'infrastructures.....	34
2.2. Renforcer le pilotage interministériel des grands projets d'infrastructures.....	35
3. Simplifier et mieux articuler les procédures pour accélérer et sécuriser les projets d'infrastructures.....	37
3.1. Adapter la forme de la DUP pour sécuriser et accélérer les grands projets d'infrastructures....	39
3.2. Adapter l'autorisation environnementale aux cas particuliers	42
3.3. Simplifier et faciliter certaines procédures administratives.....	43

3.4. Adapter l'organisation de l'administration pour accélérer le traitement des dossiers de demandes d'autorisation	52
4. Clarifier les modalités de concertation et de participation du public pour les grands projets d'infrastructures	54
4.1. Adapter les phases de participation du public aux caractéristiques des projets	55
4.2. Modifier les modalités de saisine et de choix des modes de participation	57
4.3. Assurer une qualité optimale des procédures de participation	60
5. Un régime contentieux plus efficace.....	64
5.1. Un régime contentieux commun aux grands projets d'infrastructures	66
5.2. Le « référé pré-décisionnel » : proposition de création d'une nouvelle voie de recours spécifique aux grands projets d'infrastructures	69

ANNEXES

Annexe 1 – Lettre de mission	79
Annexe 2 – Composition du groupe de travail	81
Annexe 3 – Cycle d'auditions	83
Annexe 4 – Frises chronologiques	85
Annexe 5 – Seuils financiers et techniques pour les interventions de la CNDP sur les grands projets d'infrastructures	89
Annexe 6 – Synthèse des contributions des services économiques régionaux : Pays-Bas, Allemagne, Espagne et Italie	91



SYNTHÈSE

La France dispose historiquement d'un savoir-faire reconnu dans la réalisation de grands projets d'infrastructures, savoir-faire qui a contribué à son développement économique au cours du XX^e siècle. **Toutefois, depuis plusieurs décennies, la conduite de ces projets est devenue de plus en plus complexe, lente et conflictuelle.** Les délais s'allongent, les coûts augmentent, les projets sont fragmentés voire interrompus, et la décision finale se trouve fréquemment déplacée vers le juge.

En juin 2025, Clément Beaune, Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan, a confié au préfet Michel Cadot la mission de proposer des simplifications du cadre juridique et administratif de réalisation des grands projets d'infrastructures (énergie, transports, etc.) **sans renoncer ni à l'ambition environnementale ni à la participation du public.**

Fruit d'une large concertation avec des administrations, collectivités locales, entreprises, ONG environnementales et experts, le rapport s'inspire également des meilleures pratiques observées en Europe. Les travaux ont permis d'identifier les sources majeures de complexité administrative et juridique et de proposer des simplifications concrètes, en combinant trois exigences :

- aller plus vite dans la réalisation des projets, notamment ceux qui servent directement la transition écologique (ferroviaire, énergies décarbonées, etc.) ;
- sécuriser les décisions, qu'elles soient favorables ou non aux projets ;
- préserver l'ambition environnementale et rendre la participation du public plus efficace.

À la source d'un empilement de complexités

Plusieurs causes structurelles du ralentissement des projets sont mises en évidence. La première réside dans la **longueur des procédures administratives** successives et des exercices de participation du public, accentuée ces dernières années par le nécessaire renforcement des exigences démocratiques et environnementales. La deuxième cause tient à la **fragilité du financement**, souvent insuffisamment sécurisé en amont, ce qui entraîne des phénomènes de « *stop and go* » qui ralentissent les projets et nourrissent les contentieux.

Une troisième cause est **le manque d'anticipation des difficultés de mise en œuvre des projets et de coordination des acteurs**, qui déplace la conflictualité vers le contentieux, devenu presque systématique et souvent tardif, avec des conséquences humaines, financières et environnementales lourdes lorsque les projets sont arrêtés après le lancement des travaux.

Face à ces constats, le législateur a **multiplié ces dernières années les régimes dérogatoires sectoriels**, qu'il s'agisse d'énergies renouvelables, de nucléaire ou d'industrie verte. Si ces dérogations ont permis certaines accélérations, elles ont aussi contribué à une complexification du droit, difficilement lisible pour les parties prenantes.

Cinq leviers d'action pour construire mieux et plus vite

Il est possible de construire plus vite et mieux, à condition de mieux planifier, de clarifier les responsabilités, d'anticiper les enjeux environnementaux et de sécuriser juridiquement les projets dès l'amont. **Les objectifs poursuivis sont compatibles et complémentaires**. Le rapport en identifie cinq : renforcer la planification et la priorisation, mieux organiser les grandes décisions, fluidifier les procédures administratives, améliorer la qualité de la concertation et enfin adopter un régime contentieux des grands projets plus efficace.

L'ensemble des propositions du rapport (voir le tableau récapitulatif en fin de synthèse) visent à resserrer la chaîne décisionnelle, à éviter les redondances inutiles et à revaloriser les décisions politiques et administratives de réaliser ou non un grand projet. Elles privilégient un droit commun simplifié, applicable aux grands projets stratégiques, notamment pour l'entretien et la modernisation des réseaux existants, plutôt qu'une accumulation de dérogations.

Renforcer la planification, la priorisation et le suivi des projets

La robustesse des projets dépend d'abord de la qualité des plans et des programmes dans lesquels ils s'inscrivent. Les choix structurants doivent être prévus, anticipés, planifiés. La mission propose donc de renforcer les plans stratégiques, qui priorisent et sélectionnent les grands projets.

Dans le secteur des transports, la réalisation de cet objectif passerait par une **loi-cadre et une loi de programmation financière**, donnant une visibilité pluriannuelle aux investissements et permettant d'affirmer la priorité aux réseaux existants. Des **schémas décennaux de régénération, de modernisation et de développement des réseaux ferroviaires et routiers** permettraient de partager les diagnostics, d'objectiver les besoins et de mieux fonder les arbitrages budgétaires. Dans le secteur de l'énergie, le rapport insiste sur la nécessité de donner de la visibilité aux acteurs via l'adoption de la troisième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3).

Sécuriser les grandes décisions et améliorer la gouvernance des projets

Un deuxième ensemble de propositions vise à **sécuriser en amont des décisions structurantes le financement et le pilotage des projets**. La mission considère que la déclaration d'utilité publique (DUP) est trop souvent utilisée comme un signal politique, sans que le financement soit réellement arrêté. Pour y remédier, elle propose de **conditionner la DUP à la signature d'un protocole de financement** engageant les parties prenantes autour d'un budget prévisionnel et d'un calendrier réaliste. Cette évolution permettrait de limiter les interruptions ultérieures et de réduire les délais entre DUP et autorisation environnementale.

En matière de gouvernance, la mission recommande de **renforcer le pilotage interministériel des grands projets stratégiques**, sur le modèle de la Délégation interministérielle au nouveau nucléaire (DINN). Dans le secteur des transports, le **rapprochement entre le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** ainsi que l'élargissement du rôle du COI au suivi des projets visent à combler un chaînon manquant entre programmation et financement.

Simplifier et sécuriser les procédures administratives

La mission consacre une large part de ses propositions à la **simplification des procédures**, sans remise en cause des exigences environnementales. L'un des points centraux concerne **l'articulation entre la DUP et l'autorisation environnementale**, notamment la dérogation à l'interdiction de détruire des espèces protégées. La mission propose d'établir la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) et l'absence d'alternative satisfaisante en lien avec la RIIPM qui justifie le projet concomitamment à la DUP, afin d'éviter que le principe même du projet ne soit remis en cause tardivement.

D'autres propositions visent à **adapter l'autorisation environnementale à certains cas spécifiques** : autorisations permanentes pour les travaux récurrents sur les réseaux existants, instruction « au fil de l'eau » pour gagner du temps, simplification des autorisations pour les opérations préparatoires. L'objectif est de réduire les lourdeurs inutiles tout en concentrant l'effort administratif sur les enjeux déterminants. Un accent particulier est mis sur la **modernisation et l'adaptation au changement climatique des réseaux existants**, considérées comme un impératif stratégique. La mission propose de faciliter ces travaux, notamment par une présomption de RIIPM et par la création de régimes adaptés pour les opérations répétitives.

Enfin, un ensemble cohérent de propositions vise à **anticiper la mise en œuvre des mesures de compensation écologique** : identification précoce des besoins de compensation et du foncier, intégration des enjeux de compensation dans les plans-programmes, développement des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR). Ces mesures doivent à la fois sécuriser juridiquement les projets et améliorer l'efficacité écologique des compensations.

Améliorer la participation du public

La participation du public est indispensable pour améliorer et rendre plus robustes les grands projets. **L'enjeu est de rendre les phases de concertation et de participation plus lisibles, et de mieux les articuler avec les décisions qui jalonnent la réalisation d'un grand projet.** La mission propose de **renforcer les procédures de participation en amont**, qui visent à associer le public à l'élaboration des plans, programmes ou projets de grandes infrastructures, lorsque toutes les options sont encore ouvertes. Elle propose en outre **de mieux adapter les dispositifs de participation du public aux caractéristiques des projets et de supprimer certaines complexités inutiles**, comme la saisine facultative de la Commission nationale du débat public (CNDP). Elle recommande de recentrer les débats publics sur les projets aux enjeux les plus forts et de généraliser la concertation préalable avec garant pour les autres projets significatifs.

Pour améliorer la qualité des débats publics et des concertations, le rapport insiste sur la **nécessité de mieux informer le public sur la gouvernance des projets, de s'appuyer davantage sur l'expertise indépendante et d'encadrer le rôle des garants**. Elle insiste sur la nécessité de rendre facilement et continûment disponibles les informations sur les grands projets dont le calendrier est très étendu.

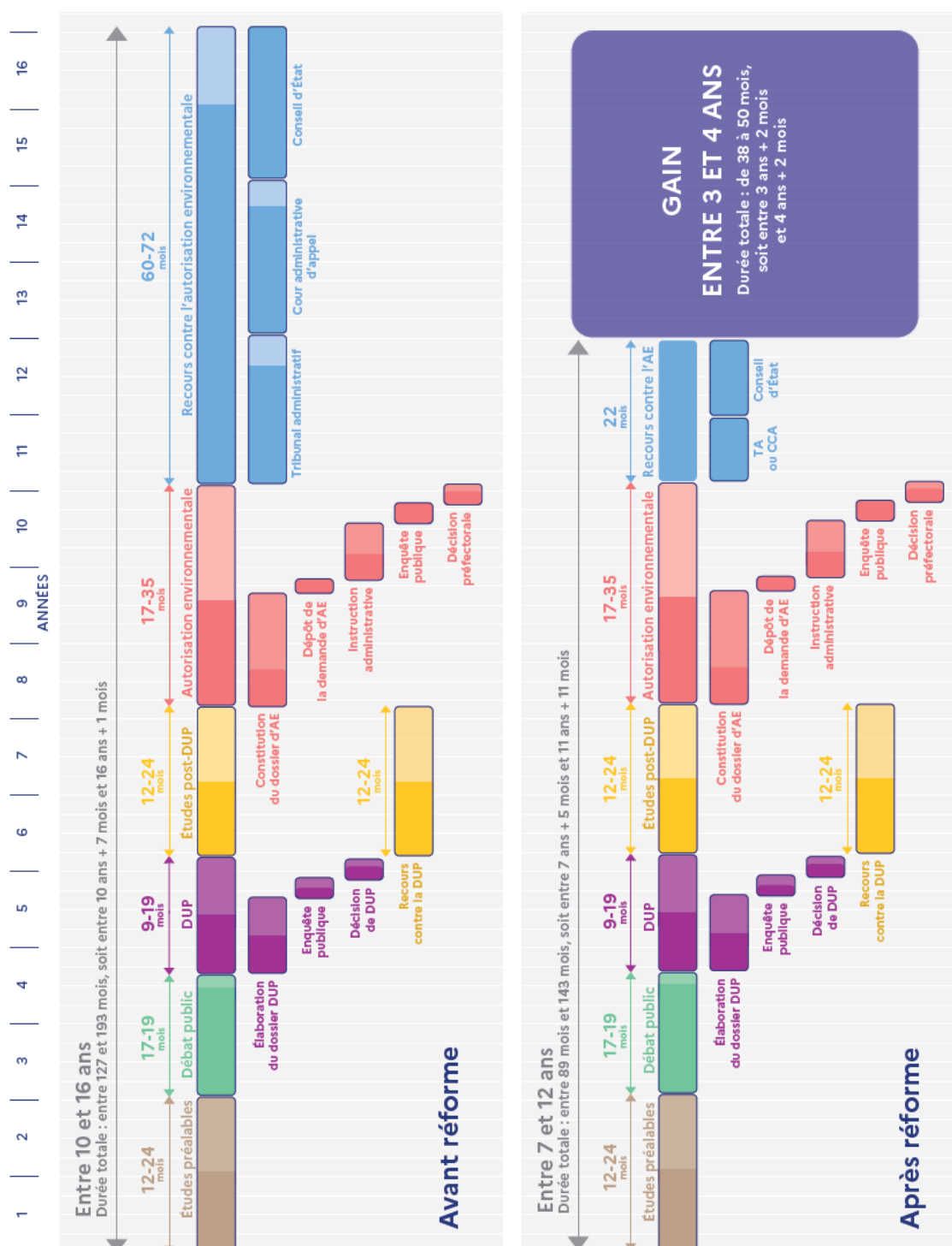
Ainsi, la création d'un portail national unique rassemblant les informations sur les projets et sur les procédures de participation vise à simplifier l'accès à l'information et à assurer cette continuité. Enfin, la systématisation du **suivi des engagements pris par l'État et les maîtres d'ouvrage** à la suite des concertations doit permettre de renforcer la confiance du public dans le processus de participation et de garantir l'effectivité des mesures annoncées.

Mettre en place un régime contentieux plus efficace

Dernier pilier du rapport, essentiel, la réforme du contentieux vise à éviter les situations où des projets sont arrêtés tardivement, après des années d'instruction et parfois après le début des travaux. La mission propose un **régime contentieux commun aux grands projets stratégiques**, caractérisé par un jugement en premier et dernier ressort, des délais encadrés (dix mois), un effet suspensif des recours et des possibilités accrues de régularisation.

Ce régime vise à **concilier efficacité de l'intervention du juge et sécurisation des porteurs de projets**. Il permettra de juger plus rapidement les recours contre les dernières décisions nécessaires à la réalisation d'un grand projet (voir la frise chronologique page suivante). Ce régime pourrait être complété par la **proposition innovante d'un référé pré-décisionnel**, permettant au juge d'intervenir en amont pour corriger les irrégularités de procédure avant la prise de décision, plutôt que de les régulariser ensuite dans le prétoire, ce qui est une cause d'allongement des procédures.

Figure 1 – Étapes d'un grand projet d'infrastructure avant et après les réformes proposées



Note : la frise propose une estimation des gains de temps que permettra d'atteindre la mise en œuvre des mesures recommandées. Ces gains de temps, issus de la mise en œuvre du nouveau régime contentieux, sont une estimation minimale. D'autres mesures proposées par la mission permettront également de gagner un temps certain mais, en l'absence de certitude sur le temps exact gagné, la mission a préféré ne pas les représenter graphiquement dans la frise ci-dessus. Source : rapporteurs

Tableau récapitulatif des propositions

Proposition	Résumé
Renforcer le cadre de planification, la priorisation et le suivi des grands projets d'infrastructures	
Clarifier l'articulation entre plans-programmes et projets	
Proposition 1	Expliciter avec précision le schéma décisionnel de chaque projet puis s'assurer que les programmations et les décisions idoines sont bien prévues pour formaliser ces choix effectifs et que les consultations du public coïncideront bien avec la préparation de ces décisions.
Proposition 2	S'en tenir au critère d'autonomie fonctionnelle dans la définition des périmètres des projets.
Améliorer le cadre de planification	
Proposition 3	Élaborer une loi-cadre et une loi de programmation du financement des infrastructures.
Proposition 4	Faire établir par SNCF Réseau un schéma décennal du réseau ferré national et par l'État un schéma décennal du réseau routier national.
Proposition 5	Adopter au plus vite la troisième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3).
Proposition 6	Réintégrer la PPE nationale et la SNBC parmi les plans ou programmes donnant lieu à saisine de la CNDP.
Mieux articuler les phases de décision majeures des projets stratégiques	
Sécuriser le financement des grands projets d'infrastructure	
Proposition 7	Créer un protocole de financement des grands projets d'infrastructures, arrêtant un budget prévisionnel pluriannuel et un calendrier prévisionnel de réalisation.
Proposition 8	Conditionner la DUP à la signature de ce protocole de financement.
Renforcer le pilotage interministériel des grands projets d'infrastructures	
Proposition 9	Mettre en place un comité interministériel des projets stratégiques ou programmes industriels à enjeu national inspiré de la DINN.
Proposition 10	Rapprocher le COI et l'AFITF, en les faisant présider par la même personne.
Proposition 11	Étendre les compétences du COI au suivi des projets d'infrastructures de transport.

Proposition	Résumé
Simplifier et mieux articuler les procédures pour accélérer et sécuriser les projets d'infrastructure	
Adapter la DUP pour sécuriser et accélérer les grands projets d'infrastructures	
Proposition 12	Établir la raison impérieuse d'intérêt public majeur qui justifie la réalisation d'un projet et l'absence d'autre solution satisfaisante en lien avec cette RIIPM au moment de la DUP.
Proposition 13	Limitier la durée de validité de la DUP à 4 ans, renouvelable une fois.
Adapter l'autorisation environnementale à des cas particuliers	
Proposition 14	Permettre aux maîtres d'ouvrage de solliciter des autorisations environnementales permanentes.
Proposition 15	Permettre l'instruction « au fil de l'eau » de demandes d'autorisation d'ouvrage ou d'intervention parties d'un même projet.
Simplifier et faciliter certaines procédures administratives	
<i>La modernisation, la régénération et l'adaptation climatique des réseaux existants : un impératif stratégique</i>	
Proposition 16	Reconnaître que, par principe, toute action d'entretien, de modernisation ou de régénération des réseaux d'infrastructures existants, d'adaptation au changement climatique ou de réduction des impacts environnementaux des réseaux d'infrastructures existantes répond à une raison impérieuse d'intérêt public majeur et n'est pas substituable.
Proposition 17	Créer un régime juridique des « opérations répétitives ».
<i>Mieux anticiper les mesures compensatoires pour faciliter leur mise en œuvre et augmenter leur effectivité</i>	
Proposition 18	Renforcer l'anticipation des besoins de compensation au stade des plans-programmes : • Évaluer les besoins de compensation écologique dans le cadre des schémas de développement, modernisation et régénération des réseaux ; • Identifier, dans le cadre des documents de planification territoriale (SRADDET, DSF, SCoT et PLUi), des zones préférentielles pour la restauration écologique.
Proposition 19	Renforcer l'anticipation des besoins de compensation au stade de la DUP d'un projet.
Proposition 20	Développer des SNCRR dans chaque région et identifier les leviers fiscaux et réglementaires permettant d'accélérer ce déploiement.
Proposition 21	Développer des outils réglementaires efficaces pour faciliter l'accès au foncier nécessaire et sa maîtrise pour la mise en œuvre des mesures de

Proposition	Résumé
	compensation ; créer les dérogations nécessaires au droit de la commande publique pour permettre la contractualisation sur une longue durée avec un unique prestataire.
L'accélération des opérations préparatoires aux grands projets d'infrastructure	
Proposition 22	Simplifier les autorisations requises pour la réalisation des études et des travaux préalables à la définition et à la réalisation d'un projet, et au dépôt des dossiers de demande d'autorisation.
Augmenter la prévisibilité du résultat des examens « au cas par cas »	
Proposition 23	Rédiger des lignes directrices par type d'infrastructure précisant les modalités d'évaluation « au cas par cas » qui y sont applicables.
Clarifier et proportionner aux enjeux le contenu des études d'impact	
Proposition 24	Rédiger un guide de bonnes pratiques de rédaction des études d'impact, décliné par grand type d'activité.
Proposition 25	Faire promouvoir par les autorités environnementales un objectif de concision des études d'impact.
Adapter l'organisation de l'administration pour accélérer et faciliter le traitement des dossiers de demandes d'autorisation	
Proposition 26	Renforcer par des détachements temporaires d'agents instructeurs les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) les plus en tension.
Proposition 27	Encadrer le délai de complétude de la demande d'autorisation environnementale fixé à trois mois.
Clarifier les modalités de concertation et de participation du public afin d'améliorer l'appréhension démocratique des grands projets d'infrastructures	
Adapter les phases de participation du public aux caractéristiques des projets	
Proposition 28	Mieux faire coïncider les différentes phases de concertation avec les moments clés des processus de décision des projets.
Modifier les modalités de saisine et de choix des modes de participation	
Proposition 29	Supprimer la saisine facultative de la CNDP. Construire une nouvelle échelle de soumission en fonction de la catégorie des projets.
Proposition 30	Rendre cumulatifs les critères de classification des sujets soumis à l'obligation de saisine ou de sollicitation de la CNDP. Préciser les critères de soumission des équipements industriels à un débat public en créant des sous-catégories appuyées sur la nomenclature de l'évaluation environnementale, de sorte que les modalités de la concertation préalable soient adaptées aux enjeux réels de chaque type d'équipement.

Proposition	Résumé
Proposition 31	Laisser la possibilité au maître d'ouvrage, en lien avec l'autorité compétente, de choisir au cas par cas les modalités de participation du public « aval » les plus adaptées.
Assurer une qualité optimale des procédures de participation du public	
Clarifier et rendre plus facilement accessibles les informations importantes sur les projets lors des processus de participation du public	
Proposition 32	Systématiser la présence des co-financeurs et des directions générales des ministères aux côtés du maître d'ouvrage.
Proposition 33	Organiser un portail internet national rassemblant tous les projets donnant lieu à une participation du public.
Proposition 34	Renforcer la place de la tierce expertise dans les méthodes et les pratiques de la CNDP.
Proposition 35	Au sein de la CNDP, mettre en place une procédure de médiation rapide relative à l'exercice de la mission des garants.
Améliorer le suivi des engagements de l'État et du maître d'ouvrage	
Proposition 36	Systématiser la création d'un comité de suivi des engagements pour les grands projets d'infrastructure.
Mieux partager la valeur ajoutée créée par les grands projets d'infrastructures	
Proposition 37	Faire un état des lieux des dispositifs de partage de la valeur créée par les grands projets d'infrastructures avec les territoires concernés.
Un régime contentieux plus efficace	
Un régime contentieux commun aux grands projets d'infrastructure	
Proposition 38	Créer un régime contentieux commun à tous les projets stratégiques avec les caractéristiques suivantes : • des décisions rendues en premier et dernier ressort (suppression d'un degré de juridiction) ; • des litiges traités en 10 mois, assortis d'un délai suspensif ; • des modalités d'instruction et un office adaptés. Évaluer sa pertinence au bout de 3 ans de mise en œuvre.
Le « référé pré-décisionnel » : proposition de création d'une nouvelle voie de recours spécifique aux grands projets d'infrastructure	
Proposition 39	Expérimenter un référé pré-décisionnel pour les projets d'infrastructures stratégiques.

Source : rapporteurs



INTRODUCTION

La France a développé depuis longtemps un savoir-faire reconnu dans la réalisation de grands projets d'infrastructures. Cette « **réussite française** » a été pendant la seconde moitié du xx^e siècle l'une des composantes majeures du développement de notre pays et de son rayonnement économique à l'international. Soutenu par une forte ambition de l'État et des pouvoirs publics, ce savoir-faire était porté par de remarquables capacités d'innovation et de maîtrise technologique, et mis en œuvre par un solide réseau d'entreprises publiques et privées. Il bénéficiait d'une large mobilisation collective permettant l'avancement rapide de ces grands projets d'infrastructures.

Cependant, au cours des dernières décennies, **la réalisation des grands projets d'infrastructures est progressivement devenue plus complexe et a nécessité des évolutions des orientations gouvernementales et des délais croissants pour mener à bien les travaux.**

La première cause en est la difficulté à identifier, puis à sécuriser les financements nécessaires à la réalisation d'infrastructures nouvelles. L'addition et la succession, pour un même projet, de nombreuses procédures d'autorisation qui requièrent des travaux d'études (préalables, d'impact, etc.) longs et complexes, avec de multiples consultations et une instruction administrative qui prend, par conséquent, un temps croissant, augmentent le sentiment d'une grande difficulté à réaliser les infrastructures de demain. S'y ajoutent les difficultés croissantes des porteurs de projets à accéder au foncier ou à la ressource en eau et à réaliser les compensations écologiques nécessaires. Ce sont les projets les plus anciens qui cristallisent les oppositions et les obstacles au moment de leur mise en œuvre, car ce qui les justifiait des décennies auparavant, au moment du choix initial, doit être actualisé au moment des autorisations administratives.

Il faut en revanche se réjouir que l'information et la participation des citoyens à l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement ont, sous l'influence de la convention d'Aarhus et de l'article 7 de la Charte de l'environnement, beaucoup progressé. Néanmoins, les mécanismes de participation du public peuvent susciter

la frustration des citoyens et des porteurs de projet. C'est un point de vigilance. Quoi qu'il en soit, concertation et participation du public ne peuvent en aucun cas désamorcer les oppositions les plus radicales, ce qui n'est d'ailleurs pas leur rôle.

Symptôme de la radicalisation des oppositions aux grands projets d'infrastructures, les recours contentieux sont systématiques à chaque étape de leur réalisation, déportant vers le juge administratif la décision d'avancement ou d'abandon de certains projets. Alors que, tout au long de l'instruction d'un grand projet, l'autorité décisionnaire est informée par les différentes études et les avis rendus à son attention par des autorités composées de spécialistes, par des services instructeurs parfaitement au fait des enjeux, il faut regretter que la responsabilité d'arrêter un projet soit transférée au juge, dont l'intervention cristallise tous les mécontentements, à un stade parfois avancé de la réalisation d'un projet.

Ces constats, largement partagés, ne se retrouvent pas de manière aussi marquée chez tous nos partenaires européens, comme le montrent les analyses comparatives effectuées à la demande de la mission sur la conduite des grands projets d'infrastructures dans quatre pays européens (voir [Annexe 6](#)).

Afin de remédier à ces difficultés, **des solutions de simplification et des cadres législatifs dérogatoires ont été adoptés ces dernières années** pour les projets d'infrastructures et les projets industriels d'intérêt stratégique majeur : loi d'accélération et de simplification de l'action publique de 2020, loi d'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites existants et loi dite « industrie verte » en 2023, loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables de 2023, etc.

Cette accumulation récente de dispositifs dérogatoires visant tous l'accélération a certes facilité la concrétisation de certains projets, mais elle a également engendré pour les maîtres d'ouvrage, les administrations et les juges une **réelle complexité**. L'ensemble des acteurs exprime aujourd'hui le souhait de retrouver un droit commun à **tous les projets d'infrastructures ou industriels essentiels à la préservation de notre souveraineté et de notre cohésion nationales**. Cette attente est plus fortement marquée pour les grands projets énergétiques, de transports et de mobilités, où les enjeux sont particulièrement lourds et urgents pour notre pays. Celui-ci doit en effet mettre en œuvre au plus vite des adaptations significatives de nos installations et de nos réseaux, dans un contexte d'accélération du dérèglement climatique, de renouvellement et de régénération des infrastructures majeures et de tensions internationales.

En même temps, **les exemples convaincants de projets menés en bonne coopération entre les acteurs publics et privés**, dans les délais et les budgets partagés collectivement dès le départ, comme la tenue des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 ou la reconstruction et la restauration de Notre-Dame de Paris, démontrent que notre savoir-faire sur les grands

projets d'infrastructures est toujours là. Ces grands projets stratégiques pour notre pays et à forte visibilité politique ont bénéficié de dérogations relativement limitées et ciblées (urbanisme, commande publique, contentieux principalement) et surtout d'un pilotage et d'un suivi renforcés sous l'autorité de l'État. Ces réussites témoignent de ce que l'accompagnement politique d'un projet stratégique tout au long de sa réalisation est une condition essentielle de sa réussite.

C'est en partant de ce constat que le Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan, Clément Beaune, nous a missionnés « en vue d'élaborer un cadre renouvelé pour la réalisation de projets d'infrastructures dans notre pays¹ ».

Notre mission a procédé à une **quarantaine d'auditions**² des principales parties prenantes concernées par la décision, la mise en œuvre et l'instruction des grands projets d'infrastructures, principalement dans les domaines de l'énergie (notamment renouvelable et nucléaire) et des transports terrestres et fluviaux.

Elle a mené sa réflexion en réunissant chaque quinzaine pendant trois mois un **groupe de travail** composé d'une dizaine de participants réguliers, incluant administrations, grands opérateurs, autorités indépendantes, associations, professeurs de droit et personnalités qualifiées³. Ce groupe s'est réuni régulièrement pour analyser les principales étapes du déroulement des grands projets d'infrastructures et les domaines administratifs et juridiques d'amélioration, voire de simplification ou d'accélération de chacun des jalons requis dans leur réalisation. Elle a aussi reçu de nombreuses sollicitations et contributions de porteurs de projets, preuves du grand intérêt et de la forte demande pour des simplifications et améliorations du cadre des grands projets d'infrastructures.

Nous avons souhaité prendre en compte l'ensemble de la chaîne décisionnelle préalable à la réalisation d'un grand projet, de sa programmation au contentieux en passant par les différentes phases d'instruction administrative. Nos travaux ont été guidés par une **volonté partagée de permettre une véritable priorisation des projets, de fluidifier les procédures, d'éviter les exigences administratives redondantes et liées à des délais ou à des cloisonnements administratifs inopportuns, et de cantonner le temps du contentieux. Nous avons souhaité préconiser autant que possible des évolutions réalisables assez rapidement, compte tenu des priorités attachées à la réalisation des grands projets d'infrastructures et des nombreuses réformes récentes**. Notamment, nous ne proposons pas de réforme du régime procédural des autorisations environnementales, dont les phases d'instruction et de

¹ Voir la lettre de mission en [Annexe 1](#).

² Voir la liste complète en [Annexe 3](#).

³ Voir la liste en [Annexe 2](#).

consultation du public ont été récemment réformées par la loi Industrie verte. Un bilan complet de cette réforme et de l'atteinte des objectifs assignés n'a pas encore été réalisé, il devrait être le point de départ nécessaire d'une prochaine réforme en la matière. En outre, il est évident que des réformes de la procédure d'instruction, à moyens humains constants, ne peuvent à elles seules suffire à accélérer la réalisation des grands projets d'infrastructures.

Nous avons considéré que la volonté de faciliter la réalisation de ces projets devait impérativement préserver le niveau d'exigences environnementales, et veiller à donner toute sa place au débat et à la participation du public. L'objectif est de faire en sorte que ce temps nécessaire d'évaluation environnementale et de participation du public soit un temps utile pour la compréhension des enjeux du programme et du projet retenus, et que le dialogue de proximité permette au moment de leur mise en œuvre de choisir la solution la plus équilibrée.

Nous avons articulé notre travail autour de cinq objectifs :

- renforcer le cadre de planification, la priorisation et le suivi des grands projets d'infrastructures ;
- mieux articuler les phases de décision majeures des projets stratégiques ;
- clarifier les modalités de concertation et de participation du public afin d'améliorer l'appréhension démocratique des grands projets d'infrastructures ;
- maîtriser les délais d'instruction des projets d'infrastructures majeurs et permettre le pilotage stratégique de leur instruction ;
- créer un régime contentieux commun aux grands projets d'infrastructures permettant de réduire la durée des contentieux tout en préservant l'efficacité de l'intervention du juge.

La mission formule une **quarantaine de propositions** développées en deuxième partie de rapport, et dont un petit nombre sont de niveau législatif, une part importante relevant de mesures réglementaires ou de bonnes pratiques. Ces propositions ont été pensées d'abord à partir du cas des plus grands projets d'infrastructures. Certaines trouveront néanmoins à s'appliquer aussi à des projets plus ponctuels, en particulier sur les questions d'instruction.



PREMIÈRE PARTIE

LES INFRASTRUCTURES STRATÉGIQUES : L'URGENCE DE CONSTRUIRE MIEUX ET PLUS VITE

Dans le temps dont elle disposait, **la mission s'est prioritairement penchée sur l'analyse des projets à enjeux stratégiques majeurs pour la souveraineté et la cohésion de notre pays.** Il s'agit des projets de la filière nucléaire ou de la production énergétique, mais aussi des projets de développement des grands réseaux de transports et d'énergie : autoroutes, lignes ferroviaires nouvelles, lignes à haute tension, etc. **Ces projets sont les plus délicats** : ils traversent les territoires sur de grands linéaires et y rencontrent inmanquablement des oppositions ; ils s'inscrivent dans une chaîne décisionnelle longue, depuis les études préalables jusqu'à la concrétisation. Pendant ce temps, le contexte change et les interlocuteurs évoluent : « sérieux » méthodiquement les débats et les décisions, circonscrire le temps des instructions administratives et des recours contentieux apparaît plus que jamais nécessaire.

Les deux champs des transports et de l'énergie ont en commun de se trouver aujourd'hui à un moment où les réseaux et actifs existants font face à des besoins massifs d'entretien et de réinvestissements. Pour ne pas tomber dans des cycles d'alourdissement rapide des coûts d'entretien et de dégradation du service rendu, il faudra pourvoir à leur régénération. Et pour que ces investissements massifs soient le plus utiles sur le long terme, ils devront ne pas céder à la facilité du renouvellement à l'identique, mais embarquer une véritable logique de modernisation des infrastructures et d'adaptation au changement climatique. Certaines recommandations de ce rapport portent sur la programmation technique (PROPOSITIONS 1 à 6) et financière (PROPOSITIONS 7 et 8) de ces investissements sur l'existant, qui sont la toile de fond – voire une précondition – à tous projets de développement nouveaux. D'autres ciblent la simplification de l'obtention des autorisations nécessaires (voir Deuxième partie, section 3).

Mais l'énergie et les transports diffèrent par d'autres caractéristiques.

Le monde de l'énergie a, ces dernières années, été bousculé par une succession très rapide de chocs technologiques et géopolitiques. **Ce paysage mouvant appelle plus que jamais une planification forte**, qui fournisse clarté et prévisibilité aux filières énergétiques tout en offrant l'adaptabilité nécessaire. Cet équilibre ne sera pas atteint si le rythme quinquennal d'actualisation de la programmation énergétique continue d'être affaibli.

Par contraste, si les fondamentaux techniques et économiques des transports évoluent – avec par exemple l'irruption des batteries pour véhicules ou la diffusion du vélo, et demain des voitures autonomes, exemples dont toutes les conséquences doivent être tirées –, ils le font bien moins vite. Ce sont davantage la progressive prise de conscience des besoins des réseaux existants, et l'écart croissant entre réalités budgétaires et stock de grands projets d'infrastructures neufs, qui forment les tendances marquantes en matière de grands projets de transports.

1. Un système complexe de dispositifs dérogatoires

Plusieurs lois¹ se sont attachées, ces dernières années, à simplifier les procédures d'autorisation de certains grands projets d'infrastructures ou industriels, avec pour objectif d'accélérer la réalisation.

Ces lois sectorielles actent que certains projets sont prioritaires et qu'ils méritent à ce titre de bénéficier de procédures dérogatoires au droit commun applicable à l'ensemble des porteurs de projet. Leurs dispositions ont effectivement permis certaines accélérations. **Mais une part du retour d'expérience incite à la prudence :**

- Les acteurs font aujourd'hui remonter de manière presque unanime que **l'accumulation de dispositifs dérogatoires crée une forte complexité**, difficile à gérer même pour les grands maîtres d'ouvrage et les administrations. Il paraît donc souhaitable de travailler désormais en direction de simplifications plus transversales et harmonisées ;
- Au moins un très grand projet déjà, la ligne électrique « Jonquières – Feuilleuse » (soit l'alimentation des industries de Fos-sur-Mer par une nouvelle ligne à 400 000 volts traversant notamment une partie de la Camargue, à proximité d'Arles) a en pratique été

¹ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) ; loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes et loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ; loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables ; loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à « l'industrie verte ».

desservi par la simplification : la décision de ne pas organiser de débat public¹ n'était en fait pas adaptée à l'ampleur du projet ; il a fallu s'y prêter a posteriori, à la demande du préfet de région, dans le cadre d'un débat relatif à l'ensemble des projets industriels du secteur, avec environ un an de retard sur ce que le calendrier initial aurait permis. Les simplifications devraient donc aller de pair avec une vigilance accrue, notamment pour les projets dont les impacts, la symbolique ou la séquence de décisions appelleraient des processus d'instruction et de consultation plus solides que le seul socle exigé.

La création par la loi Industrie verte de la consultation du public dite « parallélisée » – car menée en même temps que l'examen du dossier par les services instructeurs et que les consultations obligatoires – **est critiquée par les différentes parties prenantes** : le public est consulté avant la remise de l'avis de l'autorité environnementale, avis perçu en pratique comme un document central pour l'information du public, et le temps laissé au porteur du projet pour y répondre peut être très court avant la clôture des phases d'examen et de consultation du public. Le bilan de cette réforme de l'instruction des autorisations environnementales devra s'attacher à s'assurer de la pertinence de ces modalités de consultation du public au-delà des projets industriels, qui se distinguent par une localisation bien délimitée et un besoin de mise en œuvre rapide. Cette recommandation de prudence a été confirmée à la mission par les principaux maîtres d'ouvrage de grandes infrastructures de transports.

De manière générale, toute nouvelle dérogation aux procédures de concertation et de participation devrait s'inscrire dans un bilan de la réforme des procédures d'information et de participation du public de 2016 et des nombreuses dérogations qui ont été ensuite apportées. Stabiliser les procédures, en renforcer la cohérence et la lisibilité sont des gages de leur appropriation par le public et les porteurs de projet – donc de leur efficacité.

2. Rapprocher déclaration d'utilité publique et autorisation environnementale

L'articulation entre déclaration d'utilité publique (DUP) et autorisation environnementale (AE) est aujourd'hui le point nodal du schéma décisionnel d'un grand projet. La DUP désigne l'autorisation, si les négociations amiables n'aboutissent pas, de recourir à l'expropriation pour acquérir ou mettre sous servitude les terrains nécessaires au projet. Elle est perçue comme l'**autorisation-reine**, moment-clé de la vie d'un projet : il y aurait des projets « non DUPés », encore en gestation ; et des projets « DUPés », c'est-à-dire confirmés. Pour les très grands projets d'infrastructures, la DUP est en général délivrée en premier, plusieurs années souvent

¹ Permise par les dispositions du III de l'article 27 de la [loi n° 2023-175](#) d'accélération de la production d'énergies renouvelables, s'appliquant aux lignes de transport d'électricité permettant la décarbonation d'industries.

avant les autres autorisations, notamment l'autorisation environnementale, symboliquement appelées « autorisations de détail ».

La dérogation à l'interdiction de détruire des espèces protégées ou leurs habitats, pourtant demandée depuis plusieurs dizaines d'années, est au centre des débats depuis les projets CDG-Express (entre la Gare de l'Est et l'aéroport Charles-de-Gaulle), puis d'autoroute A69 Castres-Toulouse et à moindre échelle le contournement de Beynac en Dordogne. Tous ces projets ont chacun, pour absence de « raison impérative d'intérêt public majeur » ou RIIPM – dont la reconnaissance est une condition nécessaire à l'obtention de l'autorisation de déroger à cette interdiction – vu leurs travaux mis à l'arrêt du jour au lendemain, avec des conséquences humaines et financières extrêmement lourdes. Pourtant DUPés, ces projets ont tous été jugés illégaux, à un moment donné.

La première conséquence à tirer de ces situations va de soi : **les travaux ne devraient jamais être entrepris tant que les autorisations nécessaires à leur exécution ne sont pas purgées de tout recours**. Lorsque tel est le cas, la difficulté d'obtenir par la suite la démolition des ouvrages publics construits irrégulièrement et l'impossibilité de restaurer les milieux altérés rendent ineffective la décision juridictionnelle d'annulation du projet. Pour autant, l'enlisement du contentieux, qui pourrait être recherché par les opposants aux travaux, doit absolument être évité. La mission propose donc de réduire significativement le temps du contentieux et, parallèlement, de donner un effet suspensif au recours contre l'autorisation environnementale d'un grand projet stratégique, pendant dix mois (PROPOSITION 38), temps imparti à un juge statuant en premier et dernier ressort pour statuer sur sa légalité.

En réaction aux annulations d'autorisation « espèces protégées » pour absence de RIIPM, de nombreuses voix se sont élevées pour que la reconnaissance de la RIIPM d'un projet soit effectuée plus tôt. Ainsi la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables a créé une présomption de RIIPM pour les projets de production de ces énergies, au-dessus de certains seuils. La loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires a fait de même pour la réalisation d'un réacteur électronucléaire et la loi Industrie verte a permis que, quand un projet industriel est reconnu projet d'intérêt national majeur (PINM), la même décision peut reconnaître qu'il répond à une raison impérative d'intérêt public majeur, laquelle est purgée de recours au moment de la contestation de cette décision. La mission, qui a reçu de nombreuses demandes de généraliser cette possibilité en reconnaissant la RIIPM dans l'acte de DUP, fait figurer cette évolution dans ses recommandations (PROPOSITION 12).

Toutefois cette approche, seule, serait insuffisante :

- D'abord parce que la RIIPM n'est qu'une des trois conditions à remplir pour bénéficier d'une dérogation « espèces protégées ». Les autres conditions sont l'absence d'autre solution satisfaisante, que la mission propose pareillement d'établir et de purger de recours

en amont (PROPOSITION 12) ; et le maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées. Cette seconde condition renvoie à la question des compensations écologiques, que la mission recommande de mieux anticiper (PROPOSITIONS 18 et 19) ;

- Ensuite parce que la dérogation « espèces protégées » n'est qu'une composante de l'autorisation environnementale : si ses autres composantes, par exemple demain le volet « loi sur l'eau », ne sont pas correctement anticipées, elles sont susceptibles elles aussi de remettre en cause tardivement un projet qu'on croyait acté parce que DUPé.

Ainsi, de nombreuses analyses devraient être mieux anticipées, en tout cas formellement actées, au moment de la DUP.

Or aujourd'hui, dans le cas des grands projets d'infrastructures de transport, les DUP tendent à être délivrées extrêmement tôt, sans que la procédure d'expropriation effective des terrains suive immédiatement. Même le lancement de l'enquête parcellaire tarde souvent. La DUP, forte de son image d'« autorisation-reine », est mobilisée comme signal politique actant l'engagement de l'État en faveur d'un projet, plus que comme ce qu'elle est en droit, à savoir une autorisation d'exproprier. **La comparaison internationale fait ressortir cette fonction donnée à la DUP comme une spécificité française** : dans tous les pays sur lesquels la mission a reçu des informations¹, l'autorisation d'exproprier ne semble délivrée qu'en fin de processus, en même temps que les approbations de nature environnementale. La mission ne va pas jusqu'à préconiser de faire de même en France, car l'absence d'expérience sur ce type de fonctionnement risquerait de retarder les projets. **Elle souligne néanmoins que la pratique des DUP précoces devrait cesser.**

Ainsi, les décisions distinctes que sont la déclaration d'utilité publique et l'autorisation environnementale seraient fortement rapprochées, et leur délivrance coordonnée, en deux temps principaux :

- une première autorisation regrouperait la DUP initiale et l'anticipation des éléments les plus dimensionnants de l'autorisation environnementale, tous alors purgés de recours. La durée de validité limitée de la DUP et la nécessité de savoir défendre devant le juge l'absence d'alternative satisfaisante, la RIIPM, les principes de compensation environnementale retenus, etc., inciteraient les acteurs à ne pas anticiper excessivement cette première autorisation ;
- une autorisation définitive comporterait l'entière de l'autorisation environnementale et le cas échéant les ajustements de la DUP.

¹ Allemagne, Italie, Espagne, Pays-Bas (voir [Annexe 6](#)), Royaume-Uni, Suisse.

La durée de validité totale d'une DUP, prorogations comprises (donc aussi des reconnaissances de RIIPM, constats d'absence d'alternative satisfaisante, etc., éventuellement attachés à la DUP) serait également limitée à quatre ans, renouvelable une unique fois, contre cinq ans renouvelable une fois aujourd'hui (PROPOSITION 13), afin d'inciter les maîtres d'ouvrage à prescrire rapidement les étapes amont nécessaires au commencement des travaux, en particulier l'enquête parcellaire.

Le signal de soutien aux grands projets stratégiques devrait alors passer par des vecteurs nouveaux, qui doivent être davantage utilisés compte tenu des tensions budgétaires. **Des avancées sur la question du financement, qui en général est bien le point réellement bloquant, constitueraient une marque d'engagement plus utile** : en fonction des spécificités de chaque projet, il peut dans certains cas s'agir de créer tôt sa société ou sa structure de financement, puis de lui faire instruire et arbitrer les grands choix de conception et de financement. **La mission propose d'une manière plus générale de subordonner l'obtention de la DUP à un protocole de financement, prenant la forme d'un budget prévisionnel pluriannuel sur lequel s'accordent les parties prenantes, assorti d'un calendrier prévisionnel de réalisation du projet.**

3. Pour une participation réussie du public

On touche là à la conception amont du projet. Celle-ci ne peut être abordée sans mentionner les différentes procédures de participation du public préalables au dépôt de la demande d'autorisation d'un projet ou pendant la phase d'élaboration d'un plan ou d'un programme. S'y ajoutent les procédures de participation du public après le dépôt de la demande d'autorisation et avant la phase finale d'adoption des plans et programmes ou des projets sous la forme de consultation parallélisée, d'enquêtes publiques uniques et de participation par voie électronique.

Ces sujets ont été au cœur des nombreuses contributions reçues et des échanges conduits par la mission. On en tire le constat que **ces processus peuvent être frustrants et sources de perte de temps pour toutes les parties quand les conditions de leur mise en place ne sont pas réunies**, ou si leur bonne conduite n'est pas assurée ; mais aussi la conviction qu'ils sont **absolument centraux pour la réussite des grands projets d'infrastructures**, tant des bases mal posées entraînent ensuite des effets en cascade qui finissent par faire dérailler les projets.

La clarification nécessaire des temps de la décision dans le processus de réalisation d'un grand projet doit passer par une **forte attention à la participation du public en amont du dépôt de la demande d'autorisation d'un projet ou pendant la phase d'élaboration d'un plan ou d'un programme**. Ceci doit procéder non de l'illusion selon laquelle une bonne explication éteindrait automatiquement les désaccords, mais de la connaissance et de la conscience que les droits du public à accéder aux informations et à participer à l'élaboration des décisions sont

garantis par la Constitution (article 7 de la Charte de l'environnement¹) et par la convention relative à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement signée le 25 juin 1998 à Aarhus au Danemark, ratifiée par la France et entrée en vigueur le 6 octobre 2002, et du constat que la participation du public peut réellement améliorer la conception des grands projets d'infrastructures. Les tentations de réduire significativement la participation du public, voire de supprimer toute participation en amont pour les plus grands projets sont malavisées : elles desserviraient clairement la robustesse des grands projets d'infrastructures.

À l'échelle de chaque projet, **la première clé de la réussite de la participation du public consiste à fournir les meilleurs efforts pour identifier les véritables décisions qui successivement « resserrent » la définition, physique et financière, du projet** ; et pour faire coïncider, ce qui n'est pas toujours facile, les temps forts de la participation du public avec les moments de préparation de ces décisions (PROPOSITION 28). Le « rendre-compte », par le maître d'ouvrage du projet ou la personne publique responsable de l'élaboration du plan ou du programme, de la manière dont ils ont pris en considération ou non les demandes et les propositions du public, le principe et les conditions de la poursuite du plan, du programme ou du projet et les principales modifications apportées est alors facilité. Un effort de traçabilité doit être conduit pour en garder la mémoire tout au long de la réalisation du projet (PROPOSITION 33).

Le succès des processus de participation dépend ensuite de la philosophie qui les sous-tend. S'agissant des débats publics, cette philosophie est incarnée par les « CPDP » (commissions particulières du débat public), c'est-à-dire par leur équipe organisatrice, et par les modalités extrêmement pratiques de débat qu'elles choisissent de mettre en place. La mission souligne les limites d'une approche qui ne placerait la plus-value des débats publics que dans le recueil d'une somme de paroles, mises toutes sur le même plan au motif qu'elles se vaudraient a priori ; et d'une pratique centrée sur de grandes réunions publiques faisant s'enchaîner de courtes prises de position institutionnelles préparées, sans temps suffisant pour développer des arguments de fond ou engager de véritables dialogues. À l'inverse, les formats innovants déjà expérimentés par différentes CPDP, depuis les « forum des jeunesses » et autres ateliers cartographiques jusqu'aux « clarifications des controverses », apparaissent extrêmement féconds. L'expertise, à la fois du maître d'ouvrage et, quand on peut en identifier, d'experts indépendants, pourrait être plus systématiquement mise en valeur. La formation des garants est également un enjeu majeur. Au-delà de ces orientations générales, la mission formule plusieurs propositions d'ajustement des critères de déclenchement de la participation du public et de saisine de la Commission nationale du débat public (PROPOSITIONS 29, 30 et 31).

¹ « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

4. Un besoin de planification accru

En amont encore de l'élaboration des projets se trouvent les « plans-programmes », qui définissent les orientations générales et politiques dans lesquels les projets s'inscrivent.

Ils sont multiples. Par exemple, un projet de ligne de transport d'électricité s'inscrit à la fois :

- dans la politique de développement de telles lignes et le référentiel guidant les arbitrages à conduire entre coûts, délais, impacts paysagers, impacts sur les milieux naturels, consommations de ressources minières, etc. Il s'agit en l'occurrence du schéma décennal de développement du réseau (SDDR), objet d'un débat public à l'automne 2025 ;
- plus largement, dans les orientations de politique énergétique, en théorie posées par des lois quinquennales énergie-climat et par les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) ;
- mais aussi, le cas échéant, dans des plans-programmes plus sectoriels, par exemple le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) d'un bassin versant, qui peut guider voire prescrire la manière de gérer certains impacts du projet, outre les documents d'urbanisme (PLU, SCoT) qui doivent parfois être révisés ou mis en compatibilité pour permettre la réalisation du projet.

On ne peut pas aborder les grands projets d'infrastructures énergétiques et de transports sans évoquer aussi les grands plans-programmes qui en constituent le cadrage.

Ni la loi de programmation prévue à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, ni la troisième édition de la PPE ne sont, à date, promulguées, alors que la PPE a fait l'objet d'une concertation sous l'égide de la CNDP fin 2024, et de deux consultations du public.

Force est de constater que la politique énergétique et la PPE sont aujourd'hui le lieu de clivages, sûrement bien plus construits et mis en scène que réels. La mission ne saurait souligner assez combien l'actuel blocage de la PPE est dangereux, notamment en ce qu'il étouffe progressivement plusieurs filières industrielles. Il est urgent qu'une prise de conscience collective reconnaisse le caractère extrêmement mouvant et difficile du contexte dans lequel la politique énergétique opère depuis plusieurs années et permette d'établir des actions réformatrices exigeantes (par exemple, en lien avec la mission récemment confiée à Jean-Bernard Lévy et Thierry Tuot sur le coût des énergies renouvelables¹).

¹ « Repenser le soutien public aux énergies renouvelables et au stockage d'électricité ». Voir le communiqué de presse du Premier ministre, 3 décembre 2025.

Dans ce contexte, **la mission recommande évidemment d'adopter rapidement la troisième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3)** et de permettre ainsi aux débats de se projeter vers la PPE suivante (PROPOSITION 5).

Mais la PPE n'est pas l'unique plan-programme de politique énergétique. **D'autres cadres de programmation sont en cours d'élaboration.** On citera notamment le SDDR de RTE et le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR), tous deux en débat public fin 2025, qui sont d'une grande importance pour cadrer les projets chacun dans leurs domaines, y compris en accueillant dans ce cadrage les évolutions apportées par les objets nouveaux, comme le programme d'EPR2 et les différents projets de petits réacteurs nucléaires.

En ce qui concerne les transports, la situation est toute différente. Une forme de consensus domine, au moins sur le principe d'une priorité à l'existant. Les échanges conduits par la mission confirment toutefois, dans la ligne notamment de la conférence Ambition France Transports, la nécessité de transformer ce consensus en financements et en réalisations. Sur les différents réseaux, les diagnostics de l'existant, les réflexions détaillées sur l'adaptation et la modernisation¹, et le travail de programmation restent à compléter ou à consolider. La mission recommande (PROPOSITION 4) que SNCF Réseau dresse un schéma décennal du réseau ferré national, et l'État un schéma du réseau routier national. Ces schémas sont à centrer sur les enjeux de diagnostic, de régénération, de modernisation et d'adaptation de ces réseaux, et à consolider à l'épreuve du débat public. Partager ces constats et ces défis à toutes les parties prenantes jusqu'au grand public ne pourra qu'aider à enfin résoudre l'enjeu de financement et de garantie pluriannuelle (voir ci-après) de la visibilité budgétaire. Cela aidera aussi à fonder de plus larges facilités procédurales pour les opérations touchant au réseau existant.

Toujours dans le champ des transports, la mission souscrit (PROPOSITION 3) à **l'intérêt qu'une loi-cadre et une loi de programmation, telles qu'envisagées et portées par le ministre des Transports** dans le prolongement de la conférence Ambition France Transports, présenteraient pour les réseaux existants comme pour les grands projets d'infrastructures : elles clarifieraient le devenir des seconds et poserait le cadre pour que les réinvestissements massifs nécessaires aux premiers puissent être conduits avec un minimum de visibilité budgétaire, indispensable pour affecter au mieux les moyens et les compétences, et travailler industriellement et au meilleur coût.

¹ Voir notamment Roche P.-A. (2025), « [Réflexions sur la régénération, la modernisation et la résilience du système ferroviaire](#) », *Annales des Mines*, n° 120, octobre, qui fournit un aperçu, dans le cas ferroviaire, des efforts engagés et du chemin restant à parcourir.



DEUXIÈME PARTIE

ANALYSES ET RECOMMANDATIONS

Cette partie vise à présenter de manière concrète les recommandations de la mission. Elle s'articule autour de cinq sections, qui sont autant de leviers sur lesquels agir en priorité pour adapter le cadre juridique et administratif de réalisation des grands projets d'infrastructures dans notre pays : renforcer la planification et la priorisation, mieux organiser les décisions, fluidifier les procédures administratives, améliorer la qualité de la concertation et enfin rendre le contentieux plus efficace. Les recommandations sont présentées au fur et à mesure, chacune étant introduite par l'explication succincte de sa justification et des effets escomptés.

1. Renforcer le cadre de planification, la priorisation et le suivi des grands projets d'infrastructures

1.1. Clarifier l'articulation entre plans-programmes et projets

Mieux articuler les plans-programmes et les projets

Le processus d'élaboration et de décision qui conduit à la réalisation d'un projet de grande ampleur dépend en général de diverses **décisions stratégiques en amont**, politiques, plans-programmes, lois ou décrets. Il se concrétise ensuite à travers des **décisions individuelles**, c'est-à-dire propres au projet (par exemple, déclaration d'utilité publique puis autorisation environnementale). Les premières relèvent de la directive « **plans-programmes** », les secondes de la directive « **projets** », qui s'appliquent de façon complémentaire¹.

¹ Il est toutefois possible de mener des procédures d'évaluation coordonnées ou communes, en application des articles L. 122-13 à L. 122-15 du code de l'environnement, comme le rappelle la jurisprudence de la CJUE (22 septembre 2011, *Genovaitė Valčiukienė et autres*, aff. C-295/10).

La robustesse des projets peut être améliorée en s'assurant que les programmations nécessaires aient posé les principes d'action, puis que les décisions propres au projet et les consultations qui les précèdent s'enchaînent de manière cohérente. Pour s'en assurer, **il faut d'abord avoir précisément identifié les choix véritables** qui, progressivement, resserreront le cadrage puis la définition du projet, de son schéma de financement, etc.

PROPOSITION 1 – Expliciter précisément le schéma décisionnel de chaque projet, c'est-à-dire l'enchaînement des choix qui, dans les faits, resserreront la définition du projet et de son schéma de financement. S'assurer ensuite que les programmations et les décisions idoines sont bien prévues pour formaliser ces choix effectifs. Veiller enfin à ce que les consultations du public coïncident bien avec la préparation de ces décisions.

Éviter l'agglomération de projets en « projets d'ensemble »

Le terme « projet » est défini, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)¹, comme « la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol » (art. L. 122-1, 1^o, du code de l'environnement). L'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 a réformé le droit de l'évaluation environnementale dans le sens d'une substitution, pour l'application de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement pour la détermination du champ d'application de l'évaluation environnementale, de la notion de « projet » à celle de « procédure », calée sur le droit français. L'idée est de n'avoir qu'une seule étude d'impact par projet, **quand bien même ce projet donnerait lieu à plusieurs autorisations, qu'il y ait fractionnement d'un même projet dans le temps ou l'espace ou en cas de pluralité de maîtres d'ouvrage** (art. L. 122-1, § III, al. 4, du code de l'environnement²). Autrement dit, l'ordonnance de 2016 a instauré une obligation d'évaluation globale des projets composés de plusieurs tranches de travaux relevant de procédures diverses.

Sans remettre en cause cette logique destinée à apprécier d'un même mouvement l'ensemble des impacts d'un projet, **les grands maîtres d'ouvrage considèrent que la notion de projet ainsi définie conduit à des incertitudes sur l'étendue des études à mener**. En découleraient un allongement et un surenchérissement des études d'impact qui seraient porteurs d'insécurité

¹ Par exemple : CJUE, 17 mars 2011, aff. C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a.*, pt 24 ; CJUE, 29 juin 2019, aff. C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL/Conseil des ministres*, pt 62.

² « Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité. »

juridique. **La mission observe toutefois que le risque juridique allégué ne s'est pas réalisé** : la jurisprudence n'exige pas d'évaluation environnementale commune lorsque deux projets sont fonctionnellement dissociables ou poursuivent des objectifs principaux distincts. La précision législative, selon laquelle les travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage qui poursuivent des objectifs principaux distincts ou qui sont dissociables fonctionnellement peuvent être considérés comme plusieurs projets ne semble donc pas s'imposer mais elle peut faire l'objet d'une recommandation aux services instructeurs et aux autorités amenés à émettre un avis sur le projet. Elle pourrait aussi utilement être rappelée dans le cadre du paquet européen « Omnibus » de simplification dans le domaine de l'environnement.

PROPOSITION 2 – S'en tenir au critère d'autonomie fonctionnelle dans la définition des projets aux fins d'évaluation environnementale.

Cette pratique sera d'autant plus facilitée que des plans-programmes auront préalablement balisé les éventuels « sujets croisés » entre ces projets (voir par exemple ci-après l'exemple des services express régionaux métropolitains ou « SERM »).

1.2. Améliorer le cadre de planification

Améliorer le cadre de planification du secteur des transports

La planification dans le secteur des transports repose sur plusieurs outils et acteurs différents. La **loi d'orientation des mobilités** fixe les priorités de la politique des transports. Dans ce cadre, la programmation des infrastructures de transport repose actuellement sur deux organismes :

- le **Conseil d'orientation des infrastructures (COI)** éclaire le gouvernement sur les politiques d'investissement dans la mobilité et les transports¹ ;
- l'**Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** concourt au financement de projets d'intérêt national, international ou ayant fait l'objet d'un contrat de plan ou d'une convention équivalente entre l'État et les régions².

De plus, il existe un **contrat pluriannuel de performance entre l'État et SNCF Réseau**³.

¹ Article 3 de la [loi n° 2019-1428](#) du 24 décembre 2019 modifiant l'article L. 1212-1.-I. du code des transports et le décret n° 2020-1825 du 31 décembre 2020.

² Articles R. 1512-12 à R. 1512-19 du code des transports.

³ [Contrat pluriannuel 2017 – 2026 entre l'État et SNCF Réseau](#) (2017).

Ce cadre n'a à ce jour pas réussi à faire entièrement valoir en pratique la priorité aux réseaux existants. Il n'a pas non plus permis, concernant les plus grands projets de développement, de fixer des priorités de développement suffisamment tranchées et pérennes pour éviter les « *stop and go* » (arrêts et reprises successifs) qui sont une cause majeure d'inflation des délais et des coûts de ces projets. Les exercices de scénarisation et de programmation réalisés par le COI ont de fait été ignorés par le législateur financier, aucunement lié par l'arbitrage entre trajectoires pris sur proposition du COI. Les ressources de l'AFITF, principalement issues des modes de transport carbonés, garantissent en théorie une visibilité pluriannuelle des financements. Cet organisme n'a toutefois qu'une mission de financement.

Pour faire face à cette situation, **la mission recommande, comme l'a fait la conférence Ambition France Transport, d'une part, d'élaborer une loi-cadre et une loi de programmation du financement des infrastructures.** La loi de programmation permettrait au Parlement d'arbitrer sur les dépenses à consacrer à moyen terme à la politique des transports, en cohérence avec la situation et la trajectoire des finances publiques, et en précisant les ressources budgétaires correspondantes. Elle lui permettrait de valider plus concrètement la priorité aux infrastructures existantes, et de créer une visibilité permettant aux maîtres d'ouvrage de mettre en œuvre cette priorité industriellement et au moindre coût.

D'autre part, la mission recommande de réaliser, pour les réseaux ferroviaires et routiers, des « **schémas décennaux de régénération, de modernisation et de développement du réseau** » (SDR-rail, SDR-route), analogues au SDDR de RTE. Ces schémas seraient mis à jour tous les cinq ans, après un débat public (au moins à la première occurrence), débat qui interviendrait dès le commencement de leur élaboration. Ils présenteraient l'état des réseaux et de leurs équipements, les stratégies industrielles possibles pour la régénération-modernisation, leurs avantages et inconvénients, et les orientations retenues *in fine*. Ils permettraient de :

- donner à l'ensemble des parties prenantes (élus, associations, citoyens, usagers, etc.) la vision des nécessités de régénération et de modernisation des réseaux, concourant ainsi à la sécurisation des financements ;
- mieux vérifier les priorités d'affectation des moyens techniques et humains (ingénieries, moyens de travaux, capacité du réseau, etc.), et notamment que les projets de développement des réseaux et services ne préemptent pas des moyens à consacrer à la régénération-modernisation ;
- sous-tendre l'engagement financier susmentionné ;
- asseoir davantage les simplifications réglementaires ou les autorisations larges qui pourront être prises pour faciliter la maintenance-régénération-modernisation des réseaux existants.

PROPOSITION 3 – Élaborer une loi-cadre et une loi de programmation du financement des infrastructures.

PROPOSITION 4 – Faire établir par SNCF Réseau un schéma décennal du réseau ferré national, et par l'État un schéma décennal du réseau routier national.

Plus ponctuellement, la mission relève que **les services express régionaux métropolitains (SERM) sont aussi une forme de plans-programmes**. Il apparaît pertinent, pour les plus gros d'entre eux, de conduire une évaluation environnementale en amont, de manière à anticiper les principales analyses et à éviter que les différents projets qu'ils contiennent ne se retrouvent ultérieurement englués dans des débats mal posés quant à leurs interrelations.

Reprendre le fil de la planification du secteur de l'énergie

Comme relevé plus haut, **les défis de notre temps appellent à un travail exigeant de planification énergétique, que l'actuel enlisement de la PPE 3 dessert**.

Par ailleurs, la loi énergie-climat n° 2019-1147 avait exonéré la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la PPE de saisine de la CNDP, remplaçant cette saisine par une « concertation préalable adaptée » (III de l'article L.100-1 A du code de l'énergie). Étant donné les très forts enjeux de ces programmations pour le pays, et l'ampleur des divergences de vues auxquelles elles donnent lieu, **cette exonération paraît excessive**.

La réintégration de la PPE nationale et de la SNBC aux plans-programmes concernés par une saisine de la CNDP pourrait concerner **une seule et même saisine**. Comme pour tout plan ou programme, cette saisine n'aura d'effets utiles que si elle intervient suffisamment tôt dans leur gestation.

PROPOSITION 5 – Adopter au plus vite la troisième programmation pluri-annuelle de l'énergie (PPE 3).

PROPOSITION 6 – En vue de leur quatrième édition, réintégrer la PPE nationale et la SNBC parmi les plans ou les programmes donnant lieu à saisine de la CNDP.

2. Mieux articuler les phases de décision majeures des projets stratégiques

2.1. Sécuriser le financement des grands projets d'infrastructures

L'absence de décision arrêtée de financement et d'alignement des cofinanceurs en amont du projet (pré-DUP) est l'une des principales causes des « *stop and go* » des grands projets d'infrastructures de transport, ce qui ralentit la mise en œuvre de ces projets et en renchérit les coûts. La DUP sert en effet souvent de **décision stratégique**, intervenant en amont du bouclage financier des projets. L'absence d'engagements financiers des parties prenantes engendre une augmentation des délais entre DUP et autorisation environnementale, ce qui a pour effet de rendre obsolètes les études et d'augmenter les risques contentieux associés à une évolution du contexte physique et juridique dans lequel s'inscrit le projet.

À l'heure actuelle, **aucun engagement financier n'est nécessaire à l'obtention d'une DUP**. D'après l'article R. 112-4 du code de l'expropriation, le dossier d'enquête publique doit seulement comporter une « **appréciation sommaire des dépenses** ». Celle-ci doit permettre à tous les intéressés de s'assurer que les travaux ou les ouvrages envisagés ont, compte tenu de leur coût total réel, un caractère d'utilité publique. Elle doit être actualisée en cas de prorogation de la DUP. Mais cette évaluation des dépenses ne constitue pas un bouclage financier, et encore moins un engagement des différents financeurs des grands projets d'infrastructures.

Pour limiter les « stop and go » postérieurs à la DUP liés au tour de table financier, la mission propose ainsi de mettre en place un protocole de financement du projet et de conditionner la DUP à la signature de ce protocole, ce qui nécessite une modification de la partie réglementaire du code de l'expropriation.

PROPOSITION 7 – Prévoir la mise en place, pour les projets déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État (ou par arrêté préfectoral) d'un protocole de financement, dont la signature engagerait toutes les parties autour d'un budget prévisionnel pluriannuel estimatif et un calendrier prévisionnel de réalisation. La conclusion de ce protocole, en amont des premières décisions permettant la réalisation de ce projet, permettrait ensuite de dérouler dans un laps de temps plus réduit la réalisation du projet.

PROPOSITION 8 – Conditionner la DUP à la signature de ce protocole de financement, en l'intégrant au dossier d'enquête publique par la voie réglementaire (modification de l'article R112-4 du code de l'expropriation).

2.2. Renforcer le pilotage interministériel des grands projets d'infrastructures

La multiplicité des interlocuteurs administratifs sur les projets complexes et leur expérience potentiellement faible sur de tels projets est source de complexité et d'allongement des délais. L'accélération des besoins en matière de décarbonation et de réindustrialisation nécessite de mieux maîtriser ces délais, en particulier les délais d'instruction. L'initiative de la **Délégation interministérielle au nouveau nucléaire (DINN)** présente, par le pilotage unique qu'elle offre pour la construction des futurs réacteurs nucléaires, un exemple intéressant qu'il semble pertinent d'élargir à d'autres secteurs.

La DINN a été instituée par décret du 7 novembre 2022 afin d'assurer la supervision par l'État du programme industriel de construction des nouveaux réacteurs électronucléaires envisagés en France. Elle assure principalement **deux types de missions** : d'une part la supervision industrielle des projets de nouveau nucléaire – en particulier le programme de nouveau nucléaire français dont EDF assure la maîtrise d'ouvrage – et d'autre part la mobilisation et la coordination des pouvoirs publics pour la réussite des projets de nouveau nucléaire. La DINN est ainsi chargée de rendre compte de l'avancement des projets de nouveau nucléaire français en Conseil de politique nucléaire (CPN).

Le **rôle de supervision de la DINN** se traduit par une contribution à la définition des objectifs en matière de coûts, de qualité et de délais et une surveillance du respect de ces objectifs par le maître d'ouvrage. Son **rôle de coordination** implique un suivi des autorisations réglementaires, la préparation des territoires d'accueil de nouveaux réacteurs au niveau local, la formation et le développement des compétences, et la contribution à l'information du public.

Bien que de taille modeste (dix équivalents temps-plein), la DINN s'est rapidement imposée auprès des acteurs traditionnels du secteur, notamment EDF et Orano, et en complément avec la DGEC, grâce à son double rôle de supervision des projets et d'accompagnement des acteurs, notamment sur des questions réglementaires. Le caractère interministériel de la DINN apparaît également comme un avantage, notamment en assurant un lien permanent avec le cabinet du Premier ministre.

Pour assurer une supervision et un accompagnement unifiés des grands projets d'infrastructures, la mission propose ainsi la création d'un comité interministériel des grands projets stratégiques, appuyé par une structure interministérielle de pilotage et de suivi très légère et d'un modèle comparable à la DINN ou à la Délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP), dont les effectifs seraient issus des ministères.

Ce comité et cette délégation devront tout particulièrement contribuer à la définition des objectifs et calendriers des projets puis s'assurer que les programmations et décisions idoines sont bien prévues pour formaliser ces choix effectifs, et enfin que les consultations du public coïncideront bien avec la préparation de ces décisions.

PROPOSITION 9 – Pour les grands projets d'infrastructures ou les programmes industriels à enjeu national, mettre en place un comité interministériel des grands projets stratégiques présidé par le Premier ministre et soutenu par une structure de coordination légère. Ce comité assurera la supervision par l'État de la bonne réalisation des grands projets d'infrastructures stratégiques, du respect de leurs objectifs, de leurs calendriers et de leurs budgets prévisionnels. Il veillera à la facilitation d'une coordination efficace entre services de l'État et parties prenantes.

Comme rappelé ci-dessus, le **Conseil d'orientation des infrastructures (COI)** est une instance consultative placée auprès du ministère des transports et chargée d'éclairer le gouvernement sur les politiques d'investissements publics dans la mobilité et les transports. Il est composé de parlementaires, d'associations d'élus, d'associations environnementales et de personnalités qualifiées. Il produit essentiellement des rapports sur la planification des infrastructures de transports tels que le schéma de développement du fret ferroviaire de 2021, le rapport de février 2023 sur la programmation des infrastructures, ou encore le rapport de la Conférence Ambition France Transports en 2025¹.

L'**Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** est de son côté l'établissement public chargé de financer les grandes infrastructures de transport en France. L'AFITF et le COI sont ainsi complémentaires, dans la mesure où le COI oriente les choix stratégiques en matière de programmation des investissements dans les infrastructures de transport et l'AFITF finance les projets ainsi priorisés.

Il manque néanmoins un maillon intermédiaire entre le COI et l'AFITF, qui assurerait le suivi des projets d'infrastructures de transports et en référerait régulièrement au Parlement. La mission propose ainsi d'une part de rapprocher le COI et l'AFITF en créant une présidence commune aux deux instances, et d'autre part d'étendre les compétences du COI au suivi des projets d'infrastructures de transport.

¹ Voir COI (2021), *Avis du conseil sur la stratégie de développement du fret ferroviaire*, mai ; COI (2023), *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition. Rapport de synthèse : stratégie 2023-2042 et propositions de programmation*, février ; voir aussi Conférence Ambition France Transports (2025), *Financer l'avenir des mobilités*, rapport, juillet.

PROPOSITION 10 – Rapprocher les présidences du COI et de l'AFITF, en les faisant présider par la même personne.

PROPOSITION 11 – Étendre les compétences du COI au suivi des projets d'infrastructures de transport. Cette version renforcée du COI pourrait également :

- **Remettre un rapport annuel au Parlement, résumant l'état des lieux et les actions de suivi menées dans l'année écoulée sur les projets d'infrastructures en cours ;**
- **Donner un avis sur l'utilité et la faisabilité des projets ainsi que sur la pertinence de la relance d'un projet d'infrastructure suite à un arrêt prolongé.**

3. Simplifier et mieux articuler les procédures pour accélérer et sécuriser les projets d'infrastructures

La réalisation d'un grand projet d'infrastructure suppose le plus souvent l'obtention d'une déclaration d'utilité publique (DUP) et d'une autorisation environnementale (AE) sur la base d'études réalisées par le porteur de projet à destination de différents services instructeurs. Ces études seront soumises pour avis à différents organes consultatifs spécialisés et au public afin de permettre à l'État d'apprécier l'utilité publique du projet, d'en maîtriser les différents impacts environnementaux et d'en autoriser la mise en œuvre dans des conditions conformes aux objectifs des différentes législations dont la France s'est dotée pour protéger sa biodiversité, ses paysages et ses ressources en eau notamment.

L'étude d'impact

Dès la phase de conception, **le porteur de projet doit déterminer si son opération relève d'une évaluation environnementale**, obligation posée par les articles L. 122-1 et suivants et R. 122-1 et suivants du code de l'environnement. La nomenclature fixée à l'article R. 122-2 identifie les projets soumis automatiquement à étude d'impact et ceux relevant d'un examen au cas par cas, conduit par l'autorité environnementale, permettant d'apprécier la nécessité ou non de mener une évaluation complète (voir *infra*). Cette phase initiale constitue une étape structurante puisqu'elle détermine l'étendue des études, la profondeur de l'analyse environnementale et les exigences de participation du public auxquelles le projet devra se conformer.

Lorsque le projet est soumis à évaluation environnementale, le maître d'ouvrage doit produire une **étude d'impact** documentant l'état initial de l'environnement, les incidences

du projet, ainsi que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) de ces incidences. Cette étude constitue un socle essentiel, transversal, pour l'ensemble des décisions ultérieures. Si les autorisations du projet s'échelonnent dans le temps, elle doit être mise à jour au fil de la conception du projet. Elle fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale, avant de servir de support aux enquêtes publiques précédant les autorisations. Pour alimenter cette étude d'impact, plusieurs **études de terrain** doivent être réalisées, notamment les **inventaires de la faune et de la flore**, la **caractérisation des milieux naturels**, l'**analyse des régimes hydrologiques** et l'**identification des espèces protégées**. L'étude d'impact n'a toutefois pas nécessairement vocation à aller au niveau de détail très fin que certaines autorisations requièrent (loi sur l'eau par exemple, voir ci-après).

La déclaration d'utilité publique

La **déclaration d'utilité publique**, premier acte de la phase administrative de l'expropriation pour cause d'utilité publique a pour objet de permettre l'expropriation de propriétés privées pour la réalisation d'un projet d'utilité publique à l'issue d'une **enquête publique**. **La délivrance de la DUP est conditionnée à une appréciation de l'équilibre général du projet**, dans le cadre d'un bilan coûts/avantages : les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'impliquent l'opération ne doivent pas être excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. La DUP permet d'autoriser la mise en compatibilité des documents d'urbanisme qu'elle prescrit parfois.

L'autorisation environnementale

Depuis le 1^{er} mars 2017, **l'autorisation environnementale intègre la plupart des autorisations requises pour la réalisation d'un projet ayant des effets importants sur l'environnement**, au titre du code de l'environnement, du code forestier, du code de l'énergie, du code des transports, du code de la défense et du code du patrimoine) telles que :

- les autorisations au titre des installations (industrielles) classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ;
- les autorisations « loi sur l'eau » pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) relevant de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ;
- les dérogations à l'interdiction de détruire des espèces protégées (articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement).

Ces régimes sont tous anciens ; ils ne constituent pas une nouveauté. Pour les projets d'infrastructures, ce sont en général les composantes « loi sur l'eau » et « espèces protégées » de l'autorisation environnementale qui sont les plus dimensionnantes. Elles

sont à inscrire toutes deux dans la séquence ERC. Ainsi, **la dérogation à l'interdiction de détruire des espèces protégées ne peut être accordée qu'à trois conditions cumulatives¹** : l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) ; l'absence d'alternative satisfaisante au projet ou au tracé envisagé ; la mise en œuvre de mesures de nature à assurer le maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées (mesures compensatoires).

L'instruction de la demande, profondément réformée par la loi Industrie verte, repose sur un **examen approfondi des différents impacts environnementaux du projet** et de la pertinence des mesures d'évitement, de réduction et de compensation. Le projet doit être compatible avec l'ensemble des objectifs de conservation applicables et l'autorisation environnementale ne peut être délivrée que si les effets résiduels du projet, après mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction, demeurent acceptables. Cette autorisation est généralement demandée et délivrée après la DUP.

Les étapes post-autorisations

Une fois la DUP et l'autorisation environnementale obtenues, le projet entre dans une **phase d'opérationnalisation**. L'acquisition de la **maîtrise foncière** peut se poursuivre ou s'engager pleinement avec l'enquête parcellaire préalable à l'adoption de l'arrêté de cessibilité. **Certaines infrastructures nécessitent d'autres autorisations spécifiques** : autorisations d'urbanisme (permis de construire pour les ouvrages annexes), arrêtés de circulation ou encore autorisations d'occupation du domaine public.

3.1. Adapter la forme de la DUP pour sécuriser et accélérer les grands projets d'infrastructures

Clarifier et rendre plus efficiente l'articulation entre DUP et dérogation espèces protégées

L'autorisation des grands projets d'infrastructures s'articule donc schématiquement autour de deux étapes critiques : la DUP et l'autorisation environnementale. Tandis que la DUP est aujourd'hui principalement une décision de principe, actant une volonté politique de mettre en œuvre un projet sur la base d'un zonage peu précis, l'autorisation environnementale est une autorisation de détail fondée sur un tracé précis et sur un inventaire détaillé des conséquences de ce projet sur l'environnement.

¹ Voir 1° et 2° du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement ainsi que du 4° du I de l'article L. 411-2 du même code.

Comme en témoignent les exemples de l'autoroute A69 ou du CDG-Express, le non-respect d'une des trois conditions mises à la délivrance de la dérogation espèces protégées, et en particulier l'absence de RIIPM, peut conduire le juge à annuler l'autorisation environnementale et ainsi stopper la réalisation du projet. Cela a conduit le législateur à reconnaître la RIIPM le plus tôt possible, dès le stade de la DUP. La loi du 10 mars 2023 a introduit un article L. 411-2-1 au sein du code de l'environnement qui instaure une présomption de RIIPM pour des « projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie dans le système électrique » et la loi du 22 juin 2023 a instauré une présomption analogue pour « la réalisation d'un réacteur électronucléaire » répondant à des conditions, notamment de puissance et de type de technologie, définies par décret en Conseil d'État¹. La loi Industrie verte précitée a complété l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement d'un second alinéa qui prévoit que le décret par lequel un projet industriel est qualifié de projet d'intérêt national majeur pour la transition écologique ou la souveraineté nationale « peut lui reconnaître le caractère de projet répondant à une raison impérieuse d'intérêt public majeur »².

Au même titre que la RIIPM, le porteur de projet est en capacité, au stade de la conception dudit projet, de justifier qu'il a procédé à un examen de l'ensemble des possibilités qui s'offraient à lui pour réaliser l'objectif auquel répond le projet et que celui-ci est la solution la plus satisfaisante permettant de limiter les impacts sur les habitats et les espèces protégées. Cette condition semble donc, en ce qui concerne le choix du projet, de ses caractéristiques les plus dimensionnantes et de son fuseau d'implantation, pouvoir également être purgée au stade de la première autorisation.

La mission propose, pour les grands projets d'infrastructures, de poursuivre ce raisonnement en engageant une réflexion sur le rapprochement, voire, dans quelques cas particuliers, la fusion entre la DUP et l'autorisation environnementale. La mission s'appuie notamment sur l'exemple d'autres États-membres de l'Union européenne tels que l'Allemagne et les Pays-Bas, qui ne disposent que d'une seule autorisation, rassemblant DUP et AE (voir [Annexe 6](#)).

D'ores et déjà, les DUP doivent, à peine d'illégalité, comporter, au moins dans leurs grandes lignes, compte tenu de l'état d'avancement des projets concernés, les mesures appropriées et suffisantes devant être mises à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi. Ces mesures sont, si nécessaire, précisées ou complétées ultérieurement, notamment à

¹ Ces dispositions ont été jugées conformes à la Constitution par les décisions n° 2023-848 DC du 9 mars 2023 et n° 2023-851 DC du 21 juin 2023.

² Reconnu conforme à la Constitution par la décision n° 2024-1126 QPC du 5 mars 2025.

l'occasion de la délivrance des autorisations requises au titre des polices d'environnement. **Cette logique de projet et non d'autorisations séquencées doit, dans la mesure du possible, être promue.**

La mission propose de permettre de reconnaître au stade de la DUP les deux premières conditions mises à l'octroi de la dérogation espèces protégées : la RIIPM et l'absence d'alternatives satisfaisantes.

PROPOSITION 12 – Établir la RIIPM des grands projets d'infrastructures et l'absence d'alternative satisfaisante au moment de la DUP, sur la base d'une étude d'impact environnemental préalable évaluant les impacts potentiels du projet sur la biodiversité.

Cette proposition appelle néanmoins **plusieurs points de vigilance.**

- Dans la mesure où cette **reconnaissance anticipée risque de reporter le contentieux sur la troisième condition d'octroi de la dérogation espèces protégées** (le maintien des espèces concernées dans un état de conservation favorable), il convient d'anticiper au mieux le respect de cette dernière condition dès la DUP. C'est l'objet des propositions 18 et 19 relatives aux mesures compensatoires.
- La durée importante entre la DUP et l'AE en matière de transport (entre cinq et dix ans, parfois plus) **ouvre la voie à plusieurs changements de contexte, qui sont autant de prises pour de nouveaux contentieux** notamment en annulation du refus d'abroger la reconnaissance de RIIPM, parallèlement aux recours contre le refus d'abroger la DUP. Diffractionner l'autorisation environnementale en remontant la RIIPM au moment de la DUP fait naître un risque de contentieux itératif, à chaque changement de contexte.
- La notion de RIIPM se distingue des notions d'intérêt général et d'utilité publique. Pour être reconnu d'intérêt public « majeur », le projet doit être d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des espèces. **Faire remonter la reconnaissance de la RIIPM au moment de la DUP peut conduire à rapprocher ces deux notions** en reconnaissant plus difficilement l'utilité publique ou plus facilement l'intérêt public majeur. En effet, on conçoit mal qu'une DUP soit annulée seulement en tant qu'elle reconnaît l'intérêt public majeur d'un projet. L'utilité publique donne lieu à un contrôle distancié du bilan coûts-avantages de l'opération. En revanche, la reconnaissance de l'intérêt public majeur d'un projet ne résulte pas d'un bilan coût-bénéfices du projet, ce dernier est examiné en tant que tel.
- **Le contrôle du juge sur la première autorisation deviendrait donc, concernant les solutions de substitution, un contrôle au fond**, et non plus un contrôle simplement formel, comme il l'est aujourd'hui.

Au stade de l'AE, c'est-à-dire au moment de l'octroi de la dérogation à l'interdiction de détruire des espèces ou des habitats protégées, l'absence d'autre solution satisfaisante ne pourrait être contestée qu'en comparaison avec les autres options potentielles au sein du fuseau retenu au stade de la DUP.

Limiters la durée de validité de la DUP pour construire plus vite

Compte tenu de la gravité de l'atteinte portée au droit de propriété par l'expropriation et de la menace qui pèse sur les propriétaires des immeubles dont l'acquisition est nécessaire à la réalisation d'un projet déclaré d'utilité publique, **la loi encadre le délai pendant lequel l'expropriation pourra être réalisée. Actuellement, ce délai est en principe de cinq ans, renouvelable une fois.** Il faut rappeler que le recours contre la DUP n'est par principe pas suspensif. **Le délai est toutefois suspendu** entre la date d'une décision juridictionnelle prononçant l'annulation de la DUP et celle de la décision statuant de façon définitive sur la légalité de cet acte¹.

Afin de rapprocher les éléments de la chaîne décisionnelle d'un grand projet et éviter ainsi les changements de contexte politique, juridique et physique, la mission propose de **limiter la durée de validité d'une DUP à quatre ans, renouvelable une fois**, à condition qu'aucun changement dans les circonstances de droit et de fait n'ait fait perdre au projet son caractère d'utilité publique. Les conséquences d'un recours juridictionnel seraient les mêmes qu'actuellement.

PROPOSITION 13 – Limiter la durée de validité de la DUP à quatre ans, renouvelable une fois.

3.2. Adapter l'autorisation environnementale aux cas particuliers

L'instruction des demandes d'autorisation concerne aujourd'hui dans certains cas des autorisations environnementales nombreuses, comparables ou successives, ce qui est source d'inefficacité ou de longueur d'instruction.

Le cas des interventions récurrentes d'entretien et de maintenance des réseaux existants mérite d'être souligné. Ces interventions doivent être facilitées, au titre de la priorité aux réseaux existants, mais les maîtres d'ouvrage y sont en insécurité, parfois même pénale. De plus, les autorisations « loi sur l'eau » reposent sur des données et des dossiers particulièrement techniques. Des maîtres d'ouvrage qui ont besoin d'en demander un

¹ Lorsque le recours est finalement rejeté, le délai de validité suspendu recommence à courir pour la durée restante à compter de la date de lecture de la décision juridictionnelle, à condition qu'aucun changement dans les circonstances de droit ou de fait n'ait fait perdre au projet son caractère d'utilité publique.

nombre important peuvent se retrouver en difficulté, quand l'administration n'ouvre un nouveau dossier qu'après avoir refermé le précédent.

La mission recommande que les services de l'État **permettent aux maîtres d'ouvrage des grands projets stratégiques de solliciter des autorisations environnementales permanentes, valables par exemple pour une durée de cinq ans et couvrant tout ou la majeure partie de leur réseau en service**. Ces autorisations délivrées sur la base de la connaissance existante, donc sans relevés (fossés, etc.) ni inventaires exhaustifs (espèces protégées), viendraient cadrer, donc sécuriser, les travaux récurrents d'entretien et de maintenance conduits par ces grands maîtres d'ouvrage.

La mission recommande également de **permettre l'instruction « au fil de l'eau » de demandes d'autorisation** d'ouvrage ou d'intervention parties d'un même projet ; voire de permettre **l'instruction « en entonnoir »** des autorisations environnementales, depuis un dossier « enveloppe » initial jusqu'à la précision des interventions et ouvrages à autoriser, alors traitées plus rapidement.

PROPOSITION 14 – Permettre aux maîtres d'ouvrage de solliciter des autorisations environnementales permanentes, valables par exemple pour une durée de cinq ans, couvrant tout ou la majeure partie de leur réseau en service.

PROPOSITION 15 – Permettre l'instruction « au fil de l'eau » de demandes d'autorisation d'ouvrage ou d'intervention parties d'un même projet.

3.3. Simplifier et faciliter certaines procédures administratives

Modernisation, régénération et adaptation climatique des réseaux existants : un impératif stratégique à l'heure de la transition écologique

La **modernisation et la régénération des réseaux d'infrastructures existants constituent aujourd'hui un des enjeux centraux des politiques d'investissement nationales**. Ce constat, partagé par l'ensemble des grands opérateurs, des services centraux de l'État et consolidé par les travaux de la Conférence Ambition France Transports, traduit une réalité désormais incontestable : sans un effort massif, continu et planifié de remise à niveau de ces réseaux, la France s'expose dans les prochaines décennies à un vieillissement rapide de ses infrastructures, à une dégradation marquée de la qualité de service et à une vulnérabilité croissante face aux risques induits par le changement climatique.

L'ampleur des besoins identifiés dans les secteurs ferroviaire, routier, fluvial ou énergétique dépasse aujourd'hui de très loin les trajectoires d'investissement antérieures.

Dans le seul secteur des transports terrestres, la **Conférence Ambition France Transports** a confirmé que la France doit désormais consentir un **effort massif pour enrayer cette dynamique et sécuriser la disponibilité même des réseaux**. Le rapport de 2025¹ acte que la priorité est d'augmenter par rapport à aujourd'hui les investissements dans la performance et la résilience des infrastructures nationales existantes à hauteur d'environ 3 milliards d'euros par an sur la période 2026-2031. Il faudrait :

- 1,5 milliard d'euros supplémentaire par an à partir de 2028 pour stabiliser l'état du réseau ferroviaire et réaliser les investissements nécessaires à sa modernisation ;
- 1 milliard d'euros par an à court terme pour résorber la « dette grise » (soit le retard accumulé dans l'entretien des infrastructures, qui implique un surcoût financier au moment de la remise en état) du réseau routier national non concédé et commencer sa modernisation ;
- 500 millions d'euros par an à court terme pour accroître la performance et la résilience des infrastructures de fret ferroviaire et fluvial.

À défaut d'investissement supplémentaire à ces hauteurs, le réseau existant serait touché par une dégradation marquée voire un effondrement irréversible de la qualité de service². La part modale des modes décarbonés pourrait en outre régresser faute d'infrastructures adaptées, compromettant les objectifs nationaux de transition écologique. Les constats sont convergents pour le **réseau routier national** non concédé, où seuls 50 % des chaussées sont aujourd'hui en bon état et où près d'un tiers des ponts présentent des défauts significatifs.

Le secteur énergétique n'échappe pas à ces tensions, entre nécessité de renouveler des installations anciennes construites dans les années 1920 à 1940 et des lignes électriques aériennes construites après la Seconde Guerre mondiale, et adaptation aux enjeux de la transition écologique (électrification massive de l'économie, raccordement des nouvelles infrastructures de production). Pour rappel, 20% des lignes électriques aériennes ont aujourd'hui plus de 70 ans : 13 000 kilomètres de câbles et 65 000 pylônes ont entre 70 et 105 ans³.

Un **second impératif s'impose avec une intensité croissante : l'adaptation des infrastructures nationales aux effets du changement climatique**. Les épisodes extrêmes – canicules, inondations, éboulements, pluies intenses, submersions – se multiplient et compromettent déjà la continuité des services essentiels. Les fermetures récurrentes de sections routières

¹ Conférence Ambition France Transports (2025), *Financer l'avenir des mobilités*, rapport, juillet.

² Dès 2028-2030, 4 000 kilomètres de lignes seraient concernés, avec un impact sur plus de 2 000 trains par jour ; 10 000 kilomètres – soit un tiers du réseau – seraient menacés dans les dix ans à partir de 2028.

³ RTE (2025), *Schéma décennal de développement du réseau. Orientation pour l'évolution du réseau public de transport d'électricité à l'horizon 2040*. Édition 2025.

témoignent d'une vulnérabilité désormais structurelle. Dans le ferroviaire, les déformations de rails liées à la chaleur, les chutes d'arbres, l'affaissement de plateformes ou les incidents sur caténaires constituent des risques croissants, appelant des réponses adaptées et anticipées.

Les **opérateurs nationaux ont engagé des travaux importants pour évaluer la vulnérabilité de leurs réseaux**. Cette adaptation concerne aussi bien les investissements (déploiement des postes d'aiguillage digitalisés, généralisation du système européen de gestion du trafic, reconstruction de caténaires) que les dépenses de fonctionnement, dont certaines augmentent significativement du fait du changement climatique (gestion de la végétation en bord de voie ferroviaire, par exemple).

Les **réseaux énergétiques** sont également exposés. Leur adaptation suppose de revoir les normes de conception, d'intégrer les projections climatiques dans les schémas de développement et de renforcer les installations sensibles, notamment celles exposées à la chaleur, au vent ou aux incendies. L'adaptation constitue une transformation de long terme, qui nécessitera d'actualiser progressivement les normes techniques, les règles d'implantation, les standards de résistance ainsi que la doctrine d'aménagement.

L'ensemble de ces éléments montre que l'adaptation au changement climatique ne peut être dissociée de la modernisation et de la régénération des réseaux existants. Au vu de l'importance de ces enjeux et de la nécessité d'agir rapidement, **il apparaît nécessaire d'adapter le cadre juridico-administratif actuel afin de faciliter la réalisation des opérations de modernisation et de régénération des réseaux existants.** S'agissant de travaux sur ouvrages existants, ils sont en général bien acceptés par le public et font rarement l'objet de recours.

Ces travaux peuvent nécessiter, eu égard à leurs caractéristiques, à leur localisation et à leurs effets potentiels, **une évaluation de leurs incidences sur l'environnement**¹. Leur réalisation peut être conditionnée à l'obtention d'une dérogation à l'interdiction de détruire des espèces protégées ou leurs habitats² installés dans l'emprise du réseau existant ou à proximité immédiate.

PROPOSITION 16 – Reconnaître une présomption de RIIPM pour toute action d'entretien, de régénération, de modernisation, d'adaptation au changement climatique ou de réduction des impacts environnementaux des réseaux d'infrastructures existantes, et d'absence de solution alternative satisfaisante.

¹ Au titre de la [directive 2011/92/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

² En application de [l'article L. 411-2](#) du code de l'environnement.

PROPOSITION 17 – Créer un régime juridique des « opérations répétitives » (en s'inspirant de ce qui existe pour les protocoles de sécurité, voir l'article R. 4515-9 du code du travail) afin de simplifier les travaux de maintenance, de régénération ou d'adaptation revêtant un caractère répétitif, qui feraient ainsi l'objet d'une seule autorisation, préalablement à la première opération.

Mieux anticiper les mesures compensatoires pour faciliter leur mise en œuvre et accentuer leur effectivité

La **séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC)** a été introduite dans le droit français par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, et consolidée par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dite loi « biodiversité ». L'objectif de la séquence ERC est, pour les porteurs de projets, **d'éviter au maximum de dégrader l'état de l'environnement**, par exemple en modifiant le tracé d'une infrastructure, **puis d'en réduire les impacts**, par exemple en construisant des passages à faune au-dessus d'une route, et enfin **d'en compenser les impacts résiduels**, par exemple en restaurant un écosystème proche en termes de fonctions écologiques. La mise en œuvre de la séquence ERC doit ainsi permettre une absence de perte nette, voire un gain de biodiversité¹. Comme le souligne la « doctrine ERC » du ministère chargé de l'environnement, la priorité doit être accordée à l'évitement, puis à la réduction.

Les projets d'infrastructures souffrent aujourd'hui d'un manque d'anticipation des conséquences liées à la mise en œuvre de la séquence ERC, en particulier en termes de compensation écologique. En effet, l'identification des surfaces adaptées à la compensation intervient souvent après la DUP, dans le cadre de la procédure d'autorisation environnementale. Si le tracé de l'infrastructure est alors plus détaillé, les porteurs de projet rencontrent des difficultés à identifier des surfaces susceptibles de faire l'objet de mesures compensatoires répondant au principe d'équivalence écologique². Par ailleurs, une étude récente de chercheurs du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) a montré que la plupart des mesures compensatoires reposent sur des sites qui sont déjà dans un bon état de conservation³, ce qui limite le gain écologique des mesures.

¹ Ministère chargé de l'environnement (2012), « [Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel](#) ».

² Commissariat général au développement durable (2021), « [Approche standardisée du dimensionnement de la compensation écologique](#) », mai.

³ Padilla B. et al. (2024) ; « [La compensation écologique permet-elle vraiment de tendre vers l'absence de perte nette de biodiversité ?](#) », Cybergeog.

Cela témoigne d'un **manque d'anticipation des besoins de compensation**, auquel la mission propose de remédier en identifiant dès la DUP les besoins de compensation ainsi que le foncier susceptible de faire l'objet de mesures compensatoires. L'absence d'opportunités foncières pour la compensation devrait ainsi amener à repenser le projet en amont de la DUP. Cette meilleure anticipation doit également s'articuler au niveau des plans-programmes, en identifiant le plus finement possible les besoins de compensation liés à la planification des infrastructures, ainsi que les possibilités de compensation dans les documents de planification territoriale. Enfin, les sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR), dont la raison d'être est justement d'anticiper les besoins de compensation (voir Encadré 1 page suivante), doivent être déployés à un rythme soutenu sur l'ensemble du territoire.

PROPOSITION 18 – Renforcer l'anticipation des besoins de compensation au stade des plans-programmes :

- Évaluer les besoins de compensation écologique dans le cadre des schémas de développement, de modernisation et de régénération des réseaux : le SDDR de RTE pour les réseaux de transport d'électricité et les schémas similaires proposés par la présente mission pour les infrastructures de transports ;
- Identifier, dans le cadre des documents de planification territoriale (SRADDET, DSF, SCoT et PLUi), des zones préférentielles pour la restauration écologique. Ces zones pourraient s'appuyer sur les zones préférentielles pour la renaturation (prévues dans le code de l'urbanisme), qui ne concernent que les sols artificialisés.

PROPOSITION 19 – Renforcer l'anticipation des besoins de compensation au stade de la DUP d'un projet :

- Identifier finement les besoins de compensation écologique en mobilisant les données de l'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN) et les Atlas de la biodiversité communale ;
- Identifier le foncier disponible, notamment en mobilisant des sociétés foncières et l'inventaire des sites à potentiel de gain écologique (Pogéis).

PROPOSITION 20 – Développer des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR) dans chaque région et identifier les leviers fiscaux et réglementaires permettant d'accélérer ce déploiement.

PROPOSITION 21 – Développer des outils réglementaires efficaces pour faciliter l'accès au foncier nécessaire et sa maîtrise pour la mise en œuvre des mesures de compensation. Créer les dérogations nécessaires au droit de

la commande publique pour qu'une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité puisse confier, par contrat, la réalisation de ces mesures à un unique opérateur de compensation sur une longue durée.

Encadré 1 – Sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR)

À l'heure actuelle, la plupart des mesures de compensation écologique relèvent d'une compensation « par la demande » : les porteurs de projet délèguent à un opérateur de compensation la mise en œuvre de mesures compensatoires, qui n'engendrent des gains écologiques qu'après les dégradations associées aux travaux. À l'inverse, la compensation « par l'offre » a pour objectif de réaliser des gains écologiques en amont des projets, et de vendre ces gains aux porteurs de projets soumis à des obligations de compensation.

Les SNCRR sont des sites où des opérations de restauration écologique sont menées pour engendrer des gains écologiques dont pourront bénéficier les porteurs de projets soumis à des obligations de compensation¹. Le porteur de projet doit dans ce cadre acheter des unités de compensation à l'opérateur du SNCRR.

Cette compensation « par l'offre » présente deux avantages majeurs : d'une part l'anticipation des gains écologiques, qui permet d'éviter les pertes intermédiaires entre la dégradation d'un écosystème et la restauration d'un écosystème équivalent (qui peut avoir lieu plusieurs mois ou années après) ; d'autre part la mutualisation des mesures de compensation, qui évite l'éparpillement des mesures de compensation et l'absence de contrôles. À l'heure actuelle, trois SNCRR sont agréés par l'État et peuvent vendre des unités de compensation, de restauration et de renaturation aux porteurs de projets.

L'accélération des opérations préparatoires aux grands projets d'infrastructures

Les grands projets d'infrastructures nécessitent, avant leur conception définitive et leur instruction administrative, la **réalisation d'un ensemble d'études et d'investigations destinées à caractériser le site et ses enjeux**. Ces « **opérations préparatoires** » constituent une étape essentielle de la maturation du projet : elles permettent d'établir un diagnostic technique,

¹ Commissariat général au développement durable (2023), « [Guide pour l'élaboration d'un site naturel de compensation](#) », février.

environnemental et patrimonial précis, sans lequel il n'est pas possible d'élaborer un tracé, de définir des variantes ou de concevoir les aménagements adéquats. Leur rôle est d'autant plus déterminant qu'elles conditionnent la qualité du futur dossier de demande d'autorisation, notamment au titre de l'évaluation environnementale.

Ces opérations se distinguent des travaux de réalisation d'un ouvrage. Elles n'ont ni la même ampleur, ni les mêmes effets sur l'environnement ou sur l'usage des sols et des milieux. Elles consistent, pour l'essentiel, en des interventions ponctuelles, limitées dans le temps et dans l'espace, dont la finalité n'est pas de transformer un site, mais d'en acquérir la connaissance préalable. C'est pourquoi elles ne relèvent pas de procédures d'autorisation équivalentes à celles applicables aux travaux définitifs.

Les opérations préparatoires prennent plusieurs formes selon les caractéristiques du projet considéré et la nature des milieux traversés :

- les **investigations géotechniques et hydrogéologiques**, destinées à caractériser les sols et sous-sols, ainsi que la profondeur de la nappe d'eau souterraine (sondages, forages, prélèvements, pose de piézomètres). Ces équipements, qui ne demeurent en place que temporairement, relèvent néanmoins de la police de l'eau dès lors qu'ils entrent en contact avec les nappes souterraines ;
- les **études environnementales de terrain** (description fine de la biodiversité, des habitats naturels, des continuités écologiques et des cycles hydrologiques de manière répétée sur plusieurs saisons) ;
- les **investigations menées sur le domaine public, qu'il soit maritime** (pour les projets en zone littorale ou en pleine mer : mesures bathymétriques, campagnes géophysiques, relevés sédimentaires) **ou terrestre** (études aériennes, topographiques ou météorologiques : nécessitant l'installation provisoire de stations, mâts de mesure ou dispositifs assimilés), auxquels s'ajoutent les missions d'**archéologie préventive**, visant à identifier la présence éventuelle de vestiges ou de structures d'intérêt historique.

L'enjeu central de l'ensemble de ces opérations est qu'elles **constituent un préalable indispensable à la définition du projet, tout en ayant un impact limité sur l'environnement et le territoire**. Le droit positif les soumet pourtant, dans plusieurs cas, à des procédures d'autorisation qui ont été conçues pour encadrer des interventions lourdes, susceptibles de modifier durablement les milieux. Cette situation allonge les délais d'instruction, peut retarder l'élaboration des projets et mobilise des ressources administratives sans que cela contribue réellement à la protection de l'environnement ou à la qualité de la décision publique.

Il apparaît donc nécessaire de **simplifier les autorisations requises pour ces « opérations préalables », en résolvant cette incohérence via la reconnaissance de la spécificité de ces opérations et l'adaptation du cadre administratif applicable**. L'établissement de modes

opérateurs standardisés permettrait d'encadrer strictement ces interventions et de garantir qu'elles n'engendrent pas d'atteintes significatives à l'environnement. Une telle évolution réduirait les délais et faciliterait la planification des études sans diminuer les exigences environnementales. Elle permettrait également aux services instructeurs de concentrer leurs moyens sur l'analyse des projets eux-mêmes, et non sur des actes préalables à portée limitée.

PROPOSITION 22 – Simplifier les autorisations requises pour la réalisation des études et travaux préalables à la définition et la réalisation d'un projet et au dépôt des dossiers de demande d'autorisation en créant systématiquement une rubrique « opérations préparatoires ».

Adapter l'encadrement des examens « au cas par cas »

Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un **examen au cas par cas**¹. Lorsque l'autorité chargée de l'examen décide de soumettre un projet à évaluation environnementale, la décision précise les objectifs spécifiques poursuivis par cette évaluation. La procédure d'examen « au cas par cas » a été instituée pour faire en sorte que **seuls les projets, plans ou programmes susceptibles de porter des impacts environnementaux significatifs fassent l'objet d'une évaluation environnementale complète**. Cette approche a pour but d'adapter la prise en compte de l'environnement en fonction des enjeux réels du projet, selon ses caractéristiques, sa localisation et ses effets potentiels².

Lorsqu'un maître d'ouvrage souhaite savoir si un projet relevant des rubriques « au cas par cas » de la nomenclature doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, il saisit l'autorité compétente (en règle générale le préfet de région) en transmettant le formulaire approprié accompagné des informations sur le projet, son implantation, ses caractéristiques principales, ses effets potentiels et les mesures prévues pour éviter ou réduire les impacts. Une fois le dossier jugé complet, ou après demande de complément dans un délai de quinze jours, l'autorité doit décider dans un délai de trente-cinq jours s'il convient ou

¹ Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas, il est tenu compte des données mentionnées à l'annexe III de la directive 2011/92/UE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

² Approche introduite par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et aujourd'hui encadré aux articles L. 122-1 et R. 122-2 et suivants du code de l'environnement.

non de soumettre le projet à une évaluation environnementale. En l'absence de réponse dans ce délai, la décision implicite vaut soumission.

Ce mécanisme introduit ainsi un filtrage *ex ante* : seuls les projets présentant des enjeux environnementaux notables¹ sont soumis à l'évaluation complète. Pour les autres, la procédure peut, selon les cas, s'arrêter à la décision de non-soumission. **Ce régime concilie ainsi la protection de l'environnement avec la recherche d'une régulation proportionnée pour des projets de moindre enjeu.**

Cependant, ce fonctionnement soulève certaines difficultés selon des maîtres d'ouvrage. L'un des reproches récurrents est le manque de visibilité : la décision de soumission rendue par l'autorité environnementale n'est pas toujours anticipable avec certitude en phase amont, ce qui complique la planification des études, l'ordonnancement des démarches administratives et la gestion des calendriers.

Il apparaît donc nécessaire d'améliorer la prévisibilité de cette soumission, notamment *via* la rédaction de **lignes directrices sectorielles précisant par type d'infrastructure (ferroviaire, routier, fluvial, éolien, etc.) les modalités d'évaluation « au cas par cas » applicables**. Ces lignes directrices préciseraient, pour chaque type d'infrastructure, une liste de caractéristiques, seuils, critères de localisation, effets potentiels et indicateurs environnementaux pertinents justifiant une soumission à étude d'impact, ainsi que les cas où une simple décision de dispense pourrait être prononcée.

Un tel cadre apporterait une **plus grande prévisibilité** aux opérateurs d'infrastructures de réseau, qui pourraient intégrer dès la phase amont l'éventualité d'une étude d'impact et donc optimiser le séquençage de leur projet. Il renforcerait la **lisibilité de la procédure de « cas par cas »**, facilitant la préparation des dossiers de demande d'examen et contribuant à une instruction plus fluide.

PROPOSITION 23 – La mission recommande aux autorités environnementales de rédiger des lignes directrices par type d'infrastructure précisant les critères d'évaluation « au cas par cas » qui sont applicables, afin d'améliorer leur lisibilité et leur prévisibilité pour les maîtres d'ouvrage.

Clarifier et proportionner aux enjeux le contenu des études d'impact

De longue date, la tendance est à l'inflation des études d'impact, qui voient fleurir les développements très peu utiles : monographies du territoire, analyses très détaillées de plans-

¹ Au sens des critères définis à l'Annexe III de la directive 2011/92/UE modifiée (caractéristiques du projet, localisation, nature des impacts potentiels).

programmes sans véritable lien avec le projet en jeu, copier-coller de pièces très détaillées issues des dossiers de demande d'autorisation, etc.

Cette tendance, à la main des maîtres d'ouvrage et de leurs bureaux d'études, semble provenir notamment d'une **inquiétude de sécurisation juridique**. En réalité, le droit prévoit déjà un principe de proportionnalité du contenu de l'étude d'impact (R. 122-5 I Env.). Au contentieux, les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure – et donc d'entraîner l'illégalité de la décision – que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative¹. De plus, les maîtres d'ouvrage peuvent (R. 122-4 Env.) solliciter un cadrage préalable, pour les cas particuliers soulevant des questions difficiles à apprécier.

La mission recommande donc que soit établi un **guide de bonnes pratiques de rédaction des études d'impact, insistant sur la juste proportionnalité des éléments présentés et décliné par grand type d'activité** (les attendus seront par exemple très différents entre une installation de stockage de déchets non dangereux, un parc éolien et une méga-bassine). Elle recommande également aux autorités environnementales de **promouvoir un objectif de concision des études d'impact**, par exemple en relevant les cas d'études efficaces et bien hiérarchisées, ou au contraire les cas flagrants d'accumulation de pages inutiles.

PROPOSITION 24 – Rédiger un guide de bonnes pratiques de rédaction des études d'impact sur le format de celui existant pour les projets de parcs éoliens terrestres, et décliné par grand type d'activité.

PROPOSITION 25 – La mission recommande aux autorités environnementales de promouvoir un objectif de concision des études d'impact, proportionnée à la nature des projets.

3.4. Adapter l'organisation de l'administration pour accélérer le traitement des dossiers de demandes d'autorisation

Les maîtres d'ouvrage font régulièrement état de difficultés importantes liées aux délais d'instruction des demandes d'autorisation administrative, notamment des autorisations environnementales. Ces délais sont souvent jugés excessifs au regard des calendriers de projet, des contraintes financières et des engagements pris vis-à-vis des partenaires publics et privés. Au-delà du temps global d'instruction, ils soulignent plus spécifiquement la fréquence et la

¹ CE, 6/1 SSR, 14 octobre 2011, société Ocréal, n°323257, B - Rec. T. pp. 734-966-1028-1033-1108.

réurrence des demandes d'informations complémentaires formulées par les services instructeurs. Ces demandes, qui interviennent parfois à plusieurs reprises au cours de l'instruction, peuvent s'échelonner sur des périodes de plusieurs mois, ce qui rend difficile l'identification du moment de complétude du dossier. Dans ce contexte, ces maîtres d'ouvrage ont régulièrement fait part à la mission de leur **souhait de voir les délais d'instruction davantage enserrés dans des cadres temporels contraints**, afin de sécuriser la conduite des projets et de réduire les risques liés aux incertitudes administratives.

Toutefois, ce constat ne saurait être compris comme la conséquence d'une mauvaise volonté ou d'un manque d'engagement de la part des services instructeurs. Ces **difficultés trouvent leur origine dans des facteurs à la fois structurels et conjoncturels expérimentés par les services instructeurs** : les grands projets d'infrastructures se caractérisent par un niveau de complexité technique et juridique élevé, dont l'instruction nécessite un travail approfondi et de long terme. Or, ces projets viennent s'ajouter à une charge de travail déjà importante pour des services instructeurs dont les moyens humains et organisationnels sont, en règle générale, dimensionnés pour un « rythme de croisière » et non pour absorber des pics d'activité liés à l'irruption simultanée de projets d'envergure nationale.

Face à ce constat, une première proposition de la mission consiste à **renforcer, par des détachements temporaires d'agents instructeurs, les services déconcentrés de l'État qui connaissent des situations de tension particulièrement fortes**. Ce renforcement concernerait en priorité les services confrontés à une charge exceptionnelle liée à l'arrivée simultanée de plusieurs grands projets d'intérêt national. Un tel dispositif contribuerait à fluidifier l'instruction des grands projets d'infrastructures, à réduire les délais excessifs et à améliorer la qualité du dialogue entre maîtres d'ouvrage et services instructeurs. Il permettrait également de limiter le recours à des demandes successives d'informations complémentaires, en donnant aux instructeurs le temps et les moyens nécessaires pour analyser les dossiers de manière continue et approfondie.

PROPOSITION 26 – Renforcer par des détachements temporaires d'agents instructeurs les services instructeurs (services déconcentrés de l'État) les plus en tension ou mis sous tension momentanée par l'irruption simultanée de plusieurs grands projets d'envergure nationale, afin de garantir l'étude des grands projets d'infrastructures dans des délais acceptables et sécurisés. Ces agents seraient issus du détachement des inspections générales, des conseils généraux ministériels, ou de fonctionnaires récemment retraités des services techniques compétents.

La seconde proposition vise à **encadrer plus strictement la phase de complétude du dossier d'autorisation environnementale, en fixant un délai maximal de droit commun de trois mois à l'issue duquel courent les délais d'instruction.**

Lorsque le dossier de demande d'autorisation environnementale ne comprend pas les pièces exigées en vertu des articles R. 181-12 à R. 181-15-12 du code de l'environnement, l'autorité compétente adresse au demandeur ou à l'auteur de la déclaration une lettre recommandée avec demande d'avis de réception, indiquant, **de façon exhaustive**, les pièces manquantes, **dans le délai de trois mois à compter de la réception du dossier par voie électronique ou de son dépôt en préfecture.**

Les pièces manquantes doivent être adressées en préfecture dans le délai de trois mois à compter de la réception de la demande. À défaut de production de l'ensemble des pièces manquantes dans ce délai, la demande fait l'objet d'une décision tacite de rejet. Le délai d'instruction commence à courir à compter de la réception des pièces manquantes par le préfet. En revanche, une demande de production de pièce manquante notifiée après la fin du délai de trois mois n'a pas pour effet de modifier les délais d'instruction notifiés au demandeur.

Un tel encadrement inciterait l'ensemble des acteurs à une plus grande rigueur dès le dépôt initial du dossier, tout en obligeant les services instructeurs à formuler, dans un délai raisonnable et prévisible, l'ensemble de leurs demandes de compléments.

PROPOSITION 27 – Compléter l'article R. 181-16 du code de l'environnement pour fixer un délai de droit commun de complétude des dossiers d'autorisation environnementale à trois mois.

4. Clarifier les modalités de concertation et de participation du public pour les grands projets d'infrastructures

La participation du public à l'élaboration des décisions portant sur les projets stratégiques d'infrastructure est essentielle à deux titres.

Elle correspond d'abord à **l'exercice d'un droit fondamental**. L'article 7 de la Charte de l'environnement, de valeur constitutionnelle, consacre le droit à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». La France a reconnu, en ratifiant la convention d'Aarhus que « dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de

prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci ».

La participation du public permet en outre de **consolider les projets d'infrastructures et les décisions publiques qui les concernent, et en principe de faire évoluer suffisamment tôt le projet s'il s'avère que celui-ci n'est pas suffisamment robuste**. Le dialogue et les échanges itératifs sur le projet permettent au public et aux parties prenantes de préciser leurs attentes, leurs éventuelles inquiétudes et leurs propositions. Le responsable du projet peut s'appuyer sur ces éléments pour améliorer le projet d'infrastructure ou le faire évoluer.

Cependant, la participation du public **ne vise pas la recherche d'un consensus, ni même la recherche de la majorité**. Il s'agit de recenser et d'analyser tout le spectre des arguments relatifs à un projet ou à un plan-programme, pour éclairer le responsable du projet ou le décideur public. **La mission considère que le processus et les dispositifs de participation du public peuvent encore être améliorés pour que celle-ci joue pleinement son rôle**.

4.1. Adapter les phases de participation du public aux caractéristiques des projets

Les procédures de participation du public sont aujourd'hui nombreuses, éclatées et insuffisamment organisées en fonction des caractéristiques des projets considérés.

On distingue **deux phases de la participation du public** :

- la **phase amont** se déroule lors de l'élaboration du plan, programme ou projet : les procédures de participation (débat public, concertation préalable, concertation continue, etc.) visent à associer le public à ce travail d'élaboration, alors que toutes les options sont encore ouvertes ;
- la **phase aval** se déroule au stade de l'approbation du plan ou du programme, ou de l'autorisation du projet. Dans ce cas, les procédures de participation (consultation parallélisée, enquête publique unique, participation par voie électronique, etc.) interviennent postérieurement à la demande d'autorisation administrative.

Le paysage réglementaire actuel concernant les procédures de participation du public est complexe et manque de lisibilité, ce qui peut affaiblir la légitimité des dispositifs auprès des citoyens et des porteurs de projets.

Les concertations interviennent souvent trop tôt ou trop tard par rapport aux moments où il existe de véritables options alternatives. **Le principal risque d'inefficacité des dispositifs de participation du public est de consulter les citoyens alors qu'ils ont l'impression que tout est déjà décidé**. Il est donc essentiel d'encourager la participation du public dès le début des

procédures, « c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence », et en amont d'« encourager quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande »¹.

PROPOSITION 28 – Mieux faire coïncider les différentes phases de concertation avec les moments clés des processus de décision des projets et encourager la concertation préalable, en distinguant plusieurs catégories.

Les plans et programmes de portée nationale

Pour ces plans soumis à obligation de saisine de la CNDP pour débat public², ainsi que la PPE, le schéma proposé est le suivant :

- un débat public ou une concertation préalable en amont sur la base d'un document d'orientation du futur plan, fourni par le responsable du plan ;
- une concertation post débat public avec des parties prenantes sur la rédaction du projet de plan ;
- la consultation des instances habilitées à donner un avis ;
- la consultation du public par voie électronique sur le projet de plan au vu de ces avis et des suites qui leur sont données, présentées de façon argumentée ;
- l'approbation du plan, selon la forme réglementaire prévue après prise en compte des résultats de la procédure de participation.

Les plans et programmes de portée régionale ou locale

Pour ces plans, incluant notamment les schémas régionaux et les documents d'urbanisme, le schéma proposé est le suivant :

- une concertation en continu, sous la responsabilité de l'autorité chargée d'arrêter le document ;
- une consultation obligatoire (ou enquête publique, notamment sur les documents d'urbanisme) sur le document final, avant approbation. Une synthèse argumentée des suites données, ou non, aux observations reçues suit obligatoirement cette consultation.

¹ Article 6 §4 et §5 de la convention d'Aarhus.

² Dont la liste est fixée par l'article R. 121-1-1 du code de l'environnement. La PPE pourrait être intégrée à cette liste.

Les projets

On distingue ici les projets soumis à l'obligation de saisine de la CNDP¹ ; les projets soumis à une concertation préalable de façon systématique ; et les autres projets, pour lesquels la concertation préalable est laissée à la responsabilité du porteur de projet, sauf décision spécifique prévue par un texte réglementaire.

Pour tous les projets, le maître d'ouvrage indique en amont, dans le dossier de saisine de la CNDP ou dans le premier document d'annonce de la concertation préalable, les jalons du processus décisionnel du projet, en identifiant les enjeux de concertation pour chacun d'eux et le calendrier prévisionnel correspondant.

4.2. Modifier les modalités de saisine et de choix des modes de participation

Les débats publics et les concertations menés sous l'égide de la CNDP sont de **réels outils de dialogue qui permettent d'améliorer le projet en phase amont**. Ils ne doivent pas être remis en question. Cependant, on peut déplorer la complexité et l'éclatement des modalités de saisine de la CNDP.

Ainsi, le tableau présenté en [Annexe 5](#) fixe la liste des catégories d'opérations relatives aux projets d'aménagement ou d'équipement dont la CNDP est saisie de droit ou sur lesquels elle doit être sollicitée². On distingue deux types de saisine :

- **la saisine obligatoire de la CNDP** (correspondant à la deuxième colonne) : lorsqu'elle est saisie, la CNDP décide d'organiser un débat public ou une concertation « encadrée et garantie ». Elle peut également conclure à l'absence de nécessité d'en organiser. Cette dernière possibilité n'a pas été utilisée depuis la création de la CNDP. Quelle que soit la modalité de concertation qu'elle décide, la CNDP valide le dossier de participation, fixe son calendrier, sa durée et sa modalité ;
- **la saisine facultative de la CNDP et sa sollicitation obligatoire** (correspondant à la troisième colonne du tableau) : le responsable du projet est soumis à la publication obligatoire des caractéristiques du projet, et il doit solliciter la CNDP. Il peut choisir ou

¹ Article [R. 121-2](#) du code de l'environnement.

² L'article [R. 121-2](#) du code de l'environnement fixe la liste des catégories d'opérations relatives aux projets d'aménagement ou d'équipement dont la Commission nationale du débat public est saisie de droit en application du I de l'article [L. 121-8](#) et celles relatives aux projets d'aménagement ou d'équipement rendus publics en application du II de l'article [L. 121-8](#).

bien de saisir la CNDP pour qu'elle valide les modalités de la concertation à venir, ou bien d'organiser lui-même la concertation préalable, mais alors il doit demander la désignation d'un garant de la CNDP. Dans ce dernier cas, un droit de saisine des tiers est ouvert, leur permettant de saisir la CNDP à la place du responsable de projet. Cette saisine par un tiers doit intervenir dans les deux mois suivant la publication des caractéristiques du projet.

La mission estime que la saisine facultative de la CNDP apporte une complexité inutile, une incertitude et un allongement du calendrier pour le porteur de projet.

PROPOSITION 29 – Supprimer la saisine facultative de la CNDP pour les projets soumis à concertation préalable avec garant (article L. 121-8 II du code de l'environnement) et la possibilité pour la CNDP de décider, après avoir été saisie, de n'organiser ni débat public, ni concertation préalable.

À la place de la saisine facultative, une liste des projets devant faire l'objet, de façon systématique, d'une concertation préalable avec garant pourrait être fixée. Ainsi, on distinguerait trois catégories de projets :

- **les projets soumis à la saisine de la CNDP, afin que celle-ci décide de la forme de participation à appliquer (débat public ou concertation préalable avec garant) ;**
- **les projets soumis à une concertation préalable avec garant de façon systématique (l'option d'un débat public est donc exclue d'emblée) ;**
- **les autres projets, pour lesquels la concertation préalable est laissée à la responsabilité du porteur de projet.**

La classification des projets soumis à l'obligation de saisine ou de sollicitation de la CNDP (voir Tableau A1 en [Annexe 5](#)) **manque de lisibilité** et ne permet pas d'identifier les projets aux plus forts enjeux, à la fois économiques et environnementaux. En particulier, les critères économiques et techniques sont exclusifs : par exemple, la CNDP doit obligatoirement être saisie pour un projet de création de ligne ferroviaire dont le coût est supérieur à 455 millions d'euros OU dont la longueur est supérieure à 40 km. En rendant ces critères cumulatifs et non exclusifs, on se concentrerait sur les projets aux plus forts enjeux, les autres relevant d'une concertation préalable avec garant.

La catégorie (10) « équipements industriels » manque de précision et peut concerner des projets très différents, pas nécessairement stratégiques et aux niveaux d'enjeux variés. **Elle pourrait être clarifiée en créant des sous-catégories plus précises et plus pertinentes.**

Aujourd'hui la classification des projets soumis à la saisine ou à la sollicitation de la CNDP d'un côté et celle des projets soumis à évaluation environnementale¹ de l'autre fonctionnent de manière disjointe, ce qui oblige le porteur de projet à avoir deux clés d'entrée différentes, alors même que l'article L. 121-8 du code de l'environnement portant sur le débat public et la concertation préalable relevant de la CNDP fait référence à la notion de projet au sens de l'évaluation environnementale (article L. 122-1). Les sous-catégories (à créer) de l'ensemble « équipements industriels » pourraient donc s'appuyer sur la nomenclature de l'évaluation environnementale pour apporter plus de lisibilité au dispositif d'ensemble d'évaluation environnementale et de participation du public.

De plus, affiner les seuils de la rubrique 10 permettrait de réserver la saisine obligatoire de la CNDP aux projets industriels aux plus forts enjeux, les projets moins importants pouvant relever d'une concertation préalable.

PROPOSITION 30 – Rendre cumulatifs les critères de classification des sujets soumis à l'obligation de saisine ou de sollicitation de la CNDP. Préciser les critères de soumission des équipements industriels à la saisine obligatoire de la CNDP en créant des sous-catégories appuyées sur la nomenclature de l'évaluation environnementale, de sorte que les modalités de la concertation préalable soient adaptées aux enjeux réels de chaque type d'équipement.

Prévue à l'article L. 181-10 du code de l'environnement, la **consultation du public « parallélisée »** est issue de la loi relative à l'industrie verte et de ses textes d'application². Elle est dite « parallélisée » car quatre types de consultations sont menées en parallèle auprès des services contributeurs, des entités dont un avis est requis réglementairement (services de l'État, organismes associés et diverses instances, dont l'autorité environnementale), des collectivités territoriales et du public. Chacun peut connaître, au fur et à mesure de leur émission, les observations et propositions du public et les avis de toutes les instances consultées dans le cadre des procédures.

¹ Nomenclature des projets soumis à évaluation environnementale prévue par l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

² Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte (article 4), décret n° 2024-742 du 6 juillet 2024 portant diverses dispositions d'application de la loi industrie verte et de simplification en matière d'environnement.

Cette procédure présente l'avantage de contracter les délais de quelques mois – ce qui est particulièrement attendu pour les projets localisés, notamment industriels – et de permettre la participation du public dès le début du processus décisionnel.

Cependant, **elle apparaît moins adaptée aux projets complexes, comme les infrastructures linéaires de transport ou les réseaux électriques stratégiques**. En effet, du fait de la complexité de l'opération, le maître d'ouvrage n'a pas la possibilité, dans le temps imparti de la consultation, d'apporter les éléments de réponse et les analyses complémentaires à l'avis de l'autorité environnementale, qui est rendu en parallèle de la consultation du public. Or ces compléments se révèlent très utiles pour la bonne information du public. De plus, l'avis de l'autorité environnementale intervient tardivement au cours de la consultation, et le public qui contribue à la concertation au début du processus est privé de cet éclairage.

PROPOSITION 31 – Laisser la possibilité au maître d'ouvrage, en lien avec l'autorité compétente, de choisir au cas par cas les modalités de participation du public « aval » les plus adaptées à ses contraintes, au projet et au public, entre l'enquête publique, la consultation parallélisée et la participation du public par voie électronique, telles que définies dans le code de l'environnement.

4.3. Assurer une qualité optimale des procédures de participation

Clarifier et rendre plus facilement accessibles les informations importantes sur les projets lors des processus de participation du public

Les maîtres d'ouvrage notent que **le public peine, dans le cas des projets d'infrastructures complexes, à identifier précisément leur gouvernance et la responsabilité de chaque acteur**. Ceci nuit à la compréhension des projets par le public et peut amener les maîtres d'ouvrage à devoir justifier des décisions dont ils ne sont pas responsables dans le cadre des procédures de participation du public.

PROPOSITION 32 – Rendre systématique la présence des co-financeurs et des directions générales des ministères concernés dans les débats publics et les concertations préalables garantis par la CNDP, aux côtés du maître d'ouvrage. Généraliser la transmission des informations concernant la gouvernance dans les débats publics, pour permettre au public d'identifier précisément les responsabilités et les interlocuteurs compétents.

Les processus décisionnels des grands projets d'infrastructures s'étalent dans le temps, et le manque de financement peut entraîner des « *stop and go* » et la suspension du dialogue avec le public sur des périodes parfois très longues. Par exemple, le débat public sur le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) a eu lieu en 2005. Dix années se sont écoulées avant l'enquête publique préalable à la DUP des LGV, et il a fallu attendre encore dix ans pour que soit organisée l'enquête publique préalable à l'autorisation environnementale. Ces interruptions de longue durée rendent difficile la reprise de la participation du public, avec un public qui change – et qui n'est parfois plus de la même génération que le premier public concerté – et une information sur le projet et sur les conclusions antérieures qui se perd. Ces difficultés nécessitent de maintenir une information en continu sur les projets, à disposition du public – une exigence d'autant plus praticable que les délais d'ensemble sont réduits et maîtrisés.

Le public devrait pouvoir accéder aux informations actualisées sur le projet, sur les différentes étapes de son élaboration et sur les dimensions du projet sur lesquelles il est invité à s'exprimer en temps réel. Aujourd'hui, ces informations sont publiées sous des formats et des sites divers – sans être toujours actualisées – par les porteurs de projets ou par les autorités qui émettent des avis. L'accès à toute cette documentation sur un portail public unique et clairement identifiable améliorerait la qualité de l'information au public. Le ministère en charge de la transition écologique, qui a la tutelle de la plupart des responsables de projets stratégiques d'infrastructures et qui instruit les demandes d'autorisation environnementale, met déjà à disposition du public de nombreuses informations sur son site ou sur des portails qu'il a développés.

PROPOSITION 33 – Intégrer à un portail développé par le ministère en charge de la transition écologique une présentation sur les processus de participation du public et de décision sur les projets d'infrastructures, ainsi que les informations actualisées sur tous les projets donnant lieu à une participation du public.

Pour tirer tous les bénéfices de la participation du public sur ces dossiers complexes et souvent polémiques que sont les grands projets d'infrastructures, la gageure est de créer les conditions d'un véritable dialogue entre maîtres d'ouvrage, experts et public.

Les maîtres d'ouvrage entendus par la mission considèrent qu'il est légitime que chacun puisse exprimer son avis et ses préoccupations dans le débat public ou la concertation préalable, mais qu'il convient aussi que les études, les données scientifiques et les techniques de référence soient bien reconnues et prises en compte.

Le dispositif de « clarification des controverses » mis en place pour le débat public sur le Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR) organisé en 2019 par la

CNDP a bien rempli cette fonction. Ce sujet très technique a été analysé selon sept questions principales identifiées comme controversées, et le dispositif a permis d'aboutir à un document de synthèse d'une trentaine de pages accessible au public non expert¹, et validé mot à mot par les experts pro ou anti-nucléaires. Cette démarche exemplaire a été permise par deux conditions nécessaires : une animation reconnue par toutes les parties comme objective, et des délais d'élaboration suffisants.

Pour chaque concertation qu'elle accompagne, la CNDP désigne un ou plusieurs garants de la concertation. Le rôle du garant est de veiller à la qualité, à la sincérité et à l'intelligibilité des informations diffusées au public, ainsi qu'au bon déroulement de la concertation. Les maîtres d'ouvrage considèrent que le recours à ces tiers renforce la confiance du public dans l'impartialité des débats et ils y ont régulièrement recours.

Cependant, certains d'entre eux estiment que la qualité de l'intervention des garants est inégale et que la place accordée à la tierce expertise et à la présentation des enjeux techniques du projet dans les concertations ou débats publics qu'ils organisent n'est pas toujours satisfaisante, notamment quand les présentations des sujets techniques sont réalisées trop rapidement pour être intelligibles par le public. Or, en cas de difficulté, les maîtres d'ouvrage n'ont pas de recours possible, ni d'instance de médiation comme il en existe dans d'autres administrations. Pour remédier à ces écueils, la mission émet deux propositions.

PROPOSITION 34 – Renforcer la place de la tierce expertise dans la formation des garants et dans les méthodes et les pratiques de la CNDP.

PROPOSITION 35 – Au sein de la CNDP, mettre en place une procédure de médiation rapide relative à l'exercice de la mission des garants.

Améliorer le suivi des engagements de l'État et du maître d'ouvrage

Pour que le public conserve sa confiance dans le processus de participation et que celui-ci permette l'amélioration des projets, **il est essentiel de rendre compte des engagements pris par l'État et par le maître d'ouvrage à l'issue de ce processus, et d'en assurer un suivi régulier.**

La publication des engagements de l'État en matière d'insertion économique et sociale et d'environnement, ainsi que la création des comités de suivi des engagements de l'État et du maître d'ouvrage sont réalisées pour les grands projets nationaux d'infrastructures de

¹ CNDP (2019), Débat public. Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs. 5^e édition 2019-2021, « Clarification des controverses techniques. Note de synthèse ».

transport (lignes ferroviaires et autoroutes en particulier)¹. Ces dispositions sont mises en œuvre sous la responsabilité des préfets concernés. Par exemple, pour le projet ferroviaire ligne nouvelle du Sud-Ouest (LNSO), cinq comités, prévus dès le dossier d'enquête publique, ont été mis en place par les préfets de département de Haute Garonne, de Gironde, des Landes, du Lot et Garonne et de Tarn et Garonne.

La création d'un comité local de suivi des engagements de l'État et du maître d'ouvrage, piloté par le préfet de département, pourrait être systématique pour tous les grands projets stratégiques.

En plus du suivi des engagements en matière d'insertion sociale et économique (par exemple, sur l'origine des emplois) ce comité local pourrait assurer le suivi des mesures imposées au maître d'ouvrage pour éviter, réduire ou à défaut compenser les impacts du projet. Le contrôle *a posteriori* des ICPE existe depuis longtemps et est très performant. L'Office français de la biodiversité (OFB), pourrait réaliser ces contrôles sur les autres éléments de l'autorisation environnementale, notamment en matière de biodiversité, pour le compte de l'autorité ayant accordé l'autorisation environnementale des projets à qui elle rend compte. L'information quant à l'effectivité des mesures de compensation ayant permis la réalisation du projet pourrait être donnée au comité local de suivi des engagements.

PROPOSITION 36 : Systématiser la création d'un comité local de suivi des engagements de l'État et du maître d'ouvrage pour les grands projets stratégiques. Ce comité serait piloté par le préfet de département et associerait le maître d'ouvrage et les représentants des parties prenantes, selon un format dépendant de la nature de ces engagements. Il se réunirait annuellement. Sa mission serait double :

- Suivre les engagements de l'État et du maître d'ouvrage en matière d'insertion sociale et économique du projet dans le territoire ;
- Veiller au suivi des mesures environnementales ayant permis la réalisation du projet.

Mieux partager la valeur ajoutée créée par les grands projets d'infrastructures

Un frein majeur à l'acceptabilité des grands projets d'infrastructures réside dans l'insuffisance des retombées économiques et sociales pour les territoires concernés et impactés, que ce soit

¹ Voir la [circulaire du 15 décembre 1992](#) relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures signée par le ministre en charge des transports.

sur la phase de travaux (quelle mobilisation de la main-d'œuvre locale ?) ou sur la phase de mise en service (quelles retombées fiscales notamment ?).

Plusieurs dispositifs de partage de la valeur existent, même s'ils sont peu nombreux. Certains reposent sur la fiscalité, comme la taxe éolienne en mer, dont le produit est affecté aux acteurs impactés (communes littorales, comité des pêches, etc.) ou la fiscalité locale des installations nucléaires. D'autres relèvent plutôt d'un partage de la valeur volontaire, comme le « **Plan d'accompagnement projet** » (PAP) de RTE. Il s'agit d'un dispositif permettant de mettre en œuvre des actions de soutien financier au développement économique local durable des territoires traversés par les nouvelles lignes aériennes RTE, sur la base d'un appel à projets auprès des collectivités ou associations. Un dispositif participatif, s'adressant directement aux populations locales, complète cette démarche mais reste très modeste. Une analyse de ce type d'expérimentation pourrait être réalisée pour identifier les bénéfices du partage de la valeur pour l'intégration du projet au territoire.

PROPOSITION 37 – Faire un état des lieux des dispositifs de partage de la valeur créée par les grands projets d'infrastructures avec les territoires concernés. Le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) pourraient réaliser un rapport conjoint pour évaluer les avantages comparés des différents modèles (fiscalité versus partage de la valeur volontaire, notamment) à partir des exemples en France et à l'étranger, et en approfondissant l'analyse du partage de la valeur par une réduction de la facture d'électricité des riverains.

5. Un régime contentieux plus efficace

Les grands projets d'infrastructures font l'objet de recours contentieux systématiques à tous les stades de leur mise en œuvre. Chaque jalon décisionnel suscite des recours exercés par différentes catégories de personnes physiques et morales, dont l'habitation ou l'activité située à proximité du projet s'en trouve impactée, ou plus généralement attachées à la protection des paysages, du patrimoine, de la ressource en eau, de la biodiversité, des terres cultivées etc., dans la mesure où ces différents intérêts sont affectés par la réalisation du projet. Les recours exercés contre les dernières décisions, les plus proches de la mise en chantier, s'accompagnent de demandes tendant à ce que le juge suspende les effets de l'autorisation attaquée (référés), de sorte que les travaux ne puissent débuter.

À ce stade avancé de la conception du projet, le juge administratif (compétent pour connaître des différentes autorisations délivrées par l'État) **apparaît pour les opposants comme le**

dernier rempart à la réalisation d'un projet qu'ils estiment contraire à leurs intérêts particuliers ou aux intérêts protégés par la loi dont ils se sont faits les porte-paroles. **Pour les porteurs de projet, le juge est à l'inverse l'ultime obstacle** à franchir le plus rapidement possible, alors que toutes les autorisations requises ont désormais été délivrées, sur la base d'études et à l'issue de périodes d'instruction souvent longues ayant en principe permis de recueillir l'avis des experts et du public, et de travailler à la réduction des impacts environnementaux avec les différents services instructeurs de l'État. **Pour ces grands projets d'infrastructures particulièrement, permettre au juge d'exercer sa mission sereinement et éviter l'enlisement du contentieux sont deux conditions nécessaires à l'efficacité des recours juridictionnels et à l'existence des projets.**

L'aménagement d'un régime contentieux plus efficace est appelé de leurs vœux par nombre de maîtres d'ouvrage consultés par la mission. Les exemples des contentieux du contournement de Beynac, du CDG-Express ou de l'A69 sont sollicités comme témoins de la nécessité d'une réforme du régime contentieux des grands projets. Si l'on rétrécit la focale, ils témoignent de ce qu'il y a un **enjeu tout particulier à juger efficacement l'autorisation environnementale des grands projets d'infrastructures**, qui constitue le dernier jalon décisionnel, dont l'annulation peut intervenir alors que le projet est d'ores et déjà mis en chantier ou tout près de l'être.

Prenons l'exemple de l'A69, souvent mobilisé : le recours contre le décret déclarant d'utilité publique le projet est rejeté par le Conseil d'État en 2021, le juge estimant que les inconvénients du projet ne présentent pas un caractère excessif au regard de ses avantages, notamment en matière de desserte, de sécurité et d'équité territoriale. L'autorisation environnementale accordée par le préfet, emportant notamment dérogation à l'interdiction de détruire des espèces protégées, est ensuite contestée devant le tribunal administratif territorialement compétent, recours assorti d'un référé-suspension. La demande tendant à suspendre l'exécution de l'autorisation environnementale est rejetée, le chantier est lancé. Deux ans plus tard, alors que les travaux sont engagés, l'autorisation environnementale (sa composante autorisant à déroger à l'interdiction de détruire des espèces protégées) est annulée faute pour le projet de répondre à une raison impérieuse d'intérêt public majeur, motif insusceptible d'être régularisé. Le chantier est arrêté. Sur appel du ministre et du concessionnaire, la cour administrative d'appel accorde le sursis à exécution du jugement, permettant ainsi aux travaux de reprendre dans l'attente que la formation de jugement se prononce sur l'appel.

De cette séquence contentieuse résulte la nécessité d'une part de réduire le temps du jugement de cette ultime autorisation et d'autre part d'éviter que les travaux ne soient irrémédiablement engagés avant que le juge ne statue. Il s'agit d'éviter l'enlisement du contentieux, qui ne doit pas se transformer en feuilleton. Ne pas hypothéquer l'issue du litige et le respect de l'autorité de chose jugée.

Sur la base de ces deux prémisses, la mission propose un régime contentieux commun aux grands projets d'infrastructures. Elle souligne qu'il ne permettra, à lui seul, ni d'éteindre les contestations, ni de garantir la réalisation rapide des infrastructures stratégiques. Le contentieux n'est que le prisme à travers lequel est observé le projet tel qu'il résulte de l'ensemble du processus décisionnel décrit tout au long de ce rapport.

5.1. Un régime contentieux commun aux grands projets d'infrastructures

Un canevas dérogatoire type peut être composé à partir des nombreux régimes contentieux dérogatoires existants pour statuer sur les projets d'éoliennes, terrestres ou marines, ou les autres projets d'infrastructures de production d'énergie renouvelable ainsi que les ouvrages nécessaires à leur raccordement électrique, les autorisations environnementales et les autorisations d'urbanisme portant sur des logements en « zone tendue »¹.

a) L'une des premières caractéristiques des régimes procéduraux dérogatoires précédemment énumérés, sollicitée également pour le contentieux des JOP par exemple, est que les recours sont jugés **en premier et dernier ressort par une juridiction ou un niveau de juridiction désigné**. L'attribution du contentieux des grands projets d'infrastructures aux cours administratives d'appel ou à un tribunal du ressort de chacune de ces cours correctement dimensionné pour pouvoir assumer cette charge particulière emporterait un gain de temps de l'ordre de 18 mois. Cette réduction des délais de jugement se ferait au prix d'une entorse au double degré de juridiction qui apparaît néanmoins justifiée par le fait que l'on se situe au bout de la chaîne décisionnelle d'un projet d'une particulière importance pour le pays, à un moment où les travaux peuvent en principe débiter. La décision rendue pourra seulement faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, soumis à une procédure d'admission préalable destinée à en apprécier les mérites.

b) L'encadrement du délai de jugement, comme cela est d'ores et déjà le cas pour les différentes catégories de projets précédemment énumérés, apparaît également souhaitable. Bien que très exigeant pour conduire l'instruction de dossiers complexes dans lesquels les parties peuvent être nombreuses, en respectant les exigences du contradictoire, un **délai de jugement de dix mois**, similaire à celui imparti au juge des permis de construire des logements en zone tendue et des projets d'infrastructures en matière d'énergie renouvelable, peut être retenu dans la mesure où il y a un intérêt particulier à juger vite l'autorisation globale ou finale d'un projet qui a déjà mobilisé pendant plusieurs années et bien souvent fait l'objet, à des étapes antérieures, de multiples recours.

¹ Les différents éléments de ces régimes contentieux spécifiques se trouvent au code de justice administrative (articles R. 311-2, R. 311-5, R. 311-6, R. 811-1-1 notamment) ainsi que dans le code de l'urbanisme et le code de l'environnement.

La mission recommande de s'en tenir à un tel délai, **sans que son expiration emporte dessaisissement de la juridiction**, mécanisme incompatible avec la proposition d'un jugement en premier et dernier ressort. D'une part, l'expiration d'un délai à peine de dessaisissement emporte transmission de l'affaire à la juridiction supérieure. Si les décisions concernées sont jugées en premier et dernier ressort, l'expiration du délai de jugement emportera transmission de l'affaire au Conseil d'État, juge de cassation, dont le rôle n'est pas de traiter en premier et dernier ressort un ensemble aussi varié d'autorisations délivrées par les préfets. D'autre part, il ressort des délais moyens de jugement des recours contre les permis de construire des bâtiments comportant plus de deux logements, contre les permis d'aménager un lotissement ou contre les décisions refusant la délivrance de ces autorisations que les tribunaux administratifs respectent le délai de jugement de dix mois prescrit par l'article R. 600-6 du code de l'urbanisme pour le jugement de ce type de litiges. Il n'y a aucune raison de penser qu'il n'en serait pas de même pour les recours contre les autorisations environnementales des grands projets d'infrastructures.

c) Le délai de recours contentieux contre ces décisions serait de deux mois à compter du point de départ propre à chaque réglementation, **délai non prorogé par l'exercice d'un recours administratif**. Tel est actuellement le cas pour les recours afférents aux installations de méthanisation, de production d'électricité à partir de l'énergie solaire photovoltaïque, géothermique ou hydroélectrique et aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité de raccordement de ces installations (R. 311-6 du CJA). Le caractère suspensif d'un recours administratif, gracieux ou hiérarchique, perd largement son utilité pour les contentieux relatifs aux grands projets d'infrastructures dont les caractéristiques et enjeux sont bien connus du public grâce aux procédures de participation mises en œuvre et pour lesquels la perspective d'un recours administratif permettant d'éviter le contentieux apparaît illusoire.

d) Afin d'inciter les parties à produire rapidement et ainsi permettre au juge de tenir le délai de jugement qui lui est imparti, **le mécanisme de cristallisation des moyens** prévu aux articles R. 600-5 du code de l'urbanisme et R. 611-7-2 du CJA serait applicable dans tous les contentieux concernant l'autorisation globale ou l'autorisation finale d'un grand projet d'infrastructure. Ce mécanisme rend irrecevable tout nouveau moyen soulevé à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense produit dans l'instance par l'un quelconque des défendeurs ; il est donc de nature à faciliter le jugement de l'affaire en dix mois.

e) Afin de réduire le nombre de contentieux afférents aux grands projets d'infrastructures et d'en réduire la durée, **la possibilité de régulariser une autorisation illégale dans le prétoire ou de procéder à une annulation partielle de l'autorisation** devrait être étendue à toutes les décisions concernant ces grands projets. Aujourd'hui, lorsqu'il est saisi d'un recours contre une

autorisation d'urbanisme¹, une autorisation environnementale² ou une déclaration d'utilité publique³ et qu'il constate que le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation dont l'annulation lui est demandée sont susceptibles d'être régularisés, le juge administratif :

- sursoit à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre l'autorisation, après avoir invité les parties à présenter leurs observations sur la possibilité de régulariser ce ou ces vices ;
- écarte dans un premier jugement les moyens qu'il juge non fondés ;
- fixe un délai pour la régularisation des vices constatées.

Lorsqu'une mesure de régularisation lui est notifiée, il la soumet au contradictoire puis apprécie si elle est de nature à régulariser le ou les vices qui affectaient l'autorisation initiale. Si tel est le cas, il rejette le recours. Sinon, il prononce l'annulation de l'autorisation attaquée, non régularisée. Pour répondre à la demande de certains maîtres d'ouvrage qui n'ont pas toujours besoin de solliciter une autorisation environnementale, **cette possibilité de régularisation vaudrait le cas échéant pour une dérogation à l'interdiction de détruire des espèces protégées non embarquée dans une autorisation environnementale.**

Il est bien entendu que lorsque le juge engagera une régularisation dans le prétoire de l'autorisation viciée, il ne sera pas tenu par le délai de jugement de dix mois, qui sera prorogé du temps nécessaire pour purger les vices dont l'autorisation est affectée.

f) Il est particulièrement difficile voire impossible de revenir au *statu quo ante* lorsque l'autorisation environnementale est annulée. Compte tenu des enjeux et de la mobilisation des moyens de la justice pour traiter rapidement ces recours, qui se fait nécessairement au prix d'un ralentissement du traitement des autres affaires, l'effet utile de l'intervention du juge a semblé à la mission devoir être garanti par **l'effet suspensif du recours, pendant dix mois**, soit le délai imparti au juge pour statuer.

D'abord, tel est en pratique le cas pour les porteurs de projet dépendant d'un financement bancaire, celui-ci n'étant débloqué qu'une fois l'autorisation purgée de recours. Ensuite, l'effet suspensif du recours rend le référé inutile : c'est une procédure en moins pour chacune des parties prenantes et toute dissonance entre juge des référés et juge du fond est ainsi évitée, ce qui apparaît particulièrement opportun pour ce type de grands projets. Enfin, c'est une sécurité pour le maître d'ouvrage lui-même et une condition à la sérénité des débats, qui ne peut être assurée lorsque les travaux sont en cours alors même que le juge n'a pas encore statué. À l'expiration de ce délai de dix mois, le maître d'ouvrage aurait la possibilité d'assumer

¹ Article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

² Article L. 181-18 du code de l'environnement.

³ Décisions CE, 2/7 CHR, 9 juillet 2021, *Commune de Grabels*, n° 437634, au Recueil ; CE, Avis, 6/5 CHR, 10 novembre 2023, *Société ENEDEL 7*, n° 474431, au Recueil.

son risque et de démarrer les travaux sans attendre la décision finale du juge. Cette mesure, qui peut apparaître de prime abord comme un facteur de ralentissement de la vie des projets, doit en réalité être comprise comme un **facteur de leur sécurisation** et mise en perspective avec le gain de temps résultant de la suppression d'un degré de juridiction et de la fixation d'un délai de dix mois pour juger.

Ce régime serait applicable, pour ce qui concerne le champ de la mission, **aux projets d'aménagement ou d'équipement qui, en raison de leur importance particulière, font l'objet d'un débat public ou d'une concertation préalable obligatoire, par référence à la nomenclature prévue à l'article R. 121-2 du code de l'environnement.**

Ce régime pourrait être pratiqué pendant trois ans à titre expérimental. Un bilan pourrait en être tiré à partir des décisions rendues (délai de jugement, taux de régularisation dans le prétoire ou d'annulation partielle, taux de pourvoi en cassation, taux d'admission des pourvois comparativement aux autorisations environnementales ou autorisations embarquées non soumises à ce régime).

PROPOSITION 38 – Créer un régime contentieux commun à tous les projets stratégiques avec les caractéristiques suivantes :

- des décisions rendues en premier et dernier ressort (suppression d'un degré de juridiction) ;
- des litiges traités en dix mois, assortis d'un délai suspensif ;
- des modalités d'instruction et un office adaptés ;
- la pertinence de ce régime serait évaluée au bout de trois ans de mise en œuvre.

5.2. Le « référé pré-décisionnel » : proposition de création d'une nouvelle voie de recours spécifique aux grands projets d'infrastructures

Au cours de ses travaux, la mission a constaté que certaines irrégularités, lorsqu'elles ne sont pas corrigées en amont de la procédure contentieuse au fond, peuvent contribuer à allonger la durée de traitement des recours. Or, nombre de ces irrégularités pourraient être identifiées et corrigées plus tôt si une procédure *ad hoc*, rapide et ciblée, permettait au juge d'intervenir avant la décision administrative contestée. C'est cette perspective de correction précoce qui a conduit la mission à **envisager la création d'un nouveau type de référé, inspiré du référé précontractuel.**

Le **référé précontractuel**¹ présente d'importantes vertus dans le contexte de la commande publique. Du point de vue du droit de l'Union, il permet de corriger en temps réel les irrégularités commises dans le cadre d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, tout en empêchant les recours une fois le contrat signé, dans la mesure où le référé contractuel² n'est alors ouvert que pour certaines irrégularités jugées tout spécialement graves. Certes, en matière de contrats administratifs, le recours en contestation de validité reste ouvert, mais l'idée n'est bien ici de ne s'inspirer que de l'articulation des référés précontractuel et contractuel, qui forment un ensemble cohérent (le recours en contestation de validité étant un recours national créé par le Conseil d'État). **La principale vertu du référé précontractuel tient à ce qu'il est plus efficace, c'est-à-dire économique et utile, de corriger une irrégularité avant la décision plutôt que de la sanctionner *a posteriori*.**

Un **référé pré-décisionnel** consisterait également en une procédure en la forme des référés, dans la mesure où le juge pourrait prendre des décisions définitives, mais devrait tout de même statuer dans les meilleurs délais. La formation de jugement pourrait ne pas se réduire à un juge unique³ s'agissant de projets stratégiques.

Ce référé pré-décisionnel serait ouvert dès lors que l'autorité administrative compétente est saisie d'une demande de décision en vue de déclarer l'utilité publique et/ou d'une demande de décision environnementale. **Le référé serait donc ouvert parallèlement à la procédure de décision.** Il supposerait de rendre accessibles, sur une plateforme dédiée, tous les documents soumis à l'autorité administrative. Il permettrait aux personnes intéressées (intérêt éventuellement apprécié de façon spécifique afin de faciliter l'absorption de ce contentieux par les juridictions), dont les requêtes seraient regroupées, de contester la compétence de l'autorité administrative et la procédure suivie (spécialement en ce qui concerne la participation du public et l'évaluation environnementale).

S'il constate une insuffisance, le juge pourrait alors ordonner au maître d'ouvrage ou à l'autorité administrative de compléter le dossier, de corriger une évaluation ou d'ajouter des mesures d'ERC, de façon à supprimer ces irrégularités avant la prise de décision. La saisine du juge ne serait plus possible à compter d'une certaine date, laissant ensuite à l'autorité administrative un délai fixe pour rendre sa décision sereinement et sur une base éventuellement consolidée et améliorée.

Une fois la décision rendue, les vices liés à la compétence de l'autorité administrative et à la procédure (ou la légalité externe plus généralement) ne pourraient plus être contestés devant

¹ Articles L. 551-1 à L. 551-12 du code de justice administrative.

² Articles L. 551-13 à L. 551-23 du code de justice administrative.

³ Voir notamment : Article L. 511-3 3^e al. du code de justice administrative.

le juge. Seul le bien-fondé de la décision (et plus généralement sa légalité interne) pourrait être discuté au contentieux. Cette procédure **ralentirait inévitablement les délais d’instruction des décisions.** Mais elle **accélérerait probablement le traitement des recours contentieux a posteriori et réduirait les risques d’annulation** une fois la décision prise. Surtout, elle réduirait ces risques en raison d’une amélioration de la qualité des décisions rendues sous le contrôle, en temps réel, du juge administratif.

PROPOSITION 39 – Créer un référé pré-décisionnel pour les projets d’infrastructures stratégiques. Afin d’estimer sa pertinence, expérimenter préalablement ce référé sur un dossier de grand projet stratégique, en accord avec le maître d’ouvrage.

Tableau récapitulatif des propositions

Proposition	Résumé
Renforcer le cadre de planification, la priorisation et le suivi des grands projets d'infrastructures	
Clarifier l'articulation entre plans-programmes et projets	
Proposition 1	Expliciter avec précision le schéma décisionnel de chaque projet puis s'assurer que les programmations et les décisions idoines sont bien prévues pour formaliser ces choix effectifs et que les consultations du public coïncideront bien avec la préparation de ces décisions.
Proposition 2	S'en tenir au critère d'autonomie fonctionnelle dans la définition des périmètres des projets.
Améliorer le cadre de planification	
Proposition 3	Élaborer une loi-cadre et une loi de programmation du financement des infrastructures.
Proposition 4	Faire établir par SNCF Réseau un schéma décennal du réseau ferré national et par l'État un schéma décennal du réseau routier national.
Proposition 5	Adopter au plus vite la troisième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3).
Proposition 6	Réintégrer la PPE nationale et la SNBC parmi les plans ou programmes donnant lieu à saisine de la CNDP.
Mieux articuler les phases de décision majeures des projets stratégiques	
Sécuriser le financement des grands projets d'infrastructures	
Proposition 7	Créer un protocole de financement des grands projets d'infrastructures, arrêtant un budget prévisionnel pluriannuel et un calendrier prévisionnel de réalisation.
Proposition 8	Conditionner la DUP à la signature de ce protocole de financement.
Renforcer le pilotage interministériel des grands projets d'infrastructures	
Proposition 9	Mettre en place un comité interministériel des projets stratégiques ou programmes industriels à enjeu national inspiré de la DINN.
Proposition 10	Rapprocher le COI et l'AFITF, en les faisant présider par la même personne.
Proposition 11	Étendre les compétences du COI au suivi des projets d'infrastructures de transport.

Proposition	Résumé
Simplifier et mieux articuler les procédures pour accélérer et sécuriser les projets d'infrastructures	
Adapter la DUP pour sécuriser et accélérer les grands projets d'infrastructures	
Proposition 12	Établir la raison impérative d'intérêt public majeur qui justifie la réalisation d'un projet et l'absence d'autre solution satisfaisante en lien avec cette RIIPM au moment de la DUP.
Proposition 13	Limitier la durée de validité de la DUP à 4 ans, renouvelable une fois.
Adapter l'autorisation environnementale à des cas particuliers	
Proposition 14	Permettre aux maîtres d'ouvrage de solliciter des autorisations environnementales permanentes.
Proposition 15	Permettre l'instruction « au fil de l'eau » de demandes d'autorisation d'ouvrage ou d'intervention parties d'un même projet.
Simplifier et faciliter certaines procédures administratives	
<i>La modernisation, la régénération et l'adaptation climatique des réseaux existants : un impératif stratégique</i>	
Proposition 16	Reconnaître que, par principe, toute action d'entretien, de modernisation ou de régénération des réseaux d'infrastructures existants, d'adaptation au changement climatique ou de réduction des impacts environnementaux des réseaux d'infrastructures existantes répond à une raison impérative d'intérêt public majeur et n'est pas substituable.
Proposition 17	Créer un régime juridique des « opérations répétitives ».
<i>Mieux anticiper les mesures compensatoires pour faciliter leur mise en œuvre et augmenter leur effectivité</i>	
Proposition 18	Renforcer l'anticipation des besoins de compensation au stade des plans-programmes : • Évaluer les besoins de compensation écologique dans le cadre des schémas de développement, modernisation et régénération des réseaux ; • Identifier, dans le cadre des documents de planification territoriale (SRADDET, DSF, SCoT et PLUi), des zones préférentielles pour la restauration écologique.
Proposition 19	Renforcer l'anticipation des besoins de compensation au stade de la DUP d'un projet.
Proposition 20	Développer des SNCRR dans chaque région et identifier les leviers fiscaux et réglementaires permettant d'accélérer ce déploiement.
Proposition 21	Développer des outils réglementaires efficaces pour faciliter l'accès au foncier nécessaire et sa maîtrise pour la mise en œuvre des mesures

Proposition	Résumé
	de compensation ; créer les dérogations nécessaires au droit de la commande publique pour permettre la contractualisation sur une longue durée avec un unique prestataire.
L'accélération des opérations préparatoires aux grands projets d'infrastructures	
Proposition 22	Simplifier les autorisations requises pour la réalisation des études et des travaux préalables à la définition et à la réalisation d'un projet, et au dépôt des dossiers de demande d'autorisation.
Adapter la prévisibilité du résultat des examens « au cas par cas »	
Proposition 23	Rédiger des lignes directrices par type d'infrastructure précisant les modalités d'évaluation « au cas par cas » qui y sont applicables.
Clarifier et proportionner aux enjeux le contenu des études d'impact	
Proposition 24	Rédiger un guide de bonnes pratiques de rédaction des études d'impact, décliné par grand type d'activité.
Proposition 25	Faire promouvoir par les autorités environnementales un objectif de concision des études d'impact.
Adapter l'organisation de l'administration pour accélérer et faciliter le traitement des dossiers de demandes d'autorisation	
Proposition 26	Renforcer par des détachements temporaires d'agents instructeurs les DREAL les plus en tension.
Proposition 27	Encadrer le délai de complétude de la demande d'autorisation environnementale fixé à trois mois.
Clarifier les modalités de concertation et de participation du public afin d'améliorer l'appréhension démocratique des grands projets d'infrastructures	
Adapter les phases de participation du public aux caractéristiques des projets	
Proposition 28	Mieux faire coïncider les différentes phases de concertation avec les moments clés des processus de décision des projets.
Modifier les modalités de saisine et de choix des modes de participation	
Proposition 29	Supprimer la saisine facultative de la CNDP. Construire une nouvelle échelle de soumission en fonction de la catégorie des projets.
Proposition 30	Rendre cumulatifs les critères de classification des sujets soumis à l'obligation de saisine ou de sollicitation de la CNDP. Préciser les critères de soumission des équipements industriels à un débat public en créant des sous-catégories appuyées sur la nomenclature de l'évaluation environnementale, de sorte que les modalités de la concertation préalable soient adaptées aux enjeux réels de chaque type d'équipement.

Proposition	Résumé
Proposition 31	Laisser la possibilité au maître d'ouvrage, en lien avec l'autorité compétente, de choisir au cas par cas les modalités de participation du public « aval » les plus adaptées.
Assurer une qualité optimale des procédures de participation du public	
Clarifier et rendre plus facilement accessibles les informations importantes sur les projets lors des processus de participation du public afférents	
Proposition 32	Systématiser la présence des co-financeurs et des directions générales des ministères aux côtés du maître d'ouvrage.
Proposition 33	Organiser un portail internet national rassemblant tous les projets donnant lieu à une participation du public.
Proposition 34	Renforcer la place de la tierce expertise dans les méthodes et les pratiques de la CNDP.
Proposition 35	Au sein de la CNDP, mettre en place une procédure de médiation rapide relative à l'exercice de la mission des garants.
Améliorer le suivi des engagements de l'État et du maître d'ouvrage	
Proposition 36	Systématiser la création d'un comité de suivi des engagements pour les grands projets d'infrastructures
Mieux partager la valeur ajoutée créée par les grands projets d'infrastructures	
Proposition 37	Faire un état des lieux des dispositifs de partage de la valeur créée par les grands projets d'infrastructures avec les territoires concernés.
Un régime contentieux plus efficace	
Un régime contentieux commun aux grands projets d'infrastructures	
Proposition 38	Créer un régime contentieux commun à tous les projets stratégiques avec les caractéristiques suivantes : • des décisions rendues en premier et dernier ressort (suppression d'un degré de juridiction) ; • des litiges traités en 10 mois, assortis d'un délai suspensif ; • des modalités d'instruction et un office adaptés. Évaluer sa pertinence au bout de 3 ans de mise en œuvre.
Le « référé pré-décisionnel » : proposition de création d'une nouvelle voie de recours spécifique aux grands projets d'infrastructures	
Proposition 39	Expérimenter un référé pré-décisionnel pour les projets d'infrastructures stratégiques.

Source : rapporteurs



ANNEXES



ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION



**Le Haut-commissaire
à la Stratégie et au Plan**

Paris, le 17 juin 2025

Dr Monsieur le Préfet,

La construction d'infrastructures est un outil essentiel des politiques d'aménagement des territoires. Des canaux de Napoléon III à la couverture numérique du territoire, en passant par le Plan Freycinet et le TGV, les infrastructures de réseaux sont un moyen privilégié du développement socio-économique national. Elles sont aussi la traduction de choix politiques structurants, qui engagent l'avenir de notre pays en modelant son visage de demain, en façonnant les modes de vie de ses habitants et en créant les conditions premières de son développement économique et de l'égalité territoriale.

Dans un contexte social et environnemental renouvelé par rapport à un « âge d'or des infrastructures » qui priorisait les enjeux de désenclavement territorial et d'accessibilité des services publics, l'aménagement de la France, au XXI^{ème} siècle, doit prendre en compte de nouveaux défis liés à notre politique énergétique, à la préservation des ressources en eau et en biodiversité, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à l'adaptation du territoire au changement climatique. Les transitions écologique, énergétique et numérique nécessiteront, pour être réussies, la réalisation et l'adaptation d'infrastructures qui devront prendre en compte cette nouvelle donne dans un contexte de sobriété budgétaire. La question des transports, qui me tient particulièrement à cœur, en est le meilleur des exemples (développement du réseau ferré et des services express régionaux métropolitains, décarbonation de la route...).

Si l'ardente obligation d'aménager le territoire national demeure d'actualité dans ce nouveau contexte, force est de constater que la construction d'infrastructures n'a jamais été aussi difficile qu'aujourd'hui. D'une part, la période récente a vu la cristallisation d'oppositions croissantes à leur développement qui illustrent la difficulté à concilier entre eux les nouveaux enjeux de l'aménagement du territoire. D'autre part, l'application aux projets d'infrastructures de différentes législations destinées à répondre à des enjeux de police spéciale (urbanistique, de protection du patrimoine construit ou naturel, de l'eau, de la biodiversité...) témoigne de la multiplication des exigences à prendre en compte par les porteurs de projet. Enfin, il apparaît clairement que les modalités de la concertation du public, tout en accroissant les délais de réalisation des projets d'infrastructure, ne permettent de garantir ni leur acceptabilité dans le temps ni leur acceptabilité locale. C'est notamment le cas de projets décidés quarante ou cinquante ans plus tôt, dont la mise en œuvre suscite aujourd'hui l'opposition.

Dans ce contexte insatisfaisant pour l'intérêt général, je souhaite que vous puissiez mener un travail de réflexion sur les leviers d'action juridiques et administratifs permettant d'élaborer un cadre renouvelé pour la réalisation de projets d'infrastructures dans notre pays. Ce cadre devrait permettre à la fois, en phase amont, de mieux consulter les parties prenantes sur la pertinence et les modalités d'exécution des projets, afin d'améliorer leur acceptabilité sociale, et, en phase aval, d'en assurer un meilleur suivi, d'agir plus vite et dans de meilleures conditions de sécurité juridique. Il doit également permettre une meilleure coordination des services compétents et une prise en compte efficiente des objectifs des différentes législations applicables. Les modalités d'intervention du juge doivent enfin être améliorées pour être plus efficaces et remplir leur office en temps utile. Pour ce faire, vous pourrez en particulier mener un travail de consultations locales et de comparaisons européennes avec des pays reconnus pour la qualité de leur processus décisionnel en matière d'infrastructures.

Pour mener à bien ce travail, vous réunirez une commission comprenant des représentants des administrations compétentes, des porteurs de projets, des élus, des représentants d'ONG et des spécialistes des questions économiques, environnementales, démocratiques et juridiques ayant trait aux infrastructures. Les équipes du Plan se tiennent à votre disposition pour vous appuyer dans cet exercice. Je souhaite que vous puissiez me remettre votre rapport avant le 15 décembre 2026.

Veuillez agréer, Monsieur le Préfet, l'expression de mes salutations respectueuses.

Je vous remercie,



Clément BEAUNE



ANNEXE 2

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Pour s'assurer de la qualité, de la précision et de l'utilité de ses analyses et de ses recommandations, la mission s'est appuyée sur le concours d'un groupe de travail *ad hoc*, composé de spécialistes représentatifs de l'ensemble des parties prenantes à la réalisation des grandes infrastructures dans notre pays. Leur liste est la suivante :

- un représentant de la Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) ;
- un représentant de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ;
- un représentant de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) ;
- un représentant du Commissariat général au développement durable (CGDD) ;
- un représentant de SNCF Réseau ;
- un représentant de RTE ;
- un représentant de France nature environnement (FNE) ;
- un représentant de Régions de France ;
- **Michel Badré**, ancien président de l'autorité environnementale ;
- **Julien Bétaille**, professeur des universités en droit public à l'université de Pau et des Pays de l'Adour ;
- **Bruno Cavagné**, président de SMABTP, ancien président de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) ;
- **Jean-François Lafaix**, professeur de droit public à l'université de Strasbourg.

La mission remercie une nouvelle fois l'intégralité des participants, systématiques comme ponctuels, à ces groupes de travail, dont la présence et l'investissement ont été indispensables pour la rédaction du présent rapport.

Elle tient également à préciser que, si les analyses et recommandations du présent rapport ont été abordés avec les membres du groupe de travail, leur avis et leurs préconisations ayant été entendus, elle se tient seule responsable des observations et préconisations présentées dans ce rapport, qui ne reflètent l'avis ni n'engagent la responsabilité d'aucun des membres du groupe de travail pris dans leur individualité.



ANNEXE 3

CYCLE D'AUDITIONS

Afin d'enrichir ses réflexions et celles de son groupe de travail, la mission a procédé à une série d'auditions des différentes parties prenantes aux grands projets d'infrastructures. Les personnes suivantes ont été auditionnées :

Pierre-Marie ABADIE, président de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)

Cécile AVEZARD, directrice générale de Voies navigables de France (VNF)

Francis BEAUCIRE, professeur des universités, spécialiste de l'organisation de procédures de participation du public à la Commission nationale du débat public (CNDP)

Michel BADRÉ, ancien président de l'Autorité environnementale

Cédric BARBA, directeur général de Newcleo France

Joël BARRE, délégué interministériel au nouveau nucléaire (DINN)

Dominique BUSSEREAU, ancien ministre, ancien secrétaire d'État chargé des transports, président de la conférence Ambition France Transports

Matthieu CHABANEL, président-directeur général de SNCF Réseau

Youssef CHEKLI, responsable du département des relations institutionnelles et de régulation des nouveaux actifs de Teréga

Cyrus FARHANGI, directeur de cabinet chez Corsica Sole

Jean-Luc FUGIT, député, président du Conseil supérieur de l'énergie (CSE)

Antoine GATET, président de France nature environnement (FNE)

Louis de GAULMYN, responsable des Affaires publiques du Groupe Arverne

Rodolphe GINTZ, directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)

Alain GRIZAUD, président de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP)

Brice HUET, commissaire général au développement durable (CGDD)

Edmond HONORAT, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

Jean-Marc JANCOVICI, président de The Shift Project

Matthieu LAURENT, Agence des participations de l'État (APE)

Franck LEROY, président du Conseil régional du Grand Est, président de l'AFIT France

Cédric LEWANDOWSKI, directeur exécutif chargé de la production nucléaire et thermique d'EDF

Alexandre MAGNY, directeur général du Groupement des autorités responsables de transport (GART)

Loïc MARION, président du Conseil national de la protection de la nature (CNP)

Philippe MAZENC, directeur général de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN)

Renan MÉGY, directeur Stratégie et Transformation de la SNCF

Jean-François MONTEILS, président du directoire de la Société des grands projets (SGP)

Sophie MOURLON, directrice générale de l'énergie et du climat (DGEC)

Katayoune PANAHI, directrice de cabinet du ministre des Transports Philippe Tabarot

Marc PAPINUTTI, président de la Commission nationale du débat public (CNDP)

Philippe PASCAL, président-directeur général du Groupe ADP

Emmanuel PASCO-VIEL, conseiller biodiversité des ministres Agnès Pannier-Runacher puis Monique Barbut

Antoine PELLION, directeur général délégué d'IDEX, ancien secrétaire général à la planification écologique (SGPE)

François PHILIZOT, préfet, membre du Conseil d'orientation de l'Observatoire des territoires

Xavier PIECHACZYK, président du directoire de RTE

Philippe PONS, président du bureau Infrastructure de Syntec Ingénierie, directeur général Infrastructures de BG Ingénieurs Conseils

David VALENCE, président du Conseil d'orientation des infrastructures (COI)

Emmanuelle WARGON, ancienne ministre, présidente de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)

David ZAMBON, directeur général adjoint du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

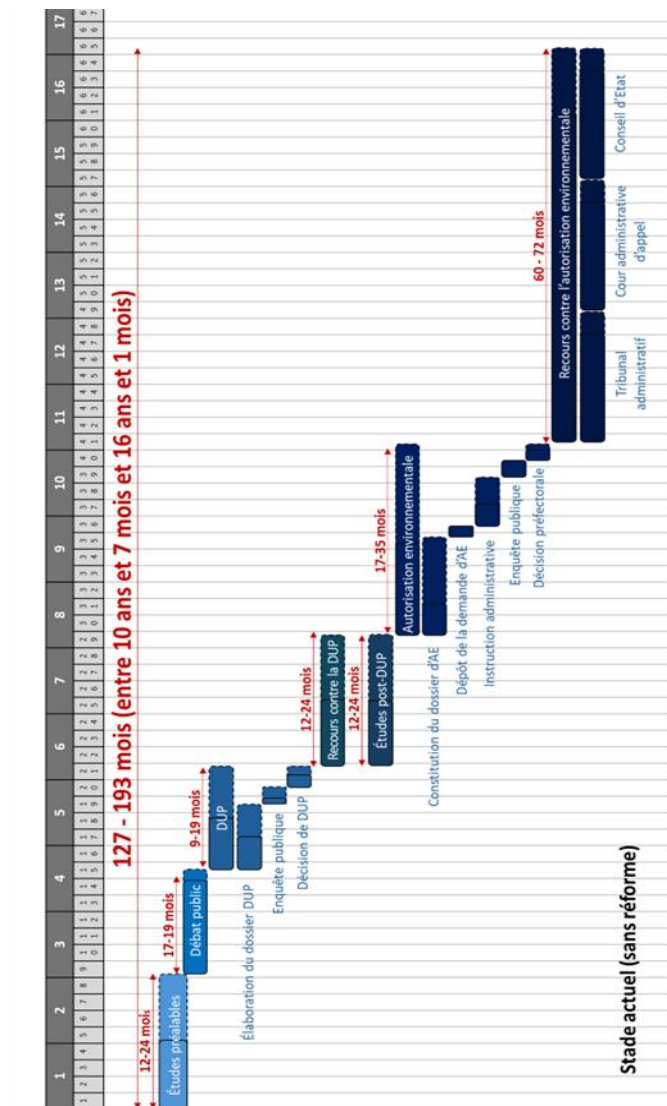
La mission remercie une nouvelle fois l'ensemble des personnes ayant été auditionnées pour l'intérêt qu'elles ont porté à son travail, pour leur disponibilité ainsi que pour la grande qualité des échanges et des contributions qu'elle a reçues de leur part.



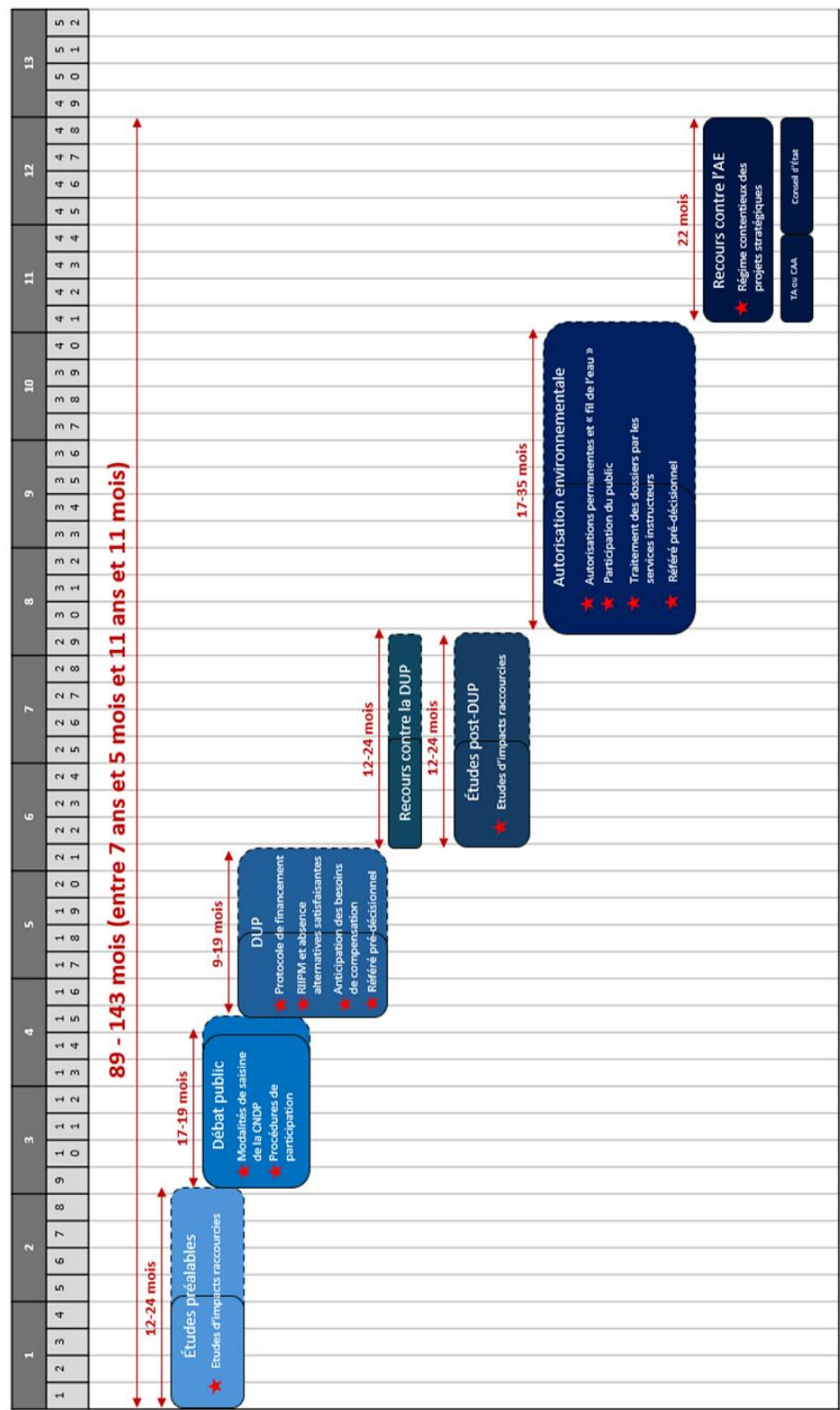
ANNEXE 4

FRISES CHRONOLOGIQUES

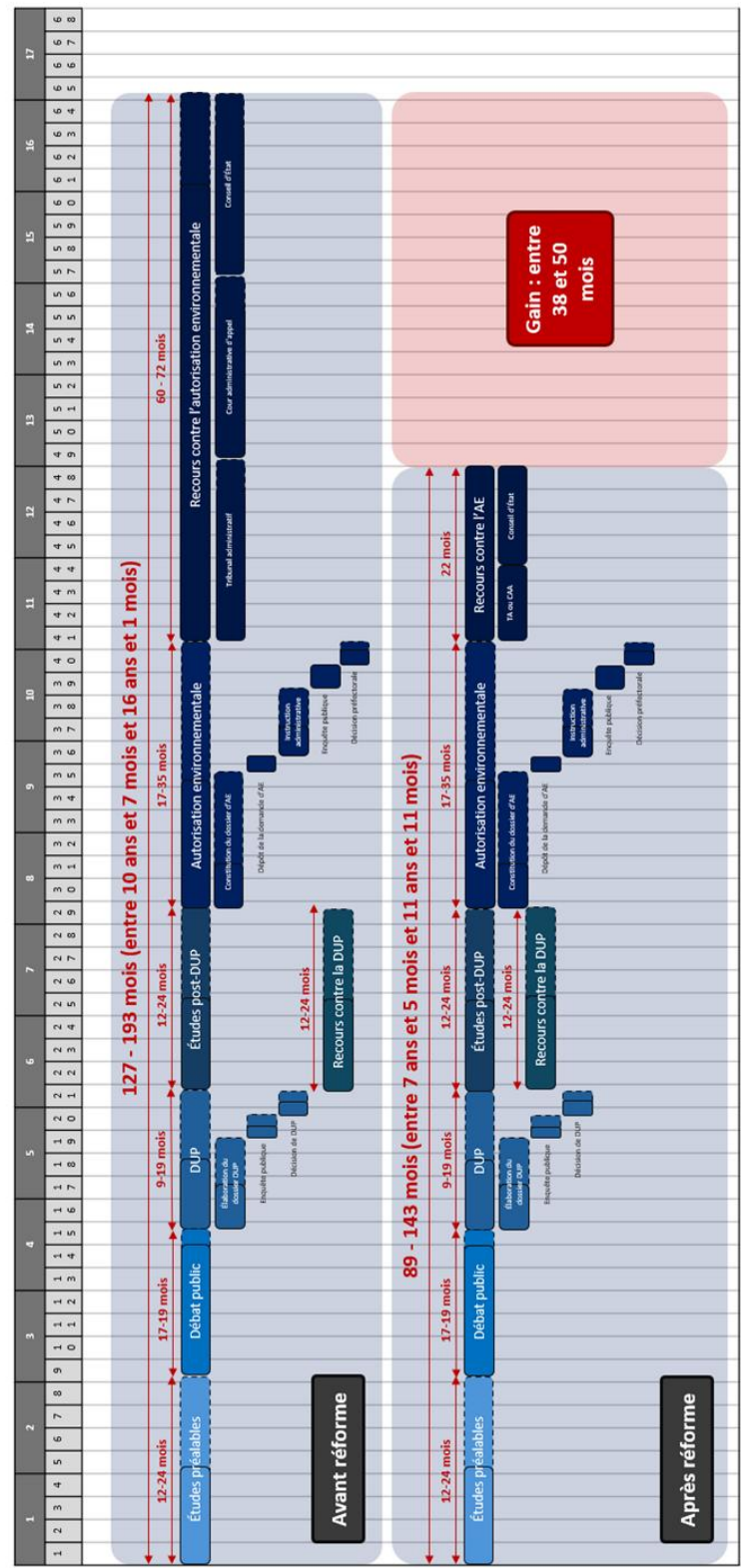
Frise 1 – Calendrier actuel moyen des grands projets d'infrastructures



Frise 2 – Calendrier prévisionnel futur intégrant les modifications apportées par la mission



Frise 3 – Comparaison avant/après et estimation du temps gagné





ANNEXE 5

SEUILS FINANCIERS ET TECHNIQUES POUR LES INTERVENTIONS DE LA CNDP SUR LES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES

**Tableau A1 – Seuils financiers et techniques pour les interventions
de la Commission nationale du débat public**

Catégories de projets (art. R. 121-2)	Saisine obligatoire de la CNDP Pour débat public ou concertation préalable (L. 121-8-I du CE) <i>Les montants financiers sont HT</i>	Publication obligatoire des caractéristiques du projet Sollicitation obligatoire de la CNDP (saisine ou demande de désignation de garant) Saisine possible de la CNDP par des tiers pour débat public ou concertation préalable. <i>Les montants financiers sont HT</i>
1a. Création ou élargissement d'autoroutes et assimilées	Supérieur à 455 M€ OU à 40 km	Entre 230 et 455 M€ OU entre 20 et 40km
1b. Passage d'une route existante à 2x2 voies	Supérieur à 455 M€ OU à 40 km	Entre 230 et 455 M€ OU entre 20 et 40km
1c. Création de lignes ferroviaires	Supérieur à 455 M€ OU à 40 km	Entre 230 et 455 M€ OU entre 20 et 40km
1d. Création ou élargissement de voies navigables	Supérieur à 455 M€ OU à 40 km	Entre 230 et 455 M€ OU entre 20 et 40km

2. Création ou extension de pistes d'aérodromes (catégorie A)	Supérieur à 155 M€	Entre 55 et 155 M€
3. Création ou extension de ports	Supérieur à 230 M€ OU surface supérieure à 200 ha	Entre 115 et 230 M€ OU surface entre 100 et 200 ha
4. Création de lignes électriques	Supérieure à 400 kV ET longueur supérieure à 10 km	Entre 200 kV et 400 kV ET longueur aérienne supérieure à 15 km
5. Création de conduites de gaz, d'hydrocarbures ou de produits chimiques	Diamètre supérieur à 600 mm ET longueur supérieure à 200 km	Diamètre supérieur à 600 mm ET longueur entre 100 et 200 km
6. Création d'une installation nucléaire de base	Nouvelle centrale ou nouveau site non productif supérieur à 460 M€	Nouvelle centrale ou nouveau site non productif entre 230 et 460 M€
7. Création de barrages hydroélectriques ou réservoirs	Volume supérieur à 20 M de m ³	Entre 10 et 20 M de m ³
8. Transfert d'eau de bassin fluvial	Débit supérieur ou égal à 1 m ³ / seconde	Débit entre 0,5 et 1 m ³ /sec
9. Équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques	Supérieur à 460 M€	Entre 230 et 460 M€
10. Équipements industriels	Coût des projets (bâtiments, infrastructures, équipements) supérieur à 600 M€	Entre 300 et 600 M€

Source : code de l'environnement, article R. 121-2



ANNEXE 6

SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES SERVICES ÉCONOMIQUES RÉGIONAUX : PAYS-BAS, ALLEMAGNE, ESPAGNE ET ITALIE

La mission s'est appuyée sur l'expertise des services économiques des ambassades des Pays-Bas, d'Allemagne, d'Espagne et d'Italie, pour comprendre comment ces États membres voisins ont cherché à renforcer l'efficacité de mise en œuvre des grands projets d'infrastructures. On présente ici le questionnaire transmis aux ambassades, ainsi qu'une synthèse des réponses.

QUESTION 1 – Comment s'organise la gouvernance des grands projets d'infrastructures d'importance nationale ? Quelle est la répartition des compétences (dans la décision initiale de réalisation du projet, dans le contrôle de la construction puis dans la gestion quotidienne de l'infrastructure), notamment entre acteurs publics locaux et État ?

Les Pays-Bas disposent d'une agence d'État chargée de la planification, de la conception et de l'entretien des infrastructures publiques routières hydrauliques et fluviales, la *Rijkswaterstaat*, en lien avec le ministère de l'Infrastructure et de la Gestion d'eau. Des entreprises publiques sont chargées spécifiquement des réseaux ferrés, électriques et gaziers.

En Allemagne, pour les infrastructures de transport d'envergure nationale (réseau d'autoroutes, grandes liaisons ferroviaires, voies navigables), c'est l'État fédéral qui définit des priorités nationales et dresse le plan des voies de transport fédérales (*Bundesverkehrswegeplan*, BVWP). Il s'agit d'une planification fédérale de construction et d'expansion des infrastructures de transport (routières, ferroviaires et fluviales). À l'heure actuelle, le BVWP 2030 établi en 2016 s'applique. Deux opérateurs détenus par l'État sont respectivement chargés de la maîtrise d'ouvrage des autoroutes et des réseaux ferrés : *Autobahn GmbH* et *InfraGO AG* (filiale du groupe Deutsche Bahn).

Pour les grands projets énergétiques d'importance nationale, l'État fédéral définit les priorités et objectifs et le cadre réglementaire des autorisations, qui sont ensuite principalement octroyées par les *Länder*. L'Allemagne dispose aussi d'une Agence fédérale des réseaux, qui assure l'accès, la régulation et le fonctionnement des réseaux électriques, gaziers, de télécommunications, postaux et ferrés.

En Italie, le comité interministériel pour la programmation économique et le développement durable (CIPESS), présidé par la présidence du conseil des ministres, doit approuver les projets d'infrastructures stratégiques et les financements associés. Il se prononce sur les grands projets soumis par les ministères eux-mêmes, sur les fonds d'investissement, de développement et de cohésion, ainsi que sur d'autres instruments financiers comme le plan de relance (PNRR). Le CIPESS valide les dossiers proposés par les ministères et opérateurs compétents. La Cour des comptes rend un avis sur les projets validés par le CIPESS.

Pour faciliter le pilotage des grands projets, le gouvernement italien centralise certaines procédures. C'est ainsi le ministère chargé de l'environnement et de l'énergie – et non l'autorité régionale – qui est chargé depuis 2003 de l'instruction de demandes d'autorisation environnementales pour les projets de production d'énergie de puissance importante et le ministère des infrastructures et transports qui nomme les « commissaires extraordinaires » (voir *infra*) pour les projets d'infrastructures d'importance nationale.

En Espagne, la gouvernance des grands projets d'infrastructures est organisée selon un système décentralisé, dans lequel l'État central et les communautés autonomes (CA) se partagent la gestion. L'État comme les CA sont, au titre de la Constitution et de leurs statuts d'autonomie respectifs, expressément chargés de la planification ou du financement de certaines infrastructures. Ainsi, au niveau national, l'État est responsable de la planification, de la construction et de la gestion des infrastructures d'intérêt général pour le pays. Il établit à ce titre le cadre juridique de base et les plans directeurs, afin de garantir la cohérence du système d'infrastructures sur l'ensemble du territoire. Ce système de gouvernance nécessite une coordination constante entre les différents niveaux administratifs, qui s'effectue à travers des commissions bilatérales, des accords de collaboration et un financement conjoint.

QUESTION 2.1 – Pour les principaux grands réseaux susmentionnés (grands réseaux énergétiques, ferroviaires et routiers, grands projets industriels ou miniers), existe-t-il un ou plusieurs documents de planification encadrant sur le moyen terme leur modernisation et/ou leur extension ? Si oui, quelles sont leurs caractéristiques (responsable de production du document, niveau de détail, mode de validation, visibilité financière, etc.) ? Qui est responsable de leur préparation ? Dans quelle mesure permettent-ils de simplifier et de sécuriser l'autorisation ultérieure des projets qui s'y inscrivent ? Les éventuels calendriers qu'ils fixent sont-ils respectés en pratique ? Existe-il un ou plusieurs documents de planification

financière des grands projets d'infrastructures ? Ces documents sont-ils jugés suffisants pour apporter la sécurité et la prévisibilité financière nécessaires à la bonne réalisation de ces projets ?

Aux Pays-Bas, le MIRT (Programme pluriannuel pour les infrastructures, l'espace et les transports) est l'un des principaux outils de planification et de financement des infrastructures de transport et d'aménagement. Élaboré sous la responsabilité du ministère des Infrastructures et de la Gestion de l'eau, le MIRT recense les projets dans toutes leurs phases. Il est actualisé chaque année et intégré au budget national, via le Fonds de mobilité (*Mobiliteitsfonds*). Le MIRT tient lieu de document de planification financière pluriannuelle pour les infrastructures de transport et d'aménagement. Les calendriers fixés sont globalement respectés, bien que certains projets puissent connaître des ajustements en raison de contraintes techniques ou environnementales notamment. Le MIRT est considéré comme efficace par le ministère de l'Infrastructure et de la Gestion d'eau.

Pour le secteur énergétique et climatique, le document de référence est le MIEK (Programme pluriannuel pour les infrastructures énergétiques et climatiques). Placé sous la responsabilité du ministère du Climat et de la Croissance verte et mis en œuvre avec l'agence néerlandaise pour les entreprises, le MIEK identifie les projets énergétiques structurants nécessaires à l'horizon 2035 (réseaux d'hydrogène, de CO₂, d'électricité, de chaleur). Le MIEK dispose du Fonds de Climat pour sa planification budgétaire, garantissant également la sécurité et visibilité financières et est actualisé chaque année.

En Allemagne, le BVWP planifie à moyen et long terme (15-20 ans) les orientations de développement et les priorités d'investissement pour les réseaux fédéraux routiers, ferroviaires et fluviaux. Il est élaboré par le ministère fédéral des Transports (BMV) puis adopté en cabinet des ministres et présenté pour validation au Bundestag et Bundesrat. Il n'a pas valeur de loi mais constitue la base de la planification légale. Il donne une enveloppe globale financière indicative mais sans engagement ferme. Pour les infrastructures ferroviaires et routières, des plans des besoins (*Bedarfspläne*) spécifiques sont ensuite établis et votés par le Bundestag dans des lois dédiées (pour les routes ou le rail). Ces plans donnent une liste précise des projets validés issus du BVWP, classés par priorité et avec un coût estimatif. Les projets deviennent alors éligibles à la planification détaillée et au financement fédéral. Les *Bedarfspläne* sont réexaminés tous les cinq ans environ. Néanmoins les budgets fédéraux sont votés annuellement, ce qui empêche l'assurance d'un financement de long terme. Les délais des projets d'infrastructures sont par ailleurs souvent largement dépassés.

La planification et la modernisation des réseaux électriques de transport en Allemagne sont encadrées par le plan de développement des réseaux (*Netzentwicklungsplan Strom*, NEP). Le NEP est élaboré par les quatre gestionnaires de réseau de transport allemands (50Hertz, Amprion, TenneT et TransnetBW) et actualisé tous les deux ans. Ensuite, le législateur définit

de manière contraignante dans la loi fédérale sur les besoins (*Bundesbedarfsplangesetz*) les mesures d'extension nécessaires. Le NEP et le rapport environnemental (*Umweltbericht*) constituent ensemble le projet de plan fédéral des besoins (*Bundesbedarfsplan*). Le Bundestag adopte le plan fédéral des besoins dans la loi fédérale sur les besoins. Il associe le Bundesrat à ce processus. Ce dernier peut faire opposition. À la fin du processus, la nécessité de tous les projets du plan fédéral des besoins est établie par la loi. Cependant, dans la pratique, les calendriers fixés sont souvent peu respectés. Dans un rapport datant de 2024, la Cour des comptes allemande (*Bundesrechnungshof*) estimait que le développement des réseaux accusait un retard de sept ans et de 6 000 km par rapport au planning initial.

En Italie, les grands réseaux font l'objet d'un document stratégique pluriannuel, élaboré par le ministère compétent ou l'opérateur national, validé au niveau gouvernemental, et soumis à évaluation environnementale stratégique des plans et programmes. Ces plans ne sont pas exécutoires budgétairement et doivent ensuite être financés annuellement. Ils font l'objet d'une délibération du comité interministériel (CIPESS), ce qui leur permet d'être éligibles à certains financements européens, notamment du PNRR. Les entités publiques gestionnaires d'un budget visant à construire des infrastructures (ministères, collectivités, etc.) doivent produire un document pluriannuel de planification détaillant les opérations programmées et leur financement sur trois ans glissants. Le programme du ministère chargé des Transports doit donc par exemple préciser le financement des opérations d'infrastructures d'intérêt national avec les budgets alloués sur trois ans, en détaillant les opérations devant démarrer dans l'année et la source des budgets alloués.

En Espagne, les principaux documents de planification des infrastructures sont : le plan de développement du réseau électrique 2026-2030, doté d'une enveloppe supérieure à 13 milliards d'euros, la stratégie ferroviaire indicative 2021-2026 (intégrée au plan de relance) représentant des investissements à hauteur de 24 milliards d'euros, le plan national de gestion des déchets nucléaires (20 milliards entre 2024 et 2100), le Fonds espagnol pour l'efficacité énergétique doté d'une enveloppe d'1 milliard d'euros sur la période 2021-2030.

QUESTION 2.2 – Existe-il une stratégie d'adaptation des grandes infrastructures au changement climatique ? Si oui, quelles sont les infrastructures concernées, les financements alloués et les mesures concrètes mises en œuvre ?

En Allemagne, la loi fédérale sur l'adaptation au changement climatique, entrée en vigueur en juillet 2024, constitue le premier cadre juridique contraignant dédié à l'adaptation en Allemagne. Elle fait de l'adaptation une « mission d'État » inscrite dans le droit fédéral, engageant l'ensemble des niveaux de gouvernance (gouvernement fédéral, *Länder* et communes) à anticiper et à gérer les effets du changement climatique. La stratégie fédérale d'adaptation, assortie d'objectifs mesurables, a été actualisée en décembre 2024.

En Italie, le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) a été adopté par le ministère chargé de l'environnement le 21 décembre 2023. Il a fait l'objet d'une consultation publique et prévoit des opérations d'adaptation des infrastructures. Ces orientations ne sont pas contraignantes, mais s'intègrent dans les différentes politiques sectorielles. Il s'appuie sur un fonds climat et sur le PNRR.

En Espagne, l'adaptation est au cœur de la loi sur le changement climatique et la transition énergétique et du document de planification produit à cet effet, le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) 2021-2030. Parmi les mesures mises en œuvre, dont certaines bénéficient de financements du plan de relance, citons l'adaptation du littoral au changement climatique (260 millions d'euros) via des solutions d'ingénierie ou fondées sur la nature ou la restauration d'espaces sensibles. La réduction du risque d'inondation (225 millions d'euros) est aussi cherchée via la modernisation des systèmes de contrôle ou la numérisation.

QUESTION 3 – Comment s'articulent les principales étapes décisionnelles d'un grand projet d'infrastructure (délivrance des autorisations, consultation du public, sécurisation du financement) ? Sont-elles susceptibles de recours devant le juge ? Si oui, lequel et selon quelles voies de recours (en particulier pour les questions d'atteinte à la propriété privée) ?

Aux Pays-Bas, le processus décisionnel d'un grand projet d'infrastructure s'articule en cinq étapes, inscrites dans la Loi sur l'environnement (*Omgevingswet*) : 1) la notification d'intention ; 2) la notification de participation ; 3) l'exploration, qui consiste en une collecte de connaissances et d'informations sur la nature des travaux prévus, les impacts sur l'environnement pertinents et les solutions possibles ; 4) la décision de préférence proposant la solution spatiale privilégiée par l'autorité compétente ; 5) la décision du projet (*Projectbesluit*), décision intégrée unique qui peut tenir lieu de permis environnemental. Un recours en première et unique instance devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (*Raad van State*) est possible pour les projets d'importance nationale. Une fois que l'autorité compétente a rendu la décision du projet, il s'agit du premier et seul lieu de recours. Il convient de noter que, afin d'accélérer la procédure de recours, il n'est pas possible de présenter des motifs d'appel après l'expiration du délai de recours.

En Allemagne, pour accéder à la planification détaillée et au financement fédéral, un projet d'infrastructure ferroviaire ou routier doit d'abord être inscrit dans le *Bedarfsplan* (plan des besoins). La demande d'approbation des plans *Planfeststellung* est ensuite réalisée par le maître d'ouvrage du projet (*DB Infrago* ou *Autobahn GmbH* par exemple) auprès de l'office fédéral en charge (respectivement EBA et FBA). Dans le cas du ferroviaire par exemple, l'EBA vérifie le dossier, détermine si une étude d'impact environnementale (UVP) est nécessaire puis mène toute la procédure de consultation publique. Sur la base des documents fournis par le maître d'ouvrage du projet et des objections et commentaires formulés, l'EBA détermine la

recevabilité du projet au regard de tous les intérêts publics concernés et délivre la *Planfeststellungsbeschluss* (décision d'approbation des plans). Celle-ci obtenue, le financement est assuré par les maîtres d'ouvrage via les fonds transmis par l'État fédéral. L'avantage de cette procédure est que la *Planfeststellungsbeschluss* a un effet de concentration : aucune autre procédure d'autorisation n'est nécessaire pour le projet. Pour les grands projets fédéraux, c'est la Cour administrative fédérale (*Bundesverwaltungsgericht*) siégeant à Leipzig qui est la première et dernière instance. Les citoyens, communes ou associations agréées peuvent y déposer un recours contre le *Planfeststellungsbeschluss*.

En Italie, les projets passent d'abord la phase de planification et d'inscription dans les programmations nationales. Une fois le projet validé par les différentes instances ministérielles peuvent démarrer l'instruction du projet et sa réalisation. Cela implique déjà un soutien politique du ministère technique, du ministère des Finances, et de la présidence du Conseil. La phase de définition des financements du projet se déroule dans le même cadre, avec validation du comité interministériel (CIPESS) et vérification de la Cour des comptes sur les actes financiers. Les projets doivent suivre la procédure d'évaluation des impacts environnementaux et obtenir une autorisation administrative auprès du ministère compétent, grâce à une conférence associant tous les services compétents (*Conferenza di Servizi unica*). La décision de l'administration peut être attaquée au tribunal administratif régional.

En Espagne, les grands projets d'infrastructures suivent une succession d'autorisations administratives (urbanisme/travaux, sectorielles), une évaluation environnementale pouvant donner lieu à une consultation publique lorsque requise, les démarches liées au financement et, si besoin, l'expropriation. Chaque phase produit des actes administratifs susceptibles de recours par voie administrative. Des recours préalables administratifs, pour la plupart non-suspensifs, peuvent être demandés avant de recourir devant le juge du contentieux administratif ou de la propriété, du fait de sa valeur constitutionnelle.

QUESTION 4 – Existe-il un cadre juridique spécifique ou dérogatoire pour la réalisation des plus grands projets d'infrastructures ? Quel est-il (procédure, délais) et donne-t-il satisfaction ? Des démarches de simplification des processus d'autorisation ou de recours relatifs aux grands projets ont-elles été ouvertes dans les dernières années ? Si oui, quel est leur contenu ? Ont-elles permis de faciliter la réalisation des grands projets ?

Les Pays-Bas mettent en œuvre depuis le début de 2024 une nouvelle loi sur l'environnement, *Omgevingswet*, qui remplace 26 anciennes lois et vise à simplifier et harmoniser la régulation environnementale. L'un des instruments clés de cette loi est le *Projectbesluit* (décision de projet), la dernière étape de la procédure de projet (*Projectprocedure*), qui est applicable aux grands projets d'infrastructures d'intérêt national. Il s'agit d'une décision intégrée unique qui réunit et modernise plusieurs procédures antérieures. Au vu de sa mise en place récente, le

1^{er} janvier 2024, le *Projectbesluit* doit encore prouver son efficacité, notamment en termes de fluidité administrative et de satisfaction des parties prenantes.

Certains programmes nationaux, comme le MIEK (Programme pluriannuel pour les infrastructures énergétiques et climatiques), confèrent un statut prioritaire et des options d'accélération pour les projets d'importance nationale, afin de raccourcir les procédures et éviter les retards. Le « Paquet juridique d'accélération » présenté en 2023 par le gouvernement pour réduire les délais des projets énergétiques a instauré un recours en première et unique instance devant le Conseil d'État, supprimant les étapes intermédiaires et permettant de gagner jusqu'à un an et demi dans le traitement des contentieux liés aux grands projets d'infrastructures d'intérêt public.

L'Allemagne dispose d'une procédure administrative spécifique d'approbation des plans (*Planfeststellungsverfahren*, PFV) pour les projets d'infrastructures d'envergure (routes fédérales, grandes lignes ferroviaires, voies navigables, certaines installations d'énergie, etc.). Cette procédure est conçue pour regrouper et concentrer en une décision unique les différentes autorisations nécessaires. La procédure est structurée en différentes étapes : dépôt du projet auprès de l'autorité compétente, examen des documents et compléments éventuels, enquête publique, examen des objections et évaluation environnementale si nécessaire et décision finale regroupant toutes les autorisations. Il n'existe pas de délai maximum légal pour la décision finale dans la procédure ; certains délais sont fixés pour des sous-étapes (période d'enquête publique fixée à un mois, par exemple), mais la durée totale dépend de la complexité du projet et de l'administration. Les réformes récentes ont introduit des objectifs et des nouvelles règles visant à raccourcir certaines sous-procédures (voir ci-après). Les décisions finales sont attaquables devant les juridictions administratives, le principe de concentration de la décision fait que, même si les décisions sont rendues au général, certaines questions plus précises sont ensuite contestées devant les tribunaux administratifs compétents.

En matière de simplification, on peut citer le Pacte pour l'accélération de la planification et des autorisations, un accord politique signé en novembre 2023 entre l'État fédéral et les *Länder*. Il s'agit d'une stratégie globale de coordination fixant des engagements, un calendrier et des mesures concrètes (numérisation, simplification, renforcement des capacités) pour accélérer toutes les étapes de planification et d'autorisation, tous secteurs confondus. Plusieurs initiatives législatives en ont procédé, comme la loi sur l'accélération de la planification et de l'approbation dans le domaine des transports, entrée en vigueur en 2023. Le rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du Pacte paru en juin 2024 en a dressé un premier bilan. Dans l'ensemble, il conclut que les réformes entreprises ont permis une amélioration mesurable de la rapidité et de l'efficacité des procédures relatives aux grands projets d'infrastructures. La loi sur les énergies renouvelables, qui vise à encadrer le

développement des énergies renouvelables et leur intégration au marché en Allemagne a été modifiée en 2022, inscrivant le principe selon lequel l'utilisation des énergies renouvelables présente un intérêt public majeur et sert la sécurité publique.

L'Italie dispose d'un cadre dérogatoire pour accélérer la réalisation de grands projets d'infrastructures. Si le projet est considéré comme une opération stratégique d'intérêt national, l'État peut nommer un commissaire extraordinaire du gouvernement qui détient des pouvoirs de coordination des services et d'autorisation dérogatoires. Ce dispositif a été introduit en 1988 (loi 400 du 23 août 1988), et renforcé en 2011 (loi « *salva Italia* »), en 2019 (loi « *sblocca cantieri* ») puis en 2020 (loi « *semplificazioni* »). Les dernières évolutions ont pour objectif d'accélérer les procédures pour les projets soutenus dans le cadre du PNRR et de garantir le décaissement des fonds dans les délais impartis. Le commissaire extraordinaire est nommé par décret de la présidence du Conseil, et relève hiérarchiquement du président du Conseil.

Une loi de 2024, dite *D.L. Ambiente*, vise à rationaliser et accélérer les procédures d'évaluation des impacts environnementaux. Elle a réduit légèrement certains délais dans le processus d'instruction, introduit une filière prioritaire d'instruction pour les projets stratégiques d'intérêt national (PNIEC/PNRR) et simplifié les procédures de décision au cas par cas de soumission à évaluation environnementale, avec des délais plus stricts. Enfin, les procédures de recours contentieux au tribunal administratif qui concernent des projets soutenus par le plan de relance (PNRR) sont traités selon des procédures accélérées par les tribunaux régionaux.

En Espagne, des initiatives ont été lancées ces dernières années pour simplifier les procédures d'autorisation et de recours, mais le succès et l'efficacité de ces réformes varient selon la région et le type de projet. Ces initiatives incluent souvent la numérisation des processus, la consolidation des procédures en un point de contact unique, l'accélération des délais d'octroi des licences et la création de mécanismes de coordination entre les différentes administrations publiques. L'impact sur la mise en œuvre des projets de grande envergure est mitigé : si certaines études suggèrent que ces mesures ont facilité la simplification, d'autres soulignent que des obstacles importants subsistent en raison de la complexité du cadre juridique, du manque de ressources au sein des administrations et de la persistance d'intérêts concurrents.

QUESTION 5 – Quelle portée est donnée à la notion de « raison impérative d'intérêt public majeur » justifiant la destruction d'espèces protégées ou de leurs habitats, mentionnée aux articles 6 et 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ?

En Italie, le ministère chargé de l'environnement a refusé en 2022 d'accorder l'autorisation pour le projet d'agrandissement d'une zone industrielle proche de Rome, située à proximité d'un site Natura 2000, confirmant l'intérêt pour l'économie et les emplois, mais indiquant que ce projet ne relevait pas d'une nécessité impérieuse.

En Espagne, une décision de justice a notamment empêché la mise en œuvre d'un projet autoroutier, en raison du non-respect de la directive 92/43/CEE sur la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages. La Cour suprême espagnole a annulé le projet présenté par le gouvernement de Castilla-La Mancha visant la construction de l'autoroute à péage Toledo-Ciudad Real, « car l'infrastructure affect[ait] la nature des Montes de Toledo, en particulier les espèces protégées telles que le lynx ibérique, la cigogne noire ou l'aigle impérial ». La Cour considérait que, parmi les quatre options de tracé envisagées, celle qui avait été choisie était préjudiciable aux espèces protégées, alors qu'une autre option moins nocive avait été rejetée d'un point de vue économique car elle rallongeait l'itinéraire de 30 km.

QUESTION 6 – À l'aune de ces différentes thématiques, connaissez-vous des projets exemplaires ? Si oui, quels ont été les facteurs déterminants de succès ?

En Allemagne, les projets éoliens en mer semblent s'être déroulés sans obstacle majeur, probablement en raison de l'éloignement plus important des éoliennes aux côtes et des oppositions moins fortes des pêcheurs. Le rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du Pacte paru en juin 2024 (cité ci-dessus en question 4) fait état du projet de décarbonation d'un site sidérurgique ArcelorMittal à Brême, qui a récemment bénéficié des initiatives de simplification des processus d'autorisation des grands projets d'infrastructure. Dans le cadre de ce projet industriel, la procédure relevant du droit des émissions a été restructurée selon un principe d'autorisations partielles. Cette approche a permis de diviser la procédure en plusieurs étapes correspondant au déroulement réel du chantier plutôt qu'en prospective, autorisant le lancement de certaines phases de construction avant la finalisation de l'ensemble du dossier. Ce dispositif a rendu inutile le dépôt d'une demande de démarrage anticipé et a ainsi raccourci les délais de réalisation.

En Italie, le projet ferroviaire de ligne à grande vitesse Naples – Bari, en cours de réalisation, peut être considéré comme exemplaire. Un commissaire extraordinaire a été nommé, les autorisations administratives délivrées dans un calendrier maîtrisé (moins de 12 mois), et une concertation territoriale a été menée dans chaque province (dispositif volontaire). Aujourd'hui, le chantier progresse rapidement et les recours sont limités. Parmi les facteurs déterminants de ce succès, le pilotage par un commissaire extraordinaire est un point important du modèle italien, qui facilite la réalisation d'opérations complexes. Il s'agit également de projets ayant intégré très en amont les enjeux environnementaux et maintenu un dialogue avec le ministère compétent (MASE) et les opérateurs spécialisés (ISPRA) pour

obtenir les autorisations environnementales. Enfin, selon la typologie des projets, des procédures d'association du public ad hoc ont parfois permis d'éviter une partie des contentieux.

QUESTION 7 – Les orientations de politique énergétique du pays sont-elles formalisées ? Quelles formes prennent-elles et sont-elles normatives ? Quelle est, le cas échéant, leur procédure d'élaboration et quelle part cette procédure accorde-t-elle à la démocratie participative ? Même question pour la politique ferroviaire et routière.

Aux Pays-Bas, les orientations de la politique énergétique sont formalisées dans des documents comme le NPE 2050 (Plan national pour le système énergétique, *Nationaal Plan Energiesysteem*), et le Programme Énergie Structure principale (PEH), élaborés par le ministère du Climat et de la Croissance verte (voir question 2). Dans le cadre de la préparation de l'ébauche du NPE 2050, des experts, des parties prenantes et des intervenants ont été sollicités à divers moments. Une consultation nationale sur l'énergie (février-mars 2023) a également été organisée, à laquelle les citoyens ont pu participer pour donner leur avis : les résultats ont été intégrés dans le document de travail A du NPE. En matière ferroviaire, l'entreprise publique ProRail a publié le *Masterplan* 2026-2030 pour la programmation des travaux. Les orientations de politiques routières sont encadrées quant à elles par le projet de document *Nota Ruimte*, qui définit la perspective nationale d'aménagement du territoire à long terme (2030-2050), ainsi que par le programme MIRT.

En Allemagne, les orientations politiques sont définies dans le contrat de coalition. Les objectifs de politiques énergétiques sont ancrés dans les différentes lois : la loi sur les énergies renouvelables et la loi sur l'éolien en mer fixent les objectifs de développement futur des renouvelables, par exemple. Les objectifs en matière d'infrastructures de transport sont définis dans le BVWP 2030, qui est élaboré « en collaboration avec le public ». Ce document n'est pas juridiquement contraignant mais donne aux projets une présomption d'utilité publique.

En Italie, la politique énergétique est notamment cadrée par le PNIEC. Il n'a pas de valeur normative, mais oriente la planification sectorielle menée par SNAM et Terna ainsi que par le GSE (gestionnaires des services énergétiques). Ce document a fait l'objet d'une consultation du public, mais pas d'un débat public formalisé piloté par une instance spécifique comme le CNDP (voir réponse suivante). De la même manière, en ce qui concerne la politique des transports ferroviaires et routiers, le cadre pluriannuel est fixé par le plan général des transports et de la logistique, et détaillé dans les annexes annuelles du budget national (voir question 2). Des consultations des institutions sont prévues (collectivités, autorités portuaires, opérateurs, etc.), une consultation du public est obligatoire dans le cadre de l'évaluation

environnementale des plans et programmes, mais là encore il n'y a pas de débat public formalisé.

En Espagne, les orientations de politique énergétique sont formalisées dans le plan national intégré énergie-climat (PNIEC) 2030, adopté en 2021 et revu à l'automne 2024. Le PNIEC fixe plusieurs objectifs en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables ou d'électrification des usages. À ce document cadre s'ajoutent des plans et programmes structurants, tels que le projet de plan de transport du réseau de transport d'électricité 2026-2030 mentionné ci-dessus, actuellement en cours de consultation publique. Doté d'un budget d'environ 13,6 milliards d'euros, ce plan vise à répondre à la croissance de la demande électrique et à atteindre les objectifs du Plan national intégré Énergie-Climat 2023-2030 (PNIEC), en accordant une attention particulière aux projets industriels. La politique en matière d'infrastructures ferroviaires et routières est principalement régie par la loi réglementant les transports terrestres de 1987. Celle-ci pourrait faire l'objet d'une mise à jour conséquente en cas d'adoption par le Sénat de la loi sur la mobilité durable. Celle-ci prévoit notamment une électrification des trains, une réduction des vols court-courrier et une amélioration des infrastructures et des transports publics.

QUESTION 8.1 – Quels sont les modes privilégiés de participation amont du public concerné par les grands projets ? Existe-il une instance *ad hoc*, comme en France avec la Commission nationale du débat public (CNDP), ou d'autres modalités sont-elles privilégiées ? Quels objectifs lui sont assignés (information, appropriation, expression, acceptabilité, etc.) ?

Aux Pays-Bas, la forme de participation est généralement libre. Il n'existe pas d'instance *ad hoc*, telle que la CNDP en France. La loi ne prescrit pas la forme que doit prendre la participation. Les autorités compétentes et l'initiateur sont libres de la choisir : ils peuvent faire leur propre choix pour la conception d'un processus de participation. Lors de la décision de projet, la phase finale de la procédure de projet, le porteur du projet indiquera comment et quand les habitants, les entreprises, les organisations sociales et les organes administratifs ont été associés à la préparation et quels en ont été les résultats. Le juge estimera à ce moment-là si la participation a été réalisée correctement, conformément à ce qui a été annoncé au début du projet. Les citoyens ont également la possibilité d'émettre un avis ou une réaction sur les projets d'infrastructure, qui reçoivent une réponse dans une note de réponse.

En Allemagne, il n'existe pas d'instance similaire à la CNDP. Les maîtres d'ouvrage se chargent d'organiser la participation du public. Le ministère fédéral des Transports a produit un guide de bonnes pratiques à l'attention des maîtres d'ouvrage. En matière de réseaux électriques, certains acteurs ont développé des procédures spécifiques pour encourager le dialogue citoyen : par exemple, certains gestionnaires du réseau de transport souhaitent rester en contact avec les riverains pendant la construction des lignes électriques haute tension. À cette

fin, chaque phase de construction dispose d'interlocuteurs spécifiques. Ces « gestionnaires d'interface » ont pour mission d'assurer le contact entre les citoyens et l'équipe de construction sur place.

L'Italie n'a pas mis en place d'équivalent à la CNDP. Il existe des consultations réglementaires dans le cadre des procédures d'évaluation et d'autorisation environnementales. Ces mécanismes sont parfois jugés insuffisants par les associations environnementales. Sur certains projets, plans et programmes, pour lesquels l'information et l'association du public sont jugés nécessaires, le gouvernement italien prévoit un dispositif spécifique, comme dans le projet de loi en cours de discussion au Parlement de relance d'un nouveau nucléaire civil en Italie, qui pose le cadre d'un plan de communication et de partage d'information vers le public. On peut également citer les consultations sectorielles des plans stratégiques de Terna sur le réseau de transmission électrique national, ou sur le plan décennal de développement du réseau gazier de SNAM, où sont prévues des sollicitations des institutions compétentes, mais pas du public. Ces consultations ne sont pas systématiques au niveau national. C'est à l'échelle des régions italiennes que l'on trouve parfois des instances spécifiques, instaurées par des lois régionales pour piloter les consultations du public, comme en Emilie-Romagne ou en Toscane.

L'Espagne ne possède pas d'équivalent de la CNDP. Les délais de consultation du public sont définis par la loi. Par exemple, pour les plans, programmes ou projets susceptibles d'avoir un impact environnemental, la version initiale doit être soumise à information publique pendant au moins 45 jours. Ce délai obligatoire garantit aux parties prenantes la possibilité de formuler des observations sur les impacts environnementaux.

QUESTION 8.2 – Avez-vous connaissance de projets d'infrastructures bloqués par des recours juridictionnels ou annulés ? Dans ce cas, pour quels motifs ?

Aux Pays-Bas, le projet Porthos, qui bénéficiait d'une dérogation permettant d'ignorer les émissions d'azote produites pendant la phase de construction, a été bloqué par des recours. Cette exemption, prévue par la loi néerlandaise sur la protection de la nature depuis 2021, a été jugée contraire à la législation européenne sur la conservation de la nature. En effet, dans une décision rendue le 2 novembre 2022, le Conseil d'État néerlandais a donné raison à l'ONG à l'origine du recours, estimant que la dérogation n'était pas conforme au droit européen. Selon la Cour de justice de l'Union européenne, chaque projet doit prouver individuellement qu'il n'aura pas d'impact significatif sur les zones Natura 2000. Cette décision a fait jurisprudence, annulant la dérogation générale pour toutes les constructions aux Pays-Bas et imposant une évaluation environnementale pour chaque projet. Le projet Porthos a donc été retardé de plusieurs mois, le temps de réaliser une étude d'impact individualisée sur les émissions d'azote. En août 2023, le Conseil d'État a finalement autorisé la poursuite du projet, estimant que l'augmentation d'azote serait temporaire, limitée et sans effet significatif sur les

zones Natura 2000 environnantes. La décision finale d'investissement a été prise en octobre 2023, la construction a débuté début 2024, et la mise en service est prévue pour 2026.

L'Allemagne connaît un volume élevé de recours juridictionnels contre les décisions d'autorisations, en particulier dans les grands projets d'infrastructures (transport, énergie, aménagement du territoire). Les litiges portent fréquemment sur la prise en compte insuffisante des aspects environnementaux ou sur des vices de procédure liés à l'évaluation environnementale et à la participation du public. Plusieurs projets ont ainsi été retardés ou bloqués par des recours :

- Construction de l'autoroute A26-Est à Hambourg : en octobre 2025 la *Bundesverwaltungsgericht* a jugé les éléments du *Planfeststellungsbeschluss* partiellement illégaux et a demandé des compléments. La décision résulte de recours d'associations environnementales ;
- Le chantier de l'A49 a été bloqué de nombreuses années par des recours d'associations environnementales contre la décision d'approbation des plans en 2012. La Cour administrative fédérale a finalement rejeté définitivement les recours en 2020 ;
- Le chantier de construction d'un nœud ferroviaire Stuttgart 21 a pris de nombreuses années de retard et vu ses coûts exploser. Des associations environnementales avaient obtenu de la Cour administrative de Mannheim une invalidation de la *Planfeststellungsbeschluss* du projet établi en 2016. La *Bundesverwaltungsgericht* a finalement rejeté les plaintes en dernière instance en 2020.

Un projet de réforme de la loi sur les recours en matière d'environnement présenté par le ministère fédéral de l'environnement en juillet 2025 a pour objectif d'élargir des possibilités de recours, y compris pour certains plans et programmes qui ne sont pas soumis à une évaluation environnementale stratégique. Le droit de recours des associations sera en revanche restreint pour certains plans, notamment ceux qui concernent des zones destinées à l'énergie éolienne ou à l'extraction de matières premières.

En Espagne, les projets d'infrastructures se caractérisent par des recours pour des motifs variés : préservation de l'environnement, respect des règles d'urbanisme, défense de la propriété privée et plus rarement, dépassement des coûts d'un projet ou planification ne respectant pas les normes supérieures. Par exemple, la construction d'un corridor ferroviaire à grande vitesse entre Séville et Almeria a fait l'objet d'un contentieux européen, du fait de l'absence de désignation d'une zone de protection spéciale (directive Oiseaux) et de prise de mesures compensatoires.



Directeur de la publication

Clément Beaune, haut-commissaire

Directeur de la rédaction

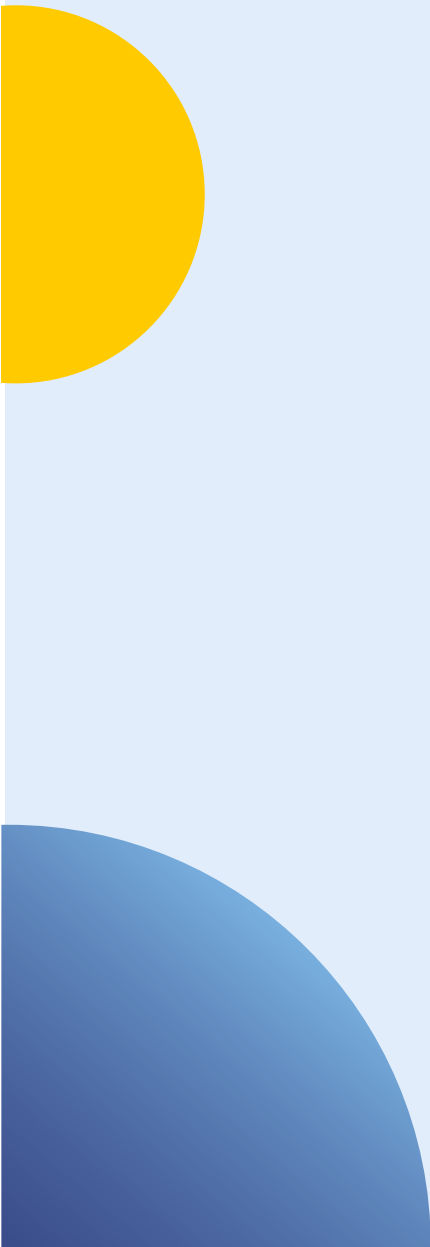
Antonin Aviat, haut-commissaire adjoint

Secrétaire de rédaction

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr



Retrouvez les dernières actualités du Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan



@StrategiePlan



@StrategiePlan



Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan



francestrategie



@strategieplan



StrategieGouv

Le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Il éclaire les choix collectifs sur les enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels, dans un cadre national et européen.

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



**HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN**

*Liberté
Égalité
Fraternité*