



# Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir

*Depuis quelques années, blocages et contestations se multiplient sur les grands projets. La mission que j'ai confiée au préfet Michel Cadot provient d'une triple conviction : nous avons encore besoin de grands projets ; la décarbonation elle-même les rend indispensables, des énergies renouvelables ou nucléaire aux lignes ferroviaires ; infrastructures et environnement peuvent être (ré)conciliés. Ce rapport relève exactement ce défi, en montrant que le « triangle de compatibilité » existe : aller plus vite sur les grands projets ; apporter plus de sécurité juridique à tous ; préserver les exigences environnementales et démocratiques. On peut investir et bâtir, mieux et plus vite, sans sacrifier l'environnement !*

CLÉMENT BEAUNE  
HAUT-COMMISSAIRE À LA STRATÉGIE ET AU PLAN

## Simplifier la réalisation des projets d'infrastructures et permettre la transition écologique

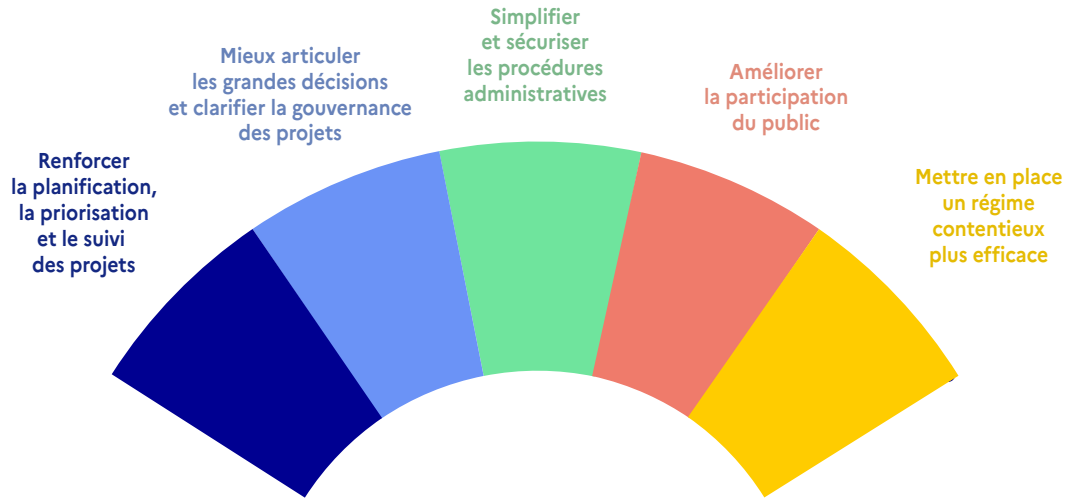
La France dispose historiquement d'un savoir-faire reconnu dans la réalisation de grands projets d'infrastructures, qui a contribué à son développement économique au cours du xx<sup>e</sup> siècle. **Toutefois, depuis plusieurs décennies, la conduite de ces projets est devenue de plus en plus complexe,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

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

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

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

## Les cinq leviers d'action pour réussir la simplification



### À la source d'un empilement de complexités...

Plusieurs causes structurelles du ralentissement des projets sont mises en évidence.

La première réside dans la **longueur des procédures administratives** successives et des exercices de participation du public, accentuée par le nécessaire renforcement des exigences démocratiques et environnementales ces dernières années.

La deuxième tient à la **fragilité du financement**, souvent insuffisamment sécurisé en amont, entraînant des phénomènes de « *stop and go* » qui ralentissent les projets et nourrissent les contentieux.

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

Face à ces constats, le législateur a **multiplié ces dernières années les régimes dérogatoires sectoriels** (énergies renouvelables, nucléaire, industrie verte). S'ils ont permis certaines accélérations, ils ont aussi contribué à une complexification du droit, difficilement lisible pour les parties prenantes.

Il est possible de construire plus vite et mieux, à condition de mieux planifier, de clarifier les responsabilités, d'anticiper les enjeux environnementaux et de sécuriser juridiquement les projets dès l'amont.

Les objectifs poursuivis sont compatibles et complémentaires : renforcer la planification et la priorisation, mieux organiser les grandes décisions, fluidifier les procédures administratives, améliorer la qualité de la concertation, rendre le contentieux plus efficace.

L'ensemble des propositions du rapport vise à resserrer la chaîne décisionnelle, à éviter les redondances inutiles et à redonner au politique et à l'administration leur rôle de décision, plutôt que de le transférer *in fine* au juge. Elles privilégient **un droit commun simplifié**, applicable aux grands projets stratégiques, notamment pour l'entretien et la modernisation des réseaux existants, plutôt qu'une accumulation de dérogations.



## Cinq leviers d'action pour réussir la simplification

### Renforcer la planification, la priorisation et le suivi des projets

La robustesse des projets dépend d'abord de la qualité des plans et des programmes dans lesquels ils s'inscrivent. Les choix structurants ne peuvent être pris seulement au niveau des projets individuels, alors qu'ils devraient être tranchés à un niveau plus stratégique. La mission propose donc de renforcer les plans stratégiques, qui priorisent et sélectionnent les grands projets.

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

### Mieux articuler les grandes décisions et clarifier la gouvernance des projets

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

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

### Simplifier et sécuriser les procédures administratives

La mission consacre une large part de ses propositions à la **simplification des procédures**, sans remise en cause des exigences environnementales. L'un des points centraux concerne **l'articulation entre la DUP et l'autorisation environnementale**, notamment la dérogation « espèces protégées ». Le rapport propose d'établir la raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM) et l'absence d'alternative satisfaisante concomitamment à la DUP, afin d'éviter des annulations tardives des projets.

D'autres propositions visent à **adapter l'autorisation environnementale à certains cas spécifiques** : autorisations permanentes pour les travaux récurrents sur les réseaux existants, instruction « au fil de l'eau » pour gagner du temps, simplification des autorisations pour les opérations préparatoires. L'objectif est de réduire les lourdeurs inutiles tout en concentrant l'effort administratif sur les enjeux déterminants.

Un accent particulier est mis sur la **modernisation et l'adaptation climatique des réseaux existants**, considérées comme un impératif stratégique. Le rapport propose de faciliter ces travaux, notamment par une présomption de RIIPM et par la création de régimes adaptés pour les opérations répétitives.

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

### Améliorer la participation du public

La participation du public est indispensable pour améliorer et rendre plus robustes les grands projets. **L'enjeu est de rendre le processus de concertation plus lisible, mieux articulé avec les décisions réelles.**

La mission propose de **renforcer les procédures de participation en amont**, qui visent à associer le public à l'élaboration des plans, programmes ou projets de grandes infrastructures, alors que toutes les options sont encore ouvertes, et de **mieux adapter les dispositifs de participation du public aux caractéristiques des projets et de supprimer certaines complexités inutiles**, comme la saisine facultative de la CNDP. Elle recommande de recentrer les débats publics sur les projets aux enjeux les plus forts et de généraliser la concertation préalable avec garant pour les autres projets significatifs.

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

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

### Mettre en place un régime contentieux plus efficace

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

Ce dispositif cherche à **concilier la protection juridictionnelle des intérêts environnementaux et la sécurité des projets. Ce nouveau cadre juridictionnel sera clé dans l'objectif d'accélération des grands projets d'infrastructures**. Il permettra, selon les estimations de la mission, de **gagner trois à quatre ans** dans la vie moyenne d'un grand projet d'infrastructure. Il est complété par la **proposition innovante d'un référé pré-décisionnel**, permettant au juge d'intervenir en amont pour corriger les irrégularités de procédure avant la prise de décision, plutôt que de les sanctionner *a posteriori*.

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HAUT-COMMISSARIAT À LA STRATÉGIE ET AU PLAN SUR :



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