

Le verdissement des infrastructures

Vers un nouveau cadre de planification et de sécurisation des projets

Commission Environnement sous la présidence de
Yann Aguila, Avocat associé au cabinet Bredin Prat
Rapporteur : **Guillaume Léonard,**
Avocat counsel au cabinet Bredin Prat

le club des juristes

Juin 2026

LE CLUB DES JURISTES

Juin 2026

Le verdissement des infrastructures

Vers un nouveau cadre de planification et de sécurisation des projets

Composition de la Commission[1]

Président :

- **Yann Aguila**, Avocat associé au cabinet Bredin Prat

Membres :

- **Philippe Billet**, Professeur de droit à l'Université Jean Moulin Lyon 3
- **Jean-Nicolas Clément**, Avocat associé au cabinet Gide Loyrette Nouel
- **Vincent Delbos**, Magistrat judiciaire honoraire, Inspecteur général de la justice honoraire
- **Hubert Delzangles**, Professeur de droit à Sciences Po Bordeaux
- **Alexandre Faro**, Avocat et fondateur du cabinet Faro & Gozlan
- **Hélène Hoepffner**, Professeur de droit à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- **Stéphane Hoynck**, Conseiller d'État
- **Christian Huglo**, Avocat et fondateur du cabinet Huglo Lepage
- **Yann Kerbrat**, Professeur à l'École de droit de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- **Pierre-Yves Laurent**, Vice-Président Legal & Compliance France – Alstom Transport
- **Sébastien Mabile**, Avocat associé au cabinet Seattle Avocats
- **Patrick Thieffry**, Avocat et arbitre indépendant, ancien Professeur associé à l'École de droit de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- **Benoît Thirion**, Avocat associé au cabinet Paul Hastings
- **François-Guy Trébulle**, Professeur de droit à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- **Patricia Savin**, docteur en droit, Avocate associée au cabinet Prelia Environnement

Rapporteur :

- **Guillaume Léonard,** Avocat counsel au cabinet Bredin Prat

1 Les membres participant à titre individuel à la commission Environnement, le présent rapport n'engage naturellement pas leurs organismes d'appartenance.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 9

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS 17

1. Le cadre institutionnel : pour un pilotage global de la politique publique de verdissement des infrastructures 28

1.1. Le constat : l'irréductible diversité des acteurs en matière d'infrastructures 28

1.2. Un besoin essentiel : une meilleure coordination et planification des infrastructures 35

1.3. Recommandations 43

1.3.1. Adopter une « Charte nationale de la transition écologique des infrastructures », document de planification des infrastructures associant l'ensemble des parties prenantes 43

1.3.2. Fixer dans la Charte les principes directeurs du verdissement des infrastructures 46

1.3.3. Renforcer le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) pour intégrer pleinement les enjeux environnementaux dans les politiques publiques relatives aux infrastructures 47

1.3.4. Renforcer les compétences environnementales des autorités de régulation 48

2. Le financement de la transition : pour une mobilisation des ressources publiques et privées orientée vers le verdissement 52

2.1. Un contexte financier tendu 52

2.1.1. L'enjeu : un investissement de 100 milliards d'euros par an qui devra doubler dans les prochaines années 53

2.1.2. Un financement public nettement insuffisant et mal dirigé 53

2.1.3. Un financement privé actif, mais en quête d'un cadre sécurisé 55

2.2. La concession, outil du financement du verdissement des infrastructures ? 56

2.2.1. La question de la répartition de l'effort entre les contribuables et les usagers 57

2.2.2. La double fonction, budgétaire et incitative, des redevances 57

2.2.3. Encourager les augmentations ciblées de redevances pour les activités ayant un impact environnemental négatif 59
2.2.4. Poser dans la loi un principe général de modulation des redevances dans un but environnemental 60
2.2.5. Affecter les surplus de recettes au verdissement des infrastructures : les financements croisés entre infrastructures 61

2.3. Les autres outils d'orientation des financements privés vers le verdissement des infrastructures 62

2.3.1. Promouvoir la technique de l'appel à manifestation d'intérêts (AMI) en vue de favoriser l'alignement des financements publics et privés 63
2.3.2. Mieux orienter les financements publics multilatéraux vers l'innovation et la prise de risque 64
2.3.3. Mobiliser l'épargne citoyenne au service du verdissement des infrastructures 66
2.3.4. Mettre l'outil fiscal au service du verdissement des infrastructures. 67

3. Pour un dialogue environnemental apaisé, préalable au succès des projets d'infrastructures 70

3.1. État des lieux : une montée de la contestation sociale des projets d'infrastructures malgré l'existence de procédures participatives 70

3.1.1. La diversité des procédures participatives 70
3.1.2. La montée de la contestation sociale 71

3.2. La participation du public : une condition de réussite des projets et une exigence constitutionnelle 72

3.2.1. Une condition de réussite des projets 72
3.2.2. La participation, une exigence constitutionnelle 74

3.3. Les mauvaises pratiques autour de la concertation 75

3.3.1. Le manque de culture du dialogue 75
3.3.2. Des modalités de concertation parfois mal adaptées 76

3.4. Recommandations : apaiser le dialogue environnemental 77

3.4.1. Passer d'une culture de confrontation à une culture de dialogue environnemental 77
3.4.2. Mieux éduquer et former au dialogue environnemental 78
3.4.3. Accompagner les porteurs de projet et le public par la création d'une « Mission d'appui à la participation du public » 79
3.4.4. Refonder le cadre institutionnel du dialogue environnemental 82
3.4.4.1. Conforter le rôle et l'autorité de la Commission nationale du débat public 82
3.4.4.2. Lancer une réforme ambitieuse pour consolider les instances locales du dialogue environnemental 83

3.4.5. Améliorer les procédures de concertation du public 86
3.4.6. Mieux prendre en compte l'intérêt des populations locales affectées par les infrastructures 87
3.4.6.1. Favoriser des compensations financières directes au bénéfice des riverains 87
3.4.6.2. Encourager les projets citoyens et la gouvernance locale de l'énergie. 89
3.4.6.3. Renforcer les retombées économiques indirectes pour les collectivités. 90

4. Les outils juridiques de mise en œuvre (1/2) : pour des procédures d'autorisation plus cohérentes et plus prévisibles 92

4.1. Des procédures d'autorisation inévitablement longues et fragmentées 92
4.1.1. La nécessité d'obtenir de multiples décisions en fonction des différentes législations applicables au projet 92
4.1.2. Des efforts de simplification déjà réalisés 93
4.1.3. Une phase de préparation des dossiers qui reste à améliorer 97

4.2. Des procédures d'autorisation cristallisant la confrontation entre des objectifs contradictoires, ce qui est source de contentieux et d'insécurité juridique 98
4.2.1. Des procédures d'autorisation mettant aux prises des objectifs difficilement conciliables 98
4.2.2. La dérogation « espèces protégées » 102
4.2.2.1. Une dérogation à l'interdiction de porter atteinte à la biodiversité 102
4.2.2.2. La condition tenant à l'absence d'atteinte à l'état de conservation de l'espèce protégée 103
4.2.2.3. La raison impérative d'intérêt public majeur 105

4.3. Pour une prise en compte des considérations environnementales plus tôt dans la définition des projets d'infrastructure, dans un cadre juridique davantage prévisible et efficace 110
4.3.1. La clarification de la notion de « raison impérative d'intérêt public majeur » : une tâche souhaitable, mais en partie impossible 111
4.3.2. Pour une reconnaissance anticipée d'une raison impérative d'intérêt public majeur 113
4.3.2.1. La reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur en même temps que la déclaration d'utilité publique du projet 116
4.3.2.2. La création d'un rescrit « RIIPM » 118

4.3.3. Le renforcement du contrôle juridictionnel des déclarations d'utilité publique : pour un verdissement de la « théorie du bilan » 119
4.3.3.1. Pour une meilleure prise en compte de l'impact environnemental au titre du bilan 120
4.3.3.2. Pour un contrôle des solutions alternatives 121
4.3.4. Pour un régime contentieux des grands projets d'infrastructures plus efficace et plus rapide 123

5. Les outils juridiques de mise en œuvre (2/2) : pour des contrats publics adaptés aux enjeux du verdissement 130

5.1. Le contrat public, un puissant outil pour mettre en œuvre la transition écologique dans la création et l'exploitation des infrastructures 130

5.2. De multiples réformes afin de favoriser l'usage du contrat comme outil de mise en œuvre de la transition écologique 132

5.2.1. De multiples mesures sectorielles au niveau de l'Union européenne 132
5.2.2. Des réformes successives et disparates au niveau national 134

5.3. La nécessité d'assurer la cohérence des réformes, dans l'intérêt de leur efficacité environnementale et de la sécurité juridique 139

5.4. Renforcer la prise en compte des considérations environnementales lors de la passation des contrats publics 142

5.4.1. Étendue et limites des mesures déjà prises par le législateur national, dans la mesure permise par le droit de l'Union 142
5.4.2. La réforme du droit européen de la commande publique : une occasion à ne pas manquer 144

5.5. Mieux prendre en compte les considérations environnementales lors de la modification des contrats de la commande publique 147

5.6. Faire évoluer les modèles économiques des contrats publics d'infrastructures pour intégrer un impératif de sobriété dans les usages 149

ANNEXES 151

INTRODUCTION

L'année 2026 place la France au cœur d'une équation complexe où **l'impératif de souveraineté industrielle** doit désormais se concilier avec une trajectoire climatique sans précédent. L'urgence n'est plus à la simple incantation, mais à la mise en cohérence d'un modèle de développement confronté à une hypothèse de réchauffement de référence de +4°C d'ici 2100, inscrite au cœur du troisième Plan national d'adaptation au changement climatique.

Une impérative obligation d'agir

Cette **obligation pour l'État d'agir en matière climatique** est désormais saisie par le droit. Elle ressort d'abord de la loi, et notamment de l'article L. 100-4 du code de l'énergie sur lequel le Conseil d'État s'est fondé, dans l'affaire *Commune de Grande-Synthe,* pour enjoindre au gouvernement de prendre des mesures complémentaires pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de - 40% en 2030 par rapport à leurs niveaux de 1990. Elle se déduit également du droit à l'environnement sain, consacré par la Charte de l'environnement de 2004, et sur le fondement duquel la Cour européenne des droits de l'homme a consacré, dans l'affaire *KlimaSeniorinnen « un droit pour les individus à une protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique* »[1]. Elle résulte enfin du droit international, non seulement de l'Accord de Paris, mais également d'un ensemble de règles conventionnelles et coutumières, comme l'a relevé la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif historique du 23 juillet 2025, rendu à l'unanimité, sur saisine de l'Assemblée générale des Nations Unies. La méconnaissance de cette obligation d'agir constitue un « *fait internationalement illicite* », qui engage la responsabilité de l'État, observe la Cour internationale de Justice. En ces temps de régression du droit de l'environnement, il n'est pas inutile de rappeler **la force de cette obligation juridique**.

Dans ce contexte, les infrastructures, en tant que colonnes vertébrales de la décarbonation, exigent une mobilisation financière dont l'ampleur dépasse les cadres budgétaires habituels[2]. L'Institute for Climate Economics et la Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFTE) s'accordent sur la nécessité de **doubler les investissements annuels** pour atteindre **180 milliards d'euros d'ici 2030**. Cette ambition doit être replacée dans le sillage du Rapport Draghi, qui évalue à 800 milliards d'euros le besoin d'investissement annuel à l'échelle européenne. Cet immense effort d'investis-

1 CEDH, gde ch., 9 avril 2024, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse, n° 53600/20, §519.

2 Le terme d'« infrastructures » est ici entendu dans un sens large. Il englobe les infrastructures de transport, les infrastructures énergétiques, les infrastructures hydrauliques, certaines infrastructures numériques ainsi que différents équipements publics structurants.

sement, comparable à celui réalisé au tournant des XIX^e^ et XX^e^ siècles (chemins de fer, éclairage urbain, réseaux énergétiques), constitue une « *Révolution obligée* »[3].

Or, cet impératif se heurte aujourd'hui à une **instabilité normative et budgétaire** chronique qui fragilise la confiance des investisseurs et compromet la réalisation des objectifs de la Stratégie Nationale Bas Carbone. **L'émiettement actuel des compétences**, conjugué à la versatilité des soutiens publics, crée un climat d'incertitude systémique qui risque de transformer nos engagements internationaux en vœux pieux.

Le paradoxe du verdissement des infrastructures

On observe en outre un **paradoxe** dont la résolution conditionne la réussite de la transition.

D'un côté, le **besoin de renouvellement et d'adaptation des infrastructures** n'a jamais été aussi fort pour réussir **la transition écologique**. Ce besoin porte non seulement sur des **infrastructures nouvelles**, qui permettent par exemple de favoriser les technologies bas-carbone, mais aussi, et presque surtout, sur les **infrastructures existantes**, qui doivent être adaptées aux exigences de la protection de l'environnement : c'est la nécessité cruciale d'une décarbonation pour une évolution du « *grey to green* ».

Mais d'un autre côté, les projets d'infrastructures – qu'il s'agisse de réseaux électriques, d'éolien ou de transport ferroviaire – se voient **systématiquement contestés, précisément pour des motifs écologiques**, au nom de la protection locale de la biodiversité et de la lutte contre l'artificialisation des sols. On observe une **rupture du pacte d'acceptation sociale**. Ce basculement, illustré par le passage d'une acceptation de principe à un rejet quasi structurel, transforme des projets d'utilité publique en impasses juridiques et sociales. Le syndrome « *NIMBY* » s'est mué en une contestation profonde qui questionne la légitimité même d'une décision regardée comme centralisée. Les affaires de Notre-Dame-des-Landes et de l'autoroute A69, ou encore la multiplication des « *zones à défendre* », témoignent d'une **crise du dialogue environnemental** qui ne peut plus être ignorée.

Dès lors, le verdissement des infrastructures ne peut se réduire à une prouesse technique ; il exige une refonte globale de nos outils de pilotage, capable de **réconcilier l'urgence écologique avec la stabilité du droit**.

3 DJAÏZ (D.), DESJARDINS (X.), « La Révolution obligée », Allary Éditions, 2024.

La commission formule plusieurs recommandations, en suivant les grandes étapes de la réalisation des infrastructures, dans un ordre presque chronologique.

Un pilotage global et de long terme de la transition écologique des infrastructures

La réponse à ces difficultés réside, en premier lieu, dans l'instauration d'une **gouvernance nationale mieux cohérente, mieux coordonnée et qui s'inscrit dans le temps long**. Il apparaît désormais indispensable de repenser la temporalité s'agissant des infrastructures, dont la réalisation et l'utilisation s'inscrivent dans une perspective de long terme. Il manque une « *feuille de route* ». La commission propose d'adopter une **« Charte nationale de la transition écologique des infrastructures »**, véritable document d'engagement et de coordination associant l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs économiques, et élaboré dans le cadre d'une large concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Ce dispositif de planification stratégique serait placé **sous la supervision renforcée d'une structure interministérielle telle que le Secrétariat général à la planification écologique** rattaché au Premier ministre. Il aurait pour vocation d'arbitrer les politiques transversales et de hiérarchiser les investissements selon les principes d'évitement, de réduction et de compensation. Seul un pilotage coordonné et interministériel permettra de mettre fin à la dispersion actuelle des responsabilités qui dilue l'efficacité de l'action publique, garantissant ainsi que la vision stratégique globale se traduise en une programmation opérationnelle lisible et pérenne pour l'ensemble des partenaires.

Le financement de la transition écologique des infrastructures

La question du financement constitue le nerf de cette transition. Le sous-investissement actuel représente une **« dette climatique » léguée aux générations futures**, dont le coût de résorption sera exponentiel s'il n'est pas traité sans délai. Pour combler le déficit de ressources, il convient de mettre en œuvre le principe pollueur-payeur, à travers le développement des **redevances incitatives et modulées en fonction de l'impact environnemental des infrastructures**, à la hausse (malus) ou à la baisse (bonus). **Le principe de modulation des redevances dans un but environnemental** devrait être inscrit dans la loi, afin de faciliter sa généralisation. Pour aller plus loin, il convient de flécher plus systématiquement les surplus de revenus des activités polluantes pour les orienter vers les actifs à forte utilité environnementale. Ce renforcement des financements croisés pourrait être porté par **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dont les compétences seraient élargies**. Cette solida-

rité intermodes paraît être une voie réaliste pour assurer la viabilité d'un système d'infrastructures à la fois sobre, décarboné et financièrement soutenable. Enfin, dans un contexte de **forte épargne des ménages en France**, caractérisé par un taux d'épargne structurellement élevé[4], les dispositifs existants, tels que le Livret de développement durable et solidaire, ne permettent qu'un fléchage partiel et peu lisible vers des infrastructures de transition identifiables. On pourrait envisager de mobiliser plus largement l'épargne citoyenne à travers la création d'un **« Livret vert », spécifiquement dédié aux infrastructures**.

Un dialogue environnemental apaisé, préalable à la réussite des projets d'infrastructure

Le dialogue environnemental doit s'extraire de la **culture de confrontation** actuelle pour s'orienter vers une **participation apaisée et constructive.** Cette évolution prendra du temps, tant il est vrai qu'on ne change pas les mentalités par décret. Le développement d'une culture du dialogue passe en premier lieu par une **meilleure formation et information** tant des décideurs économiques et administratifs que des responsables associatifs. De même, la création d'une **« Mission d'appui à la participation du public »,** conçue comme un tiers de confiance sur le modèle de la structure « *Fin Infra* » pour le financement, pourrait constituer à cet égard un levier utile. Ce service à compétence nationale aurait pour mission d'accompagner méthodologiquement les porteurs de projets et le public, garantissant que la participation ne soit plus perçue comme une contrainte procédurale subie, mais comme une condition substantielle de la « *Social Licence to Operate* ». Il convient enfin de **refonder le cadre institutionnel du dialogue environnemental**, d'une part en renforçant la Commission nationale du débat public, et d'autre part en favorisant l'émergence de véritables **« partenaires environnementaux »** autour **d'institutions locales de dialogue environnemental**, inspirées des institutions du dialogue social. De telles réformes pourraient ainsi contribuer à restaurer la confiance citoyenne.

La nécessaire sécurisation juridique des autorisations administratives

La sécurisation juridique des autorisations administratives constitue aujourd'hui le véritable « *talon d'Achille* » de nos ambitions climatiques. Le flou entourant la notion de « *raison impérative d'intérêt public majeur* » (RIIPM) alimente un aléa juridictionnel insoutenable : à titre d'exemple, on observe que près de 80 % des dérogations « *espèces protégées* » annulées en Occitanie sur la dernière décennie l'ont été faute d'avoir pu caractériser

4 Autour de 19% du revenu disponible brut, contre environ 15 % en moyenne dans la zone euro.

cette raison impérative[5]. Il est donc proposé que la **reconnaissance de cette RIIPM intervienne de manière anticipée, dès la déclaration d'utilité publique,** afin de purger les débats sur l'opportunité du projet le plus tôt possible. Naturellement, cette reconnaissance anticipée pourrait faire l'objet d'un recours contentieux. En outre, elle ne dispenserait pas de vérifier ultérieurement, lors de la délivrance de la dérogation, les autres conditions prévues par le droit de l'environnement (l'absence de solution alternative satisfaisante et le maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées). Dans le même esprit, **la création d'un rescrit « RIIPM »** permettrait aux porteurs de projets n'impliquant pas d'expropriation d'interroger formellement l'administration sur l'existence d'une RIIPM. Ce mécanisme offrirait une visibilité juridique immédiate avant l'engagement de frais d'études massifs. Par ailleurs, **le régime contentieux des grands projets d'infrastructures** devrait être réformé pour **instaurer un effet suspensif** encadré des recours, obligeant le juge à statuer dans **un délai contraint de dix mois**. Cette mesure vise à éviter la politique du « *fait accompli* », comme ce fut le cas pour l'A69 où 80 % des travaux furent réalisés avant que le juge ne statue au fond, rendant la protection juridictionnelle de l'environnement purement symbolique. De même, la **création d'un référé pré-décisionnel** permettrait de saisir le juge avant l'adoption définitive d'un acte pour corriger les éventuels vices de procédure. Ce dispositif préventif permet d'ajuster le processus administratif au fil de l'eau, évitant des annulations totales tardives aux conséquences économiques lourdes. En parallèle, s'agissant du contrôle exercé par le juge administratif sur les déclarations d'utilité publique, la commission invite à **un « verdissement de la théorie du bilan »**, impliquant d'une part que le juge accorde un poids déterminant à la question cruciale de l'impact environnemental du projet, et d'autre part qu'il intègre dans son contrôle l'existence de solutions alternatives de substitution.

Un droit des contrats publics moteurs de la transition écologique

Enfin, sur le terrain contractuel, le droit de la commande publique doit poursuivre sa mutation pour devenir un moteur de la transition écologique, en intégrant des clauses contraignantes et des modèles économiques valorisant la sobriété plutôt que le volume. Ce droit provenant essentiellement de l'Union européenne, la commission recommande d'abord de **saisir l'occasion de la révision décennale des directives**, en cours, pour imposer un **critère environnemental obligatoire** dans tous les marchés et concessions de l'Union. De même, une pondération minimale de 15 % pour les critères

5 DREAL Occitanie, « Les dérogations aux interdictions relatives aux espèces protégées. Analyse du contentieux », 25 février 2020 (travaux réalisés sur la période 2010-2020).

environnementaux, déjà prévue dans certains secteurs, pourrait être généralisée à l'ensemble des contrats publics, sauf justification particulière. Surtout, le défi majeur réside dans la résolution du **paradoxe de la sobriété**. Le modèle économique traditionnel des concessions, fondé sur une **logique volumétrique** de trafic et de consommation, entre en contradiction frontale avec l'impératif écologique de sobriété des usages. Il est donc impératif de faire évoluer nos modèles vers des structures hybrides ou des contrats de performance, où **la rémunération de l'opérateur est décorrélée du volume au profit de l'efficacité environnementale**. L'ensemble de ces évolutions pourraient logiquement être consacrées dans un changement de paradigme sémantique, qui consisterait à remplacer l'obligation de choisir « *l'offre économiquement la plus avantageuse* » par celle de « *l'offre* ***économiquement et environnementalement la plus avantageuse*** ».

Une contribution à la réflexion collective

Le présent rapport a été conçu comme une **boîte à idées**, destinée à **nourrir la réflexion des décideurs publics et privés** confrontés aux défis de la transition écologique. Reposant sur des analyses principalement d'ordre juridique, dans la tradition des travaux de la commission Environnement du Club des juristes, il ne propose pas de solution miracle. Il s'efforce surtout d'identifier les leviers offerts par le droit pour favoriser le verdissement des infrastructures, ainsi que les éventuelles évolutions susceptibles d'être envisagées.

Ce rapport doit donc être compris comme une simple **contribution à la réflexion collective**, élaborée par des juristes, dans l'espoir qu'elle puisse être utile aux décideurs publics, aux acteurs économiques et à l'ensemble des parties prenantes engagées dans la transformation écologique des infrastructures. Naturellement, il n'a pas vocation à épuiser le sujet. D'une part, parce que le thème est très vaste et que la commission a dû faire des choix, laissant délibérément de côté certains aspects (comme le régime des études d'impact, ou encore la responsabilité sociétale des entreprises). D'autre part, parce qu'il dépasse largement le seul champ du droit. Les questions relatives aux infrastructures mobilisent également des analyses économiques, techniques, sociologiques ou territoriales, qui sont indispensables pour éclairer les choix publics.

Les recommandations du rapport rejoignent largement **celles de nombreux rapports récents**, notamment ceux de janvier 2026 du Conseil économique, social et environnemental[6] ou du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan[7].

On notera que, au moment où le présent rapport est mis sous presse, deux textes viennent d'être adoptés sur des thèmes proches : le décret du 21 avril 2026 relatif à la simplification de la procédure contentieuse en matière environnementale et à l'accélération de certains projets et la loi de simplification de la vie économique de mai 2026. Ils comportent des mesures diverses, certaines rejoignant les recommandations de la commission (comme la reconnaissance anticipée de la RIIPM au moment de la DUP), d'autres faisant l'objet de critiques en raison des potentielles régressions environnementales. Ce mouvement de réforme doit être complété par une nouvelle étape, notamment à la lumière des propositions du présent rapport.

Le verdissement des infrastructures représente bien plus qu'une simplification ou qu'une simple mise en conformité technique. Il s'inscrit dans un **projet de société** et peut constituer un moteur essentiel de la souveraineté européenne dans un ordre international bouleversé. L'enjeu des années à venir réside désormais dans la capacité de l'État à mettre en œuvre ces diverses recommandations de manière cohérente et résolue, afin de réconcilier le temps long de l'aménagement du territoire et l'urgence immédiate de la crise écologique.

6 Conseil économique, social et environnemental, « Anticiper et prévenir les risques liés au changement climatique, pour les infrastructures », Avis, 13 janvier 2026.

7 Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, rapport de la Mission Michel Cadot, « Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir », janvier 2026.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

1. Pour un pilotage global de la transition écologique des infrastructures

Proposition 1 : Adopter une Charte nationale de la transition écologique des infrastructures, pensée comme un document stratégique visant à fédérer l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs. La Charte doit devenir le référentiel opposable de la planification dès la phase de conception des projets. Elle ferait l'objet d'un processus participatif élargi, associant l'ensemble des parties prenantes.

Proposition 2 : Consacrer dans la Charte les principes de priorité à l'entretien et de mutualisation des équipements existants afin de limiter la création de nouveaux actifs au strict nécessaire. Ces principes directeurs doivent imposer l'intégration systématique des continuités écologiques et de la trajectoire « *zéro artificialisation nette* ».

Proposition 3 : Renforcer les prérogatives du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) en lui confiant le pilotage interministériel des stratégies sectorielles et la supervision de la Charte nationale. Le SGPE doit assurer la territorialisation des objectifs nationaux en s'appuyant sur un partenariat renforcé avec les COP régionales.

Proposition 4 : Habiliter les autorités de régulation (ART, CRE, ARCEP, etc.) à intégrer les impacts environnementaux dans l'ensemble de leurs décisions et analyses. Chaque régulateur devra se doter d'une cellule d'expertise dédiée et publier un bilan annuel de son action en faveur de la transition écologique.

Proposition 5 : Envisager la généralisation du rôle de chef de file des régions sur le modèle d'Île-de-France Mobilités (IDFM) pour pallier l'imprécision actuelle des compétences locales. Ce renforcement passerait par la création de syndicats régionaux de coopération obligatoires pour coordonner les initiatives en matière de mobilité et d'énergie.

2. Le financement de la transition écologique : pour une mobilisation accrue des ressources orientées vers le verdissement des infrastructures

Proposition 6 : Poser un principe général de modulation des redevances avec finalité environnementale au sein d'une disposition législative transversale. Ce cadre sécurisera les tarifications incitatives sans nécessiter une intervention législative spécifique pour chaque type de concession.

Proposition 7 : Renforcer les moyens et les prérogatives de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et étendre le modèle des financements croisés entre les modes polluants et les infrastructures vertes. Cette solidarité intermodes est indispensable pour financer le réseau ferré et fluvial par les recettes du mode routier.

Proposition 8 : Systématiser le recours aux Appels à Manifestation d'Intérêts (AMI) pour coordonner le foncier public avec les initiatives privées stratégiques. Cet outil permet d'aligner les acteurs sur des projets cohérents avant toute décision lourde de financement.

Proposition 9 : Ajuster la doctrine d'intervention des prêteurs multilatéraux, en particulier de la Banque Européenne d'Investissement (BEI), vers une acceptation accrue du risque pour les technologies de rupture. La « *banque du climat* » doit dépasser le financement exclusif de projets matures pour soutenir les transformations industrielles risquées.

Proposition 10 : Créer un Livret d'épargne verte grand public dédié au financement des infrastructures de transition avec une traçabilité rigoureuse des fonds. Si les dispositifs existants, tels que le Livret de développement durable et solidaire, contribuent déjà au financement de la transition, ils ne permettent qu'un fléchage partiel et peu lisible vers des infrastructures de transition identifiables. La mobilisation de l'épargne domestique est un levier majeur pour accroître l'acceptabilité sociale et la souveraineté financière.

3. Pour un dialogue environnemental apaisé, préalable à la réussite des projets d'infrastructure

Proposition 11 : Mieux éduquer et former au dialogue environnemental les décideurs économiques et administratifs ainsi que les responsables associatifs. Cela doit passer par l'intégration systématique de modules obligatoires dans les cursus des grandes écoles et CNFPT. L'objectif est de donner aux ingénieurs et cadres territoriaux une culture de la démocratie participative dès la conception des projets.

Proposition 12 : Créer une Mission d'appui à la participation du public (MAPP), service national sur le modèle de « *Fin Infra* » (Mission d'appui au financement des infrastructures, au ministère de l'Économie), pour conseiller les porteurs de projets sur l'ingénierie du dialogue. Cette mission apporterait un soutien méthodologique indispensable pour sécuriser les phases de concertation les plus complexes.

Proposition 13 : Conforter l'autorité et les prérogatives de la Commission nationale du débat public (CNDP), en garantissant son indépendance et son champ d'action et en ouvrant au Conseil économique, social et environnemental un droit de saisine directe. Il s'agit de protéger le droit à la participation, exigence constitutionnelle, contre toute tentation de régression législative sous couvert de simplification.

Proposition 14 : **Lancer une réforme ambitieuse des institutions locales du dialogue environnemental**, qui paraissent aujourd'hui fragmentées et dépourvues de moyens. Par analogie, en matière sociale, la France a su créer des instances de dialogue permanentes qui permettent d'éviter que le rapport de force ne dégénère. Cette réforme pourrait passer notamment par la création de conseils régionaux et départementaux de la transition écologique, instances territoriales multipartites qui seraient la déclinaison au niveau local du modèle du Conseil national de la transition écologique.

Proposition 15 : Déployer un dossier unique « vivant » et partagé entre toutes les instances de consultation pour garantir la traçabilité des engagements du porteur de projet. Cet outil numérique doit notamment supprimer les discontinuités procédurales entre la phase de débat public et l'enquête publique.

Proposition 16 : Évaluer systématiquement l'influence réelle des concertations sur la modification finale des projets via la publication d'indicateurs d'impact annuels. La transparence sur la prise en compte des avis du public est une des clés du rétablissement de la confiance citoyenne.

Proposition 17 : Généraliser les mécanismes de partage de la valeur en offrant des tarifs préférentiels d'électricité ou des compensations financières directes aux riverains des nouvelles infrastructures. Ce dispositif permet de corriger les inégalités territoriales et de transformer l'infrastructure en un actif bénéfique pour son voisinage immédiat.

4. Pour une sécurisation juridique des autorisations administratives

Proposition 18 : Anticiper la préparation des dossiers d'autorisation en généralisant les phases de cadrage préalable avec les autorités environnementales (MRAe) chaque fois que cela est possible. Cette anticipation permet d'optimiser le contenu des études d'impact et de réduire les suspensions de délais pour demandes de compléments.

Proposition 19 : Clarifier la notion de « raison impérative d'intérêt public majeur » (RIIPM), condition de la dérogation « *espèces protégées* », par l'adoption de lignes directrices administratives. Ce standard juridique « *ouvert* » doit gagner en prévisibilité pour sécuriser les projets d'infrastructures.

Proposition 20 : Permettre la reconnaissance d'une RIIPM dès la déclaration d'utilité publique. Cette mesure permettra de statuer sur le principe même du projet en amont des instructions techniques détaillées, afin de purger les débats sur l'existence d'une telle RIIPM le plus tôt possible. Elle pourrait faire l'objet d'un recours. Elle ne dispenserait pas de la vérification ultérieure, lors de la délivrance de la dérogation, des autres conditions prévues par le droit de l'environnement (l'absence de solution alternative satisfaisante et le maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées).

Proposition 21 : Créer un rescrit « RIIPM », pour permettre aux porteurs de projets n'impliquant pas d'expropriation d'interroger formellement l'administration sur l'existence d'une RIIPM. Ce mécanisme offre une visibilité juridique immédiate avant l'engagement de frais d'études massifs.

Proposition 22 : Inviter à une évolution jurisprudentielle vers un verdissement de la théorie du bilan, afin, d'une part, que le juge de la déclaration d'utilité publique accorde un poids déterminant à la question cruciale de l'impact environnemental d'un projet et, d'autre part, qu'il intègre dans son contrôle les solutions alternatives de substitution au projet soumis.

Proposition 23 : Instaurer un effet suspensif pour les recours contre les autorisations environnementales des grands projets d'infrastructures prioritaires. Ce régime contentieux spécial permettrait de prévenir les atteintes irréversibles à la biodiversité et le gaspillage de fonds publics en cas d'annulation tardive d'un chantier déjà engagé. Son champ serait limité aux seuls projets stratégiques. Les porteurs de projet pourraient néanmoins demander au juge d'autoriser une exécution provisoire et partielle, pour les travaux n'engendrant pas de dommages irréversibles.

Proposition 24 : Encadrer les délais de jugement à 10 mois pour les contentieux portant sur les grands projets d'infrastructures stratégiques, sur le modèle du contentieux de l'urbanisme. Le dépassement de ce délai pourrait entraîner la caducité de l'effet suspensif.

Proposition 25 : Créer un référé pré-décisionnel permettant de saisir le juge avant l'adoption définitive d'un acte pour corriger les éventuels vices de procédure. Ce dispositif préventif permet d'ajuster le processus administratif au fil de l'eau, évitant des annulations totales tardives aux conséquences économiques lourdes.

5. Pour un droit des contrats publics moteurs de la transition écologique

Proposition 26 : Développer des instruments de droit souple (fiches techniques, guides) pour aider les acheteurs à naviguer dans le foisonnement législatif des lois AGEC, Climat et Industrie verte. Ces instruments sont cruciaux pour leur permettre de s'approprier pleinement les nouveaux outils de verdissement des contrats de la commande publique prévus par le législateur national depuis 5 ans.

Proposition 27 : Promouvoir, à l'occasion de la révision des directives européennes, la généralisation de l'obligation d'inclure des clauses environnementales dans tous les contrats de la commande publique. Plus généralement, cette révision doit inscrire dans les directives les dispositifs environnementaux récemment adoptés par le législateur français. L'harmonisation européenne est un rempart contre les distorsions de concurrence entre États membres plus ou moins ambitieux. Cette révision devrait être en outre l'occasion d'inscrire dans ces directives le devoir de vigilance.

Proposition 28 : Consacrer un principe de sélection de l'offre « économiquement et environnementalement la plus avantageuse » pour placer symboliquement la durabilité au même rang que le prix. Ce changement de paradigme terminologique n'est pas purement cosmétique : vecteur de valeurs et d'orientation des comportements, il vise à décomplexer les acheteurs publics dans la pondération des critères extrafinanciers.

Proposition 29 : Fixer un plancher de pondération de 15 % pour le critère environnemental, sauf justification particulière, afin de garantir son caractère discriminant dans le classement des offres. Une pondération plus faible prive l'achat public de son rôle de moteur pour le développement des filières vertes.

Proposition 30 : Étendre les exigences de verdissement aux titres d'occupation du domaine public (AOT) pour les activités économiques. L'autorité gestionnaire doit pouvoir sélectionner les occupants en fonction de leur engagement réel dans la transition écologique.

Proposition 31 : Créer un « avenant de verdissement » comme nouveau cas de modification contractuelle justifié par un motif environnemental. Cette souplesse permet d'adapter les infrastructures existantes aux nouveaux standards écologiques (transition « *grey to green* ») sans remise en concurrence lourde.

Proposition 32 : Développer des modèles de concession hybrides où la rémunération du partenaire est décorrélée du volume de consommation ou de trafic. Ce modèle valoriserait la sobriété et la performance environnementale, rompant avec la logique historique de croissance infinie des usages.

PARTIE I

1. Le cadre institutionnel : pour un pilotage global de la politique publique de verdissement des infrastructures

1.1. Le constat : l'irréductible diversité des acteurs en matière d'infrastructures

Les responsables des décisions en matière d'infrastructures sont extrêmement divers.

La multiplicité des instances de gouvernance générales

La conduite des politiques publiques en matière d'infrastructures est par nature une question transversale. Par suite, au sein de l'État, **plusieurs ministères sont compétents**, leur périmètre et leur appellation variant au gré des organisations ministérielles. La **Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)** est l'administration centrale chargée de préparer et mettre en œuvre la politique nationale des transports terrestres et fluviaux. Rattachée à un grand ministère de l'écologie, regroupant infrastructures et transition écologique, depuis sa création en 2008, elle en a été détachée par le décret n° 2025-25 du 8 janvier 2025, pour être placée sous l'autorité du ministère de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation. La politique énergétique relève pour sa part de la **Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)**, placée sous une double tutelle ministérielle, celle du ministère de l'Économie et celle du ministère de la transition écologique. Outre les administrations centrales, on doit relever le rôle de certains opérateurs de l'État tels que **l'Agence pour la transition écologique (ADEME)**.

S'ajoutent de nombreux organes consultatifs. Certains constituent des enceintes de concertation, réunissant différentes parties prenantes. On peut ainsi mentionner :

- le **Conseil national de la transition écologique (CNTE)**. Succédant en 2013 au Conseil national du développement durable (CNDD)[8], le Conseil national de la transition écologique (CNTE) est une instance de concertation réunissant l'État, les collectivités, les partenaires sociaux, les entreprises, les ONG et les personnalités qualifiées sur les politiques environnementales et de transition écologique soit 58 membres.

8 Voir l'article L.133-1 du code de l'environnement, ainsi que les articles D. 134-1 à D. 134-7.

Présidé par le ministre chargé de la transition écologique, il est consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires ayant une incidence sur l'environnement ainsi que sur les grandes stratégies nationales en matière de climat, de biodiversité et de transition écologique.

- le **Conseil d'orientation des infrastructures (COI)** créé par la loi d'orientation des mobilités (LOM) en 2020. Placé auprès du ministre chargé des transports, il réunit des responsables politiques, des experts et des élus pour conseiller le gouvernement sur la programmation des investissements dans les infrastructures de mobilité et de transport.

D'autres organes ont un caractère **plus administratif**. Tel est le cas du Conseil de défense écologique, de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), ou encore du Commissariat général au développement durable (CGDD).

D'autres, enfin, permettent d'apporter **une expertise** spécifique. Il en va ainsi du Haut Conseil pour le climat (HCC) ou de la Commission de l'économie du développement durable (CEDD).

Toutes ces entités occupent des rôles et des missions spécifiques, mais leur prolifération ne favorise pas l'identification des responsabilités en matière d'infrastructures.

Il en découle une **impérieuse nécessité de coordination interministérielle**, à travers des organes rattachés au **Premier ministre**. Tel est le cas du **Secrétariat général pour l'investissement (SGPI)**, qui assure la cohérence de la politique d'investissements de l'État, notamment à travers le déploiement du plan France 2030.

Tel est surtout le cas du **Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)**, coordonnant l'action des ministères et des parties prenantes. Créé par le décret n° 2022-626 du 22 avril 2022, le SGPE pilote la définition des objectifs de transition sur les infrastructures, veille à leur intégration dans les stratégies sectorielles et organise la mobilisation des acteurs publics et privés. Il joue un **rôle central dans le cadrage, l'évaluation et la territorialisation des politiques de décarbonation**, de rénovation et d'adaptation des infrastructures aux enjeux climatiques et environnementaux.

La diversité des instances de gouvernance sectorielles et locales

Transports

S'agissant des transports, le code des transports consacre la **multiplicité des compétences au niveau national et local**, en prévoyant que « *l'élaboration et la mise en œuvre de la politique des transports sont assurées, conjointement, par* ***l'État et les collectivités territoriales concernées****, dans*

le cadre d'une planification décentralisée et contractuelle » (L. 1211-1). Lorsqu'on examine cette question par secteur, la situation est extrêmement complexe. Ainsi, **les services non urbains de transport routier de personnes** sont principalement organisés par les régions, sauf exception. L'État a toutefois également contribué au développement des transports collectifs en province via des appels d'offres. S'agissant des **aérodromes**, l'État est responsable de la création, de l'aménagement et de l'exploitation des aéroports d'intérêt national ou international, les autres aérodromes étant gérés par les collectivités locales. De la même manière, **pour les ports**, la gestion est partagée entre l'État et les différents échelons de collectivités locales selon la catégorie de ports maritimes ou fluvio-maritimes. **Les infrastructures et services fluviaux** sont gérés par « *Voies navigables de France* », un établissement public de l'État.

Le transport ferroviaire de voyageurs ou de fret illustre bien également cet éclatement. L'État, qui est chargé de la cohérence du système de transport ferroviaire national, fixe les priorités stratégiques et assure la coordination des autorités organisatrices de transport ferroviaire, ainsi que la programmation des investissements. En matière de voyageurs, **les régions** organisent les services conventionnés *régionaux*, l'État et les services conventionnés *nationaux*. Les collectivités peuvent également initier des projets d'infrastructures ferroviaires réalisés par le gestionnaire du réseau ferré national (sauf dans les cas où ce réseau est rétrocédé aux collectivités).

Energie

En matière d'énergie, les responsabilités se partagent entre le transport, la distribution et la production. Les **réseaux de transport** d'électricité et de gaz sont organisés par l'État et exploités à l'échelle nationale par des gestionnaires publics ou privés responsables de leur développement (un étatique, RTE, pour l'électricité et deux privés pour le gaz). La **distribution** d'électricité passe très majoritairement par un opérateur étatique obligé lié par des conventions avec les collectivités locales concédantes, ENEDIS.

La **production** d'électricité est encore davantage marquée par la dispersion puisqu'elle est partagée entre le public et le privé. **L'État** joue un rôle majeur dans l'organisation des infrastructures d'hydroélectricité via, majoritairement, un système concessif, et également pour les centrales nucléaires, avec un monopole de fait de l'entreprise nationale EDF 100% publique. Le reste des productions d'électricité (renouvelables notamment) sont **d'initiative majoritairement privée** (mais avec de forts soutiens publics via des mécanismes d'appel d'offres ou de guichet unique). Les approvisionne-

ments de gaz et de pétrole sont organisés par le secteur privé, bien que fortement encadrés par l'État pour s'assurer de l'absence de pénurie, notamment *via* l'obligation de constitution de stocks stratégiques.

Eau

En matière de distribution d'eau potable et d'assainissement, **chaque collectivité locale**, directe ou via des intercommunalités ou des sociétés ou établissements publics locaux, est à la manœuvre via des régies ou l'externalisation au secteur privé. On compte ainsi au total environ 28 000 services différents. En outre, les ressources en eau sont gérées par bassin hydrographique, géré par un comité de gouvernance incluant les collectivités, les usagers et l'État, et financé par une agence de l'eau dédiée.

Les acteurs économiques et les infrastructures

Il convient d'abord de relever que des partenaires privés peuvent se trouver **associés à des infrastructures publiques**, par le biais des contrats de concession. Ce type de contrat permet de confier à une entreprise privée la construction et la gestion d'une infrastructure, tout en maintenant cette dernière dans le giron de la sphère publique puisque l'infrastructure reste une propriété publique et relève bien de la responsabilité de la personne publique.

En outre, à côté des infrastructures d'initiative publique, de nombreux projets viennent de **l'initiative privée**.

D'une part, dans les **secteurs en réseaux**, tels que les transports ferroviaires, la gestion du réseau est en général de la responsabilité du secteur public, tandis que son **exploitation** peut être ouverte à la concurrence, comme l'illustre l'exemple des services LGV.

D'autre part, dans les secteurs de la **production énergétique et des télécoms**, on observe un développement important des infrastructures d'initiative privée. L'État reste toutefois impliqué dans l'orientation de ces domaines, notamment à travers les deux **autorités indépendantes de régulation**, que sont la CRE pour l'énergie et l'ARCEP pour les télécoms.

LA PLACE DE L'INITIATIVE PRIVÉE EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES

L'initiative privée dans les secteurs traditionnels

À cet égard, un grand nombre d'infrastructures sont traditionnellement jugées trop stratégiques pour sortir de la sphère publique (réseau ferré, réseaux de transport d'électricité, réseaux d'eau, autoroutes, grands aéroports et ports, voire en matière de production énergétique les centrales nucléaires ou hydrauliques). Dans ces secteurs, la **construction** de ces actifs et la gestion **du réseau** ne peuvent généralement pas résulter d'initiatives purement privées. Toutefois, le secteur privé intervient parfois dans les services associés à **l'exploitation** de ces actifs. Ainsi, en matière de transports ferroviaires, si l'existence d'un groupe public ferroviaire unifié lie intimement les différents services, les services LGV sont soumis au principe de libre concurrence. En outre, même lorsqu'une infrastructure relève, sur le plan juridique, de la responsabilité de l'autorité publique, celle-ci peut décider de déléguer tout ou partie de sa construction et de son exploitation à une entreprise privée, par le biais d'un contrat de concession. Des partenaires privés peuvent ainsi se trouver associés à des infrastructures d'initiative publique.

Surtout, on observe un **renouveau extrêmement dynamique de l'initiative privée dans les secteurs de l'énergie** – surtout d'énergies renouvelables - et **des télécommunications** (tours de réseaux mobiles, datacenters, réseaux privés de fibres), soit tout autant de secteurs qui n'ont pas été historiquement nationalisés ou monopolisés par l'État, notamment en raison de leur caractère relativement récent à l'échelle de l'histoire des infrastructures et des technologies. La place prépondérante de l'initiative privée dans ces nouveaux secteurs n'empêche pas d'ailleurs la présence de l'État, lequel s'est largement impliqué dans l'orientation des initiatives privées dans ces domaines, en particulier grâce à la montée en puissance de **deux autorités indépendantes de régulation**, la CRE pour l'énergie et l'ARCEP pour les télécoms, sous l'impulsion du droit de l'Union européenne.

Production énergétique

Tout d'abord, dans le domaine de la **production énergétique**, l'État a beaucoup œuvré, avec la CRE, au développement de l'initiative privée. D'une part, il a favorisé l'**essor de producteurs et de fournisseurs dits « *alternatifs* »** aux opérateurs historiques de gaz et d'électricité, cela via la régulation (notamment le dispositif de l'ARENH, pour « *Accès Régulé à l'Électricité Nucléaire Historique* »). D'autre part, il a permis le déploiement de **centrales de production d'énergies renouvelables** en tout genre grâce à l'attribution de soutiens publics, notamment en leur offrant des débouchés obligatoires, en créant un droit au raccordement, etc. Toutefois, ce pilotage ne s'est pas traduit par une planification territoriale minutieuse, ce qui a conduit à un développement très inégal selon les territoires, en fonction non seulement des potentiels de production, mais également de l'acceptabilité des projets par les collectivités. Désormais, dans le cadre de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite loi APER, les communes doivent (ou peuvent selon les cas) définir des **zones dites d'accélération** pour les projets d'énergies renouvelables, en concertation avec leurs administrés. En principe, seuls les projets situés dans ces zones pourront faire l'objet de soutiens financiers publics. Toutefois, si les zones proposées par les collectivités sont insuffisantes pour répondre aux objectifs locaux de programmation de la production pluriannuelle de l'énergie, des zones complémentaires peuvent être sollicitées.

Télécoms

Ensuite, **dans les télécoms** (fibres, réseaux mobiles, datacenters, etc.), qui ont toujours été perçus comme un secteur stratégique et où l'essor d'initiative privée était la suite logique de la fin du monopole de l'opérateur historique étatique, l'Union européenne a imposé d'organiser une libre concurrence des acteurs du secteur. Ainsi, **les fréquences radioélectriques, qui appartiennent à l'État**, sont désormais attribuées par l'ARCEP aux opérateurs mobiles. L'autorité veille à la couverture de l'ensemble du territoire, même des zones peu denses, en exigeant des engagements des opérateurs en contrepartie de l'obtention de nouvelles fréquences. En outre, **le partage des réseaux mobiles entre opérateurs** est favorisé pour rationaliser le réseau d'infrastructures, promouvoir la concurrence et diminuer les coûts, très importants, endossés par chaque opérateur. Le régulateur est allé encore plus loin s'agissant du développement du réseau de fibre, en imposant la mutualisation des réseaux, permettant aux opérateurs d'accéder aux lignes de fibre optique déployées par d'autres et en organisant de manière quasi systématique leur déploiement dans les zones moins densément peuplées.

Le caractère inévitable de la diversité des acteurs en matière d'infrastructures

Si cette multiplicité des acteurs est indéniable, il serait vain toutefois de vouloir tout simplifier autour d'une idée d'un « *acteur unique* » ou de « *guichet unique* ».

Certes, des efforts peuvent sans doute être réalisés en direction de la simplification. Ainsi, une **révision attentive des instances consultatives** pourrait être engagée afin d'éviter les éventuels doublons : à titre d'exemple, on recense 18 conseils et comités consultatifs dans le code des transports. À l'échelon local, **les compétences de la région** en matière d'infrastructures pourraient être renforcées. La Cour des comptes regrette ainsi le rôle limité des régions en matière de mobilité, soulignant une **définition imprécise et facultative de leur rôle de chef de file**, ce qui limite leur efficacité et leur capacité à coordonner les initiatives locales. Dans cet esprit, pourrait être envisagée la généralisation d'un schéma de coopération des collectivités locales sur la mobilité au sein d'un même syndicat régional, sur le modèle d'Île-de-France Mobilités (IDFM), en l'adaptant naturellement aux réalités locales.

Toutefois, **la diversité des compétences et des intervenants en matière d'infrastructures présente un caractère irréductible**. Inévitablement, la conduite des politiques publiques en ce domaine conservera un caractère transversal et restera partagée entre niveau local et national, acteurs publics et privés, porteurs de projet et autorités de régulation sectorielles.

C'est pourquoi le besoin le plus essentiel est surtout celui de **la coordination et de la planification**.

1.2. Un besoin essentiel : une meilleure coordination et planification des infrastructures

L'éclatement des acteurs a une conséquence évidente : il aboutit à une confrontation d'intérêts et d'impératifs contradictoires qu'il convient d'arbitrer.

La difficile hiérarchisation des priorités

Il est difficile de trouver une réponse dans les textes. Certes, en matière de transports, le code des transports souligne le **besoin de coordination**, qui apparaît dans le libellé même du titre, dédié à « ***La coordination des autorités publiques*** » (articles L1211-1 à L1215-9), et qui est affirmée à l'article L. 1211-2 : « *Les autorités compétentes pour l'organisation des transports et les gestionnaires des infrastructures coordonnent leurs actions et harmonisent leur politique à l'échelon régional et dans les aires urbaines* ». Certes encore, le code pose dans son livre II les « *principes directeurs de l'organisation des transports* », qui met particulièrement en avant les enjeux environnementaux. Tel est le cas de l'article L. 1211-3 : « *La politique globale des transports prévoit le développement des modes de transports individuels et collectifs, en prenant en compte leurs avantages et leurs inconvénients respectifs en matière de développement régional, d'aménagement urbain,* ***de protection de l'environnement****, de limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels,* ***d'utilisation rationnelle de l'énergie****, de sécurité et de* ***réduction des émissions de gaz à effet de serre*** *et d'autres polluants. Elle intègre non seulement les coûts économiques, mais aussi l****es coûts sociaux et environnementaux, monétaires et non monétaires****, résultant de la création, de l'entretien et de l'usage des infrastructures, des équipements et des matériels de transport qui sont supportés par les usagers et les tiers.* »

On pourrait penser que, par voie de conséquence, l'État devrait accorder **une priorité aux investissements ferroviaires, fluviaux** ou visant le développement du cabotage maritime par rapport au développement de projets routiers ou aéroportuaires. Toutefois, de manière plutôt contradictoire, on

constate **le lancement de nouveaux projets routiers ou aéroportuaires**, alors que le secteur ferroviaire est en attente des financements pourtant promis, ne serait-ce que pour réaliser l'ensemble des projets d'entretien et de modernisation du réseau existant. De la même manière, des autorisations continuent d'être délivrées pour la construction **de terminaux gaziers ou de mégabassines** alors que ces projets apparaissent frontalement en contradiction avec les objectifs environnementaux défendus par ailleurs par les autorités françaises.

De fait, les décisions d'investissement, **influencées par des considérations politiques**, se détournent souvent des priorités affichées. En témoigne également le fait que des projets *nouveaux*, coûteux et non prioritaires voient le jour, au détriment souvent de l'entretien et du maintien de la qualité de services des infrastructures *existantes*.

L'État, en chef d'orchestre désordonné, peine à synchroniser les opérations d'investissement entre les différents gestionnaires. On peut citer également l'exemple de la difficulté de coordination des investissements entre les différentes catégories d'infrastructures : routes nationales et autoroutes, infrastructures de transport et réseau de transport d'électricité, ou encore entre les ports.

La nécessité d'améliorer la coordination et la planification en matière d'infrastructures

Tous les rapports récents s'accordent sur ce sujet :

- Le Conseil économique, social et environnemental « appelle l'État à mettre en place une gouvernance intégrée des infrastructures », en se fondant sur *« une stratégie interministérielle pilotée par le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) »*[9] ;
- Le rapport de la Mission Cadot invite à « *renforcer le cadre de planification, la priorisation et le suivi des grands projets d'infrastructures* », notamment en renforçant « *le pilotage interministériel des grands projets d'infrastructures* » par « *la création d'un comité interministériel des grands projets stratégiques, appuyés par une structure interministérielle de pilotage et de suivi très légère et d'un modèle comparable à la Délégation interministérielle au nouveau nucléaire (DINN) ou à la Délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques*

9 Conseil économique, social et environnemental, « Anticiper et prévenir les risques liés au changement climatique, pour les infrastructures », Avis, 13 janvier 2026, Rapporteurs Alain André et Didier Gardinal.

(DIJOP) », ou encore en faisant établir « par SNCF Réseau un schéma décennal du réseau ferré national, et par l'État un schéma décennal du réseau routier national »[10].

Certes, s'agissant des transports, **le Conseil d'orientation des infrastructures (COI)** devrait jouer un rôle clé dans la planification à long terme des infrastructures de mobilité. Toutefois, son intervention reste limitée. Réduits aux seules infrastructures de transports, ses travaux demeurent relativement techniques et sont souvent circonscrits dans le temps eu égard au temps long des infrastructures. Est parfois relevée l'insuffisante prise en compte des **enjeux environnementaux – qui ne restent qu'un sujet parmi d'autres**. Certains regrettent également le **manque de concertation** approfondie autour des choix d'investissements retenus. De fait, il n'avait pas siégé pendant de longs mois après son dernier rapport en février 2023. À la suite du renouvellement de sa composition, il a finalement été installé le 2 juillet 2025 par le ministre chargé des transports. Sa nouvelle lettre de mission, remise par le ministre, s'articule autour de trois attentes, dont « ***un travail sur les conséquences de l'adaptation au changement climatique sur la programmation des infrastructures de transport*** ». Il pourrait donc être amené à prendre une place nouvelle dans ce domaine.

Certes également, plusieurs **documents de cadrage** existent en France, qu'il s'agisse de la **Stratégie nationale bas carbone (SNBC)**, de la **Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)** ou du **Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)**.

Ils revêtent toutefois un **caractère très général**. Ainsi, la SNBC fixe des objectifs ambitieux pour 2050, comme une sobriété collective et un report modal de 30 % vers les transports collectifs d'ici 2030. Cependant, **elle ne précise pas les investissements nécessaires** pour atteindre ces objectifs, rendant leur mise en œuvre difficile. Les mesures concrètes pour y parvenir, telles que le renouvellement du parc de rames SNCF ou la construction de nouvelles infrastructures de tramways, sont insuffisamment détaillées. Elles sont parfois en contradiction avec les lois de finances actuelles (cf. les ambitions du plan vélo notamment). En outre, une grande part de la SNBC repose sur **les changements d'usage**, et notamment la sobriété, alors que l'atteinte de ces objectifs demeure par définition très aléatoire.

De même le **troisième PNACC**, présenté par le gouvernement en mars 2025, comporte 52 mesures et plus de 200 actions concrètes (voir encadré). Adopté à l'issue d'un processus de consultation publique et enrichi par les recommandations du Conseil national de la transition écologique, il

10 Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, rapport de la Mission Michel Cadot, « Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir », janvier 2026.

constitue **un document utile pour mobiliser les énergies**. Force est de constater toutefois qu'il reste à ce jour dépourvu de caractère obligatoire, sa **base juridique étant fragile** et peu précise[11]. L'objectif annoncé est d'ailleurs de donner une force juridique à la Trajectoire de référence de l'adaptation au changement climatique (TRACC). Il ne comporte en outre que des **recommandations à caractère très général**. À titre d'exemple, la mesure 45 « *Mobiliser la commande publique au service de l'adaptation au changement climatique* » se décline en 4 actions, telles que « *Renforcer la prise en compte des enjeux d'adaptation dans le futur Plan national des achats durables* » (action 3) ou « *Appuyer une révision ambitieuse des directives marchés publics* » (action 4). Le PNACC ne comporte pas de disposition précise relative aux infrastructures.

Il n'existe pas aujourd'hui de document de référence précis et opposable pour planifier, prioriser et évaluer les investissements dans les infrastructures, notamment au regard des objectifs de transition écologique.

Un cadre dirigeant d'une grande entreprise publique en matière d'infrastructures relevait cette lacune, lors de son audition par la commission, en observant : « *Si on me demande quels sont les dix grands projets d'infrastructures à conduire en France dans les 15 ans qui viennent, je suis incapable de répondre* ».

Certes, historiquement, ce rôle était assuré par le **Schéma national des infrastructures de transports (SNIT)**, institué par l'article 16 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (« *Grenelle I* »), intégré à l'article L. 1212-1 du Code des transports. Le SNIT fixait les grandes orientations en matière de développement et de modernisation des réseaux de transport sur le long terme. Toutefois, ce schéma a été supprimé par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, qui l'a remplacé par un **Schéma national des services de transport (SNST)**. Cependant, ce nouveau cadre réglementaire **n'a pas été pleinement mis en œuvre** : les textes prévoient l'élaboration d'un document stratégique, mais **celui-ci n'a jamais été formalisé ni publié** dans des conditions permettant une programmation opérationnelle et transparente.

Certes, on peut également saluer l'adoption récente de la **Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFTE)**, dont la première édition a été publiée en octobre 2024, puis une deuxième édition fin octobre 2025. Ce document

11 L'article 42, dernier alinéa, de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit que : « ***Un plan national d'adaptation climatique pour les différents secteurs d'activité sera préparé d'ici à 2011*** ».

apporte un éclairage utile sur les **besoins globaux d'investissemen**t, les flux financiers mobilisables et les écarts à combler pour atteindre les objectifs climatiques et environnementaux. Il contribue à clarifier les enjeux financiers de la transition écologique et à inscrire ceux-ci dans une perspective pluriannuelle.

Dans le secteur des transports, conformément au rapport de la Conférence « *Ambition France Transports* » en 2025, l'adoption d'une **loi-cadre relative au développement des transports**, actuellement en cours d'examen parlementaire, devrait contribuer à assurer une visibilité pluriannuelle des investissements. Elle pose en effet le principe d'une **loi de programmation des investissements dans les infrastructures de transport** couvrant une période au moins décennale.

La commission salue cette dernière initiative et appelle de ses vœux l'aboutissement rapide du processus d'adoption de la loi-cadre, puis d'une loi de programmation des investissements.

Toutefois, la SPAFTE comme la loi de programmation demeurent avant tout des cadres macro-financiers : elles n'ont ni pour objet ni pour effet de **planifier les infrastructures** elles-mêmes, ni de hiérarchiser les projets, ni de préciser les investissements à conduire infrastructure par infrastructure. À ce titre, elles ne permettent pas, à elles seules, de répondre au besoin de visibilité, de priorisation et de cohérence exprimé par les acteurs du secteur.

Cette carence nuit à la lisibilité des choix publics, à la coordination entre les acteurs et à l'intégration des enjeux environnementaux dans la stratégie nationale d'aménagement du territoire. Elle freine également la capacité à anticiper et à accompagner les mutations nécessaires pour verdir efficacement les infrastructures.

Ainsi, force est de constater qu'il n'est répondu que très imparfaitement à ce besoin de coordination et de planification. La programmation des infrastructures en France souffre aujourd'hui d'un manque de visibilité et de cohérence, en raison de **l'absence d'un document de planification** détaillé et actualisé sur le verdissement des infrastructures.

À cet égard, certains mettent en avant le modèle britannique. Celui-ci repose notamment sur trois éléments : **(i) la réalisation d'une étude d'impact à l'échelle nationale** sur les incidences du dérèglement climatique[12]

12 Le « UK climate risk assessment », la réalisation d'une telle étude d'impact en France étant d'ailleurs recommandée par le Haut conseil pour le climat.

(ii) une structure globale de pilotage[13], centre d'expertise du gouvernement britannique en matière d'infrastructures et de grands projets et **(iii) une feuille de route** globale, à l'échelle nationale[14].

LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE ET CLIMATIQUE EN FRANCE

La France a mis en place une planification écologique et climatique qui traduit juridiquement ses engagements internationaux tels que les Accords de Paris, et qui repose sur plusieurs mécanismes législatifs prévus selon les cas dans le code de l'environnement ou dans le code de l'énergie. Si ces outils juridiques ont été créés au fil du temps, ils sont majoritairement apparus au cours des vingt dernières années.

Dans le code de l'environnement, il convient notamment de relever l'existence de plusieurs stratégies devant être adoptées par l'État au niveau national, plus ou moins traduites juridiquement :

- une **stratégie nationale de la biodiversité (SNB)** sous l'égide de l'Office français de la biodiversité, sans validation juridique nationale ;
- une **stratégie nationale des aires protégées** dont l'objectif est de couvrir, par un réseau cohérent d'aires protégées en métropole et en outre-mer, sur terre et en mer, au moins 30 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française, actualisée tous les dix ans ;
- une **stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée**, actualisée au moins tous les cinq ans, avec un objectif fixé par décret pour l'État ;
- pour la période 2015-2018, puis pour chaque période consécutive de cinq ans, un plafond national des émissions de gaz à effet de serre dénommé « *budget carbone* » fixé par décret ;
- une **stratégie nationale bas-carbone (SNBC),** fixée par décret, incluant une répartition de ce budget carbone par grands secteurs et définissant la marche à suivre pour atteindre ses objectifs, mais également les objectifs de la politique énergétique nationale, dans des conditions économiques acceptables ;
- une **stratégie nationale pour la mer et le littoral** adoptée par décret, révisée tous les six ans et donnant lieu à un rapport triennal au Parlement ;
- une **stratégie nationale de gestion des risques d'inondation**, sans validation juridique nationale.

13 « Infrastructure & Projects Authority », IPA.

14 Voir le plan adopté au UK en 2021 « Transforming Infrastructure Performance: Roadmap to 2030 ».

La même planification stratégique est trouvée dans **le code de l'énergie**, où l'on dénombre également de nombreuses obligations à la charge de l'État :

- en collaboration avec les collectivités, entreprises, associations et citoyens, l'État doit s'efforcer de diversifier les sources d'approvisionnement énergétique, réduire l'utilisation des énergies fossiles et augmenter la part des énergies renouvelables. De fait, la loi indique que la politique énergétique de la France doit viser à porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 33 % en 2030. Elle doit également encourager la production d'électricité à partir d'éoliennes en mer et d'installations agrivoltaïques, tout en conciliant cette production avec l'activité agricole ;
- avant le 1er juillet 2023 puis tous les cinq ans, une **loi de programmation énergie-climat (LPEC)** doit fixer les objectifs et priorités de la politique énergétique nationale. Décidée en 2019, cette LPEC doit fixer en son sein les grands objectifs **de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC),** compatibles entre eux, formant ainsi la stratégie française pour l'énergie et le climat. La PPE est un outil de pilotage de la politique énergétique, couvrant deux périodes successives de cinq ans. Elle inclut une étude d'impact économique et social, ainsi qu'une évaluation environnementale stratégique. Fixée par décret, elle définit les modalités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, afin d'atteindre les objectifs de la politique nationale énergétique et également les budgets carbone précités. Après un certain retard dans son élaboration, la PPE 3 a été publiée par décret le 12 février 2026 (décret n°2026-76) ;
- une **stratégie nationale de mobilisation de la biomasse (SNMB)** annexée à la PPE, pour utiliser les ressources biologiques de manière durable, doit être approuvée par un arrêté et révisée à chaque nouvelle PPE ;

une **stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFTE),** encadrée par l'article L.100-1 A du code de l'énergie, présente les orientations nécessaires pour mobiliser les ressources privées et publiques, afin d'atteindre les objectifs fixés par les grandes stratégies nationales de transition écologique ; elle est remise chaque année au Parlement, en complément du budget vert ;

- un rapport détaillant la stratégie nationale pour mobiliser les investissements en faveur de la maîtrise de l'énergie dans les bâtiments publics et privés, avec une vision à l'horizon 2050, doit être transmis tous les cinq ans au Parlement ;
- une **stratégie nationale de la recherche énergétique** doit être définie chaque année, donnant lieu à un rapport annuel au Parlement.

Les **régions** définissent et mettent en œuvre au niveau local un certain nombre de ces stratégies environnementale et énergétique (sans obligation pour certaines), en devant tenir compte d'une partie (mais pas toutes) des autres stratégies précitées.

Plus généralement le **code de l'environnement** prévoit que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la SNBC dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre. Dans le cadre de la stratégie bas-carbone, le niveau de soutien financier des projets publics doit systématiquement intégrer, parmi d'autres critères, le critère de contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Il faut enfin souligner l'existence d'un **Plan national d'Adaptation au Changement climatique (PNACC)** qui pour objet de limiter les effets négatifs du changement climatique sur les activités socioéconomiques et la nature. Ce dernier résulte d'une exigence de la loi Grenelle de 2009 et a été instauré pour la première fois en 2011. Après le PNACC 2, lancé en 2018, en intégrant les apports de l'Accord de Paris de 2015, le PNACC 3 a été publié le 10 mars 2025. Il s'appuie pour la première fois sur une trajectoire de réchauffement de référence à +4°C en 2100. Il comprend 52 mesures et plus de 200 actions concrètes, avec une recommandation faite aux collectivités d'intégrer cette trajectoire dans leurs documents de planification à partir de 2027. Toutefois, ce document n'a pas de portée juridique. Les obligations actuelles des collectivités en matière d'adaptation au changement climatique reposent principalement sur des dispositifs existants, comme les Plans Climat-Air-Énergie Territoriaux (PCAET), qui doivent intégrer des objectifs d'adaptation, mais sans obligation explicite de se conformer au PNACC 3.

En pratique, force est de constater que la plupart des stratégies sont élaborées de manière aléatoire, ne sont jamais pleinement mises en œuvre et que leurs objectifs ne sont que rarement atteints.

La faiblesse des compétences environnementales des autorités de régulation

Le manque d'intégration de l'enjeu écologique pour les infrastructures peut également s'expliquer par le fait que les autorités de régulation ne disposent pas de prérogatives suffisantes pour intégrer pleinement les impacts environnementaux des infrastructures existantes ou futures dans leurs missions de régulation.

Les régulateurs n'ont en général **pas de clause de compétence générale les habilitant à intervenir en matière de transition écologique**, leurs missions étant strictement définies par le législateur. Ainsi, **l'Autorité de régulation des transports (ART)** n'a pas de prérogatives environnementales pour la plupart des secteurs qu'elle régule, à l'exception partielle du secteur ferroviaire. Cette limitation empêche l'ART de faire des analyses intermodales ou de prendre en compte les impacts environnementaux de manière cohérente à travers les différents modes de transport.

Certains régulateurs ont toutefois des missions plus explicitement liées aux objectifs environnementaux. Tel est le cas de la **Commission de régulation de l'énergie (CRE) et l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP**). Ainsi, la CRE doit veiller à la cohérence de ses actions avec les objectifs de la politique énergétique, y compris la lutte contre l'effet de serre. L'ARCEP, quant à elle, a des obligations légales pour promouvoir la protection de l'environnement et collecter des données sur l'impact environnemental du numérique. Ces exemples pourraient servir de référence et être généralisés.

1.3. Recommandations

La commission propose la mise en place de nouveaux outils de coordination et de planification.

1.3.1. Adopter une « Charte nationale de la transition écologique des infrastructures », document de planification des infrastructures associant l'ensemble des parties prenantes

La Charte serait pensée comme un **document d'engagement et de coordination entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs économiques**, visant à rendre cohérente la transition écologique du secteur des infrastructures. Bien entendu, son appellation importe peu : « schéma », « plan », « pacte », etc. L'essentiel est de disposer d'un document de planification stratégique dédié à la transition écologique des infrastructures.

L'objectif de la Charte serait de **fédérer les politiques publiques et les investissements autour d'une même exigence de transformation écologique**, conciliant innovation technique, sobriété des usages et restauration des milieux naturels.

Élaborée conjointement par l'État, les collectivités territoriales et les grands opérateurs publics, elle viserait à intégrer, **dès la phase de planification**, des objectifs environnementaux mesurables. Sa préparation ferait l'objet d'un **processus public, transparent et participatif. Il serait en effet important d'associer l'ensemble des acteurs intéressés**, les associations de protection de l'environnement, les opérateurs économiques et les institutions environnementales telles que le Haut conseil pour le climat ou l'Office français de la biodiversité.

L'élaboration d'une telle feuille de route serait en effet l'occasion de favoriser l'émergence d'une **vision collective partagée** sur le rôle crucial des infrastructures dans la transition environnementale et sur les grands principes des politiques publiques en ce domaine, dans un souci d'apaisement du dialogue environnemental (voir les développements ultérieurs du présent rapport).

Une telle Charte serait complémentaire et distincte de la Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (SPAFTE). Alors que cette dernière vise à analyser et orienter les flux de financement de la transition écologique, la Charte aurait vocation à structurer la planification et la priorisation des projets d'infrastructures. Elle permettrait ainsi de traduire les orientations financières globales en choix d'investissement concrets et coordonnés.

Ce document pourrait être réalisé sous la supervision du **Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)**, dont le rôle devrait être consolidé et renforcé (voir proposition ci-après). Rattaché au Premier ministre, le SGPE dispose en effet d'une forte capacité d'arbitrage interministériel. Le **Conseil national de la Transition écologique (CNTE)** aurait naturellement vocation à jouer un rôle important dans la préparation de ce document.

La Charte aurait une double finalité :

- d'une part, en tant que **document normatif**, elle définirait des **principes directeurs** permanents et clairs, applicables à l'ensemble des acteurs publics et privés ;
- d'autre part, en tant que **document de planification**, elle traduirait ces principes dans des projets majeurs et prévoirait un **calendrier précis** de programmation.

Elle concernerait non seulement les **infrastructures de transport** (ferroviaire, routier, fluvial, portuaire, aéroportuaire), qui constituent le cœur de la proposition, mais également **les autres infrastructures essentielles**, telles que les réseaux énergétiques. Elle tiendrait compte des documents spécifiques, comme la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Elle aurait ainsi un **champ large**, afin d'assurer la cohérence des investissements et de favoriser les synergies entre secteurs, tout en étant spécifiquement orientée vers l'objectif de transition écologique.

Serait prévu un **mécanisme de suivi et d'évaluation périodique**, confié à une instance indépendante associant la société civile et le Haut Conseil pour le climat. Un rapport annuel pourrait être présenté au Parlement pour garantir la transparence et l'évaluation des progrès réalisés.

Sur le plan juridique, la Charte pourrait être instituée comme **document de planification écologique, adoptée par décret en Conseil d'État**. Dans l'idéal, son principe, ses modalités d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre pourraient être définies par la loi, afin de garantir son opposabilité et son intégration dans les politiques publiques. Ce document viserait à coordonner les enjeux de transition écologique, de résilience et de restauration de la biodiversité dans le secteur des infrastructures, **en complément des cadres existants tels que la Stratégie nationale bas-carbone et la Stratégie nationale pour la biodiversité**. Cette charte constituerait un référentiel pour l'ensemble des acteurs publics et privés concernés.

La détermination de la **portée juridique de la Charte** demeure une question ouverte. Si la voie du droit souple reste envisageable, la commission considère qu'un modèle hybride pourrait être privilégié, permettant d'instaurer une opposabilité ciblée sans rigidifier excessivement l'action publique. À l'image du SRADDET, une gradation des effets juridiques – rapport de compatibilité avec les documents locaux, obligation de « prendre en compte » les objectifs – offrirait un équilibre entre force juridique et souplesse d'application.

PROPOSITION 1

Adopter une Charte nationale de la transition écologique des infrastructures, pensée comme un document stratégique visant à fédérer l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs. La Charte doit devenir le référentiel opposable de la planification dès la phase de conception des projets. Elle ferait l'objet d'un processus participatif élargi, associant l'ensemble des parties prenantes.

1.3.2. Fixer dans la Charte les principes directeurs du verdissement des infrastructures

Cette charte fixerait **des principes directeurs** qui seraient déterminés à l'issue d'une consultation publique intégrant les parties prenantes.

À titre d'exemple, ces principes pourraient notamment être les suivants :

- optimisation de l'utilisation des infrastructures existantes,
- limitation de la création de nouvelles infrastructures, en donnant la priorité aux infrastructures vertes, bénéfiques à la transition écologique,
- encouragement à la mutualisation des équipements,
- recours prioritaire aux matériaux recyclés et locaux,
- intégration des continuités écologiques,
- réduction de l'artificialisation des sols,
- et participation citoyenne dans les projets.

Quelques objectifs généraux pourraient structurer cette démarche :

- **Réduire l'empreinte écologique des infrastructures** : cela implique de limiter l'artificialisation des sols, les émissions de gaz à effet de serre, la fragmentation des habitats, ainsi que les diverses pollutions (sonore, lumineuse, particulaire).
- **Donner la priorité** à l'entretien et à la modernisation des réseaux existants, sous le contrôle renforcé des autorités de régulation sectorielles. Les transports du quotidien, notamment ferroviaires et collectifs, doivent être privilégiés dans la programmation.
- **Favoriser les infrastructures bénéfiques à la transition écologique** : il convient de faciliter le déploiement des infrastructures indispensables à la transition (mobilités bas carbone, réseaux intelligents, solutions de résilience climatique), en s'appuyant sur la taxinomie européenne pour flécher les investissements et garantir l'alignement des financements avec les objectifs écologiques.

La hiérarchisation des choix devrait suivre le principe ERC (Éviter, Réduire, Compenser), ici appliqué à la conduite de la politique publique en matière d'infrastructures :

- **Éviter** la construction de nouvelles infrastructures en optimisant l'usage et la qualité de service des réseaux existants.
- **Réduire** l'impact environnemental en sélectionnant les solutions techniques les moins dommageables sur l'ensemble du cycle de vie.
- **Compenser** les effets résiduels par des mesures effectives, en visant un gain net pour la biodiversité et le climat.

Par ailleurs, l'évaluation des projets doit systématiquement intégrer une tarification explicite des émissions de CO_2, afin d'aligner la rentabilité socio-économique sur les objectifs climatiques.

Concernant **l'initiative privée**, il est impératif d'internaliser les externalités négatives, notamment les émissions liées à l'usage (scope 3), dans les modèles économiques des infrastructures. La planification territoriale doit s'appuyer sur des dispositifs tels que l'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI), pour pallier les carences de l'initiative privée et rationaliser l'offre, en tenant compte des besoins réels des territoires.

PROPOSITION 2

Consacrer dans la Charte les principes de priorité à l'entretien et de mutualisation des équipements existants afin de limiter la création de nouveaux actifs au strict nécessaire. Ces principes directeurs doivent imposer l'intégration systématique des continuités écologiques et de la trajectoire « *zéro artificialisation nette* ».

1.3.3. Renforcer le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) pour intégrer pleinement les enjeux environnementaux dans les politiques publiques relatives aux infrastructures

Le SGPE est appelé à jouer un rôle central dans la coordination et le pilotage de la transition écologique des infrastructures au niveau national. Cependant, **son existence et son périmètre d'action ont parfois été remis en cause**, certains observateurs pointant un affaiblissement de son rôle institutionnel.

Il est pourtant essentiel de renforcer le SGPE pour assurer la cohérence et la continuité des politiques publiques, en garantissant un **pilotage transversal et une intégration effective des enjeux climatiques, biodiversité et adaptation dans la planification des infrastructures**.

Ainsi, dans plusieurs rapports, la Cour des comptes souligne la nécessité de « ***renforcer le rôle et les moyens*** *du Secrétariat général à la planification écologique pour assurer la cohérence et l'efficacité des politiques de transition* »[15]. À nouveau, en 2025, après avoir observé que « *en dépit de sa contribution positive, la position du SGPE a été fragilisée et son influence sur la prise de décisions réduite* », la Cour des comptes préconise de « *conforter l'action du*

15 Cour des comptes, Rapport public annuel, 17 janvier 2023, p. 54.

secrétariat général à la planification écologique (SGPE) dans sa mission de préparation des arbitrages interministériels, y compris dans la définition de la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique ».

Pour ce faire, il est proposé de consolider juridiquement son rôle d'accompagnement et d'évaluation des politiques sectorielles et de renforcer ses moyens humains et financiers. Le décret n°2022-990 du 7 juillet 2022 relatif au secrétariat général à la planification écologique pourrait être complété pour préciser et élargir son objet, notamment (i) en inscrivant explicitement une mission d'accompagnement méthodologique des ministères en matière d'infrastructures et (ii) en consacrant son rôle de supervision de l'élaboration d'une charte nationale de la transition écologique des infrastructures.

Il conviendrait également de **renforcer ses liens avec les territoires**, via un partenariat systématique avec les COP régionales, afin de territorialiser efficacement les objectifs nationaux. Enfin, le SGPE pourrait être mieux intégré aux instances de décision ministérielles et interministérielles, afin d'assurer la remontée des analyses et recommandations jusqu'au plus haut niveau, garantissant ainsi une planification écologique ambitieuse, concrète et suivie.

PROPOSITION 3

Renforcer les prérogatives du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) en lui confiant le pilotage interministériel des stratégies sectorielles et la supervision de la Charte nationale. Le SGPE doit assurer la territorialisation des objectifs nationaux en s'appuyant sur un partenariat renforcé avec les COP régionales.

1.3.4. Renforcer les compétences environnementales des autorités de régulation

Il est proposé de réviser le cadre juridique régissant les autorités de régulation afin d'y intégrer explicitement des prérogatives en matière d'environnement et de transition écologique. Chaque autorité de régulation, quel que soit son secteur, se verrait confier une **mission générale de prise en compte des impacts environnementaux** dans l'ensemble de ses décisions et analyses, à l'instar de la CRE ou de l'ARCEP. Cette évolution s'accompagnerait de la **création de cellules d'expertise environnementale** au sein des régulateurs, dotées de moyens humains et techniques adaptés pour conduire des évaluations environnementales approfondies. Les autorités seraient tenues de **publier annuellement un rapport sur l'intégration des**

enjeux écologiques dans leurs activités, incluant des indicateurs de suivi et des recommandations. Enfin, la coordination interrégulatrice serait renforcée pour garantir la cohérence des politiques environnementales à l'échelle intermodale et sectorielle, avec la possibilité d'élaborer des avis conjoints sur les grands projets d'infrastructures.

PROPOSITION 4

Habiliter les autorités de régulation (ART, CRE, ARCEP, etc.) à intégrer les impacts environnementaux dans l'ensemble de leurs décisions et analyses. Chaque régulateur devra se doter d'une cellule d'expertise dédiée et publier un bilan annuel de son action en faveur de la transition écologique.

PARTIE II

2. Le financement de la transition : pour une mobilisation des ressources publiques et privées orientée vers le verdissement

La commission a hésité à aborder la question du financement du verdissement des infrastructures, celle-ci relevant moins directement du champ juridique qui constitue le cœur de ses travaux. Il lui a toutefois paru difficile de passer sous silence un sujet qui conditionne, de manière déterminante, l'effectivité des cadres juridiques analysés dans le présent rapport. La présente partie doit ainsi être comprise comme une contribution, nécessairement modeste puisque limitée au prisme du droit, à un enjeu à la fois majeur et particulièrement complexe.

2.1. Un contexte financier tendu

Le besoin de financement est immense. Selon le **Rapport Draghi**[16] de septembre 2024, l'Union européenne devrait mobiliser **750 à 800 milliards d'euros par an**, soit environ 5 % du PIB, pour les investissements annuels destinés à la transition vers une économie décarbonée et numérique. Cela concerne donc les infrastructures au premier chef. À l'échelle mondiale, les objectifs de l'accord de Paris nécessiteraient **80 000 milliards d'euros d'investissements**, selon un rapport de Bloomberg publié en avril 2025[17].

16 Commission européenne, « The future of European competitiveness, Part A | A competitiveness strategy for Europe », septembre 2024 : https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf ; Commission européenne, « The future of European competitiveness, Part B | In-depth analysis and recommendations », septembre 2024 : https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf.

17 BloombergNEF, « New Energy Outlook », 2025 : New Energy Outlook - BloombergNEF. Bloomberg New Energy Finance (NEF) est une unité de Bloomberg qui publie régulièrement des analyses prospectives détaillées, comme le rapport New Energy Outlook 2025.

2.1.1. L'enjeu : un investissement de 100 milliards d'euros par an qui devra doubler dans les prochaines années

En France, les investissements bas-carbone ont atteint **environ 100 milliards d'euros en 2024**. Ils étaient d'ailleurs, en légère baisse, d'environ 5 % par rapport à 2023, ce qui marque une rupture après plusieurs années de progression[18].

Chacun s'accorde à dire que ce niveau est nettement insuffisant. Même si les estimations varient selon les études et le périmètre retenu, l'ordre de grandeur du besoin fait aujourd'hui l'objet d'un consensus. Le Gouvernement lui-même estime, dans **la Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFTE)**, que ces investissements « ***devront doubler en volume d'ici 2030*** *pour l'atteinte des objectifs climatiques* »[19]. L'*Institute for Climate Economics* (I4CE) considère que les investissements « *climat* » devraient atteindre environ **180 Md€ par an en 2030**[20].

Ainsi, le **déficit de financement** – l'écart entre le niveau actuel et le besoin – est donc de l'ordre de **80 à 100 milliards** par an.

S'agissant de la répartition des financements entre public et privé, sur les 100 milliards d'euros d'investissements actuels, on relèvera que :

- **la part privée est majoritaire, à environ 65 %** (avec environ 63 milliards d'euros en 2024),
- contre environ **35 % provenant de financements public**s (canaux budgétaires et extrabudgétaires)[21].

2.1.2. Un financement public nettement insuffisant et mal dirigé

Sont en cause non seulement le niveau du financement public, mais également son orientation et son instabilité.

D'abord, le **financement public** se raréfie dans un contexte de difficultés budgétaires, ne permettant pas une action environnementale massive. **La dépense de l'État** lui-même en faveur des investissements climat est, à elle seule, évaluée à **26,4 Md€ en 2024**, illustrant un effort public réel, mais insuffisant au regard du saut requis[22].

---

18 102,2 milliards en 2024, contre 108 milliards en 2023. Sources : Institute for Climate Economics (I4CE), « Panorama des financements climat », édition 2025, septembre 2025, figure « Investissements publics et privés annuels en faveur du climat ».

19 Institute for Climate Economics (I4CE), « Panorama des financements climat », ibid.

20 Ibid.

21 Ibid, qui mentionne « financements privés 63 Md€ en 2024 » et « 65 % actuellement ».

22 Ibid, qui mentionne « 26,4 Md€ de dépenses en faveur du climat réalisées pour 2024 ».

Ensuite, au sein même de ce financement public réduit, il y a encore **en 2025 trop de dépenses « *grises* » ou « *noires* »**. Un rapport de l'exécutif européen daté du 28 janvier 202523 évalue ainsi à **111 milliards d'euros les subventions des États aux combustibles fossiles en 2023**. Si ce montant est en baisse par rapport à 2022 (136 milliards) – année de forte augmentation des subventions énergétiques sur fond de crise –, il reste bien plus élevé qu'en 2021 (60 milliards) – alors même que les énergies renouvelables sont entre temps devenues plus compétitives. Pourtant, la suppression progressive de ces soutiens « *permettrait de libérer d'importantes ressources publiques, qui pourraient être utilisées pour renforcer la sécurité énergétique de l'Europe, réduire les déficits publics et accélérer le rythme de la transition vers les énergies propres* », estime la Commission européenne. Constatant que les plans nationaux énergie-climat (Pnec) ne prévoient pas de date de fin (ou une date postérieure à 2030) pour 48 % des subventions aux combustibles fossiles, la Commission appelle les États à « *fixer un calendrier clair et crédible* » de suppression « *rapide* ».

Pour sa part, **la France ne figure qu'au 17e rang des pays européens**, dans le classement des États membres selon le pourcentage de leur PIB consacré aux aides d'État destinées à la protection de l'environnement et aux économies d'énergie en 202324.

Enfin s'ajoute **l'instabilité budgétaire et réglementaire associée**. Les effets d'annonce sans suivi pleinement effectif sont fréquents : le plan à 100 milliards d'euros pour le ferroviaire, annoncé en 2023 pour moderniser et développer le réseau d'ici 2040, reste pour l'heure une feuille de route dont le financement pérenne n'est pas encore sécurisé, étant jugé fragile par de nombreux observateurs. De même, sur les filières renouvelables, certains objectifs ont été révisés à la baisse, comme celui de la capacité d'électrolyse d'hydrogène bas carbone, désormais fixé à 4,5 GW en 2030 contre 6,5 GW précédemment envisagés, illustrant les hésitations et ajustements dans les soutiens publics. Dans le même esprit, les abandons ou reports *sine die* de projets pourtant réputés « *d'intérêt national* » voire « *d'intérêt public majeur* » déstabilisent la confiance des porteurs d'initiatives privées comme publics.

---

23 Commission européenne, « Rapport 2024 sur les subventions à l'énergie dans l'UE », 18 janvier 2025 : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0017.

24 Globalement, la protection de l'environnement et les économies d'énergie sont les objectifs politiques auxquels les États membres ont consacré « ***de loin le plus d'argent en 2023*** », indique la Commission européenne dans « Tableau de bord des aides d'Etat », avril 2025 (State aid scoreboard 2024 : 68225c70-5570-4e10-b983-53efde939d7f_en). Toutefois, ces types de dépenses représentaient seulement 30 % des dépenses totales de l'UE en matière d'aides d'État, soit un montant inférieur à celui observé avant 2021, depuis la guerre en Ukraine.

La commission appelle au maintien d'un haut niveau d'investissements publics en matière de verdissement des infrastructures. La nécessaire maîtrise des finances publiques ne saurait conduire à **sacrifier les investissements de transition écologique sur l'autel de la rigueur budgétaire**. Le sous-investissement dans ce domaine revient à différer les coûts, au risque de les accroître, qu'il s'agisse de coûts climatiques, environnementaux ou économiques. À cet égard, le maintien ou le développement d'infrastructures « *brunes* » constitue une forme de **dette cachée, une dette climatique** dont le poids sera inévitablement supporté par les générations futures.

2.1.3. Un financement privé actif, mais en quête d'un cadre sécurisé

S'agissant du **financement privé**, le tableau est également mitigé. Certes, on voit de plus en plus de grands fonds d'investissement, notamment de « *private equity* », se tourner vers les infrastructures. Cette classe d'actifs est traditionnellement recherchée pour ses flux relativement prévisibles et sa capacité d'indexation partielle à l'inflation. En France, cette dynamique se reflète dans l'activité récente des gérants : **les fonds d'infrastructures ont investi 10,9 Md€ en 2024 dans 189 projets**, avec une forte concentration sur les **énergies renouvelables (4,3 Md€ dans 120 projets)**[25]. Du côté de la collecte, la capacité financière existe encore : **13,7 Md€ ont été levés en 2024 par les fonds d'infrastructure**, en hausse par rapport à 2023, signe que l'intérêt des investisseurs institutionnels demeure réel[26].

Toutefois, il semble que, du côté des investisseurs, le problème n'est pas tant la disponibilité des fonds que celui des **conditions d'investissement** : la remontée des taux renchérit le coût de la dette et rehausse les exigences de rendement, ce qui fragilise l'équilibre économique de projets longs et capitalistiques, surtout lorsque les revenus sont plafonnés ou politiquement sensibles.

Les investisseurs citent en pratique trois prérequis souvent insuffisamment réunis : **(i) une rentabilité du risque lisible** (tarification, partage des risques, maturité des contrats), **(ii) une stabilité normative et fiscale** (cadre des concessions, règles d'urbanisme, temporalité des autorisations, évolution des mécanismes de soutien), et **(iii) une visibilité concurrentielle internationale**, les capitaux arbitrant facilement entre différents pays alors que la France apparaît plus complexe ou moins prévisible que d'autres États.

---

25 France Invest, « Activité du capital-investissement français en 2024 », 26 mars 2025.

26 Bird & Bird, France Invest, « *Baromètre Infrastructures – édition 2025* », 27 juin 2025 ; Bird & Bird, synthèse « *Rebond des fonds français* », 26 juin 2025.

Au total, l'enjeu pour mobiliser davantage de capitaux privés ne tient donc pas seulement à « *attirer l'argent* », mais à **sécuriser et standardiser** un cadre d'investissement (réglementaire, contractuel et économique) capable de transformer une collecte encore soutenue en réalisations effectives, notamment pour les infrastructures de transition les plus exposées au risque de demande, au risque politique ou au risque de construction[27].

2.2. La concession, outil du financement du verdissement des infrastructures ?

Ainsi, ni les budgets publics ni l'initiative purement privée ne permettent, à ce stade, d'atteindre la trajectoire d'infrastructures compatible avec les objectifs 2030.

Le droit public français offre un précieux instrument juridique au service du financement des infrastructures : **le contrat de concession**. Par ce contrat, une autorité publique confie à un opérateur économique le financement, la construction et l'exploitation d'une activité ou d'un ouvrage, en contrepartie du droit d'en percevoir les recettes d'exploitation. La concession permet de fonder une alliance stratégique entre les acteurs publics et privés :

- la puissance publique valorise un actif immatériel dont elle est seule détentrice : le droit exclusif d'exploitation d'une activité ou d'un ouvrage,
- tandis que le concessionnaire mobilise son expertise technique et sa capacité à lever des financements, adossés aux futures recettes d'exploitation (péages, redevances, tarifs).

Historiquement, le contrat de concession a permis la réalisation des grandes infrastructures, depuis l'Ancien Régime (avec la réalisation de canaux et d'ouvrages hydrauliques), jusqu'à la phase d'équipement massif de la fin du XIX^{e} et du début du XX^{e} siècle (chemins de fer, éclairage urbain, réseaux énergétiques).

Aujourd'hui se pose la question de sa capacité à accompagner le nouvel effort d'investissement du début du XXI^{e} siècle, cette nouvelle « *révolution obligée* »[28] : le verdissement des infrastructures.

---

27 BCG, « *Private equity et infrastructures : un marché en pleine mutation* », communiqué du 29 avril 2025.

28 David Djaïz et Xavier Desjardins, « *La Révolution obligée* », Allary Éditions, 2024.

2.2.1. La question de la répartition de l'effort entre les contribuables et les usagers

Dans un contexte de rigueur budgétaire, il devient tentant pour les pouvoirs publics de s'en remettre à la part des usagers, c'est-à-dire un **financement par les recettes d'exploitation**.

Il faut toutefois relever que, s'agissant du verdissement des infrastructures, la question de la répartition de l'effort entre les contribuables et les usagers se présente d'une façon particulière. L'accroissement du financement par les usagers se heurte ici à plusieurs limites.

D'abord, **une limite d'équité** : le financement **par l'impôt**, donc par **les contribuables**, peut paraître plus légitime pour des **dépenses à bénéfices collectifs et diffus** (réduction des émissions, préservation des milieux), tandis qu'un financement par l'usager concentre l'effort sur des publics spécifiques, qui portent, dans l'intérêt de tous, une charge supplémentaire.

Ensuite, **une limite économique** : certains dispositifs existants apparaissent déjà à la frontière de la soutenabilité. À titre d'exemple, les redevances d'infrastructure ferroviaire en France figurent parmi les plus élevées d'Europe, ce qui peut pénaliser la mobilité durable et réduire la marge pour financer davantage par l'usager[29].

Ainsi, l'exercice est difficile.

Toutefois, malgré ces limites, il paraît possible de recommander une **augmentation *ciblée* de certaines redevances payées par les usagers, en vue de financer la transition écologique**. Si les contraintes budgétaires rendent inévitable le recours à cette contribution des usagers, alors il est souhaitable de le faire d'une façon ciblée.

2.2.2. La double fonction, budgétaire et incitative, des redevances

Les redevances perçues dans le cadre des concessions d'infrastructures remplissent, à l'instar de tout « *prix* » public, une **double fonction** : une fonction **budgétaire**, consistant à assurer le financement du service rendu et de l'investissement concédé, et une fonction **incitative**, visant à orienter les comportements des usagers. Cette observation s'inscrit d'ailleurs dans une approche plus large, selon laquelle les instruments économiques constituent des leviers structurants des politiques environnementales (voir notamment la fiscalité comportementale ou le marché carbone).

29 Autorité de régulation des transports, « *Comparaison France–Europe du transport ferroviaire* », juillet 2020.

La commission estime que, dans le cadre de la transition écologique, **le niveau de la redevance devrait, plus que jamais, jouer une fonction incitative, en vue de l'orientation des usages**.

La modulation des redevances peut à cet égard jouer dans deux directions complémentaires.

D'un côté, **la réduction, voire la suppression, de la redevance** peut être mobilisée pour favoriser des **usages jugés vertueux**. La politique de **gratuité des transports publics** en fournit une illustration emblématique : la gratuité des réseaux de bus urbains se développe dans de nombreuses villes, qu'il s'agisse d'une gratuité totale (notamment Montpellier, Dunkerque, Aubagne ou Niort) ou partielle, durant certaines périodes (Nantes, le week-end) ou pour certains publics (jeunes, seniors). Outre le motif social, elle vise explicitement à encourager le **report modal** de la voiture individuelle vers des mobilités moins émettrices de gaz à effet de serre[30] (rapports du GART, travaux du CEREMA).

La gratuité des transports publics apparaît d'autant plus pertinente qu'en tout état de cause, les recettes de billetterie ne représentent, en moyenne, qu'une part limitée du financement des transports collectifs urbains — de l'ordre de 25 % à 30 % des coûts de fonctionnement selon les données nationales — **l'essentiel reposant déjà sur des contributions publiques**, en particulier le versement mobilité et les subventions des collectivités territoriales[31]. À titre illustratif, en Île-de-France, les recettes tarifaires ne couvraient qu'environ 33 % du budget global de l'autorité organisatrice en 2022 (Île-de-France Mobilités, données financières). Dans ces conditions, l'instauration d'une gratuité intégrale permettrait d'achever une logique de financement déjà largement socialisée, tout en présentant un double avantage : d'une part, la réalisation d'économies liées à la **suppression des**

30 Voir les études du Groupement des autorités responsables de transport (GART), « La gratuité des transports publics : conditions de mise en œuvre et effets observés », rapport d'étude, Paris, 2019 ; GART, « Gratuité des transports publics : retours d'expériences des collectivités », dossier thématique, 2021. Voir également l'étude du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), « La gratuité des transports collectifs : quels effets sur la mobilité et les finances publiques ? », collection « Mobilités », ministère de la Transition écologique et solidaire, 2020.

31 Union des transports publics et ferroviaires, « Rapport d'activité 2023 », 13 juin 2023.

coûts de billetterie[32] ; d'autre part, le renforcement de **l'effet incitatif** en faveur de modes de déplacement écologiquement vertueux, contribuant au report modal depuis la voiture individuelle.

2.2.3. Encourager les augmentations ciblées de redevances pour les activités ayant un impact environnemental négatif

D'un autre côté, **l'augmentation ciblée** des redevances peut contribuer à la **modération des usages** pour certaines activités qui présentent un **impact environnemental négatif**.

Cette approche se retrouve dans plusieurs services publics environnementaux. En matière de **gestion des déchets**, le développement d'une redevance incitative, fondée sur le principe « pollueur-payeur », vise à réduire les volumes de déchets produits par une tarification proportionnelle aux quantités effectivement collectées, avec des effets sur la baisse des tonnages d'ordures ménagères résiduelles et l'augmentation du tri. De même, **dans le secteur de l'eau**, la tarification progressive de la consommation — par paliers ou tranches — a pour finalité non seulement de couvrir les coûts du service, mais aussi **d'inciter à la sobriété des usages**, en renchérissant les consommations les plus élevées, notamment en période de tension sur la ressource.

Comme cela sera précisé plus loin à propos des contrats publics (voir partie 5), cette idée renvoie à la nécessité de réfléchir à des modes de rémunérations moins dépendantes **des volumes**, et donc à des montages contractuels qui s'écartent de la conception traditionnelle de la concession, dont l'équilibre financier est supposé reposer essentiellement sur le prix, donc sur les recettes d'exploitation.

Dans le même esprit, en matière de mobilités, les majorations tarifaires liées au **stationnement automobile** en centre-ville, la tarification progressive du stationnement de longue durée, ou encore la mise en place de péages urbains ou de zones à trafic limité illustrent cette logique de renchérissement dissuasif. Comme le montrent notamment des études de

32 La suppression de la billettique et de sa gestion peut réduire les coûts opérationnels d'un réseau de transports urbains d'environ 5 % à 15 %, selon la taille du réseau, les technologies employées et l'intensité des opérations de vente et de contrôle. Les travaux de *l'Institute for Transportation and Development Policy* (ITDP) estiment ainsi que, dans les réseaux de bus et de bus à haut niveau de service (BRT), ces coûts peuvent représenter environ 7 % à 12 % des coûts d'exploitation, avec des variations comprises entre 5 % et 15 % selon la complexité des dispositifs mis en œuvre (The BRT Standard – Fare Collection and Cost Considerations). Des analyses sectorielles convergentes soulignent en outre que les coûts de collecte peuvent absorber 10 % à 15 % des recettes tarifaires, ce qui limite le rendement net de la billetterie dans des réseaux déjà largement subventionnés (voir notamment *Littlepay, The true cost of fare collection systems*, 2019).

l'OCDE[33], cette politique est explicitement assumée comme un instrument de réduction de la congestion et des émissions polluantes dans plusieurs grandes villes d'Europe (notamment Londres et Stockholm[34]).

Certes, cette approche n'est pas exempte de limites : elle peut se heurter à des enjeux d'acceptabilité politique et sociale, comme l'a montré l'échec de **l'écotaxe poids lourds** pourtant fondée sur le principe pollueur-payeur, qui illustre la difficulté à instaurer ou accroître des prélèvements liés à l'usage, même lorsqu'ils poursuivent un objectif environnemental et présentent un rendement financier significatif. Elle doit donc être utilisée avec discernement.

Ces différents exemples traduisent une même logique : la redevance n'est plus conçue comme un simple instrument de financement, mais comme un **outil de pilotage des comportements**, destiné à internaliser les externalités environnementales et à orienter les usages vers des pratiques plus soutenables. Ils confortent ainsi l'idée selon laquelle une politique tarifaire volontaire et assumée peut constituer un élément central des stratégies de transition écologique, dès lors qu'elle vise explicitement la réduction des volumes et non la seule optimisation financière du service.

2.2.4. Poser dans la loi un principe général de modulation des redevances dans un but environnemental

Il faut relever que l'intégration dans une redevance de service public d'une composante environnementale suppose l'intervention explicite de **la loi**, et non d'un simple acte réglementaire. En effet, si l'institution d'une redevance relève habituellement du domaine réglementaire, c'est à la condition qu'elle demeure **liée au coût du service rendu**. Si son montant dépasse le coût du service – ce qui est le cas en cas de redevance incitative –, elle est alors qualifiée de taxe ou de contribution affectée, dont l'institution relève du domaine de la loi[35]. L'introduction d'une dimension incitative excédant le coût strict du service paraît donc imposer, en l'état du droit, une i**nterven-**

33 OCDE, « Tarification des émissions de gaz à effet de serre : Passer à la vitesse supérieure pour faire reculer les émissions », 14 novembre 2024 (version française du rapport « Pricing Greenhouse Gas Emissions »), qui présente une analyse comparative des instruments de tarification du carbone et de l'énergie, incluant les taxes environnementales et effets incitatifs sur les usages des énergies fossiles et des transports.

34 Voir le *London Congestion Charge*, instauré en 2003 et régulièrement renforcé, analysé dans les rapports de *Transport for London* comme un outil de réduction durable du trafic automobile et des émissions en centre-ville. Voir également le *Stockholm Congestion Tax*, mis en place à titre expérimental en 2006 puis pérennisé, dont les évaluations ex post (rapports du gouvernement suédois et études académiques) soulignent une baisse significative et durable des volumes de trafic et de la pollution atmosphérique.

35 Puisqu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, « *la loi fixe les règles concernant (…) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

tion législative spécifique pour chaque dispositif. Tel est particulièrement le cas lorsqu'on souhaite organiser une solidarité inter-modes, ce qui conduit à privilégier des taxes affectées votées par le législateur.

Afin de favoriser ce type de redevances, la commission propose de poser dans la loi **un principe général, applicable à l'ensemble des concessions d'infrastructures, reconnaissant la possibilité de moduler des redevances avec une finalité environnementale**. Une telle habilitation législative, par son caractère transversal, permettrait de sécuriser juridiquement une politique ambitieuse de tarification écologique, sans nécessiter un recours systématique au législateur pour chaque concession, et de renforcer l'efficacité de cet instrument économique au service de la transition écologique.

PROPOSITION 6

Poser un principe général de modulation des redevances avec finalité environnementale au sein d'une disposition législative transversale. Ce cadre sécurisera les tarifications incitatives sans nécessiter une intervention législative spécifique pour chaque type de concession.

2.2.5. Affecter les surplus de recettes au verdissement des infrastructures : les financements croisés entre infrastructures

Dans ce contexte, **une voie mérite également d'être développée**, à mi-chemin entre le financement par les contribuables et celui des seuls usagers : le **financement *croisé* entre différentes infrastructures ou entre différents modes de transport**. Il s'agit ici non seulement d'augmenter les redevances de certaines infrastructures, mais en outre d'affecter le surplus des recettes à d'autres infrastructures.

Le recours à ces mécanismes de financement croisé paraît particulièrement adapté pour soutenir les actifs à forte utilité environnementale, mais à rentabilité directe insuffisante. Une telle approche permet de **mutualiser les ressources** issues d'infrastructures économiquement robustes au profit de projets contribuant à la transition écologique.

Le développement de ces dispositifs suppose **l'intervention d'un tiers**, médiateur des flux financiers, puisque les différentes infrastructures ne relèvent pas en général de la même autorité publique.

On pourrait utilement ici s'inspirer du modèle de **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, dont la vocation est précisément d'organiser une solidarité intermodes sur la base de ressources fiscales affectées. Établissement public administratif de l'État, l'AFITF intervient comme **financeur central des grandes infrastructures de transport, en complément des crédits budgétaires**, et assure la mise en cohérence des priorités nationales d'investissement. Elle est principalement alimentée par **des ressources issues du mode routier** — notamment une fraction de la TICPE, des redevances domaniales et des dividendes versés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes — affectées par la loi au financement de projets ferroviaires, fluviaux, portuaires ou de mobilités du quotidien.

Ainsi, dans le souci de développer les financements croisés, la commission recommande :

- d'une part, d'étudier un **renforcement** de l'AFITF, tant par le développement **de ses ressources** que par l'accroissement de ses interventions dans **le verdissement des infrastructures existantes**,
- d'autre part, d'examiner les possibilités d'extension du modèle de l'AFITF à d'autres types d'infrastructures, afin de développer les mécanismes de financements croisés entre infrastructures « grises » et infrastructures « vertes ».

PROPOSITION 7

Renforcer les moyens et les prérogatives de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et étendre le modèle des financements croisés entre les modes polluants et les infrastructures vertes. Cette solidarité intermodes est indispensable pour financer le réseau ferré et fluvial par les recettes du mode routier.

2.3. Les autres outils d'orientation des financements privés vers le verdissement des infrastructures

À côté du contrat de concession, d'autres dispositifs permettent aux pouvoirs publics d'orienter les flux de financements privés en direction du verdissement des infrastructures.

2.3.1. Promouvoir la technique de l'appel à manifestation d'intérêts (AMI) en vue de favoriser l'alignement des financements publics et privés

L'appel à manifestation d'intérêts (AMI) est un outil par lequel une autorité publique peut identifier, sans engagement contractuel immédiat, les projets, acteurs et solutions susceptibles de répondre à un objectif donné. Il facilite la coordination entre initiatives publiques et privées, éclaire la définition des politiques publiques et peut préparer la mise en place ultérieure de dispositifs d'accompagnement, de financement ou de sélection.

Son développement récent dans certains secteurs constitue un exemple de démarches bénéfiques à promouvoir pour coordonner les initiatives publiques et privées. On peut ainsi mentionner l'AMI de l'État sur les 55 sites industriels « *clés en main* »[36], celui des sites de futurs data centers organisé par EDF, ceux relatifs à l'organisation de certaines plateformes de décarbonation industrielle comme GOCO2[37] ou encore Rhône décarbonation[38].

Les AMI permettent ainsi d'aligner **des ressources publiques** (foncier, procédures, planification, raccordements, acceptabilité), et **des initiatives privées** (investisseurs, industriels, opérateurs), pour éviter que chacun avance isolément sur des projets incompatibles ou trop lents.

Dans cette perspective, la commission recommande **d'élargir le recours aux appels à manifestation d'intérêts à d'autres secteurs** structurants du verdissement des infrastructures. Cette démarche pourrait être systématisée dans des domaines tels que les mobilités décarbonées, la rénovation énergétique des bâtiments et des équipements publics, la gestion de l'eau et des déchets, les infrastructures numériques sobres ou encore les projets de production, de stockage et de distribution d'énergies renouvelables. Les AMI auraient vocation à porter, de manière ciblée, sur l'identification des sites, des besoins d'investissement, des solutions technologiques disponibles et des modèles de gouvernance envisageables, en amont de toute décision de financement ou de contractualisation.

---

36 Lancé en mai 2023, dans un contexte de sobriété foncière, ce dispositif vise à accélérer la mobilisation d'un foncier industriel de qualité, en identifiant et labellisant des sites à fort potentiel de développement industriel (pour plus d'informations, voir le site de la Direction générale des entreprises du ministère de l'économie).

37 GOCO$_2$ (Grand Ouest CO$_2$) est un projet de chaîne CCS (captage–transport–expédition vers stockage géologique) : capter du CO$_2$ sur des sites industriels, l'acheminer par canalisation vers un terminal (Montoir-de-Bretagne), puis l'envoyer vers des zones de stockage permanent.

38 Rhône décarbonation vise aussi une chaîne CO$_2$ complète le long de la vallée du Rhône : captage (notamment autour d'un grand site industriel), transport (en s'appuyant sur des infrastructures existantes converties), liquéfaction et chargement vers l'export/stockage depuis la zone de Fos.

PROPOSITION 8

Systématiser le recours aux Appels à Manifestation d'Intérêts (AMI) pour coordonner le foncier public avec les initiatives privées stratégiques. Cet outil permet d'aligner les acteurs sur des projets cohérents avant toute décision lourde de financement.

2.3.2. Mieux orienter les financements publics multilatéraux vers l'innovation et la prise de risque

Les critères d'intervention des financements publics multilatéraux pourraient être ajustés afin de mieux accompagner l'innovation, la prise de risque entrepreneuriale et le développement de projets d'infrastructures stratégiques contribuant à la transition écologique. En effet, malgré une diversification croissante des outils de financement public-privé – subventions, avances remboursables, prêts bonifiés, garanties ou instruments hybrides – **de nombreux projets demeurent insuffisamment financés en raison de leur profil de risque élevé**, de leur rentabilité différée ou de l'incertitude technologique qui les caractérise.

Dans ce contexte, les établissements financiers multilatéraux, et en particulier les banques de développement, pourraient jouer un rôle renforcé en mobilisant de manière ciblée ces différents instruments, notamment au moyen de garanties publiques spécifiques et de maturités de dettes longues, mieux adaptées aux horizons économiques et environnementaux de ces projets.

En effet, les financements multilatéraux, en particulier ceux de la Banque européenne d'investissement (BEI), jouent un rôle croissant dans le soutien à la transition écologique, la BEI s'étant explicitement positionnée comme une « ***banque du climat*** ». Pour autant, les modalités actuelles de ses interventions demeurent largement structurées par des **exigences élevées de maturité des projets, de prévisibilité des flux financiers et de maîtrise des risques**. Dans les faits, cette approche conduit à privilégier le financement de projets technologiquement éprouvés et économiquement sécurisés, **au détriment de projets industriels plus innovants**, plus risqués ou encore insuffisamment alignés avec les cadres d'évaluation économico-environnementaux existants. Si cette prudence est conforme à la mission et au cadre prudentiel d'une banque publique, elle interroge néanmoins la capacité des instruments financiers actuels à accompagner pleinement les transformations industrielles et technologiques de rupture nécessaires pour atteindre les objectifs de double transition écologique et productive.

Une évolution souhaitable impliquerait de dépasser **une approche historiquement centrée sur le financement de projets matures et faiblement risqués**, qui limite aujourd'hui la capacité de ces institutions à accompagner des innovations technologiques ou industrielles encore émergentes. Elle supposerait toutefois une clarification, voire **une redéfinition explicite des doctrines ou « *thèses* » d'intervention de ces établissements financiers et, le cas échéant, de leurs mandats statutaires**, afin d'assumer plus clairement un rôle de soutien à des **investissements jugés stratégiques, mais insuffisamment attractifs pour les capitaux privés** en l'absence d'un partage du risque avec la puissance publique.

Dans cette perspective, la mise en place de programmes d'investissement précisément orientés vers **certains secteurs prioritaires** – par exemple les infrastructures de décarbonation industrielle, les réseaux énergétiques, les technologies de rupture ou les solutions d'adaptation au changement climatique – permettrait de **concentrer l'effort public sur les projets présentant le plus fort impact environnemental et stratégique**. Pour les opérations les plus risquées, mais dont l'intérêt général est avéré, la garantie explicite de certains États pourrait également être mobilisée en tant que filet de sécurité, afin de sécuriser l'intervention des financeurs multilatéraux sans remettre en cause leur soutenabilité financière globale.

Enfin, afin de faciliter le montage et le bouclage des financements, il apparaît souhaitable d'harmoniser les pratiques et d'améliorer la lisibilité des exigences des établissements multilatéraux. **La production de documentations types**, communes ou convergentes, préciserait les attendus en matière de structuration financière, de critères environnementaux et de gestion des risques, et contribuerait à réduire la complexité et les délais des procédures. Une telle démarche renforcerait l'efficacité des partenariats public-privé et permettrait une mobilisation plus rapide des financements au service du verdissement des infrastructures.

PROPOSITION 9

Ajuster la doctrine d'intervention des prêteurs multilatéraux, en particulier de la Banque Européenne d'Investissement (BEI), vers une acceptation accrue du risque pour les technologies de rupture. La « *banque du climat* » doit dépasser le financement exclusif de projets matures pour soutenir les transformations industrielles risquées.

2.3.3. Mobiliser l'épargne citoyenne au service du verdissement des infrastructures

La mobilisation de l'épargne citoyenne devrait être érigée en priorité nationale afin de compléter durablement l'effort public en faveur de la transition écologique et du verdissement des infrastructures. Dans un contexte de **forte épargne des ménages en France**, caractérisé par un taux d'épargne structurellement élevé et par des encours financiers très importants[39], il apparaît nécessaire de créer des instruments permettant **d'orienter plus directement une part de cette épargne vers des projets d'intérêt général contribuant à la décarbonation**, à l'adaptation au changement climatique et à la souveraineté énergétique.

Les dispositifs actuellement disponibles, tels que le Livret de développement durable et solidaire, présentent en effet des limites : les produits d'épargne réglementée existants **ne permettent qu'un fléchage partiel et peu lisible vers des usages environnementaux**, tandis que les fonds labellisés ou les instruments de marché, bien qu'utiles, demeurent souvent complexes, exposés à des risques variables et inégalement accessibles au plus grand nombre.

Dans ce contexte, pourrait être étudiée la **mise en place d'un produit d'épargne, un « livret vert » grand public spécifiquement dédié au financement des infrastructures de transition**. Conçu sur un modèle simple et accessible, assorti d'avantages fiscaux ciblés, ce produit se distinguerait par un fléchage explicite des fonds vers des projets d'infrastructures identifiés, ainsi que par des exigences renforcées de traçabilité et de transparence. Les épargnants disposeraient ainsi d'une information claire sur l'usage de leur épargne et sur l'impact environnemental et territorial des projets financés, renforçant à la fois l'attractivité du produit et le sens donné à l'acte d'épargne. Une telle approche permettrait d'associer plus étroitement les citoyens au financement de la transition, d'accroître l'acceptabilité sociale des investissements nécessaires et de mobiliser des ressources privées de long terme au service des objectifs climatiques et industriels.

Cette proposition de la commission rejoint les préconisations du Conseil économique, social et environnemental, qui « *demande au Gouvernement de mobiliser l'épargne des ménages en utilisant davantage le Livret de déve-*

39 Taux d'épargne des ménages proche de 19% du revenu disponible brut, contre environ 15 % en moyenne dans la zone euro. Encours financiers de près de 6 600 milliards d'euros (patrimoine financier des ménages, réparti entre dépôts bancaires, titres et assurances-vie).

loppement durable et solidaire (LDDS) au service de l'adaptation des infrastructures et à créer un nouveau livret d'épargne sur un modèle proche de celui du LDDS, appuyé sur les banques ou la Caisse des Dépôts »[40].

PROPOSITION 10

Créer un Livret d'épargne verte grand public dédié au financement des infrastructures de transition avec une traçabilité rigoureuse des fonds. Si les dispositifs existants, tels que le Livret de développement durable et solidaire, contribuent déjà au financement de la transition, ils ne permettent qu'un fléchage partiel et peu lisible vers des infrastructures de transition identifiables. La mobilisation de l'épargne domestique est un levier majeur pour accroître l'acceptabilité sociale et la souveraineté financière.

2.3.4. Mettre l'outil fiscal au service du verdissement des infrastructures.

Par ailleurs, **l'outil fiscal constitue un instrument puissant pour orienter l'investissement** vers les secteurs les plus pertinents sur le plan environnemental, comme le souligne la note d'information du Parlement européen « *Encouraging clean investment: The role of tax incentives* »[41].

Ce ne sont pas les idées qui manquent : amortissement accéléré, « *super-déduction* » pour les actifs verts, crédits d'impôt d'investissement, climat ciblés, incitations fiscales pour les obligations vertes et les fonds d'infrastructures verts, etc. Dans le même esprit l'institut Bruegel a proposé, dans son rapport de 2021 *A Green Fiscal Pact: Climate Investment in Times of Budget Consolidation*[42], la mise en place d'un « *pacte fiscal vert* », consistant à instaurer une règle d'or verte permettant d'exclure du calcul des déficits budgétaires les investissements publics nets nécessaires à la transition climatique (énergies renouvelables, réseaux, ferroviaires, rénovation massive, adaptation). Cette proposition vise à lever les freins budgétaires à l'investissement climatique tout en préservant la soutenabilité des finances publiques par un encadrement strict des dépenses éligibles.

40 Conseil économique, social et environnemental, « Anticiper et prévenir les risques liés au changement climatique, pour les infrastructures », Avis, 13 janvier 2026.

41 Parlement européen, « Encouraging clean investment : The role of tax incentives », novembre 2025 : https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/779202/EPRS_ATA(2025)779202_EN.pdf.

42 Institut Bruegel, « A Green Fiscal Pact: Climate Investment in Times of Budget Consolidation », septembre 2021 : https://www.bruegel.org/sites/default/files/private/wp_attachments/PC-2021-18-0909.pdf.

La commission n'a pas examiné plus avant cette piste, dans un rapport déjà suffisamment vaste. Il lui est toutefois apparu nécessaire de recommander, d'une façon générale, de poursuivre le **renforcement des instruments fiscaux** au service de la transition écologique, et de veiller à leur **maintien sur une durée suffisante** pour que les secteurs industriels s'en emparent.

Les entreprises qui s'engagent véritablement dans la transition écologique doivent pouvoir être récompensées, par des incitations fiscales, ainsi d'ailleurs que par des bonus dans la commande publique, et, plus largement, par une reconnaissance accrue de leur contribution à l'intérêt général.

PARTIE III

3. Pour un dialogue environnemental apaisé, préalable au succès des projets d'infrastructures

À titre préliminaire, on observera que le Conseil économique, social et environnemental (CESE) vient de publier en septembre 2025 un rapport spécifiquement dédié à la question de « *La participation du public aux décisions impactant l'environnement* »[43].

Ce document très complet repose sur des analyses approfondies et comporte de nombreuses propositions très pertinentes. La commission adhère à la plupart des constats et recommandations du rapport du CESE, lesquels rejoignent largement ses propres propositions, et auquel elle renvoie sans hésiter pour davantage de précisions.

3.1. État des lieux : une montée de la contestation sociale des projets d'infrastructures malgré l'existence de procédures participatives

3.1.1. La diversité des procédures participatives

Le droit des procédures participatives est très fourni, voire complexe pour les non-initiés. La commission renvoie sur ce point au panorama très complet qui figure dans le rapport précité du CESE.

Parmi ces procédures figurent, en particulier, la saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP)44, l'enquête publique[45], ou encore la concertation préalable dans une procédure d'autorisation environnementale[46]. De façon plus optionnelle, ces processus peuvent également prendre la forme de référendums locaux au niveau de chaque collectivité territoriale, avec une portée décisionnelle[47] ou simplement consultative, même si ceux-ci restent exceptionnels en pratique. Par ailleurs, le recours à un garant, l'adossement à l'étude d'impact et la publicité des réponses aux

43 Conseil économique, social et environnemental, « La participation du public aux décisions impactant l'environnement », Avis, septembre 2025.

44 Art. L.121-8 s du code de l'environnement.

45 Art. L.123-1 s.

46 Art. L.123-19-2.

47 Conformément à l'article 72 de la Constitution tel que modifié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et à l'article LO.1112-1 du CGCT.

contributions renforcent la traçabilité du dialogue. Ces différents outils peuvent d'ailleurs être combinés au sein d'une même séquence de participation.

Ces instruments ont tous leurs propres justifications, obéissant à des logiques et temporalités distinctes – information, recueil des observations, coproduction de solutions, réexamen d'options. Même si certains efforts peuvent être faits pour simplifier et mieux articuler ces procédures (voir propositions ci-dessous), **il n'est guère envisageable de supprimer purement et simplement cette complexité des procédures participatives**, qui constitue donc une donnée de départ.

3.1.2. La montée de la contestation sociale

Pour autant, on observe une **montée de la contestation sociale à l'égard de certains projets d'infrastructures**, se traduisant par une multiplication et même une systématisation des contentieux. Ce constat s'illustre bien par la série de litiges entourant le déploiement des compteurs Linky ou, plus généralement, pour tous les grands projets de transport des vingt dernières années ainsi que tous les projets d'éoliens terrestres. **On a l'impression d'être passé en vingt ans d'une *acceptation de principe* des projets « *sauf exception* » à un *rejet de principe* de tout projet**, y compris lorsqu'il s'agit de projets d'infrastructures publiques dont l'utilité n'est guère contestable (ex. : réseau d'électricité). Les porteurs de projets publics rencontrent désormais autant de difficultés à faire accepter leurs projets que les porteurs de projet privés. Paradoxalement, certains projets 100 % privés peuvent être mieux acceptés (ex. : déploiement de la fibre), que des projets d'initiative publique (ex. : réseaux électriques).

De Notre-Dame-des-Landes (abandon de l'aéroport en 2018) au barrage de Sivens (2014) jusqu'à l'autoroute A69 (Toulouse–Castres), les conflits conjuguent recours juridictionnels, actions de terrain et désobéissance civile. Des projets énergétiques structurants ont également été contestés (éolien terrestre et en mer, liaisons électriques, centre industriel de stockage géologique de Bure), sur fond de défiance envers les institutions.

La conflictualité ne porte plus seulement sur l'impact local, mais concerne la trajectoire d'aménagement, l'impact sur la faune et la flore ou encore la répartition des coûts et bénéfices. Plus fondamentalement, elle interroge **la qualité et la légitimité de la décision publique**.

POINT DE TERMINOLOGIE : ACCEPTATION SOCIALE ET ACCEPTABILITÉ SOCIALE

→**L'acceptation sociale** désigne un « *processus par lequel un groupe social admet la présence d'usages, de pratiques, d'infrastructures, de réglementations, de législations, voire de restrictions et de toutes formes de modifications de son espace de vie (…)* »[48]. Elle repose sur l'existence d'un certain consensus du public, et non pas bien entendu d'une unanimité impossible à attendre.

→**L'acceptabilité sociale** désigne pour sa part « *l'enjeu de réception par les personnes ou groupes concernés des mesures de politiques publiques, des innovations sociotechniques ou des projets territoriaux, lors de leur déploiement puis tout au long de leur cycle de vie, et susceptibles de donner lieu à des conflits et controverses ainsi qu'à des processus de discussion et d'adaptation (…)* »[49]. Le discours autour de « l'acceptabilité » sociale est parfois dénoncé comme un moyen de gouverner et dépolitiser les résistances sociales, face à une montée des clivages politiques et des radicalisations des contestations (par exemple, les ZAD). L'acceptabilité ne serait que le fruit de stratégies visant à générer du consentement, souvent via des incitations financières ou d'habiles stratégies issues des sciences comportementales.

L'acceptabilité s'apparente donc à un processus politique ou juridique visant à éviter des conflits, tandis que ***l'acceptation*** renvoie à une situation stabilisée. La première ne conduira pas nécessairement à la seconde.

3.2. La participation du public : une condition de réussite des projets et une exigence constitutionnelle

3.2.1. Une condition de réussite des projets

En premier lieu, il n'y a aucun doute sur le fait que les procédures de participation sont utiles au succès même des projets d'infrastructures.

48 Laslaz L., 2012, « acceptation sociale », in Gérardot M.et Prévélakis C. (dir.), Dictionnaire des conflits, Atlande, Références, coll. « clefs concours », p. 13-14.

49 R. Barbier, A. Jobert, « Acceptabilité », in G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart (2ème édition). GIS Démocratie et Participation, 2023.

L'acceptation sociale est en effet un **élément clé de la réussite d'un projet d'infrastructure, qui doit être au service des citoyens, tout en s'intégrant dans leur paysage**. Par définition, toute infrastructure affecte le paysage, l'environnement, ce n'est donc que parce qu'elle est suffisamment utile aux yeux de la population qu'elle peut être acceptée. Comme l'a montré une enquête internationale, **90 % des répondants considèrent le soutien des riverains comme essentiel**[50].

Ainsi, la concertation est d'abord une **exigence pratique**, qui vient des acteurs économiques eux-mêmes. Certes, les oppositions sont inévitables, ne serait-ce que par le syndrome NIMBY (*Not In My Back Yard* ou « *pas dans mon jardin* »), à savoir l'attitude qui consiste à approuver un projet pourvu qu'il se fasse ailleurs. En France, on peut citer plus récemment l'étude réalisée par Altermind pour Vauban Infrastructures Partners (visée ci-dessus) qui renvoie à la notion de « *Social licence to operate* », qui repose sur l'idée d'un pacte ou contrat social. En pratique, l'adhésion locale conditionne donc la viabilité des projets. Elle suppose une information accessible, des échanges structurés et des engagements vérifiables dès les premières étapes, de manière à créer un climat de confiance.

D'ailleurs, les processus participatifs ont **un impact notable sur les projets d'infrastructures : 60% des projets sont modifiés à la suite d'une procédure de concertation guidée sous l'égide de la CNDP**. Ces échanges permettent aux maîtres d'ouvrage d'adapter leurs projets en tenant compte des préoccupations des populations environnantes. Au-delà des adaptations de tracé, les bilans de la CNDP mentionnent des engagements complémentaires (mesures d'évitement, réduction, compensation, phasage, protections acoustiques, dispositifs de suivi) qui améliorent l'acceptabilité et la performance environnementale.

Par ailleurs, le **financement participatif** dans les énergies renouvelables connaît un essor impressionnant en France, avec une participation à hauteur d'un milliard d'euros collectés à travers l'ensemble du financement participatif, **dont 96 millions dédiés aux projets environnementaux et énergétiques**[51]. Les professionnels du milieu constatent une forte demande des acteurs et individus locaux, attirés par la possibilité de soutenir des projets de proximité tout en obtenant des rendements intéressants.

---

50 Altermind & Vauban, « Social license to operate; social license to invest », 2022 : Enquête réalisée auprès d'un échantillon représentatif de 10 000 citoyens (2 000 par pays en France, Allemagne, Espagne, Suède et aux États-Unis).

51 Ibid.

Cette dynamique favorise un ancrage territorial de la valeur : les plateformes EnR associent riverains et collectivités, orientent l'épargne locale vers des projets de proximité et imposent des garanties de transparence (reporting, gouvernance).

3.2.2. La participation, une exigence constitutionnelle

La concertation est aussi une **exigence juridique**. La participation du public est un **droit à valeur constitutionnelle, consacré à l'article 7 de la Charte de l'environnement**[52]. Elle est en outre ancrée dans des normes internationales, en particulier la Convention d'Aarhus, qui impose une participation « *précoce et effective* » lorsque toutes les options sont encore ouvertes. Cette exigence est mise en œuvre par la loi et précisée par la jurisprudence. Ainsi, le Conseil constitutionnel a, à plusieurs reprises, censuré des dispositifs insuffisants au regard de l'article 7 de la Charte de l'environnement[53].

Le Conseil d'État, pour sa part, dans sa décision d'Assemblée *Association citoyenne* « *Pour Occitanie Pays Catalan* » du 19 juillet 2017, a précisé les modalités de mise en œuvre de la concertation prévue par l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration en des termes qui s'apparentent à une forme de « ***lignes directrices pour une concertation réussie*** » : « *L'autorité administrative doit notamment mettre à disposition des personnes concernées* ***une information claire et suffisante*** *sur l'objet de la consultation et ses modalités afin de leur permettre de donner utilement leur opinion, leur l****aisser un délai raisonnable*** *pour y participer et veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. La régularité de la consultation implique également, d'une part, que la* ***définition du périmètre du public consulté soit pertinente*** *au regard de son objet, et, d'autre part, qu'afin d'assurer sa sincérité, l'autorité administrative prenne, en fonction de cet objet et du périmètre du public consulté, toute mesure relative à son organisation de nature à* ***empêcher que son résultat***

52 L'article 7 prévoit que : « *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* ».

53 Par exemples :
- Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, Association France Nature Environnement et autres — Censure de l'article L. 120-1 du code de l'environnement (version alors en vigueur) au motif qu'il limitait la participation du public aux seules décisions réglementaires de l'État et privait ainsi d'une garantie légale l'exigence constitutionnelle de l'article ;
- Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, M. Antoine de M. — Censure des articles L. 341-3 (classement) et L. 341-13 (déclassement) du code de l'environnement, faute de modalités légales assurant la participation du public à ces décisions ayant une incidence sur l'environnement ;
- Décision n° 2021-891 QPC du 19 mars 2021, Association Générations futures et autres — Censure du III de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime relatif aux « chartes d'engagements » pesticides, au motif que le législateur n'avait pas prévu une véritable participation de « toute personne » au sens de l'article 7.

soit vicié par des avis multiples *émanant d'une même personne ou par des avis émis par des personnes extérieures au périmètre délimité. Il incombe enfin à l'autorité administrative de veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle a elle-même fixées* ».

3.3. Les mauvaises pratiques autour de la concertation

Les procédures participatives sont indispensables pour garantir la transparence et la légitimité des projets. Mais ces procédures n'ont pas été conçues **dans le but d'aboutir obligatoirement à la validation** d'un projet préétabli et figé : les processus participatifs s'inscrivent d'abord dans le cadre de la mise en œuvre d'un droit fondamental dans une démocratie : **le droit à la participation**, garanti par la Charte de l'environnement et la Convention d'Aarhus. Elles ne devraient pas être considérées comme des outils de validation des projets d'infrastructures.

D'ailleurs, les retours d'expérience démontrent plutôt, lorsqu'elles sont conçues comme de simples formalités procédurales visant à enregistrer le consentement, que ces procédures ne suffisent pas à désamorcer les oppositions – voire qu'elles les cristallisent par un sentiment d'impuissance.

3.3.1. Le manque de culture du dialogue

Du point de vue des décideurs politiques et économiques, la participation n'est pas suffisamment perçue comme un droit démocratique, mais trop souvent comme un instrument de gestion des conflits. En témoigne l'existence de propositions visant à supprimer la CNDP, ou à en limiter le champ d'intervention, la Commission étant jugée par certains comme inutile ou comme une source de délais supplémentaires. Traiter le débat public comme une formalité administrative plutôt que comme un droit nourrit la défiance et appauvrit la décision.

Du point de vue du grand public, la participation est parfois perçue à tort comme une forme de codécision alors qu'elle constitue surtout un moyen d'éclairer la décision publique. À l'issue d'un débat public, même si la majorité des arguments exprimés s'oppose au projet, le responsable reste libre de sa décision, ce qui peut entraîner une déception du public. En réalité, **une concertation ne saurait être une codécision** : pour s'en convaincre, il suffit de relever la diversité et les contradictions des opinions émises à l'occasion de ces procédures.

Des expériences, comme celle de Notre-Dame-des-Landes, soulignent **les limites des consultations publiques pour résoudre des crises, ainsi que les contraintes liées au cadre restrictif qui freine le recours aux votations locales**.

3.3.2. Des modalités de concertation parfois mal adaptées

D'abord vient la **question du délai** : la CNDP observe que les porteurs de projet la saisissent souvent **trop tard** par rapport à la maturité des projets. Il s'agirait de pouvoir discuter en amont de **l'opportunité** même du projet, comparativement aux **solutions alternatives**. Or, les consultations restent trop souvent organisées à ce stade avancé, bien après la phase de conception des projets, qui n'auront été élaborés que du seul point de vue des ingénieurs, au regard de leurs qualités techniques. **C'est dès le début du processus** qu'il convient d'intégrer les dimensions environnementales et les avis des populations locales. Une saisine précoce permet d'examiner les variantes et d'intégrer les enjeux environnementaux au cadrage ; elle réduit les risques contentieux et les coûts de corrections tardives.

Ensuite, les porteurs de projet appréhendent mal **le contexte local**, c'est-à-dire l'impact patrimonial, économique et culturel des projets, notamment linéaires. Ils ne prennent pas suffisamment en compte leur dimension territoriale ou l'intérêt local, se concentrant parfois uniquement sur les objectifs nationaux ou urbains des projets. En particulier, force est de constater que les projets énergétiques se développent essentiellement dans les espaces ruraux, dont la faible densité est un atout, tandis que la majorité de la consommation énergétique concerne les grandes zones urbaines. C'est la même chose pour les infrastructures linéaires : si elles servent majoritairement aux habitants des villes, elles affectent en majorité des espaces ruraux. Une lecture territoriale co-produite (patrimoine, activités, usages) est indispensable, surtout pour les projets linéaires qui affectent durablement les espaces ruraux.

Enfin, l'argument de la protection du **climat** l'emporte trop fréquemment sur les préoccupations relatives à la **biodiversité**. Force est de constater l'absence **de critères de pondération permettant de hiérarchiser ces deux grands objectifs environnementaux**. Or, aujourd'hui ce sont les impacts négatifs sur la biodiversité qui représentent l'un des principaux freins aux projets d'infrastructures.

3.4. Recommandations : apaiser le dialogue environnemental

3.4.1. Passer d'une culture de confrontation à une culture de dialogue environnemental

Il convient de passer d'une culture de la confrontation à une culture du dialogue. La réussite du verdissement des infrastructures dépend autant de la qualité technique des projets que de la capacité des acteurs à dialoguer et à construire ensemble. En France, la tradition de la confrontation prévaut trop souvent, que ce soit dans la vie politique, sociale ou environnementale. À l'image de l'évolution des relations sociales au sein des entreprises – passées de la conflictualité à la négociation grâce à **l'institutionnalisation du dialogue** (comités d'entreprise, délégués syndicaux, etc.) – il est temps d'opérer un changement similaire dans le domaine environnemental.

Ce passage à une culture du dialogue suppose une évolution profonde des mentalités, **tant du côté des porteurs de projet que des associations environnementales**.

En premier lieu, certains porteurs de projet doivent évoluer afin de sortir de la culture de l'entre-soi technique : souvent issus de formations d'ingénieurs, certains d'entre eux conçoivent encore trop fréquemment la concertation comme une formalité administrative, un simple « *passage obligé* » visant à obtenir l'adhésion du public sans réelle ouverture à la modification du projet. Il est essentiel de reconnaître que la concertation doit être un processus d'écoute active, susceptible de conduire à des ajustements substantiels. **Plus globalement, ils doivent dépasser la méfiance vis-à-vis des associations.** Les entreprises et maîtres d'ouvrage perçoivent parfois les associations environnementales comme des opposants systématiques, voire des ennemis. Cette vision alimente la défiance et le blocage. Il convient de reconnaître la diversité des associations et de distinguer les démarches constructives des postures extrêmes.

En second lieu, et symétriquement, il serait souhaitable de faire évoluer la posture de certaines associations environnementales, dont certaines approches sont parfois **très radicales**, ce qui peut nuire au dialogue. Il convient à cet égard de **responsabiliser pleinement l'ensemble des acteurs**. En pratique, si la violence organisée n'est certes pas formellement recommandée par les associations, **des actes violents** peuvent survenir en marge de mobilisations lorsqu'une logique de confrontation l'emporte sur le dialogue. **Le cercle vicieux de la radicalité est dangereux :** en retour, il renforce la stigmatisation des militants et légitime le refus du dialogue du

côté des porteurs de projet. Il revient aux militants et aux associations responsables de privilégier la voie du dialogue et d'écarter tout radicalisme susceptible d'affaiblir la dynamique collective des transitions nécessaires et l'acceptabilité des projets.

La commission souligne par ailleurs l'inquiétude croissante que suscite la criminalisation de certains militants environnementaux[54], dont l'action, même lorsqu'elle est contestée, s'inscrit dans l'expression d'un engagement civique. **Elle appelle à un apaisement du dialogue environnemental,** fondé sur la proportionnalité des réponses publiques, le respect des libertés fondamentales et la reconnaissance de la légitimité du débat démocratique sur la transition écologique.

3.4.2. Mieux éduquer et former au dialogue environnemental

On ne change pas les mentalités par décret. L'émergence d'une culture du dialogue, que la commission appelle de ses vœux, sera le fruit de multiples initiatives convergentes et prendra donc du temps. Elle passera en particulier par des actions de formation.

La formation est d'ailleurs une exigence constitutionnelle, inscrite à l'article 8 de la Charte de l'environnement, selon lequel : « *L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.* »

Ces actions devraient concerner l'ensemble des parties prenantes, comme le relève le rapport précité du CESE de septembre 2025.

D'une part, il s'agit de mieux former les décideurs économiques et administratifs au dialogue environnemental. Les écoles d'ingénieurs et de commerce devraient systématiquement inclure, dans leurs cursus de formation initiale comme continues, des modules dédiés à la concertation, à la médiation et à la gestion des parties prenantes. La Conférence des grandes écoles (CGE), qui fédère la majorité des grandes écoles (ingénieurs, commerce, sciences politiques, etc.), devrait être sensibilisée à ce sujet. Il en va de même du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Les modules devraient évoquer les principes fondamentaux de la participation citoyenne et de la démocratie participative. Ils pourraient également comporter des mises en situation et jeux de rôle, pour lesquels on pourrait d'ailleurs imaginer que plusieurs écoles travaillent ensemble et

54 Voir par exemple l'analyse de Amnesty International sur la « répression des défenseur·es de l'environnement et du climat en France », ***in*** Amnesty International, « Attaqué.es pour avoir défendu la planète », 3 juillet 2025 : le rapport montre comment des manifestants pacifiques – notamment des opposants à l'A69 ayant grimpé dans des arbres pour empêcher des travaux – ont été condamnés à des amendes ou poursuivis pour « outrage » ou « entrave à travaux d'utilité publique ».

construisent des projets communs. L'objectif est de former des professionnels capables de comprendre et d'intégrer les attentes sociétales dès la conception des projets.

D'autre part, il convient de mieux informer et sensibiliser les responsables associatifs sur les procédures participatives. Ces derniers n'ont pas toujours connaissance des modalités procédurales. Il serait utile de proposer des formations sur les mécanismes de dialogue, la négociation et la médiation pour renforcer la capacité des associations à participer efficacement aux processus de concertation.

En instituant une culture du dialogue, en formant les acteurs, en créant des instances pérennes et en garantissant la transparence, il est possible d'inverser le cercle vicieux actuel et d'instaurer un cercle vertueux où chacun trouve sa place dans la co-construction des infrastructures de demain. Cette démarche, ambitieuse, mais indispensable, conditionne la réussite de la transition écologique et la légitimité des choix publics en matière d'aménagement du territoire.

PROPOSITION 11

Mieux éduquer et former au dialogue environnemental les décideurs économiques et administratifs ainsi que les responsables associatifs. Cela doit passer par l'intégration systématique de modules obligatoires dans les cursus des grandes écoles et CNFPT. L'objectif est de donner aux ingénieurs et cadres territoriaux une culture de la démocratie participative dès la conception des projets.

3.4.3. Accompagner les porteurs de projet et le public par la création d'une « Mission d'appui à la participation du public »

Le rapport précité du CESE relève que les porteurs de projet se heurtent souvent au début des procédures à de nombreux problèmes : « *complexité et manque de lisibilité de la réglementation, anticipation des enjeux environnementaux et sociaux, organisation du dialogue avec le public, gestion des délais et des coûts, absence de vision globale des exigences administratives* »[55]. Il observe également que le dispositif de concertation « *peut se*

55 Conseil économique, social et environnemental, « La participation du public aux décisions impactant l'environnement », Avis, septembre 2025, p. 60.

révéler complexe pour le public », qui éprouve des difficultés à se situer dans les procédures et à obtenir des informations précises et fiables sur les projets.

La commission partage largement ces constats, maintes fois mentionnés lors des auditions. Les acteurs sont souvent démunis face à la complexité du droit des procédures consultatives. L'absence **d'accompagnement** des acteurs nourrit la cristallisation de la méfiance, dans des situations de « *face à face* ». Ces difficultés renforcent, d'un côté, le sentiment de lourdeur des procédures, pour les porteurs de projet, et de l'autre côté, l'impression d'inutilité de la participation, pour le public.

Sur ce point, la commission fait largement siennes les préconisations du rapport du CESE, en particulier :

- l'appel à une assistance plus systématique aux porteurs de projet de la part des chambres consulaires, des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN),
- le développement des phases dites de « cadrage préalable », qui permettent aux porteurs de projet d'optimiser le contenu des études d'impact, avant même leur lancement, avec l'appui de l'autorité compétente en matière d'évaluation environnementale (notamment la Mission régionale d'autorité environnementale – MRAE),
- la création d'un site public pour chaque projet, dans lequel toutes les évolutions du projet et tous les documents utiles seraient déposés au fil de l'eau, pour permettre aux participants de se situer à tout moment dans le processus participatif.

La commission propose en outre de créer une « ***Mission d'appui à la participation du public*** » (MAPP), afin d'accompagner les porteurs de projets, qu'il s'agisse des collectivités ou des opérateurs, dans les procédures de participation du public.

Celle-ci pourrait s'inspirer de **la Mission d'appui au financement des infrastructures** (dite « *Fin Infra* »), service à compétence nationale rattaché au ministère de l'Économie, qui conseille et accompagne désormais les acheteurs publics pour tous les montages complexes d'infrastructure : marchés publics classiques, PPP, concessions, sociétés de projet.

La Mission d'appui à la participation du public jouerait un rôle utile **d'interlocuteur privilégié des opérateurs** dans ce domaine, chargé de leur accompagnement technique, juridique et méthodologique. Actuellement, aucun organisme n'exerce un rôle comparable. Certes, les directions régionales (DREAL) au niveau local, ou encore le Commissariat général au déve-

loppement durable et la Commission nationale du débat public, à l'échelle nationale, peuvent utilement apporter leur appui aux opérateurs. Mais **aucun service n'a une mission spécifiquement dédiée à cet accompagnement approfondi**, ni la structuration d'un appui méthodologique et opérationnel sur l'ensemble des procédures de participation, de la conception jusqu'à la restitution. Une autre solution envisageable serait d'élargir les compétences de la CNDP pour lui confier cette mission. Mais la CNDP est surtout l'autorité pour les projets majeurs, alors que la MAPP interviendrait sur tous types de procédures, et elle supervise elle-même des débats publics, alors que la MAPP n'aurait qu'une mission de conseil.

La Mission d'appui pourrait, du point de vue administratif, être rattachée à différents organismes. À l'instar de Fin Infra, rattachée à Bercy, elle pourrait être un service national au sein du **ministère de la Transition écologique** (par exemple au sein du Commissariat général au développement durable). Elle pourrait également trouver sa place au sein de la **Commission nationale du débat public**.

Ce service serait notamment chargé de :

- Conseiller les porteurs de projets (publics ou privés) sur le choix, la planification et la bonne application des procédures ;
- Fournir des outils, modèles, guides, capitalisations des retours d'expérience ;
- Proposer ou mettre à disposition des « facilitateurs » ou médiateurs référencés indépendants dans les projets complexes ;
- Former les acteurs et animer le réseau des praticiens de la participation.

PROPOSITION 12

Créer une Mission d'appui à la participation du public (MAPP), service national sur le modèle de « Fin Infra » (Mission d'appui au financement des infrastructures, au ministère de l'Économie), pour conseiller les porteurs de projets sur l'ingénierie du dialogue. Cette mission apporterait un soutien méthodologique indispensable pour sécuriser les phases de concertation les plus complexes.

3.4.4. Refonder le cadre institutionnel du dialogue environnemental

3.4.4.1. Conforter le rôle et l'autorité de la Commission nationale du débat public

La commission fait ici largement siennes les recommandations du rapport précité, notamment la possibilité pour le CESE de saisir la CNDP.

Les faux débats autour de la CNDP illustrent bien les malentendus autour de l'exigence de participation du public. Un projet de décret a envisagé d'exclure les grands projets industriels du champ de la CNDP[56]. En mars 2025 le Conseil d'État a rendu un avis défavorable, estimant que cette réforme portait atteinte au droit de participation garanti par la Constitution et, par suite, relevait du législateur. Le Gouvernement a tenté de réintroduire la mesure dans le projet de loi de simplification de la vie économique, sans pour autant être suivi par le Parlement. La constitutionnalité d'une telle disposition serait d'ailleurs discutable au regard du principe constitutionnel de participation du public, voire **du principe de non-régression**[57].

L'intervention de la CNDP permet à la fois de mettre en œuvre une exigence constitutionnelle, consacrée à l'article 7 de la Charte de l'environnement, et de répondre à une nécessité pratique, la concertation étant une condition de réussite des projets.

Le débat sur le **délai des procédures participatives** doit également être relativisé. Bien que le processus participatif puisse sembler long pour les porteurs de projets, il demeure strictement encadré par la loi. En réalité, la part du débat public (quelques mois) dans la durée totale des projets (5 à 15 ans) demeure faible. L'enjeu est **l'anticipation et la continuité du dialogue**, non sa suppression. Supprimer le recours à la CNDP pour les projets industriels, comme le proposent certains, serait inefficace.

Il convient de conforter cette institution, qui est appelée à jouer un rôle majeur dans l'apaisement du dialogue environnemental. Une des voies possibles consisterait notamment à élargir ses missions pour lui confier un rôle dans l'accompagnement technique, juridique et méthodologique de

56 Un projet de décret, mis en consultation publique du 4 au 27 décembre 2024, proposait de supprimer la « ligne 10 – équipements industriels » du tableau de l'article R. 121-2 du code de l'environnement, afin d'exclure ces projets de la saisine (obligatoire ou facultative) de la CNDP. Cette consultation (4 173 contributions) faisait suite aux annonces gouvernementales de recentrer la CNDP sur les « très grands projets ».

57 Le principe de non-régression possède a *minima* une valeur législative puisqu'il est consacré par l'article L.110-1 du code de l'environnement. De solides raisons permettent de penser qu'il a également une valeur constitutionnelle. Voir Y. Aguila, W. Hebert et L. Rollini, « Pour une consécration constitutionnelle du principe de non-régression » : JCP G 2020, acte 1275.

l'ensemble des porteurs de projets (et non pas seulement des projets majeurs), en y logeant une **Mission d'appui à la participation du public** (voir proposition précédente).

PROPOSITION 13

Conforter l'autorité et les prérogatives de la Commission nationale du débat public (CNDP), en garantissant son indépendance et son champ d'action et en ouvrant au Conseil économique, social et environnemental un droit de saisine directe. Il s'agit de protéger le droit à la participation, exigence constitutionnelle, contre toute tentation de régression législative sous couvert de simplification.

3.4.4.2. Lancer une réforme ambitieuse pour consolider les instances locales du dialogue environnemental

Le paysage des instances locales dédiées au dialogue environnemental paraît fragmenté :

- **au niveau du département**, avec une multiplicité de commissions départementales sectorielles, présidées : commissions départementales de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS), ou encore conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) ;
- **et au niveau de la région**, avec les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), les Missions régionales d'autorité environnementale (MRAE), ainsi que, depuis 2023, les conférences des parties (COP) régionales.

Certes, des retouches ponctuelles pour mieux articuler ces différentes instances pourraient être envisagées : le rapport précité du CESE formule plusieurs recommandations utiles à cet égard. Toutefois, plus fondamentalement, **ces mécanismes restent limités, parfois contestés et dépourvus de moyens**.

Le temps paraît venu de lancer **une réforme plus ambitieuse visant à consolider et restructurer les instances de dialogue environnemental à l'échelle locale**.

L'exemple du dialogue *social* pourrait constituer une source d'inspiration. Le droit du travail français a en effet bâti, par étapes législatives successives, un cadre robuste pour la régulation des relations collectives : création des comités d'entreprise dès 1945, devenus comités économiques et sociaux, institution des délégués syndicaux, travailleurs protégés, commission paritaire, et dispositifs de médiation spécifiques pour la résolution des conflits (médiation obligatoire, inspecteurs du travail). Ces instances et statuts ont permis **d'éviter que le rapport de force ne dégénère, en offrant des espaces de représentation, d'alerte, de négociation collective et de sortie amiable des crises**.

En revanche, en matière environnementale, le dialogue reste plus fragmentaire et souvent ponctuel. Les instances ne disposent pas des moyens comparables à ceux du dialogue social (formation, protection, statut des représentants, rôle dans la négociation ou la médiation).

Par analogie avec la notion de « *partenaires sociaux* », **l'emploi du terme « *partenaires environnementaux* »** marquerait d'ailleurs la montée en puissance des notions de « *parties prenantes* » et de gouvernance environnementale.

Plusieurs solutions sont concevables pour une telle réforme, la commission n'ayant pas jugé nécessaire de trancher à ce stade.

Les questions pourraient porter sur le type d'organismes (création d'instances nouvelles ou regroupement de certaines des commissions consultatives), le périmètre de leur compétence ou encore leur composition (limitée ou élargie à l'ensemble des parties prenantes).

Une piste pourrait ainsi consister à **décliner au niveau local le modèle du Conseil national de la transition écologique (CNTE)**. Rappelons que le CNTE est une instance consultative placée auprès du gouvernement, rassemblant représentants de l'État, collectivités, syndicats, entreprises, associations et experts, chargés de donner des avis sur les grandes orientations et projets relatifs à la transition écologique et au développement durable en France. On pourrait ainsi imaginer la création de **conseils départementaux et conseils régionaux de la transition écologique**.

De même, le modèle d'Acclima Terra en Nouvelle-Aquitaine (voir encadré), qui joue un rôle de « *tiers de confiance* » pour les questions climatiques, pourrait être généralisé à l'ensemble des régions. Ce tiers de confiance aurait pour mission de préparer les débats, d'assurer la médiation en cas de blocage et de veiller à la prise en compte effective des contributions de toutes les parties.

La commission a également noté avec intérêt la **proposition de « *groupement momentané d'enquêtes* »** issue du rapport Tuot de 2013[58]. Le rapport proposait pour certains projets exceptionnels « *une procédure renforcée d'information et de participation du public* ». Cette procédure « *permettrait la constitution d'un « groupement momentané d'enquête* », réunissant l'ensemble des parties prenantes, qui disposerait du pouvoir de demander des expertises et de formuler un avis dont l'autorité qui délivre la décision doit tenir compte » (voir en annexe la proposition de texte issue du rapport Tuot). En 2016, cette idée a été reprise par la **proposition de loi Le Roux** « *portant adaptation du code minier au droit de l'environnement* » (n° 4251, 2016), qui retenait la possibilité de créer un **« *groupement participatif d'information et de concertation* »**, chargé de mettre en œuvre une **procédure renforcée d'information et de concertation du public.**

La commission n'a pas disposé du temps nécessaire, dans le cadre du présent rapport déjà bien chargé, pour explorer ces différentes pistes et n'a donc pas souhaité trancher entre ces solutions.

Il lui paraît toutefois nécessaire de lancer une réflexion approfondie **pour une réforme ambitieuse des instances de dialogue environnemental**. En créant ce cadre institutionnel pérenne du dialogue environnemental, la France se doterait d'instances dédiées, dotées de moyens et de droits, à la hauteur des enjeux environnementaux et démocratiques contemporains, et romprait avec une culture de la confrontation systématique. Ce dispositif permettrait d'avancer vers une culture partagée du compromis, de la médiation et de la décision collective.

L'EXEMPLE DE *ACCLIMATERRA* EN NOUVELLE-AQUITAINE

Instance scientifique régionale indépendante (présidée par un collège d'experts), AcclimaTerra sert de tiers de confiance entre scientifiques, élus, services de l'État et citoyens.

Fonctions : synthèses scientifiques territorialisées ; mise à disposition d'indicateurs ; animation d'ateliers ouverts ; réponses argumentées aux contributions ; suivi public des engagements.

Intérêt pour les infrastructures : éclairer les arbitrages (climat/biodiversité), outiller la médiation, objectiver les compensations et informer sur les retombées locales.

58 Rapport du groupe de travail sur la réforme du code minier présidé par le conseiller d'État Thierry Tuot.

PROPOSITION 14

Lancer une réforme ambitieuse des institutions locales du dialogue environnemental, qui paraissent aujourd'hui fragmentées et dépourvues de moyens. Par analogie, en matière sociale, la France a su créer des instances de dialogue permanentes qui permettent d'éviter que le rapport de force ne dégénère. Cette réforme pourrait passer notamment par la création de conseils régionaux et départementaux de la transition écologique, instances territoriales multipartites qui seraient la déclinaison au niveau local du modèle du Conseil national de la transition écologique.

3.4.5. Améliorer les procédures de concertation du public

Certaines améliorations sont d'ordre purement procédural, d'autres touchent au fond. À cet égard, plusieurs pistes peuvent être considérées.

La première serait d'instaurer une **continuité procédurale** entre les instances participatives dans le domaine environnemental, par le biais d'un **dossier unique « *vivant* » partagé** entre CNDP, autorités environnementales et enquête publique. Ce dossier unique permettrait de conserver l'historique des réponses et engagements, dans des documents accessibles et consultables. Il s'agit de favoriser **l'interconnexion entre les procédures**, et notamment des dossiers constitués par les porteurs de projet, pour **supprimer les discontinuités** entre les différents mécanismes de participation, en particulier entre la CNDP et les autorités environnementales. En créant une continuité, **par une organisation plus fluide**, plusieurs mois pourraient être gagnés et mieux utilisés au profit de l'élaboration des projets.

Dans une conception plus ambitieuse, on aurait pu imaginer des solutions de rapprochement entre ces institutions, voire de création d'un **acteur unique expert de la participation**. L'option d'une entité unique (plutôt que d'un processus fluidifié) serait néanmoins délicate, chaque acteur ayant son champ de compétence et ses propres procédures.

Une autre piste de réflexion doit également être envisagée : une **meilleure définition du moment de la concertation**, pour que celle-ci intervienne plus tôt dans le processus. Selon les termes mêmes de la Convention d'Aarhus, la concertation doit intervenir de façon précoce, lorsque toutes les options sont encore envisageables. Or, en pratique, cette exigence n'est pas toujours respectée.

Surtout, sur le fond, il convient de **renforcer la confiance dans les procédures de participation**. Cette confiance passe par deux principes cardinaux :

- **Garantir la transparence des procédures.** Toutes les contributions, avis et réponses des porteurs de projet devraient être publiés de manière accessible et synthétique, afin de renforcer la confiance dans la sincérité du dialogue.
- **Évaluer l'impact des concertations.** Jusqu'à présent, l'appréciation de l'efficacité des procédures se fonde sur des retours d'expérience intuitifs et partiels. Il conviendrait de mettre en place des indicateurs permettant de mesurer l'influence réelle des concertations sur la conception et la réalisation des projets, et publier chaque année un bilan régional.

PROPOSITION 15

Déployer un dossier unique « vivant » et partagé entre toutes les instances de consultation pour garantir la traçabilité des engagements du porteur de projet. Cet outil numérique doit notamment supprimer les discontinuités procédurales entre la phase de débat public et l'enquête publique.

PROPOSITION 16

Évaluer systématiquement l'influence réelle des concertations sur la modification finale des projets via la publication d'indicateurs d'impact annuels. La transparence sur la prise en compte des avis du public est une des clés du rétablissement de la confiance citoyenne.

3.4.6. Mieux prendre en compte l'intérêt des populations locales affectées par les infrastructures

3.4.6.1. Favoriser des compensations financières directes au bénéfice des riverains

D'autres mécanismes ont pu être envisagés pour favoriser l'acceptation sociale, consistant à faire bénéficier les populations locales des avantages financiers générés par les infrastructures de production d'énergies renouvelables.

Cependant, plusieurs tentatives du Gouvernement à cet égard ont déjà échoué. Dans le cadre de la loi APER, l'article 18 du projet de loi prévoyait l'instauration d'une **déduction forfaitaire annuelle appliquée par les four-**

nisseurs d'électricité sur les factures des clients résidents dans le périmètre d'installations de production d'énergies renouvelables. Le mécanisme a finalement été abandonné par le Parlement.

D'une part, le dispositif risquait, selon les parlementaires, **d'aggraver les inégalités environnementales**, en incitant financièrement les collectivités « *qui accueillent les populations les moins favorisées* » à accueillir davantage d'installations d'énergies renouvelables. Cela aurait, selon ses détracteurs, accentué les déséquilibres territoriaux et amplifié les phénomènes de saturation déjà observés dans certaines régions.

D'autre part, cette déduction devait être financée par des fonds publics, et non par les entreprises, ce qui aurait induit une charge supplémentaire sur les finances publiques.

Or, il nous semble que ces arguments sont critiquables, notamment si l'on tient compte des grandes inégalités énergétiques en France métropolitaine, qui ne sont aujourd'hui pas répercutées au prix de péréquation très coûteuse. En d'autres termes, certaines zones vivent à crédit énergétique, au-delà de leurs moyens. Agiter la question de la viabilité financière peut donc paraître cynique, a fortiori quand le partage de la valeur au bénéfice des particuliers a été remplacé au bénéfice des collectivités représentées par les parlementaires. À moins d'imposer que tous les départements soient autosuffisants d'un point de vue électrique, il semble que la seule alternative viable soit de créer des incitations adaptées. Il suffirait d'ailleurs que le coût de cette déduction repose sur le gain tiré de la production locale, à des prix sécurisés, et/ou de rediriger une partie des recettes fiscales des projets d'énergie renouvelable vers les communes qui en subissent les impacts, par exemple paysagers.

En dépit de ces échecs, des initiatives plus localisées émergent pour répondre à ces enjeux. On peut citer à ce titre **le projet Horizeo**, plateforme énergétique d'envergure portée par Engie et Neoen, localisée à Saucats, en Gironde (région Nouvelle-Aquitaine). Il s'agit principalement d'un parc photovoltaïque au sol d'environ 1 GW de puissance, par lequel le Comité scientifique régional sur Changement climatique (AcclimaTerra) a proposé d'offrir à la population locale un accès à l'électricité produite à partir de panneaux photovoltaïques à des tarifs avantageux, sur le fondement des conclusions de la procédure organisée par la CNDP.

De telles initiatives existent déjà dans d'autres pays européens, tels que l'Allemagne et l'Irlande, où les ménages à proximité des parcs peuvent bénéficier de tarifs préférentiels[59] ou de compensations annuelles[60].

PROPOSITION 17

Généraliser les mécanismes de partage de la valeur en offrant des tarifs préférentiels d'électricité ou des compensations financières directes aux riverains des nouvelles infrastructures. Ce dispositif permet de corriger les inégalités territoriales et de transformer l'infrastructure en un actif bénéfique pour son voisinage immédiat.

3.4.6.2. Encourager les projets citoyens et la gouvernance locale de l'énergie.

L'acceptabilité sociale des projets pourrait être favorisée par l'investissement direct des citoyens. Tel est le cas des initiatives comme le **bonus participatif** dans les appels d'offres du ministère de la Transition Ecologique (MTE) pour des projets d'énergie renouvelable à gouvernance locale (capital ouvert aux collectivités, citoyens, SEM) : il s'agit d'inciter les porteurs de projet à inclure les citoyens à travers une bonification en points de notation supplémentaires[61].

L'outil EnRciT[62] facilite également le financement citoyen des projets. EnRciT est un dispositif de co-financement destiné à sécuriser la phase de développement (la plus risquée) des projets d'énergies renouvelables citoyens portés par des collectivités et des habitants. Il intervient en fonds propres dans la société de projet, puis se retire au profit des acteurs locaux une fois le projet suffisamment mûr. L'outil EnRciT accompagne la phase de développement par des apports en fonds et en ingénierie, conditionnés à l'ouverture effective du capital aux acteurs locaux.

59 Énergie Partagée, « Trois communes s'associent pour un projet éolien citoyen avec la SEM Saône-et-Loire Energies Renouvelables, BayWa r.e. et Énergie Partagée », communiqué de presse, 19 juillet 2024 : https://energie-partagee.org/wp-content/uploads/2024/07/2024-07-19-cp-lancement-partenariat-tramayes-pierreclos-matour-sem-seler-baywa-energie-partagee-vf.pdf

60 Assemblée Nationale, Rapport relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (n° 443) par MM. Henri Alfandari et Éric Bothorel, 26 novembre 2022 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-eco/l16b0526-ti_rapport-fond#.

61 Ministères transition écologique aménagement du territoire, transports, ville et logement, « Les énergies renouvelables citoyennes », novembre 2021 : https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/energies-renouvelables-citoyennes.

62 Acronyme pour « Énergies Renouvelables citoyennes et Territoires », prononcé « énercité ». Il a été lancé en 2018 avec 10 M€ apportés par la Banque des Territoires (CDC), l'Ircantec et le Crédit Coopératif, avec un objectif d'environ 150 projets sur 10 ans ; en 2022, ses fondateurs ont transféré le dispositif à Énergie Partagée, qui en assure désormais l'animation opérationnelle.

3.4.6.3. Renforcer les retombées économiques indirectes pour les collectivités.

Assurer des retombées économiques pour les collectivités territoriales sur le territoire desquelles les énergies renouvelables sont développées constitue également un levier indispensable à l'acceptabilité sociale.

En **2019**, le ministère de la Transition écologique estimait les retombées fiscales de tels projets à **1 milliard d'euros**, avec des prévisions de hausse à **1,6 milliard d'euros d'ici 2028**. Les membres du CESER, pour lesquels une part importante de cette fiscalité pourrait être directement captée par les collectivités des territoires concernés[63], les invitent à un réinvestissement de ces fonds dans **l'amélioration des services publics, notamment du territoire, en particulier dans la transition énergétique et écologique.**

63 CESER Nouvelle-Aquitaine, « Développement des énergies renouvelables », Septembre 2023.

PARTIE IV

4. Les outils juridiques de mise en œuvre (1/2) : pour des procédures d'autorisation plus cohérentes et plus prévisibles

4.1. Des procédures d'autorisation inévitablement longues et fragmentées

4.1.1. La nécessité d'obtenir de multiples décisions en fonction des différentes législations applicables au projet

La réalisation d'un projet d'infrastructure est soumise à l'adoption d'une pluralité d'**actes administratifs**. Leur nombre et leur nature varient en fonction de la teneur et de l'ampleur du projet.

Ces actes sont pris de manière séquencée par les **différentes autorités compétentes** pour les adopter. Conformément au principe d'indépendance des législations, ils sont édictés au terme de **procédures** propres à chaque acte et après examen des **conditions de fond** respectivement mises à leur octroi.

La première décision est en général celle qui déclare le projet d'**utilité publique**. La déclaration d'utilité publique du projet est requise lorsque sa réalisation implique de procéder à une ou plusieurs **expropriations** de terrains privés. L'utilité publique du projet est déclarée par l'autorité compétente de l'État, qui, selon les cas, est une autorité à compétence nationale (décret en Conseil d'État) ou une autorité à compétence locale (arrêté préfectoral)[64]. Cette déclaration intervient au terme d'une **enquête publique**[65].

Lorsque le projet d'infrastructure relève du besoin d'une entité publique qui souhaite externaliser sa réalisation, cette entité est susceptible de prendre toute une série d'actes pour sélectionner l'opérateur économique qui se verra investi de cette mission : depuis la décision d'externaliser la réalisation du projet, l'ensemble des actes relatifs à la procédure de publicité et de mise en concurrence pour sélectionner ce tiers dans le respect de la **commande publique**, jusqu'à la conclusion avec le lauréat d'un contrat de la commande publique (voir partie dédiée aux contrats publics).

---

64 Art. L. 121-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

65 La procédure d'enquête publique est régie par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ou, lorsque l'opération est susceptible d'affecter l'environnement, par les dispositions du code de l'environnement relatives à l'enquête publique (Art. L. 110-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

En fonction de la nature du projet et de ses caractéristiques, un certain nombre d'autorisations doivent en outre être obtenues en application des multiples législations susceptibles de s'appliquer au projet.

Des autorisations peuvent notamment être nécessaires au titre du **droit de l'environnement** et ne peuvent être octroyées que dans le respect d'exigences procédurales tenant notamment à la participation du public et à l'évaluation préalable. Au regard des risques que présente le projet pour l'environnement, une autorisation préalable peut notamment être nécessaire au titre de la police des installations classées pour la protection de l'environnement[66] et de la législation sur l'eau en fonction des incidences que le projet est susceptible d'avoir sur l'eau ou les milieux aquatiques et marins[67]. Lorsque le projet comporte un risque spécifique et suffisamment caractérisé pour les espèces protégées, une dérogation « *espèces protégées* » est en outre requise en vertu de la police de protection des espèces et des habitats menacés[68]. Ces décisions sont en général prises par l'autorité préfectorale, après évaluation préalable.

S'y ajoute le plus souvent l'obligation d'obtenir la délivrance d'un ou de plusieurs permis de construire au titre du **droit de l'urbanisme**.

Enfin, l'objet de l'installation projeté peut nécessiter la délivrance d'autres autorisations supplémentaires en vertu de **législations spécialement applicables**, telle que l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité en vertu du droit de l'énergie lorsque le projet a le caractère d'une telle installation[69].

De multiples autorités et services administratifs au sein de l'État (préfet, directions régionales, agences diverses, parfois autorités de régulation) et des diverses collectivités territoriales intéressées sont ainsi susceptibles d'intervenir pour adopter, de manière autonome et séquencée, les actes nécessaires à la réalisation d'un projet d'infrastructures.

4.1.2. Des efforts de simplification déjà réalisés

L'éclatement des actes requis pour réaliser un projet d'infrastructure est source de complexité et de lourdeur procédurales, ce qui est de nature à allonger la durée de réalisation des projets et à dissuader les investisseurs. Des progrès ont cependant été entrepris dans le sens d'une simplification,

66 Art. L. 512-1 et suivants du code de l'environnement.

67 Art. L. 214-3 du code de l'environnement.

68 Art. L. 411-2 du code de l'environnement.

69 Art. L. 311-1 du code de l'énergie.

à un double égard : d'abord, par la mise en place de l'autorisation environnementale, ensuite par la rationalisation de la procédure de l'autorisation environnementale.

D'une part, le législateur a institué en 2017 **l'autorisation environnementale**[70]. Établie dans un souci de simplification des procédures et de réduction des délais, l'autorisation environnementale regroupe plusieurs procédures et autorisations qui peuvent être requises pour un même projet au titre de différentes législations, notamment au titre des installations classées pour l'environnement, au titre des sites classés, des émissions de gaz à effet de serre, de la police de protection des espèces et des habitats menacés et de l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité.

Mais certaines autorisations lui échappent, comme le permis de construire, tandis que la procédure de déclaration d'utilité publique la précède. En outre, on peut noter que les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à une simple « *déclaration* » (nomenclature D), qui ne nécessitent qu'une démarche administrative simplifiée, sans instruction poussée[71], ne sont pas intégrées dans la logique de guichet unique de l'autorisation environnementale.

La commission s'est interrogée sur l'intérêt qui pourrait s'attacher à **élargir encore le périmètre de l'autorisation environnementale**, pour y inclure notamment le **permis de construire**, à l'instar par exemple du « *permis unique* » en droit belge. En ce sens, un pas a d'ailleurs déjà été franchi concernant les éoliennes terrestres, pour lesquelles l'autorisation environnementale vaut « *dispense* » de permis de construire[72]. Toutefois, la commission estime qu'un nouvel élargissement du périmètre de l'autorisation environnementale, pour y inclure le permis de construire, n'est pas opportun, notamment parce qu'il impliquerait une refonte trop complexe du système actuel qui repose sur une séparation nette des deux législations d'urbanisme et de l'environnement et dont la mise en œuvre est confiée à des autorités distinctes, suivant des procédures différentes[73].

---

70 Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale. Art. L. 181-1 et suivants du code de l'environnement.

71 Un récépissé de déclaration est délivré si le dossier est complet, sans enquête publique, ni instruction des impacts détaillée.

72 Art. R. 425-29-2 au code de l'urbanisme (dans sa version en vigueur, issue du décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale). Sur la portée de cet article : CE, 14 juin 2018, *Fédération environnement durable et Vent de colère ! Fédération nationale*, n° 409227, aux T.

73 L'autorisation environnementale est délivrée par le représentant de l'État, tandis que le maire est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire au nom de la commune dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou, lorsque le conseil municipal l'a décidé, d'une carte communale), le préfet ou le maire au nom de l'État étant compétent dans les autres communes.

D'autre part, si le périmètre de l'autorisation environnementale n'a probablement pas vocation à s'étendre encore davantage, la **procédure** qui conduit à l'octroi de cette autorisation a fait l'objet d'une rationalisation, toujours dans l'optique d'une simplification.

En effet, le délai d'obtention de l'autorisation environnementale demeure **relativement long** en pratique. Le délai réel qui sépare habituellement le dépôt du dossier de la délivrance effective de l'autorisation préfectorale est, en moyenne et sur la période s'étendant de 2017 à 2019, de **dix-sept mois**[74]. Cela s'explique, d'une part, par les suspensions de délais pour demandes de compléments au pétitionnaire et, d'autre part, par les délais intercalaires entre les différentes phases de la procédure d'autorisation, délais de coordination qui sont le résultat du caractère séquentiel de la procédure.

La loi « *Industrie verte* » du 23 octobre 2023 a réformé la procédure de l'autorisation environnementale afin de tenir compte de ces préoccupations[75]. Elle a notamment entendu raccourcir le délai d'obtention de l'autorisation environnementale, en parallélisant l'instruction du dossier de demande d'autorisation, les consultations obligatoires et la participation du public. Pour autant que le dossier de demande d'autorisation soit régulier et complet, les demandes de complément d'information susceptibles d'être adressées au porteur de projet n'ont plus d'effet sur le délai d'instruction.

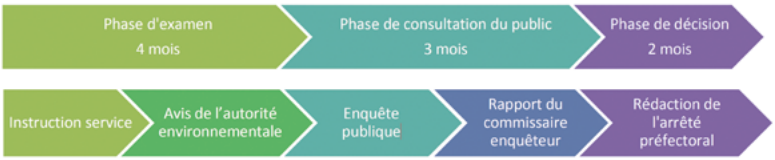
74 Assemblée nationale, *Rapport de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'industrie verte,* 7 juillet 2023.

75 Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

LES APPORTS DE LA LOI « INDUSTRIE VERTE » CONCERNANT LA PROCÉDURE D'OCTROI DE L'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE

La loi du 23 octobre 2023, dite « Industrie verte », et son décret d'application du 6 juillet 202476 ont introduit plusieurs modifications substantielles à la procédure d'autorisation environnementale, dans un double objectif de rationalisation des délais d'instruction des demandes et de modernisation de la participation du public.

En effet, jusqu'alors, la procédure d'octroi d'une autorisation environnementale se décomposait en trois séquences successives : une procédure d'examen de la demande durant laquelle l'autorité chargée de la délivrance de l'autorisation recueillait les avis obligatoires et celui, lorsqu'il est nécessaire, de l'autorité environnementale, une phase d'enquête publique et une phase de décision, dont la **durée théorique totale était de 9 mois** :



Source : Étude d'impact de la loi Industrie verte, 2023

76 Décret d'application n° 2024-742 du 6 juillet 2024 portant diverses dispositions d'application de la loi Industrie verte et de simplification en matière d'environnement.

La loi « Industrie verte » a introduit la possibilité de lancer **l'enquête publique dès le début de la phase d'examen**. Le public est ainsi associé à un stade préalable du processus où toutes les options et solutions sont ouvertes. Il est susceptible d'influer de manière efficace sur le projet au cours de la phase d'examen, tout en ayant accès, au fur et à mesure de leurs publications, aux différents rapports et avis rendus sur le projet et aux réponses apportées par le porteur du projet sur ces derniers.

Les **délais impartis** pour les différentes phases sont également plus strictement encadrés par la loi « Industrie verte » qui limite à 3 mois la phase d'examen du dossier et à 2 mois celle du préfet, faisant passer le délai théorique de la procédure de 9 à 6 mois :



Source : Étude d'impact de la loi Industrie verte, 2023

La loi « Industrie verte » instaure également une **nouvelle forme de consultation du public**, menée par voie électronique, à l'exception des deux réunions publiques obligatoires organisées par le commissaire enquêteur et des permanences mises en place par ce dernier de manière facultative.

4.1.3. Une phase de préparation des dossiers qui reste à améliorer

Toutefois, si la rationalisation procédurale opérée par la loi Industrie verte constitue indéniablement une avancée en faveur de la réduction des délais d'instruction, elle ne semble pas de nature à résorber l'ensemble des facteurs à l'origine des retards.

En particulier, **les demandes de compléments** formulées par l'administration **au stade préalable de la vérification de la complétude et de la régularité des dossiers** étaient, avant la mise en œuvre des lois « *Industrie verte* » et « *ASAP* »[77], **à l'origine d'environ 40 % de l'écart** constaté entre les délais théoriques d'instruction (entre 9 et 12 mois selon la complexité du projet) et les délais réels constatés (16,9 mois en moyenne pour une installation industrielle)[78].

---

[77] Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

78 Guillot Laurent, « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France », rapport remis au Gouvernement en janvier 2022.

Une récente instruction ministérielle encourage, à cet égard, les services chargés de l'instruction des autorisations environnementales à prioriser cette phase, en amont du lancement de celle d'examen, afin de permettre une plus grande efficacité de la procédure[79].

Les porteurs de projet sont ainsi incités de plus fort à anticiper la constitution du dossier de demande d'autorisation et à engager sa préparation le plus en amont possible, en lien avec les services concernés. **Cette phase préalable de préparation**, entre les mains des porteurs de projet, apparaît indispensable pour tirer tous les bénéfices de la rationalisation de la procédure d'autorisation mise en place par le législateur.

PROPOSITION 18

Anticiper la préparation des dossiers d'autorisation en généralisant les phases de cadrage préalable avec les autorités environnementales (MRAe) chaque fois que cela est possible. Cette anticipation permet d'optimiser le contenu des études d'impact et de réduire les suspensions de délais pour demandes de compléments.

4.2. Des procédures d'autorisation cristallisant la confrontation entre des objectifs contradictoires, ce qui est source de contentieux et d'insécurité juridique

4.2.1. Des procédures d'autorisation mettant aux prises des objectifs difficilement conciliables

L'adoption des actes nécessaires à la réalisation d'un projet d'infrastructure implique de confronter des considérations difficilement conciliables, voire frontalement contradictoires.

79 Instruction du 28 octobre 2024 relative à la procédure d'autorisation environnementale, ministre de l'Intérieur et ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, 8 novembre 2024, NOR : TECL2428215C.

De manière classique, les **bénéfices** qui peuvent s'attacher à un projet doivent être mis en balance avec ses coûts. Mais cet arbitrage est encore plus complexe à réaliser lorsque se trouvent, de **chaque côté de la balance, des considérations d'intérêt général :**

- d'un côté, **l'intérêt général qui s'attache à la réalisation du projet** (comme le développement d'infrastructures de transport pour désenclaver certaines zones du territoire ou le développement du réseau de transport d'électricité pour sécuriser et améliorer l'approvisionnement en électricité[80] de certaines parties du territoire) ;
- de l'autre, **l'intérêt général qui s'attache à la protection de l'environnement** et notamment de la biodiversité, auquel tout projet d'infrastructure (en particulier linéaire) est susceptible de porter atteinte.

La confrontation est encore plus délicate à résoudre lorsque **les considérations environnementales interviennent de part et d'autre de la balance**. Typiquement, un projet de création d'une installation de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable contribue à l'électrification bas-carbone, alors que sa réalisation est paradoxalement susceptible de porter atteinte à la biodiversité.

Ces tensions se sont notamment cristallisées dans le cadre des débats sur la mise en œuvre de l'objectif « ***zéro artificialisation nette*** » (ZAN).

80 L'enjeu est plus largement d'accompagner l'électrification des usages et procédés : d'une part, réduire la quantité totale d'énergie consommée – par la sobriété et le progrès technique – et d'autre part, augmenter dans l'énergie totale la part de l'électricité consommée et donc produire. RTE envisage ainsi que l'énergie consommée passe de 1600 TWh aujourd'hui à 930 en 2050 mais que dans un scénario de réindustrialisation profonde la production d'électricité bas carbone passe de 477 TWh à 755 (645 dans le scénario de référence).

L'OBJECTIF « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » : LA DIFFICILE CONCILIATION D'IMPÉRATIFS CONTRADICTOIRES

Environ 24 000 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers font chaque année l'objet d'une urbanisation en France, ce qui représente près de cinq terrains de football par heure, en continu. Cette consommation des surfaces est principalement à destination de l'habitat (63 %), dans une moindre mesure des activités économiques (23 %), des infrastructures routières (7 %) et ferroviaires (1 %)[81]. Elle est la conséquence du mouvement d'urbanisation que connaît la France depuis le début du XX^{e} siècle[82].

L'artificialisation des sols a toutefois des **conséquences fortement négatives sur l'environnement** : elle nuit à la biodiversité, en ce qu'elle affecte l'habitat des espèces animales et végétales, potentiellement de manière irréversible, contribue au réchauffement climatique, un sol artificialisé n'étant plus propre à absorber le CO_2, et aggrave les risques d'inondations, un sol imperméabilisé n'absorbant pas l'eau de pluie.

81 Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Zéro artificialisation nette », Guide synthétique, 27 novembre 2023.

82 Les aires urbaines recouvrent aujourd'hui 22 % du territoire national, contre 7 % en 1936 (rapport d'information n° 584 du 12 mai 2021 fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires).

Le législateur avait intégré il y a quelque temps déjà l'objectif de « gérer le sol de façon économe » dans la mise en œuvre de la politique d'urbanisme[83]. Cependant, face à l'aggravation de l'artificialisation des sols ces dernières décennies[84], il a plus récemment renforcé le cadre juridique en la matière. Inspirée des propositions de la convention citoyenne pour le climat, la loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021[85] a notamment fixé deux objectifs afin de lutter contre l'artificialisation des sols de façon plus ambitieuse et efficace : la réduction de moitié du rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période 2021-2031 par rapport à la décennie précédente et l'objectif « zéro artificialisation nette » **(ZAN)** en 2050. Pour y parvenir, la loi « Climat et Résilience » a notamment prévu la déclinaison de la trajectoire ZAN au sein des documents de planification et d'urbanisme au niveau des collectivités territoriales.

En revanche, la loi de simplification de la vie économique de mai 2026 prévoit pour sa part deux mesures d'allégement du ZAN : d'une part, une exclusion du décompte pour certains projets qualifiés d'intérêt national majeur et projets d'envergure nationale et européenne (PENE) ; d'autre part, la possibilité, pour les collectivités territoriales, de dépasser de 20 %, dans leurs documents d'urbanisme, leurs objectifs de consommation foncière.

83 Article L. 110 du code de l'urbanisme (dans sa version issue de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre).

84 L'artificialisation des sols augmente près de quatre fois plus vite que la population depuis 1981 (rapport n° 1359 du 14 juin 2023 fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de zéro artificialisation nette au cœur des territoires).

85 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

La stratégie de réduction de l'artificialisation des sols s'organise ainsi dans le temps long. Sa mise en œuvre est néanmoins de nature à mettre en exergue, de manière plus immédiate, des **impératifs de politiques publiques contradictoires** : si la lutte contre l'artificialisation des sols est essentielle au vu des impacts qu'elle provoque sur l'environnement, elle est paradoxalement susceptible de générer des contraintes opérationnelles et financières sur le développement de **nouveaux projets**, bien qu'ils s'inscrivent dans la mise en œuvre d'autres politiques publiques, en matière sociale (lutte contre la crise du logement), économique (réindustrialisation), mais aussi environnementale (réduction des émissions de gaz à effet de serre)[86].

S'il n'est bien sûr nullement question de remettre en cause l'objectif ZAN et les préoccupations environnementales qui le sous-tendent, le législateur a cherché à **adapter certaines modalités** qu'il avait fixées dans sa loi « Climat et Résilience », avec le souci de prendre davantage en compte les spécificités des territoires et de reporter de neuf mois l'évolution des schémas régionaux[87]. Une proposition de loi visant à assouplir certaines mesures de réduction de l'artificialisation des sols, sans renoncer à l'objectif ZAN d'ici 2050, est actuellement examinée par l'Assemblée nationale, après avoir été adoptée par le Sénat[88].

Parmi les actes susceptibles d'être requis pour réaliser un projet d'infrastructure, l**a dérogation « *espèces protégées* »** est tout particulièrement exposée à la confrontation entre des objectifs contradictoires.

4.2.2. La dérogation « espèces protégées »

4.2.2.1. Une dérogation à l'interdiction de porter atteinte à la biodiversité

La dérogation « *espèces protégées* » relève de la police de la protection des espèces et habitats menacés, qui vise à **protéger la biodiversité** : elle a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité dans l'Union européenne par la conservation des habitats naturels, et de la faune et de la flore sauvages. Cette police est issue du droit de l'Union européenne, et plus spécifiquement de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant

86 Rapport n° 372 du 19 février 2025 au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, page 9.

87 Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

88 Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (« TRACE »). Au niveau de l'Union européenne, un projet de directive européenne relative à la surveillance et à la santé des sols a été proposé par la Commission en juillet 2023.

la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages du 21 mai 1992, dite directive Habitats. Transposée au sein du livre IV du code de l'environnement relatif au « *Patrimoine naturel* », elle repose **sur un principe et une exception**.

Par principe, la destruction des espèces protégées et leurs habitats sont interdits, ainsi que toute action susceptible de perturber le cycle de vie et la reproduction de ces espèces[89].

De manière exceptionnelle, cette interdiction peut faire l'objet d'une dérogation – la **dérogation** « *espèces protégées* » – lorsque trois conditions sont cumulativement satisfaites :

- en premier lieu, s'il n'existe pas de solution alternative satisfaisante ;
- en deuxième lieu, si le projet ne nuit pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ;
- en dernier lieu, la dérogation est justifiée par une « ***raison impérative d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique*** »[90].

Étant donné l'importance des espèces faisant l'objet d'une protection, il est très fréquent qu'un projet d'infrastructure risque de porter atteinte à une espèce protégée et qu'il se heurte, dès lors, au principe d'interdiction. **L'octroi d'une dérogation à ce principe devient alors clé** dans la réalisation d'un projet d'infrastructure, ce qui implique le plus souvent, pour caractériser l'une des trois conditions d'octroi de cette dérogation, d'établir que le projet réponde à une raison impérative d'intérêt public majeur.

La première condition, l'absence de solution alternative satisfaisante, a fait l'objet de précision dans un arrêt récent du Conseil d'État du 21 novembre 2025[91].

Les deux autres méritent quelques développements.

4.2.2.2. La condition tenant à l'absence d'atteinte à l'état de conservation de l'espèce protégée

Le pétitionnaire doit obtenir une dérogation « *espèces protégées* » dès lors que « *le risque que le projet comporte pour les espèces protégées est suffisamment caractérisé* ».

---

89 Art. L. 411-1 du code de l'environnement.

90 Plus précisément, si la dérogation est justifiée par l'un des cinq motifs spécifiquement prévus par la directive Habitats et repris à l'article L. 411-2 du code de l'environnement, motifs parmi lesquels figurent ceux qui reposent sur des raisons environnementales (comme la prévention des dommages à certaines exploitations et certains milieux ou encore à des fins de recherche), auxquels s'y ajoute, comme une hypothèse balai résultant de la directive « Habitats », l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur.

91 CE, 21 novembre 2025, *Association « Bien vivre à Replonges »*, n° 495622.

Selon un avis contentieux *Sud-Artois* du Conseil d'État, ce risque doit être apprécié **en tenant compte des mesures d'évitement, de réduction et de compensation** des atteintes portées aux espèces protégées que propose le pétitionnaire[92].

La prise en compte des mesures compensatoires permet ainsi, dans un nombre de cas non négligeable, de déroger à l'interdiction de destruction d'espèces protégées.

Toutefois, la doctrine relève qu'une pareille appréciation ne va pas de soi. Elle pourrait être contraire au droit de l'Union, en raison de la prise en compte des mesures de compensation.

Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne pourrait juger qu'il convient, pour examiner si un projet compromet le maintien des espèces dans un état de conservation favorable, de prendre en compte l'atteinte « *brute* » de celui-ci, c'est-à-dire sans tenir compte de l'effet positif des mesures de compensation. En effet, **la mise en œuvre effective et l'effet positif des mesures de compensation demeurent incertains** au stade de la demande de dérogation. Or, la Cour de justice a déjà jugé qu'en vertu de ce principe de précaution « *si l'examen des meilleures données scientifiques disponibles laisse subsister une incertitude sur le point de savoir si une dérogation nuira ou non au maintien ou au rétablissement des populations d'une espèce menacée d'extinction dans un état de conservation favorable, l'État membre doit s'abstenir de l'adopter ou de la mettre en œuvre* ». En outre, l'article 16 de la directive « *Habitats* » relatif aux conditions de dérogations ne fait aucune mention d'une possibilité de prendre en compte les mesures compensatoires. Enfin, la Cour a déjà pu juger, sur le fondement de l'article 6 de la directive « *Habitats* », que « *des mesures de protection prévues par un projet qui visent à compenser les effets négatifs de celui-ci sur un site Natura 2000 ne sauraient être prises en compte dans le cadre de l'évaluation des incidences dudit projet* ».

En conséquence, sans arrêter elle-même de position sur ce point, la commission relève qu'il serait souhaitable que **la Cour de justice de l'Union européenne ait l'occasion d'apporter des éclaircissements sur ce point**, par exemple à l'occasion d'une question préjudicielle qui lui serait soumise par le juge administratif.

92 CE avis, 9 décembre 2022, *Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement et autres,* n° 463563, au Rec.

4.2.2.3. La raison impérative d'intérêt public majeur

Bien que placée dans les textes en fin d'énumération des motifs susceptibles de justifier une dérogation « *espèces protégées* », la raison impérative d'intérêt public majeur **est en pratique souvent avancée** pour solliciter le bénéfice de cette dérogation. Ce constat vaut pour la France, mais aussi pour d'autres États membres, comme l'a relevé la Commission européenne : « *Une vue d'ensemble des rapports des États membres relatifs aux dérogations indique que l'article 16, paragraphe 1, point c), 'pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur', est l'une des raisons les plus invoquées pour l'octroi de dérogations dans de nombreux pays* »[93].

La tendance des porteurs de projet à invoquer ce motif se justifie sans doute par le caractère relativement vague et donc malléable de ses contours, qui implique d'apprécier si la raison avancée est « *impérative* » et repose sur un intérêt « *public majeur* ». Mais la contrepartie du recours plus facile à ce motif réside mécaniquement dans le fait qu'il est **contesté de manière privilégiée devant le juge**.

Si cette condition est relativement ancienne, son développement dans le contentieux des projets d'infrastructures n'est intervenu que récemment, dans un contexte de prise de conscience de plus en plus forte de la nécessité de protéger les espèces protégées[94]. En termes de stratégie contentieuse, cette condition apparaît de plus en plus aux opposants comme un talon d'Achille de tout projet.

En effet, les recours dirigés contre les projets d'infrastructures mettent désormais en cause, de manière quasiment systématique, la raison impérative d'intérêt public majeur sous-jacente à l'octroi des dérogations « *espèces protégées* ». En témoigne la jurisprudence du Conseil d'État, qui a été ponctuée ces dernières années à de multiples reprises par des litiges portant sur la légalité de dérogations « *espèces protégées* »[95]. De plus en plus nombreux, ces litiges naissent à l'occasion de **multiples configurations** : le recours contre la dérogation elle-même[96] ou contre l'autorisation

93 Commission européenne, « Document d'orientation de la Commission sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats » », communication, JOUE, C 496/47, 9 décembre 2021, point 23.

94 BONNEAU (O.), MOROT-MONOMY (C.), « Les dérogations espèces protégées : pourquoi maintenant ? » Opérations immobilières, 29 octobre 2021, n° 129.

95 Voir GOIN (A.), CADIN (L.), « La fable du juge et des animaux protégés », AJDA, 2025.228

96 Par exemple : CE, 28 décembre 2022, *Société La Provençale*, n° 449658, aux T.

environnementale en tant qu'elle tient lieu de dérogation[97] ou encore contre le refus de l'autorité préfectorale de mettre en œuvre son pouvoir de police de protection des espèces et des habitats menacés[98].

Outre que le risque contentieux se réalise fréquemment, il implique **un fort aléa**, qui découle du fait que la raison impérative d'intérêt public majeur est **intrinsèquement floue et n'est pas définie**. La **jurisprudence de la CJUE** sur cette disposition de l'article 16 de la directive Habitats est très peu nourrie. À titre d'illustration, sur les 120 dérogations « *espèces protégées* » accordées par la DREAL Occitanie entre 2010 et 2020, 56 % ont été annulées, et 79 % l'ont été au motif de l'absence de raison impérative d'intérêt public majeur justifiant l'octroi d'une dérogation « *espèces protégées* »[99].

L'examen par l'administration d'une demande de dérogation « *espèces protégées* » et le cas échéant sa contestation devant le juge sont alors **le lieu de confrontation d'enjeux contradictoires** :

- d'un côté, la protection de spécimens d'une espèce protégée, qui implique en principe l'interdiction de réaliser le projet ;
- de l'autre, l'existence d'un intérêt public majeur justifiant de manière suffisante que le projet puisse être réalisé malgré l'atteinte qu'il est susceptible de porter à la biodiversité.

Le contentieux de la dérogation « *espèces protégées* » fait ainsi peser une épée de Damoclès sur les porteurs de projets d'infrastructures : outre qu'il a des **incidences sur le calendrier** de réalisation du projet, il est susceptible *in fine* de **condamner le projet dans son principe même**, l'absence de raison impérative d'intérêt public majeur faisant obstacle à l'octroi de la dérogation « *espèces protégées* » et donc à la réalisation du projet.

Le projet de construction de l'**autoroute A69 entre Castres et Toulouse** offre un cas d'école.

97 Par exemple : CE, 22 juillet 2020, *M. Boissonnade*, n° 429610, aux T.

98 Par exemple : CE, 6 novembre 2024, *Association pour la défense du patrimoine et du paysage de la vallée de la Vingeanne et autre*, n° 471372, aux T.

99 DREAL Occitanie, « Les dérogations aux interdictions relatives aux espèces protégées. Analyse du contentieux », 25 février 2020.

LE CAS DE L'AUTOROUTE A69 CASTRES – TOULOUSE

Discuté depuis le début des années 1990, le projet d'autoroute A69 a été envisagé pour décharger la route nationale reliant Castres à Toulouse et désenclaver le bassin de Castres-Mazamet.

Le projet a été **déclaré d'utilité publique** par un décret du 19 juillet 2018[100]. Par une décision du 5 mars 2021, le Conseil d'État a confirmé le caractère d'utilité publique du projet et rejeté le recours en annulation de ce décret[101].

Par un décret du 20 avril 2022, le contrat de concession conclu entre l'État et la société ATOSCA pour l'autoroute A69 a été approuvé[102].

Le 1er et 2 mars 2023, les préfets de la Haute-Garonne et du Tarn ont attribué des autorisations environnementales pour la réalisation de l'autoroute A69 et l'élargissement de l'autoroute A680. Ces autorisations tiennent lieu de la dérogation « *espèces protégées* » et décident donc que le projet répond à **une raison impérative d'intérêt public majeur**.

Ces autorisations ont fait l'objet de plusieurs recours en annulation déposés devant le tribunal administratif de Toulouse.

Le temps que le tribunal administratif de Toulouse statue au fond, **quatre référés** ont été formés : un référé-liberté, qui a été rejeté (tout comme l'appel formé devant le Conseil d'État), ainsi que trois référés-suspension, également tous rejetés. Par une ordonnance du 1er août 2023, le tribunal administratif de Toulouse, statuant comme juge du référé-suspension en formation collégiale, a notamment estimé que le moyen tiré de ce que le projet ne répondait pas à une raison impérative d'intérêt public majeur n'était **pas de nature à créer un doute sérieux** sur la légalité de la dérogation « *espèces protégées* »[103].

---

100 Décret n° 2018-638 du 19 juillet 2018 déclarant d'utilité publique les travaux de création d'une liaison à 2 × 2 voies entre Castres (Tarn) et Verfeil (Haute-Garonne), conférant le statut autoroutier à la liaison nouvellement créée et portant mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes de Castres, Cuq-Toulza, Maurens-Scopont, Puylaurens, Saint-Germain-des-Prés et Saïx et de la communauté de communes de Sor et Agout dans le département du Tarn.

101 CE, 5 mars 2021, n° 424323.

102 Décret n° 2022-599 du 20 avril 2022 approuvant la convention de concession passée entre l'État et la société ATOSCA pour l'autoroute A69 ainsi que le cahier des charges annexé à cette convention.

103 TA Toulouse, 1er août 2023, n° 2303973.

Par deux jugements du 27 février 2025, le tribunal administratif de Toulouse, statuant cette fois au fond, a cependant estimé que **le projet ne répondait pas à une raison impérative d'intérêt public majeur**, de sorte que la dérogation « *espèces protégées* » était illégale. Il a donc annulé les autorisations environnementales délivrées les 1er et 2 mars 2023.

La **Cour administrative d'appel de Toulouse, par une décision du 28 mai 2025**, a d'abord fait droit à une demande de sursis à exécution des jugements du tribunal administratif. Réunie en formation collégiale, elle a estimé que l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur pour la réalisation du projet soulevait un moyen sérieux de nature à justifier non seulement l'annulation des jugements de première instance, mais également le rejet des demandes dirigées contre les autorisations environnementales en litige. Elle a donc ordonné le **sursis à exécution** des jugements de première instance, permettant de ce fait la reprise des travaux[104].

Puis, par **un arrêt rendu le 30 décembre 2025**, la Cour administrative d'appel de Toulouse a finalement annulé les jugements du tribunal administratif, en jugeant que le projet répondait bien à une raison impérative d'intérêt public majeur, qu'aucune solution alternative équivalente n'avait été établie et que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation prévues étaient juridiquement suffisantes. Cette décision a pour effet de rétablir les autorisations contestées et de permettre la poursuite du projet.

104 CAA Toulouse, 28 mai 2025 n° 25TL00597, n° 25TL00642 et n° 25TL00653.

Un **pourvoi en cassation** a toutefois été formé devant le Conseil d'État le 8 février 2026 par des associations requérantes, assorti d'une demande de sursis à exécution.

En parallèle, une **proposition de loi** visant à valider les autorisations environnementales en cause, en tant qu'elles reconnaissent au projet une raison impérative d'intérêt public majeur, avait fait l'objet d'un accord entre les deux chambres en commission mixte paritaire le 25 juin 2025. Au moment où le présent rapport est rédigé, le texte n'avait toutefois pas été adopté définitivement. La confirmation du projet en appel a modifié le contexte juridique de cette initiative législative, en en réduisant la portée et l'utilité pratique, sous réserve de l'issue du pourvoi en cassation[105].

Quel que soit le parti pris que l'on peut avoir dans cette affaire, que l'on soit favorable ou opposé au projet d'autoroute A69, **deux constats** paraissent pouvoir être dressés de manière objective.

Le **premier constat** tient au fait que **la question de l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur fait l'objet d'un très fort aléa, y compris dans le prétoire du juge**, et ce alors même qu'elle est fondamentale dans la réalisation du projet d'infrastructure, puisque selon qu'elle est reconnue ou déniée, le projet peut ou non être réalisé. Tour à tour, les juges qui ont été amenés à se prononcer sur cette question, statuant certes dans un office différent, n'ont **pas retenu la même interprétation** : le juge du référé du tribunal administratif de Toulouse a d'abord estimé que le point de savoir si le projet d'autoroute A69 répondait à une raison impérative d'intérêt public majeur ne soulevait pas de doute sérieux, avant que le tribunal administratif, statuant cette fois au fond, estime qu'une telle raison faisait défaut. Saisie d'une demande de sursis à exécution des deux jugements du tribunal administratif de Toulouse, la Cour administrative d'appel de Toulouse a pour sa part considéré que la critique dirigée contre ces jugements, qui ont dénié toute raison impérative d'intérêt public majeur à la réalisation du projet d'au-

105 La proposition de loi relative à la raison impérative d'intérêt public majeur de la liaison autoroutière entre Castres et Toulouse prévoit, en son article unique, que : « *Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validés l'arrêté interdépartemental des préfets de la Haute-Garonne et du Tarn du 1er mars 2023 portant autorisation au titre de l'article L. 181-1 et suivants du code de l'environnement concernant la liaison autoroutière de Verfeil à Castres – A69 et l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 2 mars 2023 portant autorisation environnementale au titre de l'article L. 181-1 du code de l'environnement de mise à 2x2 voies de l'A680 entre Castelmaurou et Verfeil en tant qu'ils reconnaissent une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, au projet de liaison autoroutière entre Castres et Toulouse* ».

toroute, était sérieuse. Il faut ajouter que cette interprétation n'était pas forcément alignée avec celle de **l'utilité publique,** lors de la DUP, laquelle devrait intégrer l'ampleur des atteintes à la biodiversité.

Le **second constat** tient au fait que les jugements du tribunal administratif de Toulouse **sont intervenus trop tardivement**, à un stade d'avancement du projet où 80 % des travaux de l'A680, 54 % des volumes de terrassement et 70 % des ouvrages d'art de l'A69 sont déjà réalisés[106]. Ce constat est d'autant plus paradoxal que les juges de première instance ont fondé leurs jugements sur le fait que les dérogations « *espèces protégées* » étaient illégales et donc que le projet ne pouvait être réalisé au nom de la protection de la biodiversité, alors qu'à la date de leurs jugements, les travaux avaient atteint un état d'avancement tel qu'il avait déjà été potentiellement porté significativement atteinte à la biodiversité.

4.3. Pour une prise en compte des considérations environnementales plus tôt dans la définition des projets d'infrastructure, dans un cadre juridique davantage prévisible et efficace

La dérogation « *espèces protégées* » cristallise un nombre important de contentieux, dont l'issue est souvent incertaine du fait de l'aléa qui s'attache à la reconnaissance ou non de raison impérative d'intérêt public majeur à tel ou tel projet. Cette situation n'est pas satisfaisante :

- d'une part, l'incertitude qui en résulte pour les éventuels porteurs de projets et les investisseurs est de nature à dissuader la réalisation de projets d'infrastructures, y compris de ceux qui sont susceptibles de contribuer à la lutte contre le changement climatique ;
- d'autre part, le caractère peu prévisible de la raison impérative d'intérêt public majeur confère par ricochet le même caractère à l'octroi de la dérogation « espèces protégées », de sorte que c'est la réalisation de tel projet d'infrastructures et donc l'atteinte qu'il peut porter à la biodiversité qui sont in fine aléatoires, ce qui n'est pas souhaitable.

La notion de raison impérative d'intérêt public majeur gagnerait à être précisée, afin de rendre son appréciation davantage prévisible ; mais cette tentative de clarification se heurterait rapidement à des limites, dans la mesure où la notion de raison impérative d'intérêt public majeur est par nature insaisissable **(4.3.1)**. Afin d'améliorer la sécurité juridique des pro-

106 Assemblée nationale, rapport n° 1446 sur la proposition de loi relative à la raison impérative d'intérêt public majeur de la liaison autoroutière entre Castres et Toulouse, 21 mai 2025, p. 5.

jets, il serait donc souhaitable que la raison impérative d'intérêt public majeur soit reconnue ou non, sous le contrôle du juge, plus tôt dans la définition des projets **(4.3.2)**. En parallèle, le juge de la déclaration d'utilité publique, lorsqu'il est saisi, pourrait davantage prendre en compte les considérations environnementales à l'occasion de son contrôle **(4.3.3)**. Enfin, étant donné les effets irréversibles qui peuvent s'attacher à la réalisation d'un projet, lorsque les décisions d'autorisation ne sont pas définitives et sont donc exposées à un risque d'annulation, il est proposé de prévoir un effet suspensif à l'introduction de recours pour les projets de grande ampleur, assorti d'une obligation pour le juge de statuer dans un délai contraint **(4.3.4)**.

4.3.1. La clarification de la notion de « raison impérative d'intérêt public majeur » : une tâche souhaitable, mais en partie impossible

La raison impérative d'intérêt public majeur est par nature une notion **floue** et n'est **définie par aucun texte**. Elle est de surcroît libellée de manière très exigeante : la raison de nature à justifier la dérogation « *espèces protégées* » doit non seulement être « *impérieuse* », mais en plus elle doit reposer sur un intérêt public qui lui-même doit être « *majeur* »[107]. Prise à la lettre, elle peut très vite devenir bloquante pour tout projet.

Pourtant, il n'apparaît pas que telle fut nécessairement la volonté du législateur. En effet, la sévérité de la condition peut contraster avec les motivations qui ont pu justifier son édiction dans la directive Habitats[108].

Quoi qu'il en soit, la notion demeure très délicate à cerner : la détermination du seuil à partir duquel une raison est impérative et un intérêt public majeur repose sur **une forte part de subjectivité**.

La **Commission européenne** a certes déjà livré quelques critères d'interprétation dans une communication relativement récente du 9 décembre 2021[109]. Elle a notamment indiqué que le caractère « *public* » de l'intérêt requis devrait impliquer que « *les projets qui sont entièrement dans l'intérêt d'entreprises ou de particuliers ne sont généralement pas considérés*

107 Le libellé de la directive dans sa version anglaise confirme la sévérité de la condition : *« imperative reasons of overriding public interest »*.

108 Ajoutée à la fin de la procédure législative, la condition tenant à l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur a visé à neutraliser l'arrêt du 28 février 1991 par lequel la CJCE avait jugé dans le cadre de la directive Oiseaux que « *les exigences économiques et récréatives ne pouvaient pas être prises en compte pour déclasser une zone de protection spéciale* » (CJCE, aff. C-57/89, points 22). La raison impérative d'intérêt public majeur a été pensée pour permettre la prise en compte de telles exigences, tout en limitant leur portée.

109 Commission européenne, « Document d'orientation de la Commission sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats » », communication, JOUE, C 496/47, 9 décembre 2021.

comme présentant un intérêt public ». Quant au caractère « *majeur* » de l'intérêt public, elle a précisé « *que* ***dans la plupart des cas, l'intérêt public ne peut être majeur que s'il est à long terme*** *: les intérêts qui ne produisent que des avantages à court terme ne suffiraient pas à contrebalancer les intérêts de conservation des espèces à long terme* ». Mais pour le reste, c'est-à-dire l'essentiel, la Commission renvoie aux autorités nationales compétentes le soin d'« *examiner minutieusement, au cas par cas,* » l'existence ou non d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur.

Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est **très peu nourrie** sur l'interprétation de cette notion[110]. Celle du Conseil d'État l'est davantage, mais elle est empreinte d'un **fort empirisme**[111], ce qui rend délicate toute entreprise de synthèse. Des auteurs se sont essayés à une définition, mais l'interprétation qu'ils en retiennent est très vite basée sur les illustrations jurisprudentielles, c'est-à-dire des cas d'espèce.

En réalité, **la notion de raison impérative d'intérêt public majeur est par nature indéfinissable**, au regard tant de sa fonction que de son libellé. Certes, il serait sans doute utile que des **lignes directrices** viennent davantage cadrer sa portée et délimiter ses contours. La Commission européenne pourrait apporter des indications de manière plus précise dans une nouvelle communication, ce qui présenterait l'avantage de définir un cadre d'interprétation partagé entre tous les États membres. De manière alternative ou complémentaire, l'administration nationale pourrait préciser un cadre qui guiderait l'interprétation de l'autorité préfectorale dans chaque cas d'espèce.

Mais toute entreprise de clarification demeurerait nécessairement imparfaite : la notion de raison impérative d'intérêt public majeur comporte **un aléa irrémédiable. Elle est au nombre des « standards » qui sont fréquents en droit, et qui lui donne une « texture ouverte »**[112]. La doctrine juridique allemande utilise souvent l'expression de « *notions juridiques indéterminées* » (unbestimmter rechtsbegriff), pour désigner un concept

---

110 La Cour de justice n'a jamais interprété la notion de raison impérative d'intérêt public majeur prévue pour l'application de la dérogation « espèces protégées » à l'article 16 de la directive Habitats. En revanche, elle a été amenée à se prononcer sur la même notion qui est prévue à l'article 6 de cette directive concernant les plans et projets (par exemple : CJUE, 16 février 2012, C-182/10 et CJUE, Gr. Chambre, 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, C-411/17). Les considérations qu'elle a prises en compte dans ces arrêts, empreints d'une certaine sévérité, sont sans doute en partie transposables pour éclairer l'application de la dérogation « espèces protégées ».

111 Par exemple : CE, 25 mai 2018, *PCE*, n°413267, aux Tables et CE, 24 juillet 2019, *PCE*, n° 414353, aux Tables, à propos d'un centre commercial ; CE, 3 juin 2020, *La Provençale*, n° 425395, aux Tables, à propos d'une carrière ; CE, 17 décembre 2020, *Association Natur'Jalles*, n° 439201, à propos d'une route ; TA Toulouse, 27 février 2025.

112 Selon la formule du philosophe du droit anglais Herbert L. A. Hart (voir : H. L. A. Hart, The Concept of Law, 1re éd., Oxford, Clarendon Press, 1961, chap. VII, p. 124-136, rééd. 1994).

juridique que le législateur a délibérément laissé « *ouvert* », afin de permettre à la jurisprudence ou à l'administration d'en déterminer le contenu selon les circonstances concrètes.

Cette flexibilité est d'ailleurs **nécessaire** à sa mise en œuvre, pour préserver la marge d'appréciation qu'elle a vocation à conférer à l'autorité compétente pour apprécier au cas par cas si telle raison justifie de manière suffisante qu'il soit dérogé au principe d'interdiction de porter atteinte à la biodiversité.

C'est la raison pour laquelle la commission considère que la reconnaissance pour tel projet d'une raison impérative d'intérêt public majeur devrait intervenir **le plus tôt possible**, afin de pouvoir permettre ensuite le développement - ou non - du projet dans un cadre sécurisé, purgé du risque contentieux aléatoire.

PROPOSITION 19

Clarifier la notion de « raison impérative d'intérêt public majeur » (RIIPM), condition de la dérogation « espèces protégées », par l'adoption de lignes directrices administratives. Ce standard juridique « ouvert » doit gagner en prévisibilité pour sécuriser les projets d'infrastructures.

4.3.2. Pour une reconnaissance anticipée d'une raison impérative d'intérêt public majeur

Dès lors que la dérogation « *espèces protégées* » est nécessaire dans la plupart des projets d'infrastructures et que la raison impérative d'intérêt public majeur qu'elle implique de caractériser est irrémédiablement floue et sujette à un fort aléa contentieux, il importe que cette question soit purgée le plus en amont possible dans la définition des projets d'infrastructure.

À cette fin, on ne peut qu'**encourager les porteurs de projets à solliciter l'octroi de la dérogation « espèces protégées » le plus tôt possible.**

Toutefois, il n'est pas toujours possible de délivrer en amont une telle dérogation, étant donné les études que certaines de ses conditions impliquent de réaliser. Tel est le cas des conditions tenant (i) à l'absence de solution alternative satisfaisante et (ii) au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

C'est pourquoi il pourrait être envisagé de **dissocier l'examen de la condition tenant à l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur** de celui des autres conditions de l'octroi de la dérogation. Il s'agirait de prévoir un dispositif permettant de déterminer si un projet donné répond à une telle raison **de manière anticipée**. Comme on l'a vu, la raison impérative d'intérêt public majeur étant la condition qui cristallise une partie des recours contentieux en la matière, en raison de son caractère malléable et donc ouvert à la critique, la détermination en amont du point de savoir si tel projet répond à une telle raison présenterait une avancée considérable pour la sécurité juridique des projets d'infrastructure, sans préjudice de la protection des espèces protégées.

Il semble qu'une telle proposition est **dans son principe possible**, dans la mesure où la question de savoir si un projet donné répond à une raison impérative d'intérêt public majeur peut être appréciée sans qu'il soit besoin de connaître, pour la détermination de cette condition en particulier, l'ampleur et la gravité de l'atteinte que ce projet porterait effectivement aux espèces protégées. Une telle appréciation nous semble pouvoir être portée à un stade relativement tôt de la mise en œuvre des projets, dans la mesure où elle ne repose pas sur des études environnementales longues, mais sur des considérations souvent économiques ou sociales qui sont déterminées en amont de la mise en œuvre des projets.

Certes, il n'apparaît pas que la Cour de justice se soit déjà prononcée sur ce point précis, mais c'est ainsi que le Conseil d'État semble entendre la condition[113], et c'est ainsi que le législateur national la conçoit. En effet, **la loi du 23 octobre 2023 « Industrie verte »** prévoit que le décret qualifiant un projet industriel de projet d'intérêt national majeur pour la transition écologique ou la souveraineté nationale en application de l'article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme peut lui reconnaître le caractère de « *projet répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du c du 4 ° du I de l'article L. 411-2* » du code de l'environnement[114]. Ainsi, un projet reconnu d'intérêt national majeur peut se voir simultanément attaché à une raison impérative d'intérêt public majeur à un stade anticipé, en amont de l'octroi de l'autorisation environnementale et de la dérogation « *espèces protégées* ». Cette disposition a été jugée **conforme aux droits et libertés garantis par la Constitution**[115] et **compatible** avec les objectifs de la direc-

113 Conclusions sur CE, 3 juin 2020, *Société La Provençale*, n° 425395, aux T.

114 Art. L. 411-2-1 du code de l'environnement dans sa rédaction résultant de la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

115 CC, décision n° 2024-1126 QPC du 5 mars 2025.

tive Habitats du 21 mai 1992[116]. On notera d'ailleurs que la loi de simplification de la vie économique de mai 2026 vient d'élargir cette faculté aux projets d'infrastructure.

Par un **arrêt du 6 février 2026**, le Conseil d'État s'est prononcé sur la mise en œuvre du dispositif issu de l'article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme[117]. Il précise les critères de la qualification de projet d'intérêt national majeur, tenant à la fois à l'objet du projet, notamment sa contribution à une politique publique structurante, et à son envergure économique et industrielle. L'arrêt admet que ces éléments puissent fonder simultanément la qualification de projet d'intérêt national majeur et la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur, sous le contrôle normal du juge. Il confirme enfin que cette reconnaissance anticipée ne dispense pas de vérifier, lors de la délivrance de la dérogation, les autres conditions prévues par le droit de l'environnement.

Afin de purger plus en amont la question de l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur pour un projet donné, il nous semble que deux méthodes peuvent être envisagées.

La première repose sur un **système de présomption** : si le projet relève d'une **catégorie** donnée, il est **réputé** répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur. C'est la voie qu'a choisie le législateur pour les projets d'installation de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie qui satisfont à certaines conditions[118]. De manière plus ferme encore, le législateur a conféré (et non simplement présumé) une raison impérative d'intérêt public majeur à certains projets particuliers dès lors qu'ils remplissent certaines conditions[119].

La seconde méthode repose sur un **examen au cas par cas** : l'administration est amenée à se prononcer sur l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur pour un projet donné, après avoir examiné ses caractéristiques propres, en amont de l'instruction de la demande d'octroi de la dérogation « *espèces protégées* ». C'est la voie qu'a choisie le législateur pour les projets reconnus d'intérêt national majeur dans la loi Industrie verte[120].

---

116 CE, n° 497567, *Association « Préservons la forêt des Colettes » et autres,* 30 septembre 2025, au Rec.

117 CE, 6 février 2026, n° 500384.

118 Art. L. 211-2-1 du code de l'énergie (issu de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables).

119 A propos de la réalisation d'un réacteur électronucléaire répondant à certaines conditions, notamment de puissance et de type de technologie (article 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération du nucléaire, pour certains réacteurs électronucléaires).

120 Art. L. 411-2-1 du code de l'environnement.

Cette seconde méthode, dans la mesure où elle ne repose pas sur une reconnaissance automatique, mais implique un examen particulier de chaque projet, paraît plus adaptée et plus à même pour contenir l'application de la notion de raison impérative d'intérêt public majeur et réserver sa reconnaissance aux seuls projets qui ont fait l'objet d'une instruction individualisée, sous le contrôle du juge.

Dans cette logique, **deux dispositifs** pourraient être envisagés pour permettre d'examiner, au cas par cas, si tel projet répond (ou non) à une raison impérative d'intérêt public majeur le plus en amont possible : l'examen de la raison à l'occasion de la déclaration d'utilité publique du projet (a) et, de manière alternative ou complémentaire, à l'occasion d'une procédure de rescrit (b).

4.3.2.1. La reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur en même temps que la déclaration d'utilité publique du projet

Il pourrait être envisagé de prévoir que la reconnaissance à un projet d'une raison impérative d'intérêt public majeur soit décidée en même temps, voire par le même acte, que celui qui déclare ce projet d'utilité publique.

Une telle possibilité existe déjà en droit positif, mais elle est limitée à certaines catégories de projets (tels que les projets situés dans le périmètre d'une opération d'intérêt national ou d'une grande opération d'urbanisme, ainsi que les projets industriels, ou les projets d'infrastructure qui leur sont directement liés)[121].

Une extension de cette faculté avait auparavant été suggérée par un rapporteur public du Conseil d'État dans ses conclusions sur une affaire qui n'est autre que celle qui portait sur la légalité du décret ayant déclaré le projet d'autoroute A69 d'utilité publique[122].

Si cette proposition devait être retenue, il nous semble que **deux écueils devraient être évités**.

En premier lieu, la reconnaissance simultanée, pour un même projet, d'une utilité publique et d'une raison impérative d'intérêt public majeur ne devrait **pas conduire à une assimilation des deux notions.**

Certes, les deux notions ont la **même fonction** : celle de **justifier une atteinte dérogatoire**, au droit de propriété dans le cas de la déclaration d'utilité publique, à des espèces protégées ou à leurs habitats dans le cas de la raison impérative d'intérêt public majeur. Pour autant, elles procèdent

121 Art. L. 122-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

122 Conclusions du rapporteur public Olivier Fuchs sur CE, 5 mars 2021, *Commune de Bonrepos Riquet et autres*, n° 424323, p. 11.

de deux législations différentes et sont libellées en des termes différents, la notion de raison impérative d'intérêt public majeur étant formulée de manière plus exigeante.

À cet égard, l'amendement au projet de loi de simplification de la vie économique paraissait critiquable, puisqu'il assimilait purement et simplement utilité publique et RIIPM[123]. Les deux notions se recoupent en partie, mais répondent à des finalités différentes et sont clairement distinctes. Il est parfaitement possible qu'un projet soit reconnu d'utilité publique, mais ne réponde pas pour autant à une raison impérative d'intérêt public majeur.

En outre, l'appréciation des deux notions repose sur un contrôle juridictionnel impliquant un **mode de raisonnement différent**. Afin de vérifier si un projet est d'utilité publique, le juge administratif met en œuvre son contrôle sous la forme de **la théorie du bilan**[124], selon laquelle l'utilité publique d'un projet s'apprécie au regard de la mise en balance des avantages et des inconvénients de l'opération. En revanche, lorsqu'il contrôle l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur, le juge ne semble pas se livrer à un « *bilan* », mais il apprécie si la dérogation est **justifiée ou non** par une telle raison, à travers une **appréciation empirique** propre à la finalité poursuivie par chaque projet.

En second lieu, et cela découle de ce qui précède, la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur en même temps que l'utilité publique d'un projet ne devrait pas conduire à un **affaiblissement des exigences** qui s'attachent à la reconnaissance d'une raison impérative d'intérêt public majeur, ni à une banalisation de l'octroi d'une dérogation « *espèces protégées* ». Il s'agirait uniquement de **se saisir du moment** de la déclaration d'utilité publique d'un projet pour déterminer à cette occasion si ce projet répond également à une raison impérative d'intérêt public majeur propre à justifier une dérogation « espèces protégées. Une telle reconnaissance à ce stade préliminaire de maturation du projet paraît **souhaitable pour tous les acteur**s et n'impliquerait **aucune compromission** à l'égard des espèces protégées. Elle ne préjuge en aucun cas de l'octroi de la dérogation, puisqu'il resterait encore à vérifier, au cas par cas, que les autres conditions sont remplies, et notamment l'absence de solutions alternatives satisfaisantes.

123 Le texte affirmait : « *Répond à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du présent code, les projets d'infrastructures déclarés d'utilité publique au sens de l'article L. 121-1 et suivants du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ».

124 CE, 28 mai 1971, *Ville Nouvelle-Est*, n° 78825, au Rec.

PROPOSITION 20

Permettre la reconnaissance d'une RIIPM dès la déclaration d'utilité publique. Cette mesure permettra de statuer sur le principe même du projet en amont des instructions techniques détaillées, afin de purger les débats sur l'existence d'une telle RIIPM le plus tôt possible. Elle pourrait faire l'objet d'un recours. Elle ne dispenserait pas de la vérification ultérieure, lors de la délivrance de la dérogation, des autres conditions prévues par le droit de l'environnement (l'absence de solution alternative satisfaisante et le maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées).

Parallèlement à la publication du présent rapport, la loi de simplification de la vie économique vient de retenir une mesure similaire à notre proposition 20, en élargissant le champ d'application de l'article L. 122-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Désormais, la possibilité de reconnaître une RIIPM dès la déclaration d'utilité publique est ouverte à l'ensemble des projets dont la réalisation est susceptible de nécessiter une dérogation « espèces protégées ». Cette réforme rejoint notre recommandation. Il conviendra toutefois de veiller à éviter les écueils rappelés ci-dessus et, en particulier, à ne pas confondre les notions d'utilité publique et de raison impérative d'intérêt public majeur, qui ne se recoupent pas.

4.3.2.2. La création d'un rescrit « RIIPM »

Afin de sécuriser le plus en amont possible le point de savoir si un projet répond à une raison impérative d'intérêt public majeur, il pourrait également être envisagé d'instituer un **rescrit *ad hoc***. Celui-ci aurait spécifiquement pour objet de déterminer si le projet considéré répond à une raison impérative d'intérêt public majeur. Il serait délivré sous le contrôle du juge, afin de permettre plus efficacement un épuisement de la question devant le juge.

Ce rescrit présenterait essentiellement un intérêt, dans le cas où la déclaration d'utilité publique ne serait pas accompagnée de la reconnaissance d'une raison impérative d'intérêt public majeur, comme proposé ci-dessus, pour les projets dont la réalisation n'est **pas subordonnée à une telle déclaration parce qu'ils n'impliquent pas un processus d'expropriation.**

PROPOSITION 21

Créer un rescrit « RIIPM », pour permettre aux porteurs de projets n'impliquant pas d'expropriation d'interroger formellement l'administration sur l'existence d'une RIIPM. Ce mécanisme offre une visibilité juridique immédiate avant l'engagement de frais d'études massifs.

4.3.3. Le renforcement du contrôle juridictionnel des déclarations d'utilité publique : pour un verdissement de la « théorie du bilan »

À l'occasion du contrôle de la légalité des déclarations d'utilité publique, le juge administratif tient déjà compte, dans une certaine mesure, de considérations environnementales, et ce d'une double manière.

En premier lieu, il peut être amené à contrôler, en fonction des moyens dont il est saisi, la légalité de la déclaration d'utilité publique directement **au regard de normes supérieures** ayant une dimension environnementale. Par exemple, le juge administratif a déjà jugé qu'une opération ne peut légalement être regardée d'utilité publique si elle méconnaît les exigences découlant du **principe de précaution**[125] ou du **principe de prévention**[126]. À cet égard, le juge administratif veille, dans l'hypothèse où le projet porterait une atteinte à l'environnement, à ce que des procédures d'évaluation du risque soient mises en œuvre par les autorités et vérifie qu'eu égard, d'une part, à la plausibilité et à la gravité du risque et, d'autre part, à l'intérêt de l'opération, les mesures de précaution dont l'opération est assortie afin d'éviter la réalisation du dommage ne sont ni insuffisantes ni excessives.

En second lieu, le juge administratif est susceptible de tenir compte de considérations environnementales au titre de l'utilité publique du projet, à l'occasion de la mise en œuvre de la **théorie du bilan**, issue de la décision d'assemblée Ville Nouvelle-Est[127]. Selon cette théorie, le juge administratif s'assure que le bilan des avantages et des inconvénients du projet ne conduit pas à lui dénier **un caractère d'utilité publique**. À ce titre, le juge a déjà accepté de tenir compte des futures **émissions de gaz à effet de serre** d'un projet. Il considère certes que les engagements de réduction de gaz à effet de serre issus de l'accord de Paris ne peuvent pas par eux-mêmes faire obstacle à la réalisation d'un projet, cet accord international

125 CE, Assemblée, 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale Stop THT et autres*, n° 342409.

126 CE, 9 juillet 2018, *Villiers-le-Bâcle*, n° 410917.

127 CE, 28 mai 1971, *Ville Nouvelle-Est*, n° 78825

n'ayant pas d'effet direct[128]. Toutefois, il estime qu'il appartient au juge de **prendre en compte** l'incidence nette prévisible d'un projet d'infrastructure en termes d'émissions de gaz à effet de serre **au titre du bilan** qui détermine éventuellement son utilité publique[129].

En ce sens, et à l'heure où la question environnementale est devenue centrale dans la décision de réaliser ou non tel projet d'infrastructure, le juge de la déclaration d'utilité publique pourrait r**evisiter sa théorie du bilan**, pour renforcer le poids des considérations environnementales qui s'attachent à la mise en œuvre d'un projet. Ce « *verdissement* » de la théorie du bilan pourrait s'opérer d'une double manière.

4.3.3.1. Pour une meilleure prise en compte de l'impact environnemental au titre du bilan

De la même manière que le juge de la déclaration d'utilité a accepté de tenir compte des émissions de gaz à effet de serre prévisibles d'un projet, **l'ensemble des atteintes environnementales potentielles** – destruction d'habitats naturels, fragmentation des continuités écologiques, artificialisation des milieux, risques pour les espèces protégées et pour l'état de conservation des écosystèmes – doivent désormais constituer **une composante centrale** du bilan coût-avantage.

Certes, la jurisprudence reconnaît déjà que les atteintes qu'un projet est susceptible de porter à la biodiversité ont vocation à être mises en balance dans le bilan dressé par le juge pour déterminer son caractère d'utilité publique. Le « *considérant de principe* », régulièrement repris par le juge administratif pour délimiter la portée de la théorie du bilan, inclut désormais expressément la protection de l'environnement au titre des inconvénients à prendre en compte : « *une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social,* ***la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement,*** *et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente* »[130].

128 CE 4 décembre 2017, *Association Alcaly*, 407206.

129 CE, 19 novembre 2019, *Commune de Val de Reuil e.a*, n° 417362 aux T. ; CE, 30 décembre 2021, *Ville de Genève*, n° 438686.

130 Voir notamment : CE, 17 mars 2010, Association Alsace Nature, n° 314114 ; CE, 9 juillet 2018, Commune de Villiers-le-Bâcle et autres (ligne 18 du Grand Paris Express), n° 410917, pt 36.

Toutefois, le juge fait preuve d'une grande prudence, de telle sorte que, comme le relève fréquemment la doctrine, **les annulations fondées sur l'absence d'utilité publique au titre de l'impact environnemental d'un projet sont extrêmement rares**[131].

La commission appelle de ses vœux une **relecture de la théorie du bilan**, qui prenne mieux en compte l'ampleur du déclin de la biodiversité et de la crise climatique, en donnant davantage de poids aux conséquences environnementales et climatiques du projet. La protection de l'environnement, désormais érigée au plus haut rang des intérêts fondamentaux de la Nation (article 1er de la Charte de l'environnement), doit s'imposer comme **une exigence cardinale du contrôle** mené par le juge. Il s'agirait ainsi de faire reposer l'appréciation de l'utilité publique sur un équilibre renouvelé, où la sauvegarde des biens et services écosystémiques, la lutte contre l'érosion de la biodiversité et le respect des engagements climatiques internationaux bénéficient d'un poids déterminant face aux profits attendus en matière d'aménagement ou de développement économique.

4.3.3.2. Pour un contrôle des solutions alternatives

Le juge de la déclaration d'utilité publique pourrait faire évoluer sa jurisprudence pour accepter d'**intégrer dans le champ de son contrôle les solutions alternatives de substitution** au projet qui lui est soumis. D'une certaine manière, il opère déjà un contrôle similaire en s'assurant, sous l'angle de l'expropriation, que « *l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation* »[132]. Selon la même logique, il pourrait contrôler, sous l'angle de la protection de l'environnement, que le projet ne pourrait pas être réalisé dans des conditions équivalentes sans porter l'atteinte à l'environnement qu'il est susceptible d'engendrer (lorsque tel est le cas).

À cet égard, il faut rappeler que **l'examen des solutions alternatives est déjà une condition formelle exigée par la loi**. Elle constitue d'ailleurs un **point essentiel de la procédure de participation** du public : comme cela a été indiqué plus haut, la confiance du public suppose une instruction approfondie des solutions alternatives, de manière à permettre de conduire une véritable discussion sur l'opportunité du projet.

---

131 Voir notamment PACTEAU (B.), « Le contrôle juridictionnel de l'utilité publique : un contrôle exigeant mais rarement invalidant », AJDA, 2011, p. 2325 ; PRIEUR (M.), « L'environnement dans le bilan coûts-avantages des déclarations d'utilité publique », Revue juridique de l'environnement, 2014, p. 7 ; PONTIER (J.-M.), « Le bilan coûts-avantages après Ville Nouvelle Est : une technique de contrôle au rendement contentieux limité », RFDA, 2016, p. 1043 ; NICINSKI (S.), « L'environnement face au contrôle de l'utilité publique : un intérêt public encore subordonné », AJDA, 2019, p. 1896.

132 CE, 19 octobre 2012, *Commune de Levallois-Perret,* n° 343070, aux T.

Ainsi, l'étude d'impact qui doit être fournie dans les dossiers de demandes de déclaration d'utilité publique doit contenir « *Une* ***description des solutions de substitution raisonnables*** *qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine* »[133].

Il serait logique que l'examen des solutions alternatives constitue non seulement une exigence de forme, mais également une condition substantielle, intégrée au contrôle du juge. Au vu du dossier disponible à la date à laquelle il se prononce, le juge de la déclaration d'utilité publique devrait être à même d'intégrer dans son contrôle la comparaison des solutions possibles et leurs potentiels impacts sur l'environnement, pour autant bien sûr que cela soit discuté devant lui.

Par analogie, on observera que, **lorsqu'il contrôle une mesure de police restreignant les libertés publiques** au nom d'un impératif d'ordre public, le juge prend déjà en compte l'existence de solutions alternatives. Par exemple, il peut censurer la mesure d'interdiction d'une manifestation si, en réalité, l'objectif de protection de l'ordre public aurait pu être atteint par d'autres mesures moins attentatoires aux libertés (définition du trajet, restriction de l'horaire, renforcement de l'encadrement par les forces de l'ordre, etc.).

De même, lorsqu'il contrôle une mesure portant atteinte à l'environnement au nom d'une exigence d'intérêt public, le juge pourrait vérifier si l'utilité publique aurait pu être satisfaite par d'autres solutions, moins attentatoires à l'environnement.

PROPOSITION 22

Inviter à une évolution jurisprudentielle vers un verdissement de la théorie du bilan, afin, d'une part, que le juge de la déclaration d'utilité publique accorde un poids déterminant à la question cruciale de l'impact environnemental d'un projet et, d'autre part, qu'il intègre dans son contrôle les solutions alternatives de substitution au projet soumis.

133 Article R. 122-5 du code de l'environnement applicable en matière de DUP en vertu des articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement. Dans sa version en vigueur jusqu'au 15 août 2016, l'article R. 122-5 exigeait que le dossier d'étude d'impact comporte plus modestement « *Une esquisse des principales solutions de substitution examinées par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage et les raisons pour lesquelles, eu égard aux effets sur l'environnement ou la santé humaine, le projet présenté a été retenu* », ce qui jusqu'à cette date rendait le contrôle de la comparaison des solutions plus délicate pour le juge de la déclaration d'utilité publique.

4.3.4. Pour un régime contentieux des grands projets d'infrastructures plus efficace et plus rapide

On notera à titre liminaire que les propositions qui suivent, longuement mûries par la commission tout au long de ses travaux, rejoignent largement les recommandations du rapport de la Mission Michel Cadot, qui vient d'être publié en janvier 2026 « *Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir* », réalisé dans le cadre du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan.

Les projets d'infrastructures sont soumis à de multiples contentieux, qui se déroulent en général sur plusieurs années, avec **une issue marquée par le sceau de l'incertitude**. En témoigne le contentieux de la dérogation « *espèces protégées* » évoqué ci-dessus, et notamment l'affaire de l'A69.

Comme le rapport Cadot, la commission estime qu'il conviendrait d'établir un régime contentieux spécial, s'agissant des grands projets d'infrastructures, qui serait notamment marqué par :

- un **effet suspensif** du recours,
- et un **délai contraint** donné à la juridiction pour statuer.

Garantir l'effectivité du recours : pour un effet suspensif.

En principe, en droit public, l'introduction d'un recours contentieux n'a, par elle-même, **aucun effet suspensif**. Cette règle, qui résulte du principe général du caractère exécutoire des actes administratifs, est consacrée à l'article L. 4 du code de justice administrative[134]. La rigueur de ce caractère non suspensif est normalement contrebalancée par la possibilité d'accompagner le recours d'un référé suspension.

Toutefois, **le référé-suspension aboutit peu fréquemment en matière d'autorisation environnementale**, étant donné la sévérité avec laquelle le juge du référé apprécie les conditions mises à son octroi. La jurisprudence dans ce domaine repose sur l'adage selon lequel « *le juge de l'urgence est le juge de l'évidence* », ce qui est rarement le cas dans des contentieux où les enjeux économiques, sociaux et environnementaux sont complexes[135].

Ainsi, malgré l'introduction de recours contentieux, un projet d'infrastructure peut tout à fait être réalisé aussi longtemps qu'une décision de justice n'y fait pas obstacle. Certes, pour prendre en compte l'aléa du contentieux,

134 Art. L. 4 du code de justice administrative : « *Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction* ».

135 Par ailleurs, les **référés spéciaux** prévus en matière d'autorisations environnementale sur le fondement des articles L. 122-2 et L. 123-16 du code de l'environnement (référé-étude d'impact et référé-enquête publique) sont d'un intérêt très limité, puisqu'ils ne sont susceptibles d'aboutir qu'en l'absence totale d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale, ce qui est rare et ne présume en rien de la qualité ou de la complétude des études ou évaluations en question.

les porteurs de projet choisissent parfois **spontanément de suspendre les travaux**, dans l'attente de l'épuisement des voies de recours. Par comparaison, tel est souvent le cas s'agissant de projets purement privés : la prudence et la raison, notamment des banques, incitent les promoteurs privés à attendre l'issue d'un procès avant de poursuivre les travaux. Mais les projets publics ne semblent pas soumis à la même précaution.

Or, **les conséquences de la poursuite des travaux peuvent être graves** si le juge annule in fine un acte nécessaire à la réalisation du projet. Elles le sont :

- pour les espèces protégées, auxquelles la réalisation des travaux a pu porter une atteinte irrémédiable,
- pour le contribuable, lorsque le projet repose sur un financement public,
- pour les parties prenantes au projet, qui ont pu engager vainement des ressources pour sa réalisation,
- enfin, pour l'autorité de la juridiction, si celle-ci statue alors que les travaux sont largement engagés.

Dans le souci de corriger ces inconvénients, deux solutions sont concevables : créer un **référé environnemental plus efficace** ou assortir d'un **effet suspensif** les recours au fond contre certains grands projets.

La commission a examiné, mais a finalement écarté l'hypothèse de la création **d'un nouveau référé environnemental**. Il s'agirait par exemple de prévoir un référé assorti d'une présomption d'urgence automatique lorsqu'une décision est susceptible de porter atteinte à l'environnement. Toutefois, un tel référé, qui ne supprimerait pas toute forme d'insécurité juridique, ne paraît pas adapté à la **complexité des enjeux** et la technicité des normes juridiques applicables. Cette complexité semble en effet **peu compatible avec l'office du juge des référés**, qui est un juge de l'évidence et qui, face aux enjeux économiques et politiques d'un grand projet stratégique, ne se risque à prononcer une suspension, en pratique, qu'en cas d'illégalité manifeste. En témoigne l'exemple de l'A69 où la juridiction des référés du tribunal administratif de Toulouse, pourtant en formation collégiale, avait initialement écarté la demande de suspension, et ce pour défaut de « *doute sérieux* » sur l'absence de RIIPM, alors que le juge du fond du même tribunal a finalement annulé les autorisations, à un stade où les travaux étaient très avancés. S'en remettre à la décision de la juridiction pour prononcer une suspension, au cas par cas, revient à faire peser sur le juge une responsabilité énorme.

C'est pourquoi la commission recommande de donner un effet suspensif aux recours contre les grands projets d'infrastructures.

Il s'agirait d'**éviter que la décision contestée ne reçoive un commencement** d'exécution à travers la réalisation de travaux qu'il conviendrait ultérieurement de défaire en cas d'annulation contentieuse. Cette solution raisonnable serait doublement justifiée par le souci de protection des **deniers publics** et par le **caractère irréversible des atteintes à l'environnement** : d'une part, elle ferait obstacle à ce que des sommes soient engagées pour des projets publics soumis à un risque contentieux ; d'autre part, elle conforterait la protection à la biodiversité. Enfin, elle permettrait d'éviter la **perte de confiance dans la justice** engendrée par le fait accompli, laquelle nourrit le cercle vicieux de la radicalité.

En réalité, cet **effet suspensif au recours** n'entraînerait aucun **effet d'aubaine** de nature à stimuler les contentieux puisque, avec ou sans effet suspensif, les grands projets d'infrastructures font en tout état de cause systématiquement l'objet de recours.

PROPOSITION 23

Instaurer un effet suspensif pour les recours contre les autorisations environnementales des grands projets d'infrastructures prioritaires. Ce régime contentieux spécial permettrait de prévenir les atteintes irréversibles à la biodiversité et le gaspillage de fonds publics en cas d'annulation tardive d'un chantier déjà engagé. Son champ serait limité aux seuls projets stratégiques. Les porteurs de projet pourraient néanmoins demander au juge d'autoriser une exécution provisoire et partielle, pour les travaux n'engendrant pas de dommages irréversibles.

Pour un encadrement du périmètre des projets concernés et du délai de jugement

Ce régime contentieux spécial pourrait être encadré sous trois angles.

D'abord, il serait **réservé aux grands projets d'infrastructures**. La définition de ce périmètre reste à préciser. On pourrait à cet égard s'inspirer des seuils prévus pour la saisine obligatoire de la Commission nationale du débat public. Il serait également possible de limiter ce régime aux seules décisions comportant une dérogation « *espèces protégées* » (qu'il s'agisse d'une dérogation autonome ou d'une autorisation environnementale qui en tient lieu). Une autre solution pourrait être également de limiter cette règle aux seuls projets intervenant dans une zone protégée, du type Natura 2000. Dans une logique plus large, de prévention de l'ensemble des atteintes portées à l'environnement, il pourrait plus largement être envi-

sagé de prévoir un tel effet suspensif en cas de recours contre une autorisation environnementale y compris lorsque celle-ci est contestée pour un motif étranger à la dérogation « *espèces protégées* ».

Ensuite, **le juge devrait pouvoir à tout moment autoriser la reprise des travaux.** La logique serait simplement inversée : le recours aurait un effet suspensif, mais en contrepartie les porteurs de projet et les pouvoirs publics devraient pouvoir demander au juge de lever cette suspension et d'autoriser, en référé, une exécution provisoire de la décision attaquée dans l'attente du jugement au fond. Les conditions de ce référé seraient à préciser : l'exécution provisoire pourrait le cas échéant être partielle, par exemple limitée aux seuls travaux n'engendrant pas de dommages irréversibles.

Enfin, il conviendrait **d'encadrer strictement le délai de jugement**. Le juge devrait statuer dans un délai donné, par exemple de **10 mois**, comme c'est le cas en matière d'urbanisme (article R. 600-6 du code de l'urbanisme). La sanction du dépassement de ce délai pourrait être par exemple la fin de l'effet suspensif du recours, ce qui permettrait aux porteurs de projet de reprendre les travaux si la juridiction ne s'est pas prononcée dans les 10 mois.

Ainsi, les porteurs de projet et les investisseurs disposeraient d'un cadrage clair, leur permettant d'anticiper les effets comme la durée des contentieux, conformément à un objectif de prévisibilité et de stabilité. Les requérants pour leur part bénéficieraient d'un droit au recours véritablement effectif.

PROPOSITION 24

Encadrer les délais de jugement à 10 mois pour les contentieux portant sur les grands projets d'infrastructures stratégiques, sur le modèle du contentieux de l'urbanisme. Le dépassement de ce délai pourrait entraîner la caducité de l'effet suspensif.

Créer un référé pré décisionnel

La commission souscrit en outre à une **proposition complémentaire du rapport Cadot** précité, la 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* ».

Cette recommandation s'inscrit totalement dans la logique consistant à permettre au juge de statuer tant qu'il est encore temps. Reprenant une proposition formulée en 2019[136], elle s'inspire du référé précontractuel, qui permet à la juridiction d'intervenir en amont de la signature d'un contrat public. Un référé pré décisionnel permettrait de saisir le juge avant l'adoption définitive d'une décision administrative, de manière à corriger le plus tôt possible d'éventuels vices de procédure, plutôt que de les régulariser des années après dans le prétoire.

PROPOSITION 25

Créer un référé pré décisionnel permettant de saisir le juge avant l'adoption définitive d'un acte pour corriger les éventuels vices de procédure. Ce dispositif préventif permet d'ajuster le processus administratif au fil de l'eau, évitant des annulations totales tardives aux conséquences économiques lourdes.

Au moment où ce rapport est mis sous presse vient d'être publié le décret n° 2026-302 du 21 avril 2026 relatif à la simplification de la procédure contentieuse en matière environnementale et à l'accélération de certains projets. Ce texte crée, au sein du code de justice administrative, un nouveau régime contentieux accéléré et unifié pour certains projets en matière environnementale, qui se substituera en partie aux régimes spéciaux applicables aux énergies renouvelables et aux projets agricoles.

Son champ d'application, qui couvre différentes catégories de projets dits « stratégiques », est relativement large : projets contribuant au développement des énergies décarbonées, projets relatifs aux infrastructures de transports, projets relevant de la souveraineté alimentaire, et projets relevant de la souveraineté économique et industrielle. Y sont également intégrés les opérations d'intérêt national et les grandes opérations d'urbanisme.

La principale réforme consiste à confier le contentieux liés ces projets aux cours administratives d'appel statuant en premier et dernier ressort, supprimant ainsi un degré de juridiction. Le décret prévoit par ailleurs diverses mesures qui, pour la plupart, vont dans le sens de la restriction ou de la complication du droit au recours : obligation de notifier le recours dans les quinze jours à l'auteur et au bénéficiaire de la décision attaquée, à peine d'irrecevabilité ; suppression de l'effet de prorogation du délai de recours lié

136 Voir AGUILA (Y.) « Vers un référé pré-décisionnel ? Pour un traitement préventif des vices de procédure "tant qu'il est encore temps" », in Mélanges en l'honneur de Bernard Stirn, Dalloz, 2019, pp. 7-16.

à l'exercice du recours gracieux ; cristallisation automatique des moyens deux mois après la communication du premier mémoire en défense. Enfin, il prévoit, comme le suggère le présent rapport, l'obligation pour les cours administrative d'appel de statuer dans un délai de dix mois.

En revanche, ce décret ne prévoit pas l'effet suspensif du recours contentieux, mesure qui était pourtant recommandée par le rapport Cadot de janvier 2026 précité et qui est également au nombre des propositions du présent rapport.

Il faut espérer que cette réforme soit complétée prochainement par une seconde étape incluant ces dernières recommandations.

PARTIE V

5. Les outils juridiques de mise en œuvre (2/2) : pour des contrats publics adaptés aux enjeux du verdissement

5.1. Le contrat public, un puissant outil pour mettre en œuvre la transition écologique dans la création et l'exploitation des infrastructures

Les contrats publics, ici entendus de manière large comme tout contrat conclu par une entité publique, sont au cœur de la vie des infrastructures. Ils constituent l'instrument permettant de définir et organiser les différents cycles d'une infrastructure, depuis sa conception et sa réalisation, en passant par son entretien et sa maintenance, éventuellement sa modification, jusqu'à son démantèlement.

Les contrats publics peuvent constituer de puissants vecteurs pour permettre aux personnes publiques de mettre en œuvre les objectifs de la transition écologique dans le cadre du déploiement et de l'exploitation des infrastructures.

Il en va en particulier ainsi des **contrats de la commande publique, qu'il s'agisse des marchés publics ou des contrats de concession.**

- **Les marchés publics** représentent en France un enjeu économique avoisinant les 10 % du PIB[137]. Les marchés publics recouvrent différentes formules pouvant être mobilisées en matière d'infrastructures : marchés publics « classiques », marchés publics globaux ou encore marchés publics dits « à tiers financement » (marchés de partenariat ou, plus récemment, marchés globaux de performance énergétique à paiement différé), ces derniers présentant la spécificité de confier une mission globale à un opérateur économique, en assurant un préfinancement privé, puis un remboursement par la personne publique via un loyer étalé dans le temps.
- **Les contrats de concession**, qui permettent de confier à un opérateur économique et à ses risques l'exécution de travaux et/ou la gestion d'un service pour une durée plus ou moins longue, recèlent également

137 Le montant des marchés publics peut être estimé en 2025 entre 170 et 230 milliards d'euros, soit 6 à 9% du PIB.

des enjeux essentiels pour déployer et exploiter les infrastructures dans divers secteurs, avec une rémunération par les recettes d'exploitation (transport, énergie, eau, communications électroniques, etc.).

À côté des contrats de la commande publique, les **contrats d'occupation du domaine public** sont également dignes d'intérêt, en ce qu'ils peuvent permettre à l'autorité gestionnaire d'un domaine de cadrer les conditions d'exploitation de son domaine en fonction de considérations environnementales.

L'outil contractuel apparaît d'autant plus pertinent que le contrat est **par définition souple**. La **liberté contractuelle** permet en effet aux parties de définir les caractéristiques de l'infrastructure voulue et de déterminer les conditions dans lesquelles celle-ci sera exploitée. À ce titre, les parties sont donc susceptibles, en fonction des objectifs qui les animent, de faire des choix plus ou moins vertueux sur le plan environnemental.

La liberté contractuelle des parties n'est toutefois pas absolue : elle s'exerce dans le cadre défini par le législateur, à la fois par le législateur de l'Union et par le législateur national. Les contraintes qui en découlent pour les parties sont susceptibles d'agir sur la prise en compte des préoccupations environnementales dans les contrats d'une double manière.

D'un côté, les limitations fixées par le législateur peuvent être **justifiées par des objectifs d'intérêt général d'ordre environnemental ou écologique** : les parties sont alors contraintes, par la loi, d'intégrer ces préoccupations dans l'élaboration de leur contrat, que ce soit dans le choix de leur cocontractant ou dans le contenu même du contrat.

Mais d'un autre côté, les limitations découlant de la loi peuvent aussi être dictées par des objectifs d'une autre nature, tels que les exigences qui découlent du principe d'égalité ou encore des grandes libertés de circulation de l'Union européenne. Dans certains cas, ces exigences peuvent alors parfois **imposer aux parties de renoncer aux intentions environnementales** qui pourraient les mouvoir, en particulier à l'occasion de la modification ultérieure du contrat.

5.2. De multiples réformes afin de favoriser l'usage du contrat comme outil de mise en œuvre de la transition écologique

Ces dernières années, de multiples réformes législatives ont été adoptées tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau national, dans le but d'encourager le recours au contrat dans la mise en œuvre de la transition écologique.

Au niveau de l'Union européenne, celles-ci ont été édictées dans certains secteurs particuliers **(5.2.1)**, tandis qu'au niveau national, elles sont intervenues de manière dispersée **(5.2.2)**.

5.2.1. De multiples mesures sectorielles au niveau de l'Union européenne

De multiples mesures ont récemment été décidées au niveau de l'Union européenne. Elles s'inscrivent essentiellement dans le cadre du « *Pacte vert* » pour l'Europe. Lancé en 2019, ce pacte vise à mettre en œuvre la transition écologique au sein de l'Union, avec l'objectif d'en faire le premier continent neutre pour le climat à l'horizon 2050[138].

Ces récentes mesures procèdent d'une **approche fondamentalement sectorielle**. Beaucoup d'entre elles concernent la commande publique. Bien que ce domaine fasse l'objet de règles générales concernant à la fois la passation et la modification des marchés publics et des contrats de concession qu'elles régissent[139], le législateur de l'Union européenne a privilégié là aussi une approche ciblée par secteur. Ces mesures portent par exemple sur la **fixation d'exigences minimales** lors de la procédure d'attribution des contrats ou dans la **définition de clauses environnementales** que ces contrats peuvent ou (selon les cas) doivent comporter.

138 Document de référence : Commission européenne, « Le pacte vert pour l'Europe », communication, 11 décembre 2019.

139 Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession ; Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics ; Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

Dans le sens des conclusions du Conseil de l'Union du 28 juin 2022 sur le développement de marchés publics durables, ces dispositifs sectoriels montrent « ***le rôle crucial que peut jouer la commande publique dans la mise en œuvre adéquate des objectifs de développement durable*** *et dans la prise en compte de ces objectifs au service de l'intérêt général* ».[140]

En voici quelques illustrations.

Le législateur de l'Union a adopté le 14 mai 2024 le règlement (UE) 2024/1610, qui a notamment pour objet d'établir des normes de performance en matière d'émissions de CO2 pour les véhicules utilitaires lourds neufs. Entre autres mesures, il a défini des règles destinées à « *Garantir des chaînes d'approvisionnement durables et résilientes pour les autobus urbains au moyen de procédures de marchés publics* ». À ce titre, il a imposé aux acheteurs et aux autorités concédantes, pour l'attribution des contrats pour l'achat, la prise en crédit-bail, la location ou la location-vente d'autobus urbains neufs à émission nulle, d'utiliser des **considérations de durabilité environnementale** comme **spécifications techniques** ou comme **critères d'attribution**[141].

Dans un tout autre secteur, le législateur de l'Union a adopté le 13 juin 2024 le règlement européen dit « *Ecoconception* »[142]. Ce dernier définit un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception auxquelles les produits doivent satisfaire pour être mis sur le marché ou mis en service, l'objectif poursuivi étant d'améliorer la durabilité environnementale des produits et de garantir la libre circulation des produits durables au sein du marché intérieur. Il comporte un article 65 dédié aux « ***Marchés publics écologiques*** », qui a notamment pour objet de confier à la Commission une habilitation pour fixer, par voie d'actes d'exécution, les « ***exigences minimales*** » que les acheteurs doivent intégrer lorsqu'ils concluent des marchés publics excédant les seuils européens pour acheter les produits visés par ces actes. Ces exigences minimales peuvent prendre la forme de « *de spécifications techniques, de critères d'attribution, de conditions ou d'objectifs d'exécution du marché* ». Lorsque les exigences minimales prennent la forme de critères d'attribution, le règlement encadre leur **pondération**, qui doit être comprise entre 15 % et 30 %.

---

140 Conseil de l'Union européenne, Conclusions sur le développement de marchés publics durables, 28 juin 2022, 2022/C 236/02.

141 Art. 3 *sexies* du Règlement (UE) 2024/1610 du 14 mai 2024.

142 Règlement (UE) 2024/1781 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables.

Le même jour (13 juin 2024), le législateur de l'Union a adopté un autre règlement sectoriel, le règlement (UE) 2024/1735, qui édicte également des mesures particulières dans le domaine de la commande publique, mais cette fois dans le **secteur des technologies**[143]. Ce règlement, dit règlement pour une industrie « *zéro net* » (ou « *NZIA* » : *Net-Zero Industry Act*), énonce toute une série de mesures visant à assurer l'accès à un approvisionnement sûr et durable en technologies « *zéro net* ». Son article 25 vise spécifiquement à contribuer « *à la durabilité et à la résilience dans les procédures de passation de marchés publics ou de concessions* ». Il impose notamment aux acheteurs et aux autorités concédantes d'appliquer des « ***exigences minimales obligatoires en matière de durabilité environnementale*** », celles-ci devant être définies par un acte d'exécution de la Commission, en matière de marchés publics et de contrats de concession d'un montant supérieur aux seuils européens et intégrant certaines technologies « *zéro net* », y compris celles se rapportant au solaire, à l'hydroélectrique, à l'énergie nucléaire de fission, les pompes à chaleur, ou encore le biogaz.

D'autres exemples particuliers pourraient être cités, comme dans le secteur des matières premières critiques[144] ou dans le secteur de la rénovation des bâtiments[145].

Le législateur de l'Union s'est ainsi saisi de la commande publique comme vecteur de verdissement des contrats.

5.2.2. Des réformes successives et disparates au niveau national

De nombreuses mesures ont également été adoptées ces dernières années au niveau national. Comme à l'échelle de l'Union, celles-ci ont notamment concerné la **commande publique**.

Ces mesures nationales s'inscrivent bien entendu dans le champ des marges de manœuvre que permet le droit de l'Union européenne, conformément au principe de hiérarchie des normes et au principe de primauté du droit de l'Union européenne.

Trois lois récentes méritent une attention particulière : la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi « *AGEC* »), la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant

143 Règlement (UE) 2024/1735 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie «zéro net».

144 Règlement (UE) 2024/1252 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques.

145 Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte).

lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi « *Climat et Résilience* ») et la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte (dite loi « *Industrie verte* »).

Ces lois, qui ont successivement été adoptées dans un laps de temps très court, ont apporté des modifications **ponctuelles** aux règles de la commande publique pour y importer de manière croissante les enjeux environnementaux. Nombreuses, ces mesures concernent non seulement les objectifs poursuivis par la commande publique, mais aussi une pluralité d'aspects relatifs aux différentes étapes de l'attribution d'un contrat de la commande publique : les outils de pilotage et de suivi, la définition du besoin, la procédure de passation conduisant au choix du co-contractant et le contenu même du contrat.

L'intégration explicite des objectifs de développement durable au titre des principes directeurs de la commande publique

S'agissant des objectifs de la commande publique, la loi Climat et Résilience a introduit de manière remarquable un nouvel article 3-1 au sein du code de la commande publique : « *La commande publique participe à* ***l'atteinte des objectifs de développement durable****, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, dans les conditions définies par le présent code* »[146]. Insérés dans le titre préliminaire dudit code, ces objectifs sont érigés au rang de principes directeurs de la commande publique et sont censés imprimer une coloration environnementale sur l'esprit et la mise en œuvre de l'ensemble des règles prévues par le code de la commande publique.

L'intégration des enjeux de développement durable dans la commande publique s'est ainsi traduite par l'ajout d'un **pilier environnemental**, en plus du pilier social qui l'avait précédé.

Le renforcement des outils de pilotage et de suivi des achats publics

Le législateur a par ailleurs renforcé les outils de pilotage et de suivi des achats durables. Les schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER), qui ont été créés par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, ont été consolidés par la loi Climat et Résilience, qui prévoit l'obligation de les rendre publics et d'y intégrer des indicateurs précis.[147] Très peu de temps après, le législateur a renforcé encore davantage cet outil de pilotage, à travers la loi Industrie verte qui étend à tous les acheteurs soumis

146 I de l'article 35 de la loi Climat et Résilience.

147 2° du II de l'article 35 de la loi Climat et Résilience.

au code de la commande publique dont les achats excèdent un seuil réglementaire l'obligation de publier leur SPASER[148]. La loi Industrie verte a en outre précisé les « ***éléments à caractère écologique*** » que doivent comporter les objectifs de la politique d'achat déterminée par les SPASER, ces éléments à caractère écologique devant désormais viser « *notamment à réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie, d'eau et de matériaux* »[149].

Au-delà des SPASER, d'autres outils de pilotage se sont multipliés ces dernières années, tels que les « *plans* » qui ont une portée plus globale et procèdent d'actes infralégislatifs. On citera à cet égard le plan national pour des achats durables (PNAD), qui a notamment arrêté, pour fin 2025, l'objectif que 100 % des contrats publics notifiés dans l'année contiennent au moins une considération environnementale, ou encore le plan de transformation écologique de l'État[150].

La définition du besoin dans une dimension davantage environnementale

Les mesures nouvellement édictées par le législateur visent également à conduire les acheteurs publics et les autorités concédantes à intégrer les enjeux environnementaux dès le stade de la définition de leurs besoins respectifs. Deux mesures peuvent être citées à cet égard.

D'une part, si les acheteurs publics et les autorités concédantes ont l'obligation de définir leurs besoins « *par référence à des spécifications techniques* »[151], ils seront tenus, en vertu de la loi Climat et Résilience, de prendre en compte, au titre de ces spécifications techniques, « *des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* »[152]. Applicable à compter du 22 août 2026, cette obligation nouvelle fait écho aux objectifs de développement durable énoncés à l'article 3-1 du code de la commande publique.

D'autre part, et plus spécifiquement, la loi AGEC a créé l'obligation pour l'État et les collectivités territoriales d'acquérir des biens issus de l'économie circulaire, à savoir des biens « *issus du réemploi ou de la réutilisation ou intègrent des matières recyclées dans des proportions de 20 % à 100 %*

148 50 millions d'euros hors taxes par an – Art. D. 2111-3 du Code de la commande publique.

149 Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

150 Créé par la circulaire n° 6425-SG du 21 novembre 2023 relative à l'engagement pour la transformation écologique de l'État.

151 Art. L. 2111-2 et L. 3111-2 du code de la commande publique.

152 I, 1° du II et 1° du III de l'article 35 de la loi Climat et Résilience.

selon le type de produit »[153]. Cette obligation a été précisée par le décret n° 2021-254 du 9 mars 2021 ainsi que par le décret n° 2024-134 du 21 février 2024 qui a augmenté la part d'acquisition de biens issus de l'économie circulaire par les acheteurs publics concernés.

Le renforcement des considérations environnementales devant être prises en compte dans le choix du cocontractant

Le législateur a par ailleurs prévu de nouvelles mesures visant à resserrer la marge d'appréciation dont disposent les acheteurs publics et les autorités concédantes pour choisir leurs co-contractants respectifs. Les considérations environnementales viennent ainsi prendre une place accrue dans la détermination du choix du co-contractant.

En ce sens, la loi Climat et Résilience prévoit qu'au moins **un critère de sélection** des offres prend en compte « *les caractéristiques environnementales de l'offre* »[154]. Applicable à compter du 22 août 2026, cette disposition interdira mécaniquement aux acheteurs publics et aux autorités concédantes de se fonder exclusivement sur des considérations financières pour déterminer « *l'offre économiquement la plus avantageuse* » (ou, pour les concessions, « *l'offre présentant le meilleur avantage économique global* »).

À cette obligation positive s'ajoute la faculté désormais ouverte aux acheteurs publics et aux autorités concédantes **d'exclure de la procédure** les offres qui **ne respectent pas certaines exigences en lien avec l'environnemen**t. Les motifs d'exclusion facultative ont en effet été enrichis pour viser d'abord les opérateurs économiques qui ne satisfont pas à leurs obligations d'établir un plan de vigilance au titre du code de commerce[155], ensuite les opérateurs économiques qui ne satisfont pas à leurs obligations d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre au titre du code de l'environnement[156], enfin les opérateurs économiques qui ne satisfont pas à leurs obligations de publication d'informations en matière de durabilité au titre du code de commerce[157].

---

153 Art. 58 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « Loi AGEC ».

154 4° du II de l'article 35 pour les marchés, art. L. 2152-7 du code de la commande publique ; 3° du III de l'article 35 pour les concessions, art. L. 3124-5 du code de la commande publique.

155 Articles L. 2141-7-1 et L. 3123-7-1 du code de la commande publique modifiés par la loi Climat et Résilience.

156 Articles L. 2141-7-2 et L. 3123-7-2 du code de la commande publique, créés par la loi Climat et Résilience.

157 Articles L. 2141-7-1 et L. 3123-7 du code de la commande publique, modifiés par l'article 27 de l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 à partir du 1er janvier 2026.

L'intégration des enjeux environnementaux dans le contenu du contrat

En complément d'un encadrement renforcé au stade de la définition du besoin et de la procédure de passation, le législateur a adopté des mesures imposant aux acheteurs publics et aux autorités concédantes de tenir compte des considérations environnementales dans le contenu même du contrat envisagé.

De manière classique, les marchés publics et les contrats de concession définissent, à travers les clauses qu'ils comportent, les « *conditions d'exécution* » du contrat, ce qui recouvre l'objet du contrat et ses spécifications techniques. À ce jour, il est prévu que les conditions d'exécution des marchés publics « *peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social, à l'emploi ou à la lutte contre les discriminations* ». Parmi ces diverses préoccupations, l'environnement occupera une place prépondérante. Avec l'entrée en application de la loi Climat et Résilience le 22 août 2026, les acheteurs publics auront désormais l'obligation (et non plus simplement la faculté) de prendre en compte, au titre des conditions d'exécution du marché, « ***les considérations relatives à l'environnement*** », la prise en compte des autres considérations relatives à l'économie, à l'innovation, au domaine social, à l'emploi ou à la lutte contre les discriminations restant une simple faculté[158]. La même obligation de prendre en compte « ***des considérations relatives à l'environnement*** » pèsera à compter de cette échéance du 22 août 2026 sur les autorités concédantes[159].

Ce rapide tableau des mesures récemment adoptées par le législateur dans les lois AGEC, Climat et Résilience et Industrie verte **montre l'étendue et la variété des mesures** qui ont été édictées sur la période récente afin d'intégrer les considérations environnementales dans la commande publique. Ce tableau n'est d'ailleurs pas exhaustif. À titre d'illustration, on pourrait citer la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables qui a prévu de nouvelles règles en matière de commande publique au sein du code de l'environnement[160].

158 Article L. 2112-2 du code de la commande publique.

159 Article L. 3114-2 du code de la commande publique.

160 Par exemple, l'article L. 228-5 du code de l'environnement, issu de la loi du 10 mars 2023, énonce que « ***La commande publique tient compte, lors de l'achat de dispositifs de production d'énergies renouvelables, de leur empreinte carbone et environnementale tout au long de leur processus de fabrication, de leur utilisation et de leur valorisation après leur fin de vie*** ».

5.3. La nécessité d'assurer la cohérence des réformes, dans l'intérêt de leur efficacité environnementale et de la sécurité juridique

Le législateur est intervenu un grand nombre de fois dans un laps de temps très court pour poursuivre la même finalité tenant à la mise en œuvre de la transition écologique. Si cette finalité est sans doute louable et partagée par tous les acteurs, les multiples mesures qu'elle a conduit le législateur à adopter débouchent sur un **cadre juridique complexe et de plus en plus difficile à lire**. Les actes qui prévoient ces mesures sont en effet nombreux et édictés de manière éparse.

Au plan national, le législateur a ainsi édicté de multiples mesures, dans le seul domaine de la commande publique, coup sur coup dans :

- la loi AGEC de **2020**,
- la loi Climat et Résilience de **2021**,
- la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables de **2023**
- et la loi Industrie verte de **2023**.

Si ces mesures sont le plus souvent insérées dans le code de la commande publique (leur place naturelle), il est toutefois des cas où tantôt elles sont accueillies par un autre code[161], tantôt elles ne sont tout simplement **pas codifiées**[162]. S'y ajoutent bien entendu les diverses mesures réglementaires qui doivent être adoptées pour les mettre en œuvre.

Cet empilement des textes conduit d'ailleurs parfois le législateur à modifier successivement une même disposition suivant une approche qui peut interroger. Par exemple, par sa loi Climat et Résilience du 22 août 2021, le législateur a édicté au sein de l'article L. 2152-7 du code de la commande publique l'obligation pour les acheteurs publics de définir au moins un critère environnemental pour la sélection des offres. Mais il a reporté l'entrée en vigueur de cette obligation au 22 août 2026. Entre-temps, par sa loi Industrie verte du 23 octobre 2023, le législateur a modifié ce même article L. 2152-7 du code de la commande publique afin d'y prévoir cette fois, non plus l'obligation, mais la possibilité pour les acheteurs publics de prendre en compte, au titre des critères de sélection des offres, les caractéristiques environnementales des offres reçues. La faculté prévue par la loi Industrie

161 Art. L. 224-7, L. 228-4 à L. 228-5, L. 229-25, L. 541-1 I, du code de l'environnement.

162 Art. 58 de la loi AGEC : « *A compter du 1er janvier 2021, les biens acquis annuellement par les services de l'État ainsi que par les collectivités territoriales et leurs groupements sont issus du réemploi ou de la réutilisation ou intègrent des matières recyclées dans des proportions de 20 % à 100 % selon le type de produit* ».

verte du 23 octobre 2023 sera donc abrogée par l'entrée en vigueur le 22 août 2026 de l'obligation antérieurement édictée par la loi Climat et Résilience. Dans son avis sur le projet de loi Industrie verte, le Conseil d'État a d'ailleurs estimé qu'« *un tel enchaînement de textes, dans un temps aussi court, n'est pas de bonne méthode légistique et est inutilement complexe* » [163], d'autant plus que la disposition prévue par la loi Industrie verte n'ajoutait rien au droit, la possibilité de prendre en compte des critères environnementaux résultant déjà des dispositions réglementaires du code de la commande publique.

L'empilement des textes nationaux est source d'une complexité d'autant plus grande que s'y ajoutent les normes édictées au niveau de l'Union européenne. Or, comme cela a été souligné plus haut, les normes **prolifèrent également à grande vitesse dans l'ordre juridique de l'Union**. Ce foisonnement normatif, qui est accentué par l'approche sectorielle suivie par les institutions de l'Union, débouche sur un nombre important d'actes juridiques épars et non codifiés. S'y ajoute une strate normative supplémentaire constituée par les nombreux actes d'exécution pris par la Commission en application des habilitations que lui attribue fréquemment le législateur de l'Union.

À titre d'illustration, le règlement précité « *Ecoconception* », qui a été adopté par le législateur de l'Union le 13 juin 2024 afin d'établir un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception des produits durables, a pour objet de modifier pas moins de deux autres textes pourtant récents (une directive : la directive (UE) 2020/1828 du 25 novembre 2020 ; et un règlement du 12 juillet 2023 : le règlement (UE) 2023/1542), et d'abroger un autre texte (la directive 2009/125/CE). Quant à son article 65 dédié aux « *Marchés publics écologiques* », il renvoie à la Commission le soin de fixer, « *par voie d'actes d'exécution* », les exigences minimales que doivent respecter les produits visés par ces marchés.

Cet éclatement des sources du droit de la transition écologique en matière de commande publique peut compromettre la sécurité juridique et l'accès au droit. Les normes nouvelles sont à ce point nombreuses et disparates que les acheteurs publics et les autorités concédantes ne sont pas toujours en mesure de les intégrer efficacement dans leur politique d'achat, tandis que les opérateurs économiques ne peuvent véritablement exploiter les nouveaux dispositifs dans l'élaboration de leurs offres. En définitive, pour louables qu'elles soient, si ces mesures de verdissement des contrats

163 CE, Assemblée générale, Avis, n° 407035 du 11 mai 2023.

de la commande publique ne sont pas définies de manière cohérente et organisée, elles sont susceptibles de perdre en efficacité et de ne pas permettre d'atteindre les objectifs environnementaux qui les sous-tendent.

Compte tenu des nombreuses interventions du législateur ces dernières années, il semble qu'il faille désormais **laisser du temps aux différents acteurs** de se saisir pleinement des nouveaux outils mis à leur disposition depuis 5 ans.

Pour **accompagner** l'intégration par les acteurs de ces nouveaux outils, l'administration est amenée à publier des fiches techniques et d'autres outils pédagogiques. Elle est encouragée à persévérer en ce sens. Ces **instruments de droit souple** sont à la fois utiles pour porter à la connaissance de l'ensemble des acteurs l'existence des dispositifs nouvellement introduits, mais également pour leur fournir éventuellement un guide pour se les approprier pleinement et les mettre en œuvre avec confiance et sécurité juridiques.

Quant aux futures réformes, on ne peut qu'inciter le législateur, national comme Européen, à faire preuve de vigilance quant à l'adoption de textes nouveaux de manière coordonnée et quant au choix de l'instrument le plus pertinent pour assurer la plus grande accessibilité de la norme et de l'égalité des opérateurs devant la loi.

PROPOSITION 26

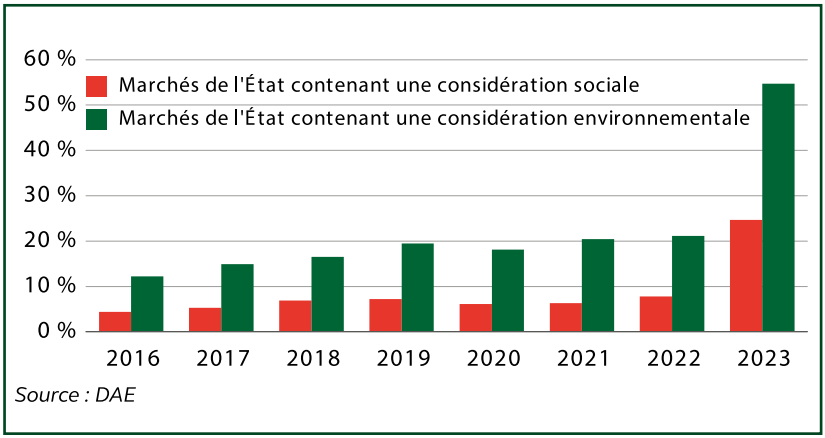
Développer des instruments de droit souple (fiches techniques, guides) pour aider les acheteurs à naviguer dans le foisonnement législatif des lois AGEC, Climat et Industrie verte. Ces instruments sont cruciaux pour leur permettre de s'approprier pleinement les nouveaux outils de verdissement des contrats de la commande publique prévus par le législateur national depuis 5 ans.

5.4. Renforcer la prise en compte des considérations environnementales lors de la passation des contrats publics

5.4.1. Étendue et limites des mesures déjà prises par le législateur national, dans la mesure permise par le droit de l'Union

Au niveau national, de nombreuses mesures ont récemment été adoptées pour renforcer la prise en compte des considérations environnementales lors de l'attribution des contrats, en particulier lors de la passation des contrats de la commande publique. Elles concernent tant les objectifs de développement durable que le législateur assigne aux acheteurs publics et aux autorités concédantes que les différents aspects de l'achat public : le pilotage et le suivi, la définition du besoin, les modalités de la procédure ou encore le contenu même des contrats.

Ces multiples mesures **accompagnent et impulsent une dynamique déjà en cour**s, du moins pour les marchés de l'État. Les données fournies par la Direction des achats de l'État (DAE) montrent en effet une évolution puisque désormais **plus de 50% des marchés de l'État prennent en compte des considérations environnementales** :



Source : DAE

Compte tenu du caractère récent de ces mesures, il est bien sûr trop tôt pour en dresser le bilan, d'autant plus qu'un certain nombre d'entre elles n'est pas même entré en vigueur[164].

164 Voir néanmoins le rapport de la Cour des comptes de décembre 2024 : « La prise en compte des enjeux du développement durable dans les achats de l'État ».

Il est cependant permis de s'interroger sur le point de savoir si ces mesures sont suffisantes pour atteindre l'objectif recherché ou si elles devraient être renforcées. Plusieurs considérations peuvent soulever des questions.

L'ajout des objectifs de développement durable au rang de principes directeurs de la commande publique à l'**article L. 3-1 du code de la commande publique** recèle sans doute des potentialités intéressantes pour permettre, en pratique, une mise en œuvre et une interprétation des règles prévues par ce code dans un sens favorable aux considérations environnementales. Aux termes de cet article : « ***La commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable****, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, dans les conditions définies par le présent code* ». Mais à elle seule, dans la mesure où elle se limite à proclamer un objectif très général, cette disposition ne peut emporter des conséquences concrètes particulières.

Certes, cette mention des objectifs de développement durable a été déclinée par l'édiction d'une obligation précise tenant à ce que les acheteurs publics et les autorités concédantes **prennent en compte ces objectifs dans la définition des spécifications techniques attachées à leurs besoins.** Toutefois, cette obligation, qui figurait déjà dans des termes proches à l'article 5 de l'ancien code des marchés publics, a classiquement été interprétée comme une **simple obligation de moyen**.[165]

Quant à la prise en compte des **caractéristiques environnementales** des offres au titre de leur classement, elle soulève une difficulté liée au fait que l'obligation de prendre en compte les caractéristiques environnementales des offres a des **implications très incertaines**, au regard du caractère général de cette obligation. Autrement dit, jusqu'où un acheteur peut-il aller pour définir un critère à proprement parler environnemental, sans s'exposer au risque de méconnaître d'autres exigences qui s'imposent à lui ? L'inclusion des objectifs de développement durable dans les critères de sélection des offres doit en effet être conciliée avec d'autres objectifs, potentiellement antagonistes, notamment avec le respect des principes fondamentaux de la commande publique et tout particulièrement le principe d'égalité de traitement et le principe de libre accès à la commande publique. Concrètement, un acheteur public qui entend acquérir des produits ou des services selon un circuit court ou relativement peu émetteur de gaz à effet de serre pourrait **se voir reprocher d'avoir favorisé certains opérateurs économiques locaux, voire nationaux, au risque de méconnaître le principe d'égalité de traitement voire le principe de non-discrimi-**

165 Rép. Min. n° 25167 JO Sénat, 11 janvier 2007, p. 75 ; CE, 23 novembre 2011, *Communauté urbaine de Nice-Côte d'Azur*, n° 351570.

nation à raison de la nationalité, qui est cher au droit de l'Union européenne. Plus largement, la poursuite des objectifs de développement durable a naturellement pour effet de favoriser certains opérateurs économiques dont l'activité est plus durable sur le plan environnemental, à charge alors pour l'acheteur de pouvoir justifier cette différence de traitement selon des considérations en rapport avec l'objet du marché envisagé.

Par ailleurs, la question de la **pondération d'un critèr**e le cas échéant revêtu d'une dimension environnementale soulève un enjeu essentiel relatif à la prise en compte effective de la dimension environnementale des offres par les acheteurs et les autorités concédantes. En pratique, de tels critères font souvent l'objet d'une pondération **relativement faible**, ce qui réduit leur potentiel discriminant à la faveur des offres vertueuses sur le plan environnemental. Cette retenue de la part des acheteurs publics s'explique sans doute par une habitude issue de la pratique, qu'il conviendrait alors de revisiter, mais également par une méfiance légitime face au risque contentieux auquel il s'exposerait en pondérant trop fortement un critère environnemental soumis à un aléa juridique (pour les raisons évoquées au paragraphe précédent). L'illégalité d'un critère est en effet beaucoup plus facile à neutraliser lorsque ce critère est faiblement pondéré, puisqu'un critère doté d'une pondération faible est moins susceptible de léser une entreprise par rapport à une autre.

Quoi qu'il en soit, il apparaît que le législateur national a beaucoup œuvré ces dernières années en faveur de l'intégration des enjeux environnementaux dans l'achat public. Il a **très largement investi les marges de manœuvre permises par le droit de l'Union européenne en la matière**.

L'enjeu porte donc désormais sur l'adoption de mesures **au niveau de l'Union européenne**. La réforme à venir des directives « *marchés* » et « *concessions* »[166], qui n'ont pas été révisées depuis maintenant plus de dix ans, ouvrira une **fenêtre particulièrement propice** pour introduire de nouvelles mesures au niveau européen.

5.4.2. La réforme du droit européen de la commande publique : une occasion à ne pas manquer

La prochaine révision des directives « *marchés* » et « *concessions* », qui intervient environ une fois par décennie, est une occasion à ne pas manquer pour « *verdir* » les contrats de la commande publique.

[166] Commission européenne, « Evaluation de la directive 2014/23/UE sur les concessions, de la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics et de la directive 2014/25/UE sur les services d'utilité publique », document de travail des services de la Commission, 14 octobre 2025.

À cette occasion, les dispositifs pertinents que le législateur national a définis dans l'ordre juridique interne pourraient être intégrés dans l'ordre juridique de l'Union. L'efficacité de ces dispositifs n'en serait que meilleure s'ils étaient mis en œuvre dans l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Aux mêmes maux les mêmes remèdes.

Le législateur de l'Union pourrait aller encore plus loin.

Il est vrai qu'en matière de marché public, la sélection de « *l'offre économiquement la plus avantageuse* » ne procède pas d'une approche purement financière, mais peut impliquer de recourir à des critères d'une nature extrafinancière, tels que des critères environnementaux. Pour autant, on pourrait se demander si l'obligation pour les acheteurs publics de sélectionner « *l'offre économiquement la plus avantageuse* » ne devrait pas être renforcée d'une touche environnementale. L'on pourrait par exemple songer à l'obligation de sélectionner « ***l'offre économiquement et environnementalement la plus avantageuse*** » ; ou encore : l'obligation de sélectionner « ***l'offre économiquement la plus avantageuse et la plus durable*** ».

Il nous semble que cette modification ne serait pas purement cosmétique. Symboliquement, elle placerait la dimension « *économique* » de l'offre sur le même plan que sa dimension « *environnementale* ». Ce **changement de paradigme** pourrait ensuite « *verdir* » les modalités de sélection des offres et « *décomplexer* » les acheteurs publics souvent trop hésitants lorsqu'il s'agit de recourir aux critères environnementaux pour sélectionner leur cocontractant, à la fois dans la définition de ces critères et dans leur pondération.

Par ailleurs la révision européenne devrait être l'occasion d'intégrer explicitement dans ces directives, en tant que ligne directrice dans la définition des besoins comme dans l'exécution des marchés, le devoir de vigilance porté par la directive 2024/1760 du 13 juin 2024 (CS3D) en lien le cas échéant avec les dispositions utiles de la directive 2022/2464 (CSRD).

S'agissant des **modalités de sélection des offres**, le recours à un critère environnemental est sans doute louable dans la perspective de faire de la commande publique un levier efficace de la transition écologique ; mais ce critère est en soi insuffisant **s'il n'est que faiblement pondéré** et, donc, insusceptible de promouvoir l'offre la plus avantageuse sur le plan environnemental.

La question se pose alors de savoir s'il ne faudrait pas contraindre les acheteurs publics à octroyer une pondération suffisamment forte aux critères environnementaux, afin de leur donner une portée véritablement discriminante. C'est d'ailleurs ce que le législateur de l'Union a lui-même choisi de faire dans certains règlements sectoriels, retenant une fourchette com-

prise entre 15 % et 30 % ou 15 % et 40 % selon les cas, afin que le critère environnemental ait une incidence significative sur le résultat de la procédure de sélection[167].

Cette obligation est déjà introduite dans certains actes sectoriels de l'Union européenne — notamment dans les réglementations relatives aux batteries, aux véhicules propres (directive dite « *Clean Vehicles* ») ou encore à certains équipements énergétiques dans le cadre du Green Deal. Elle pourrait désormais **être généralisée dans le droit commun de l'Union européenne** (ou, à tout le moins, dans le droit commun national). Afin qu'elle ne soit pas trop contraignante dans le cas d'achats où elle ne se justifierait pas, l'obligation pourrait être introduite sous la forme d'un principe, tout en permettant aux acheteurs d'y déroger lorsqu'il ne serait pas justifié.

L'élargissement à **d'autres contrats publics** des outils de verdissement des contrats de la commande publique doit être étudié.

Les réformes en matière de commande publique pourraient présenter un intérêt pour le verdissement des contrats publics plus généralement.

En particulier, les exigences définies en matière de commande publique concernant les critères de sélection des offres et la définition de clauses environnementales dans les contrats pourraient servir d'inspiration pour structurer d'autres processus compétitifs, en particulier la procédure de sélection des offres préalable à l'octroi **d'un droit d'occupation du domaine public** pour y exercer une activité économique.

PROPOSITION 27

Promouvoir, à l'occasion de la révision des directives européennes, la généralisation de l'obligation d'inclure des clauses environnementales dans tous les contrats de la commande publique. Plus généralement, cette révision doit inscrire dans les directives les dispositifs environnementaux récemment adoptés par le législateur français. L'harmonisation européenne est un rempart contre les distorsions de concurrence entre États membres plus ou moins ambitieux. Cette révision devrait être en outre l'occasion d'inscrire dans ces directives le devoir de vigilance.

167 Art. 65 du Règlement (UE) 2024/1781 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables : « *Les critères d'attribution font l'objet, le cas échéant, d'une pondération minimale comprise entre 15 % et 30 % dans le processus d'attribution* » ; règlement (UE) 2024/1610, art. 3 *sexies* introduit dans le règlement (UE) 2019/1242 : « *Si la contribution de l'offre à la sécurité d'approvisionnement est utilisée comme critère d'attribution, elle se voit attribuer une pondération comprise entre 15 et 40 % des critères d'attribution* ».

PROPOSITION 28

Consacrer un principe de sélection de l'offre « économiquement et environnementalement la plus avantageuse » pour placer symboliquement la durabilité au même rang que le prix. Ce changement de paradigme terminologique n'est pas purement cosmétique : vecteur de valeurs et d'orientation des comportements, il vise à décomplexer les acheteurs publics dans la pondération des critères extrafinanciers.

PROPOSITION 29

Fixer un plancher de pondération de 15 % pour le critère environnemental, sauf justification particulière, afin de garantir son caractère discriminant dans le classement des offres. Une pondération plus faible prive l'achat public de son rôle de moteur pour le développement des filières vertes.

PROPOSITION 30

Étendre les exigences de verdissement aux titres d'occupation du domaine public (AOT) pour les activités économiques. L'autorité gestionnaire doit pouvoir sélectionner les occupants en fonction de leur engagement réel dans la transition écologique.

5.5. Mieux prendre en compte les considérations environnementales lors de la modification des contrats de la commande publique

Les réformes récentes ont essentiellement porté sur la phase d'attribution des contrats, mais se sont intéressées dans une moindre mesure aux conditions dans lesquelles les contrats peuvent être modifiés en phase d'exécution. S'agissant des contrats de la commande publique, les modifications ne sont possibles que dans des **cas limitativement énumérés** par les directives et transposés dans le code de la commande publique. En dehors de ces cas, toute modification du contrat est proscrite et implique pour l'acheteur public ou l'autorité concédante de lancer une nouvelle procédure de publicité et de mise en concurrence pour introduire les éléments souhaités dans un contrat alors nouvellement établi.

Or ce **cadre très rigide** n'est pas de nature à faciliter l'évolution des infrastructures construites et exploitées sous le régime d'un contrat de la commande publique. Cette évolution peut pourtant être justifiée par des préoccupations environnementales tenant à atténuer les effets négatifs de l'infrastructure sur l'environnement ou à l'adapter face aux effets du changement climatique (« *grey-to-green* »).

Pour autant, **aucun cas de modification** des contrats de la commande publique ne se réfère spécifiquement à cet **objectif environnemental**. À la date d'adoption des directives de la commande publique en 2014, les préoccupations environnementales n'étaient sans doute pas aussi pressantes qu'elles ne le sont aujourd'hui dans l'esprit du législateur de l'Union.

Cela ne signifie pas qu'un contrat de la commande publique ne peut jamais être modifié à des fins environnementales. La modification peut en effet trouver sa justification dans certains cas de modifications déjà prévus par le droit positif et qui, sans viser spécifiquement les hypothèses de verdissement des infrastructures, pourraient les englober. Nous pensons aux modifications autorisées par les documents contractuels initiaux ou celles « *rendues nécessaires par des circonstances imprévues* ».

Mais l'application de ces cas de modification peut être source d'**insécurité juridique** compte tenu de la sévérité de la jurisprudence pour apprécier la « *nécessité* » de procéder à la modification en raison de circonstances qui n'étaient pas prévisibles. Le cadre juridique de ces « *avenants de verdissement* » reste donc très incertain[168].

La révision à venir des directives de la commande publique pourrait être l'occasion de réfléchir à l'introduction d'un nouveau cas de modification des contrats de la commande publique, spécifiquement justifié par des préoccupations environnementales. Ce cas serait conçu pour permettre plus facilement l'évolution des infrastructures dans un sens plus durable sur le plan environnemental. Bien entendu, cette nouvelle hypothèse de modification devrait être entourée de garde-fous exprimant un juste équilibre entre les principes fondamentaux de la commande publique, qui implique l'égalité de traitement et une remise en concurrence périodique, et l'objectif de protection de l'environnement.

168 HOEPFFNER (H.), « Commande publique – Les avenants au service de la transition écologique », Contrats et Marchés publics n° 5, mai 2024, repère 5.

PROPOSITION 31

Créer un « avenant de verdissement » comme nouveau cas de modification contractuelle justifié par un motif environnemental. Cette souplesse permet d'adapter les infrastructures existantes aux nouveaux standards écologiques (transition « grey to green ») sans remise en concurrence lourde.

5.6. Faire évoluer les modèles économiques des contrats publics d'infrastructures pour intégrer un impératif de sobriété dans les usages

La transition écologique conduit à réinterroger la pertinence des outils contractuels qui peuvent être mobilisés pour déployer des projets d'infrastructures et à faire évoluer ces outils au regard des impératifs écologiques.

En premier lieu, elle requiert **des investissements massifs** – estimés à plus de 30 Mds€ supplémentaires par an à horizon 2030[169], sans même tenir compte des besoins d'adaptation des infrastructures – dans un contexte de finances publiques extrêmement contraint. Cette situation doit conduire à privilégier, lorsque cela est possible, un **financement des investissements par les usagers** des infrastructures, dans le cadre de concessions. Elle donne également un intérêt particulier aux formules de marchés publics dans lesquelles les paiements publics peuvent être **en partie financés via les économies ou les gains réalisés par les projets eux-mêmes**, notamment en matière de consommation d'énergie, ce qui vient réduire la charge supportée par le contribuable. Tel est le cas par exemple des *marchés globaux de performance énergétique à paiement différé*, mis en place à titre expérimental en 2023 pour la rénovation des bâtiments publics[170]. Ce type de schémas pourrait être pertinent pour d'autres infrastructures « *vertes* », comme les réseaux d'éclairage public pour financer des opérations de relamping ou de pilotage intelligent ou encore pour les installations de production d'énergie renouvelable réalisées par des collectivités publiques dans le cadre du régime de l'autoconsommation.

169 Estimation mentionnée dans le rapport de Terra Nova, « Investir dans la transition écologique : quel financement des infrastructures ? », novembre 2024, sur la base des travaux du think tank I4CE, repris par la Direction du Trésor.

170 Loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.

En second lieu, dans la mesure où elle est liée à un **impératif de sobriété dans l'évolution des usages**, la transition écologique peut conduire à remettre en cause l'équilibre économique et financier de certains projets d'infrastructures, en particulier dans les secteurs reposant historiquement sur un financement par les recettes d'exploitation dans le cadre de concessions (transport, réseaux de gaz ou de chaleur, déchets, eau et assainissement, etc.).

En effet, il existe une **contradiction entre** :

- d'une part, **la logique économique classique de la concession, qui repose sur l'importance de la demande** (trafic, volume de consommation), et,
- d'autre part, **la sobriété, qui implique une modération de la demande** et donc une baisse, toutes choses égales par ailleurs, des recettes d'exploitation.

Face à cette difficulté, il est indispensable de **réfléchir à des modalités de rémunération alternatives ou complémentaires** : concessions « *hybrides* » combinant paiements publics et par les usagers, nouvelles modalités de tarification des services (avec l'application du principe pollueur-payeur, par exemple) ou décorrélation entre la rémunération des concessionnaires et les volumes, en rémunérant la performance écologique ou en diversifiant les sources de revenus par des activités annexes.

Encore faut-il noter que ces évolutions pourraient nécessiter des adaptations ou clarifications juridiques, si elles devaient conduire à **réduire le risque d'exploitation** à la charge du concessionnaire, qui est aujourd'hui le critère de distinction entre marchés et concessions. Elles touchent au **cœur de la définition du contrat de concession** « *aux frais et risques* » du concessionnaire. Elles mériteraient à ce titre d'être prises en compte dans le cadre des travaux sur **la révision des directives « marchés » et « concession »**[171].

PROPOSITION 32

Développer des modèles de concession hybrides où la rémunération du partenaire est décorrélée du volume de consommation ou de trafic. Ce modèle valoriserait la sobriété et la performance environnementale, rompant avec la logique historique de croissance infinie des usages.

171 Pour plus de détails sur ces enjeux, on pourra se reporter aux rapports Terra Nova, « Investir dans la transition écologique : quel financement des infrastructures ? », novembre 2024 et Institut de la gestion déléguée, « La gestion de l'eau au défi de la sobriété », novembre 2025.

ANNEXES

Annexe 1

Liste des personnes auditionnées[172]

- **Éric Allain**, Conseiller maître à la Cour des comptes
- **Loïc Aubouin**, Directeur juridique du groupe ADP
- **Antoine Berbain,** Directeur général délégué de Haropa Port
- **Jordan Cartier**, Secrétaire général de l'ART
- **Marc Clément**, Membre de l'autorité environnementale
- **Audrey Coreau**, Cheffe du service économie verte
- **Fabrice Cytermann**, Sous-directeur des politiques publiques durables, Commissariat général au développement durable (CGDD)
- **David Djaïz**, Ex-directeur de la stratégie et de la formation de l'Agence nationale de la cohésion des territoires
- **Pascal Durand**, Député européen
- **Olivier Fuchs**, Directeur des affaires juridiques au Secrétariat général des ministères Ecologie Energie Territoires Mer
- **Alain Grandjean**, Associé, Carbone 4, et Morgane Le Guen, Manager, Carbone 4
- **Isabelle Hazard**, Directrice juridique et de la conformité, SNCF Réseau, ainsi que Séverine d'Halluin, Responsable juridique du département urbanisme et environnement, SNCF Réseau
- **Delphine Hedary**, Conseillère d'État, membre de la Section des Travaux publics du Conseil d'État
- **Antoine Huard**, Directeur général, Verso Energy
- **Chantal Jouanno**, Ancienne présidente de la CNDP
- **Damien Lamotte**, Sous-directeur CASP (coordination, appui, stratégie et pilotage des politiques de protection et de restauration des écosystèmes), Julie Percelay, adjointe au sous-directeur, Marie-Laure Bailly-Maitre, cheffe de bureau, Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la Transition écologique

172 Les fonctions des personnes auditionnées sont celles à la date de leur audition.

- **Séverine Larere**, Secrétaire générale de RTE, Muriel Landais-Petit, Directrice juridique, Lila Benchikh, Responsable du pôle juridique Achats-Contrats, Mathilde Vervynck, Attachée de cabinet auprès de la Secrétaire générale et Thomas Le Bianic, Responsable du pôle Ouvrage Environnement Territoire
- **Sabine Le Gac**, Directrice juridique du groupe EDF
- **Corinne Le Quéré**, Présidente du Haut Conseil pour le climat
- **Nathalie Lhayani**, Directrice de la politique durable chez CDC
- **Romain Limouzin**, Partner, Deputy COO, Meridiam
- **Christopher Ménard**, Directeur juridique, Enedis
- **Clémence Olsina**, Directrice des affaires juridiques des ministères économiques et financiers
- **Antoine Pellion**, Ancien Secrétaire général à la planification écologique
- **Nyls de Pracontal**, Président de la commission « *espèces et communautés biologiques* » du Conseil national de la protection de la nature
- **Alain Quinet**, Directeur général exécutif Stratégie et Affaires Corporate chez SNCF Réseau
- **Camille Roux**, Directrice des affaires juridiques et européennes, FNTP
- **Thibault Soleilhac**, Hélios Avocats
- **Hélène Soubelet**, Directrice générale, Fondation pour la recherche sur la biodiversité
- **Philippe Subra**, Géographe spécialiste de l'aménagement des territoires
- **Elisabeth Suel**, Directrice des affaires juridiques, Arcep et Anne Yvrande-Billon, Directrice Économie, Marchés et Numérique, Arcep
- **Stéphanie Ten-Eyck**, DGS de la métropole du Grand Nancy
- **Olivier Thibault**, Directeur général de l'Office français de la biodiversité
- **Nicolas Vital**, Directeur de projet, Fin Infra
- **Mathieu Wellhoff**, Chef du service Sobriété numérique, ADEME

Annexe 2

Proposition relative à la création d'un groupement momentané d'enquêtes

Texte proposé par le rapport du groupe de travail sur la réforme du code minier présidé par Thierry Tuot remis au gouvernement en décembre 2013

Section 2 : La procédure renforcée d'information, de consultation et de participation du public

Article L. 115-4

Lorsque l'autorité administrative a décidé de soumettre la délivrance d'un titre minier ou l'autorisation de travaux miniers à la procédure renforcée d'information, de participation et de consultation du public prévue à l'article L. 115-1, cette autorité crée par arrêté un groupement momentané d'enquêtes qui associe l'ensemble des parties prenantes intéressées du périmètre géographique visé dans la demande ou la déclaration, notamment les collectivités territoriales, les intérêts économiques et sociaux de toute nature, les associations de protection de l'environnement.

L'arrêté créant le groupement momentané d'enquêtes définit les procédures applicables permettant une information et une participation du public conforme à l'article L. 115-1, y compris les délais ainsi que les points d'expertise ou de concertation principaux, et désigne au sein du groupement un comité pluripartite qui dirige et conduit la procédure renforcée d'information, de participation et de consultation du public. Cet arrêté est notifié par l'autorité administrative au demandeur et rendu public. Le pétitionnaire a accès de façon permanente au comité pluripartite, qui le tient informé et l'entend à sa demande.

Les procès-verbaux des réunions du groupement momentané d'enquêtes sont rendus publics.

Article L. 115-5

L'autorité administrative préside le comité pluripartite dirigeant le groupement momentané d'enquêtes. Il est l'administrateur de ce groupement.

Le comité pluripartite définit lors de sa première réunion les règles de fonctionnement du groupement momentané d'enquêtes. Ce comité est habilité à passer toute convention utile à l'accomplissement des missions du groupement momentané d'enquêtes.

Sur la base du dossier de demande de titres miniers ou du dossier de demande ou de déclaration de travaux miniers, des modalités d'information, de participation et de consultation prévues et des expertises envisagées, le groupement momentané d'enquêtes notifie au demandeur le montant prévisionnel des dépenses relatives à l'organisation matérielle de ces opérations et aux expertises. Cette somme est versée par le demandeur sur un compte ouvert auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

L'ordonnateur des recettes et des dépenses est le préfet.

Les membres du groupement momentané d'enquêtes ne sont pas rémunérés pour leur activité au sein du groupement. Toutefois, ils peuvent être remboursés de leurs frais de transport et de séjour dans les conditions fixées par voie réglementaire pour les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

Le groupement momentané d'enquêtes peut bénéficier, s'il le justifie, de la mise à disposition, contre remboursement, de fonctionnaires en position d'activité.

Article L. 115-6

Le demandeur est invité à compléter, le cas échéant, son dossier de demande ou sa déclaration conformément au cadre de référence légal opposable tel qu'il est défini dans l'arrêté de création du groupement momentané d'enquêtes.

Ce dossier peut notamment comporter, lorsque ces documents ne figurent pas déjà dans le dossier initial de demande, en fonction de l'objet de la demande :

1° Une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs du projet, à la date du recours à la procédure renforcée d'information, de participation et de consultation du public ;

2° Un complément d'information sur le plan prévisionnel de développement des travaux miniers, ainsi que, si ces informations sont disponibles compte tenu de l'avancement du projet, des précisions complémentaires sur la manière dont le demandeur compte procéder à l'exploration ou à l'exploitation ;

4° Une étude d'impact réalisée conformément au chapitre II du titre II du livre Ier du code de l'environnement ;

5° Lorsque le projet est relatif à l'exploitation, l'étude de dangers prévue à l'article L. 512-1 de ce même code ;

6° Un bilan des concertations déjà menées ;

Le cas échéant, le demandeur actualise le dossier au cours de la procédure.

Le groupement momentané d'enquêtes peut solliciter un avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement visée à l'article L. 122-1 du code de l'environnement.

Article L. 115-7

Lorsque le groupement momentané d'enquêtes décide d'avoir recours à des expertises et des évaluations autres que celles soumises dans le dossier de demande initiale ou dans le dossier complémentaire, il élabore, en y associant les parties intéressées, un cahier des charges rendu public permettant d'établir l'objectivité et la compétence des experts. Les experts éventuellement sollicités doivent satisfaire à ce cahier des charges.

Article L. 115-8

Le groupement momentané d'enquêtes conduit, en présence du demandeur et avec sa participation, la procédure qui permettra à l'autorité administrative d'établir les différentes composantes de l'intérêt général visées à l'article L. 111-1 au vu desquelles celle-ci doit prendre sa décision. Ses pouvoirs sont ceux confiés au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête prévus au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

Il assure la transparence de la procédure, dans le respect, sous réserve des dispositions de l'article L. 111-7, du secret industriel et commercial qui lie les membres du groupement momentané d'enquêtes sans leur être opposable, et veille à la participation du public, en garantissant l'expression des opinions, l'accès aux informations et la prise en compte de toutes les contributions qui lui sont soumises.

Dans tous les cas, le groupement momentané d'enquêtes rend le dossier aisément accessible au public par tous les moyens. Toute personne intéressée peut apporter ses observations sur le dossier. Toutes les observations sont rendues publiques et les observations peuvent porter sur les observations.

Article L. 115-9

Au plus tard à la date de la publication de ses conclusions, le groupement momentané d'enquêtes rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations du public ainsi que, dans un document séparé, les motifs de ses conclusions. La synthèse des observations indique celles des observations du public dont il a été tenu compte.

Les conclusions du groupement momentané d'enquêtes, qui sont rendues publiques, formulent une recommandation motivée à l'autorité administrative sur le sens de la décision à prendre, le cas échéant, sa durée de validité ainsi que les engagements, les sujétions et les conditions, éventuellement suspensives, auxquelles elle devrait être subordonnée. Le cas échéant, les conclusions peuvent aussi porter sur le plan de développement et la manière de procéder à ces travaux. Les conclusions peuvent recommander également des modalités de suivi, d'évaluation, d'autorisation complémentaire ou conditionnelle.

La procédure renforcée d'information, de participation et de consultation du public est close lorsque les conclusions du groupement momentané d'enquêtes sont rendues publiques.

Article L. 115-10

Le groupement momentané d'enquêtes rend ses conclusions au plus tard six mois après sa création. Ce délai peut être prolongé pour une durée maximale de six mois par arrêté du ministre chargé des mines.

Si, au terme de ce délai, le groupement momentané d'enquêtes n'a pas rendu ses conclusions, celui-ci est dessaisi au profit de l'autorité administrative.

Article L. 115-11

L'autorité administrative statue sur la demande dans un délai de deux mois après la publication des conclusions du groupement momentané d'enquête. Elle motive sa décision au regard des conclusions du groupement momentané d'enquête.

Cette décision peut aussi prévoir que le groupement momentané d'enquêtes sera maintenu pour assurer le suivi, l'évaluation, et les procédures complémentaires. Elle détermine alors les conditions de financement de ces travaux.

Annexe 3

Bibliographie

Ouvrages, Fascicules, thèses

- CANTILLON (G.), « Fasc. 2340 : Marchés publics et développement durable », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 22 février 2022.
- CANTILLON (G.), « Fasc. 2345 : Achat public écoresponsable : rédaction du cahier des charges », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 22 février 2022.
- DJAÏZ (D.), DESJARDINS (X.), « La Révolution obligée », Allary Éditions, 2024.
- HUGLO (C.), BOIVIN (J-P.), FOULQUIER (N.), « Florilèges du droit de l'environnement », La Mémoire du Droit, LGDJ, 2024, 872 pages.
- IDZIAK (X.), « Essai sur les fonctions de protection et de direction de l'ordre public écologique », HAL open science, Thèse de doctorat, 26 janvier 2024.

Articles

- AGUILA (Y.), HEBERT (W.) et ROLLINI (L.), « Pour une consécration constitutionnelle du principe de non-régression », JCP G 2020, acte 1275.
- AGUILA (Y.) « Vers un référé pré-décisionnel ? Pour un traitement préventif des vices de procédure "tant qu'il est encore temps" », in Mélanges en l'honneur de Bernard Stirn, Dalloz, 2019, pp. 7-16.
- AMORETTI-HANNEQUIN (C.), « Le budget vert ne doit surtout pas amener à comparer les collectivités entre elles », Dossier, Budget vert : éviter la révolution gadget, Acteurs publics, novembre 2024 – février 2025.
- ARENS (C.), « Environnement – Le rôle de la jurisprudence judiciaire », La Semaine Juridique Entreprise et Affaires, n° 01, 2 janvier 2025, 1007.

- BARBIER (R.), JOBERT (A.) « Acceptabilité », In G. Petit, BLONDIAUX (L.), CASILLO (I.), FOURNIAU (J.-M.), GOURGES (G.), HAYAT (S.), LEFEBVRE (R.), RUI (S.), WOJCIK (S.), & ZETLAOUI-LEGER (J.) (Éds.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart (2e édition). GIS Démocratie et Participation, 2023.
- BARET (P.), CHIVOT (M.), « Les Principes Equateur : un outil pertinent pour devenir une banque durable ? », La Revue du FINANCIER, janvier 2013.
- BARET (P.), CHIVOT (M.), « Un grand groupe bancaire peut-il dépasser les limites des Principes Equateur pour s'affirmer comme « durable » ? Le cas d'HSBC », Management et Sciences Sociales, pages 44 à 57, juillet 2012.
- BATELLIER (P.), « Revoir les processus de décision publique : de l'acceptation sociale à l'acceptabilité sociale », Gaïa Presse, 1er octobre 2012
- BENRAHOU (Y.), « Contrats/Commande publique – Pour une commande publique sociale et environnementale : état des lieux et préconisations », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 2, 17 janvier 2022, act. 25.
- BONNEAU (O.), MOROT-MONOMY (C.), « Les dérogations d'espèces protégées : pourquoi maintenant ? » Opérations immobilières, 29 octobre 2021, n° 129.
- BOULOUIS (N.), « Le contrat public au service des politiques de développement durable : limites et perspectives, RFDA 2014. 617.
- CANALI (L.), « Vers de nouvelles conceptions de l'intérêt à agir pour défendre l'environnement ? », La Semaine Juridique Entreprise et Affaires n° 01, 2 janvier 2025, 1005.
- CAZENAVE (T.), « L'impact environnemental n'est pas encore considéré au même titre que l'impact financier », Dossier, Budget vert : éviter la révolution gadget, Acteurs publics, novembre 2024 – février 2025.
- CLAMOUR (G.), « Commande publique – Du vert dans les fruits de la commande publique », Contrats et Marchés publics n° 12, décembre 2023, étude 10.
- DARNAULT (C.), MALVY (A.), « L'efficience de la Politique d'Achat Public Durable : des Attentes Théoriques à la Réalité Pratique », HAL open science, 5 juin 2020.

- DELZANGLES (H.), « Commande publique – Vers une commande publique et des acheteurs écologiquement responsables ? », Contrats et Marchés publics n° 3, mars 2023, étude 1.
- DUPOUY (S.), MONTEILLET (V.), « Innovations et environnement. Les défis lancés aux juristes – Avant-propos », La Semaine Juridique Entreprise et Affaires, n° 01, 2 janvier 2025, 1000.
- FARCY-CALLON (I.), « La fiducie atmosphérique : analyse d'une doctrine aux perspectives innovantes en matière de contentieux climatique », Revue juridique de l'environnement, Volume 45, numéro 3, septembre 2020.
- GENDRON (C.), « Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs », Revue de communication sociale et publique, n° 11, 1er février 2014, p. 117-129.
- GOIN (A.), CADIN (L.), « La fable du juge et des animaux protégés », AJDA, 2025.228.
- HAIZE (M-C.), FRESKO (I.), « Environnement – Clauses et critères environnementaux dans les contrats publics »., Contrats et Marchés publics n° 2, février 2022, 2.
- HOEPFFNER (H.), « Commande publique – Les avenants au service de la transition écologique », Contrats et Marchés publics n° 5, mai 2024, repère 5.
- HOEPFFNER (H.), « Commande publique – La nouvelle neutralité de la commande publique », Contrats et Marchés publics n° 7, juillet 2023, repère 7.
- JOURDAN (F.), BENRAHOU (Y.), « Contrats/Commande publique – Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique : les marchés pour le climat », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 9, 1er mars 2021, act. 157.
- JULIEN (F.), « Environnement et ingénierie financière », La Semaine juridique Entreprise et Affaires, n° 01, 2 janvier 2025, 1009.
- KLEINKEIN (T.), « Change in International Law: Rules of Change or Changing Rules?. Change of Peremptory Norms of General International Law (Jus Cogens) », ESIL Reflection, Volume 12, Issue 5, 22 December 2023.
- LAMOUREUX (M.), « Innovations et protection de l'environnement dans le domaine de l'énergie », La Semaine Juridique Entreprise et Affaires n° 01, 2 janvier 2025, 1001.

- LASLAZ (L.), « Acceptation sociale », in Gérardot M.et Prévélakis C. (dir.), Dictionnaire des conflits, Atlande, Références, coll. « clefs concours », 2012, p. 13-14.
- LAVILLE (B.), « L'ordre public écologique : Des troubles de voisinage à l'aventure de l'anthropocène », Archives de philosophie du droit, Tome 58, n°1. mai 2015.
- LERAY (G.), « La prise en considération des décisions du Conseil constitutionnel par le juge judiciaire en matière environnementale », La Semaine Juridique Entreprise et affaires, n° 01, 2 janvier 2025, 1006.
- LICHERE (F.), « Innovations techniques et contrats publics », La Semaine Juridique Entreprise et Affaires n° 01, 2 janvier 2025, 1004.
- LICHERE (F.), « La commande publique dans le projet de loi pour l'industrie verte – Réflexions sur l'enforcement à la française », AJDA, 2023, p.1210.
- LINDITCH (F.), « Commande publique – Étude économique sur l'impact des politiques d'achat public responsable sur les PME », Contrats et Marchés publics n°10, octobre 2024, alerte 24.
- LINDITCH (F.), « Commande publique – Les mesures destinées à améliorer la prise en compte du développement durable dans la commande publique », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 38-39, 20 septembre 2021, 2275.
- LYRETTE (E.), TRÉPANIER (M.), « Les dynamiques sociales engendrées par l'implantation du parc éolien le Nordais », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 5 Numéro 1, 1er mai 2004.
- MARMOLEJO CERVANTES (M-A), ROEBEN (V.), REILLY SOLIS (L.), « Global Climate Change Action as a Jus Cogens Norm: Some Legal Reflections on the Emerging Evidence », Environnemental Policy and law, IOS Press, 2021.
- MARTIN (G.), « Environnement – L'ingénierie contractuelle », La Semaine Juridique Entreprise et Affaires n° 01, 2 janvier 2025, 1010.
- MARZOFF (E.), RAMOGNINO (P.), « Un outil qui cherche sa place dans les arbitrages ministériels », Dossier, Budget vert : éviter la révolution gadget, Acteurs publics, novembre 2024 – février 2025.

- MARZOFF (E.), « Un instrument de contrôle encore à l'état d'ébauche », Dossier, Budget vert : éviter la révolution gadget, Acteurs publics, novembre 2024 – février 2025.
- MARZOFF (E.), RAMOGNINO (P.), « Des idées plein les tiroirs pour dépasser le budget vert », Dossier, Budget vert : éviter la révolution gadget, Acteurs publics, novembre 2024 – février 2025.
- MESTRE (J.), « Quelques pistes d'ingénierie sociétaire au soutien de l'environnement », La Semaine Juridique Entreprise et Affaires, n° 01, 2 janvier 2025, 1008
- MICALEF (R.), « Environnement – Droit public des affaires et transition énergétique », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, Hebdomadaire, n° 3, 20 janvier 2025, 2014.
- MICALEF (R.), « L'insertion des clauses environnementales dans les contrats de la commande publique : un rendez-vous manqué », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n°14, 11 avril 2023.
- MORMONT, BERTRAND, « Oppositions locales et dynamique d'environnementalisation », Espaces et sociétés, 2000, p. 93 à 112.
- NICINSKI (S.), « L'environnement face au contrôle de l'utilité publique : un intérêt public encore subordonné », AJDA, 2019.
- PEYEN (L.), « La propriété intellectuelle en matière de biodiversité, contre l'intérêt général ? », La Semaine Juridique Entreprise et Affaires n° 01, 2 janvier 2025, 1002.
- OIRY (A.), « Conflits et stratégies d'acceptabilité sociale autour des énergies marines renouvelables sur le littoral français », 2015.
- PACTEAU (B.), « Le contrôle juridictionnel de l'utilité publique : un contrôle exigeant, mais rarement invalidant », AJDA, 2011.
- PEYEN (L.), « La propriété intellectuelle en matière de biodiversité, contre l'intérêt général ? », La Semaine Juridique Entreprise et Affaires n° 01, 2 janvier 2025, 1002.
- PEYROL (B.), « Les parlementaires ont la responsabilité de mettre la pression sur les ministres », Dossier, Budget vert : éviter la révolution gadget, Acteurs publics, novembre 2024 – février 2025.
- PIERRU (F.) « Aujourd'hui, le principe n'est pas applicable au secteur de la santé », Dossier, Budget vert : éviter la révolution gadget, Acteurs publics, novembre 2024 – février 2025.

- PIGNON (S.), BRACONNIER (S.), MARTINAUD (E.), « Environnement – 3 Questions – Décarbonation des infrastructures : vers un nouveau paradigme contractuel ? », La Semaine Juridique Entreprise et Affaires n°3, 19 janvier 2023, 66.
- PONTIER (J.-M.), « Le bilan coûts-avantages après Ville Nouvelle Est : une technique de contrôle au rendement contentieux limité », RFDA, 2016.
- PORTELA BARRETO (M.), « Concessions – Avenants de décarbonation dans les concessions », Contrats et Marchés publics n° 11, Novembre 22, 10.
- PRIEUR (M.), « Libre propos : innovation et environnement », La Semaine Juridique Entreprise et Affaires, n° 01, 2 janvier 2025, 1011.
- PRIEUR (M.), « L'environnement dans le bilan coûts-avantages des déclarations d'utilité publique », Revue juridique de l'environnement, 2014.
- RAMOGNINO (P.) ; « Comment le budget vert se déploie dans la sphère publique ? », Dossier, Budget vert : éviter la révolution gadget, Acteurs publics, novembre 2024 – février 2025.
- RAMOGNINO (P.), « Dans certains territoires, la démarche atteint sa cible », Dossier, Budget vert : éviter la révolution gadget, Acteurs publics, novembre 2024 – février 2025.
- RAMOGNINO (P.), « Le budget vert bientôt généralisé dans les collectivités », Dossier, Budget vert : éviter la révolution gadget, Acteurs publics, novembre 2024 – février 2025.
- RAMOGNINO (P.) ; « Une analyse partielle et une méthodologie en devenir », Dossier, Budget vert : éviter la révolution gadget, Acteurs publics, novembre 2024 – février 2025.
- RICHARD (D.), « Construction : l'immeuble numérique, un levier (efficace) au service de l'environnement », La Semaine Juridique Entreprise et Affaires, n°1, 2 janvier 2025, 1003.
- SAUSSIER (S.), TIROLE (J.), « Renforcer l'efficacité de la commande publique », Conseil d'analyse économique, 2015.
- SIMARD (L.), « L'acceptabilité sociale : trajectoire d'une nouvelle norme d'action publique, Politique et Sociétés », Revue Politique et Sociétés, Volume 40, numéro 3, 2021, p. 29-62.

- THIEFFRY (P.), « Chronique Droit européen de l'environnement – Les marchés publics de véhicules de transport routier : reculade marquée du principe pollueur payeur », RTD Eur, 2020, P. 464.
- VAMMALLE (C.), « Les émissions de CO2 n'ont pas de frontières administratives », Dossier, Budget vert : éviter la révolution gadget, Acteurs publics, novembre 2024 – février 2025.
- VIREY (E.), COSKUN (T.), « Les infrastructures vertes comme outils d'adaptation au changement climatique et de reconquête de la biodiversité », Cahiers ESPI2R, 2021, p. 112-125.

Avis, Études, Rapport

- Conseil économique, social et environnemental, « Anticiper et prévenir les risques liés au changement climatique, pour les infrastructures », Avis, 13 janvier 2026.
- Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, rapport de la Mission Michel Cadot, « Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir », janvier 2026.
- Parlement européen, « Encouraging clean investment: The role of tax incentives », novembre 2025.
- Institut de la gestion déléguée, « La gestion de l'eau au défi de la sobriété », novembre 2025.
- Direction générale du Trésor, « Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFTE) », édition 2025, 27 octobre 2025.
- Commission européenne, « Evaluation de la directive 2014/23/UE sur les concessions, de la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics et de la directive 2014/25/UE sur les services d'utilité publique », document de travail des services de la Commission, 14 octobre 2025.
- Conseil économique, social et environnemental, « La participation du public aux décisions impactant l'environnement », Avis, septembre 2025.
- Institute for Climate Economics (I4CE), « Panorama des financements climat », édition 2025, septembre 2025.
- Amnesty International, « Attaqué.es pour avoir défendu la planète », 3 juillet 2025.

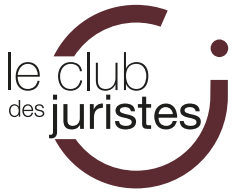
- Bird & Bird, France Invest, « Baromètre Infrastructures », édition 2025, 27 juin 2025.
- Assemblée nationale, rapport n° 1446 sur la proposition de loi relative à la raison impérative d'intérêt public majeur de la liaison autoroutière entre Castres et Toulouse, 21 mai 2025.
- BCG, « Private equity et infrastructures : un marché en pleine mutation », communiqué, 29 avril 2025.
- Commission européenne, « Tableau de bord des aides d'Etat », avril 2025.
- France Invest, « Activité du capital-investissement français en 2024 », 26 mars 2025.
- Secrétariat général à la planification écologique, « La planification écologique dans le monde. Parangonnage sur la démarche de planification écologique dans des pays du G20 et de l'Union européenne », mars 2025.
- Commission européenne, « Rapport 2024 sur les subventions à l'énergie dans l'UE », 18 janvier 2025.
- Banque centrale européenne, « Occasional Paper Series. Investing in Europe's green future. Green investment needs, outlook and obstacles to funding the gap », No 367, 2025.
- BloombergNEF, « New Energy Outlook », 2025.
- Cour des comptes, « La prise en compte des enjeux du développement durable dans les achats de l'État », décembre 2024.
- OCDE, « Tarification des émissions de gaz à effet de serre : Passer à la vitesse supérieure pour faire reculer les émissions », 14 novembre 2024 (version française du rapport « Pricing Greenhouse Gas Emissions »).
- Terra Nova, « Investir dans la transition écologique : quel financement des infrastructures ? », novembre 2024.
- Direction générale du Trésor, « Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFTE) », édition 2024, 24 octobre 2024.
- Commission européenne, « The future of European competitiveness, Part A | A competitiveness strategy for Europe », septembre 2024.
- Commission européenne, « The future of European competitiveness, Part B | In-depth analysis and recommendations », septembre 2024.

- Énergie Partagée, « Trois communes s'associent pour un projet éolien citoyen avec la SEM Saône-et-Loire Energies Renouvelables, BayWa r.e. et Énergie Partagée », communiqué de presse, 19 juillet 2024.
- OCDE, « Des infrastructures pour un avenir résilient face au changement climatique », 9 avril 2024.
- ARCEP, « Enquête annuelle. Pour un numérique soutenable », 3e édition – Année 2022, 21 mars 2024.
- Haut Conseil pour le climat, « COP28 : le bilan mondial et ses implications pour la politique climatique de la France », Avis, décembre 2023.
- Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Zéro artificialisation nette », Guide synthétique, 27 novembre 2023.
- BISON, « Biodiversity and infrastructure: an online handbook for promoting cooperation and transformative change », octobre 2023.
- ACER, « Flexibility solutions to support a decarbonised and secure EU electricity system », septembre 2023.
- CESER Nouvelle-Aquitaine, « Développement des énergies renouvelables », septembre 2023.
- France National Verte, « Stratégie nationale biodiversité. Classeur des fiches mesures », juillet 2023.
- Ministère de la transition énergétique, « Les ressources minérales critiques pour les énergies bas-carbone, Chaîne de valeur, risques et politiques publiques », juillet 2023.
- Shift Project, « Observations du Shift Project concernant les documents de cadrage du SGPE soumis à la concertation », juillet 2023.
- SGPE, « Mieux agir. La planification écologique », juillet 2023.
- Union des transports publics et ferroviaires, « Rapport d'activité 2023 », 13 juin 2023.
- SGPE, « La planification écologique dans l'énergie », 12 juin 2023.
- Haut Conseil pour le climat, « Acter l'urgence. Engager les moyens », juin 2023.
- Autorité de régulation des transports, « Rapport d'activité 2022 », juin 2023.
- Parlement européen, « The Normative Status of Climate change Obligations under International Law. Yesterday's good enough has become today's unacceptable », June 2023.

- SGPE, « La planification écologique dans les transports », 31 mai 2023.
- Cour des comptes, « La prise en compte de l'environnement dans le budget et les comptes de l'État », 15 mai 2023.
- Comité 21, « La Planification écologique vue par le Comité 21 : l'avenir heureux (?) au prisme de la sobriété choisie », mai 2023.
- CRE, « Avenir des infrastructures gazières aux horizons 2030 et 2050, dans un contexte d'atteinte de la neutralité carbone », 4 avril 2023.
- ADEME – ARCEP, « L'empreinte environnementale du numérique en 2020, 2030 et 2050 », 13 mars 2023.
- European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency, European Commission, « Annual activity report 2022 », mars 2023.
- Cour des comptes, Rapport public annuel, 17 janvier 2023.
- OECP, « Guide sur les aspects sociaux de la commande publique », 2023.
- Assemblée nationale, Rapport relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (n° 443) par MM. Henri Alfandari et Éric Bothorel, 26 novembre 2022.
- Harvard Business Review, « Creating a Successful Plan to Electrify Transportation Infrastructure », octobre 2022.
- Chaire de droit des contrats publics, « Environnementalisation des marchés publics », Université Lyon 3 Jean Moulin, septembre 2022.
- Haut Conseil pour le climat, « Dépasser les constats. Mettre en œuvre les solutions », juin 2022.
- Conseil économique social et environnemental, « Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? », Avis, mars 2022.
- AFIT France, « Décarbonation des mobilités - L'avenir du financement des infrastructures de transport », 22 février 2022.
- Guillot Laurent, « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France », rapport remis au Gouvernement en janvier 2022.
- Altermind & Vauban, « Social license to operate; social license to invest », 2022.
- Carbone 4, « Le rôle des infrastructures dans la transition bas-carbone et l'adaptation au changement climatique de la France », 10 décembre 2021.

- Commission européenne, « Document d'orientation de la Commission sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats » », communication, JOUE, C 496/47, 9 décembre 2021.
- Ministères transition écologique aménagement du territoire, transports, ville et logement, « Les énergies renouvelables citoyennes », novembre 2021.
- JRC Technical Report, « European Commission, Manual for authorities awarding public contracts, based on EU Ecolabel criteria », October 2021.
- ONU, « Les infrastructures et la lutte contre les changements climatiques », octobre 2021.
- Institut Montaigne, « Europe : agir ensemble pour la décarbonation », septembre 2021.
- Institut Bruegel, « À Green Fiscal Pact: Climate Investment in Times of Budget Consolidation », septembre 2021.
- Haut Conseil pour le climat, « Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation », juin 2021.
- OCDE, « Les outils de l'OCDE pour le développement. Principes directeurs pour des contrats extractifs durables », 2021.
- Direction des Achats de l'État, « Guide de l'achat public. Oser les variantes dans les marchés publics. De l'étude d'opportunité au pilotage de l'achat », décembre 2020.
- Direction des Achats de l'État, « Mettre en place un plan de progrès dans un marché public : un nouveau guide à la disposition des acheteurs publics », 24 novembre 2020.
- Haut Conseil pour le climat, « Maîtriser l'empreinte carbone de la France », octobre 2020.
- Equator Principles, « Les principes de l'équateur », EP 4, juillet 2020.
- Autorité de régulation des transports, « Comparaison France–Europe du transport ferroviaire », juillet 2020.
- Autorité de la concurrence, AMF, Arcep, ART, CNIL, CSA, HADOPI, « Accord de Paris et urgence climatique : enjeux de régulation », mai 2020.

- Ministère de la Transition Ecologique, « Stratégie nationale bas-carbone. La transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone », mars 2020.
- DREAL Occitanie, « Les dérogations aux interdictions relatives aux espèces protégées. Analyse du contentieux », 25 février 2020.
- Paris Europlace, « Marché Mondial des Infrastructures. Les enjeux de la Place de Paris », 9 janvier 2020.
- Direction des Achats de l'État, « Guide de l'achat public. Le sourcing opérationnel », mars 2019.
- ADEME, « Guide de l'Achat Public. L'achat public : une réponse aux enjeux climatiques », octobre 2016.
- Direction des Achats de l'État, « Notice introductive : prise en compte du coût du cycle de vie dans une consultation », mars 2016.
- Equator Principles, BMCE Bank, « Principes de l'équateur. Rapport annuel 2014 », 2015.
- Banque mondiale, « Infrastructures financées par des ressources naturelles. Examen d'un nouveau mode de financement des infrastructures », Étude, 2015.
- Conseil économique pour le développement durable, « La gestion des infrastructures de réseaux », 2015.
- Centres d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), « Les débats publics dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports », Rapport d'étude, décembre 2013.
- Banque mondiale, « Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures. Guide pratique à l'intention des décideurs publics », 2010.
- OCDE, « Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures », 2007.



4, rue de la Planche - 75007 Paris
Tél. : 01 53 63 40 04
www.leclubdesjuristes.com

RETROUVEZ-NOUS SUR



4, rue de la Planche - 75007 Paris
Tél. : 01 53 63 40 04
www.leclubdesjuristes.com

RETROUVEZ-NOUS SUR