

Rapport n° 016141-01
octobre 2025

L'évaluation environnementale des projets et la participation du public

Bruno Cinotti - IGEDD
(coordonnateur)
Noël Jouteur - IGEDD
Yves Majchrzak - IGEDD
Alexis Vuillemin - IGEDD

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/>



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Sommaire	3
Résumé	6
Liste des recommandations	8
Introduction	10
Rappel du cadre juridique européen et de sa transposition en France	10
Attentes de la lettre de commande	10
1 Un parangonnage européen marqué par la similarité des procédures et de mêmes interrogations sur les difficultés	12
1.1 L'absence de différences majeures dans les procédures	13
1.2 Des écarts limités dans la structuration de la nomenclature des projets.....	15
1.3 Une évaluation environnementale des projets <i>a priori</i> plus extensive en France que dans les autres pays européens	16
1.4 Une organisation de la participation du public en règle générale limitée aux seules obligations prévues par la directive	19
1.5 L'impossible comparaison des durées des procédures, faute de données	21
1.6 Des questions similaires au niveau européen sur la simplification des procédures, sans réponse évidente.....	23
1.7 Synthèse du parangonnage.....	25
2 Une large convergence des constats ressortant de l'écoute des parties prenantes	26
2.1 Une perception commune de la complexité et de l'instabilité des procédures	26
2.2 Les appréciations détaillées des porteurs de projets et de leurs prestataires	27
2.3 Les appréciations détaillées des autres parties prenantes.....	31
2.3.1 Autorités décisionnaires (préfets et leurs services)	31
2.3.2 Autorités environnementales	32
2.3.3 Parties impliquées dans la participation du public	34
2.4 Synthèse de l'écoute	35
3 Propositions de réforme	37

3.1 Stabiliser et clarifier le cadre juridique	37
3.2 Conforter le processus d'évaluation environnementale.....	38
3.2.1 Mieux anticiper la prise en compte des enjeux environnementaux.....	39
3.2.2 Renforcer l'accompagnement du porteur de projet en phase amont.	46
3.2.3 Améliorer le pilotage du processus d'évaluation environnementale	50
3.3 Donner sa juste place et prévoir les moyens nécessaires à la participation du public	51
Conclusion	56
Annexes	58
Annexe 1. Lettre de mission.....	59
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées	63
Annexe 3. Rappel des dispositions existantes en France	74
Annexe 4. : Procédures d'évaluation environnementale et de participation du public en Allemagne.....	80
Annexe 5. Procédures d'évaluation environnementale et de participation du public au Danemark.....	83
Annexe 6. Procédures d'évaluation environnementale et de participation du public en Finlande	85
Annexe 7. Procédures d'évaluation environnementale et de participation du public en Italie.....	88
Annexe 8. Procédures d'évaluation environnementale et de participation du public en Pologne.....	91
Annexe 9. Procédures d'évaluation environnementale et de participation du public au Royaume-Uni.....	94
Annexe 10. Bibliographie	98
Annexe 10.1. Rapports IGEDD / inter-inspections en lien avec la mission	98
Annexe 10.2. Autres rapports et publications diverses :	98
Annexe 10.3. Guides et référentiels :.....	99

Annexe 11. Glossaire des sigles et acronymes..... 100

Résumé

Par lettre de mission du 7 mars 2025, la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche a demandé à l'IGEDD de diligenter une mission chargée, dans le prolongement des réflexions déjà menées sur le sujet, de dégager des pistes d'évolution et de modernisation en matière d'évaluation environnementale des projets et de participation du public.

L'évaluation environnementale des projets en France, et la participation du public qui lui est associée, s'inscrivent dans un contexte marqué par une complexité croissante des procédures, une multiplication des réformes juridiques et une perception souvent négative des acteurs concernés, qui jugent lourdes, peu lisibles et peu efficaces les démarches pour obtenir une autorisation environnementale.

L'évaluation environnementale, encadrée par des directives européennes (notamment la directive 2011/92/UE modifiée sur l'évaluation environnementale des projets), vise à prévenir les dommages environnementaux en intégrant l'analyse et la prise en compte des impacts dès la phase de conception des projets.

En transposant la directive « projets » dans son droit national, la France a adopté une approche visant à inscrire la production d'une évaluation environnementale, pour les projets qui y sont soumis, parmi les composantes obligatoires des dossiers de demande d'autorisations environnementales, donnant lieu notamment à un avis d'une autorité environnementale distincte de l'autorité décisionnaire.

Toutefois, cette organisation se heurte à des difficultés pratiques, notamment en matière d'anticipation et d'intégration efficace des enjeux environnementaux dans le processus d'élaboration des projets, et de coordination ou de cohérence entre les différentes autorités nationales, déconcentrées ou locales, ainsi qu'en termes de transparence et de mobilisation du public.

La mission a identifié, lors des échanges menés, plusieurs points problématiques :

- La complexité, juridique et organisationnelle, et la fragmentation des procédures, que les réformes successives ont accrues, rendent les démarches difficiles à appréhender pour les porteurs de projets comme pour les citoyens. La coexistence de multiples procédures, parfois redondantes, nuit à l'efficacité globale.
- La participation du public est d'une faible efficacité ; la concertation est souvent perçue comme tardive, technique et peu mobilisatrice. Le public a du mal à accéder aux informations pertinentes, ce qui limite son rôle réel dans la prise de décision.
- Le manque de transparence et d'accessibilité des données, du fait de l'absence d'un système centralisé, complique le suivi des projets et la capitalisation des informations environnementales. Les données sont dispersées, peu accessibles et peu harmonisées.
- L'articulation entre l'évaluation environnementale des projets et celle des plans ou programmes présente quelques difficultés et insuffisances ; la mission souligne la nécessité d'une meilleure coordination, notamment en urbanisme, pour éviter les incohérences et les doublons, et surtout anticiper l'évaluation et l'intégration des enjeux et gagner en efficacité.
- Le fonctionnement des autorités environnementales, en charge de l'évaluation, est jugé perfectible, tant sur le plan organisationnel que méthodologique.

Pour répondre à ces enjeux, la mission propose, sur la base d'une écoute des acteurs et d'un parangonnage de plusieurs dispositifs européens, une analyse des pratiques actuelles et formule plusieurs axes d'amélioration, qui constituent autant de pistes de réforme qui ne nécessitent pas

ou que très peu d'évolutions du cadre juridique. Parmi les axes prioritaires, la mission insiste sur la nécessité de mieux structurer la phase de cadrage préalable, souvent sous-utilisée en France, afin d'assurer un dialogue plus précoce et plus efficace entre les porteurs de projets et les autorités compétentes. Elle souligne également l'importance d'une meilleure coordination entre les différentes procédures et d'une harmonisation des pratiques à travers la mise à jour régulière des guides méthodologiques.

Par ailleurs, la question de la transparence et de l'accessibilité des données environnementales est au cœur des recommandations, avec la proposition de créer un portail public unique pour centraliser les informations relatives aux projets. Cette mesure vise à renforcer la participation citoyenne, aujourd'hui jugée trop technique et peu mobilisatrice, et à garantir une meilleure traçabilité des décisions. Enfin, le rapport invite à stabiliser le cadre juridique en tirant les enseignements des réformes récentes, tout en s'appuyant sur une analyse comparative des pratiques européennes pour moderniser et adapter le dispositif français.

La mission confirme que l'évaluation environnementale des projets est un outil essentiel pour limiter les impacts environnementaux et garantir une meilleure prise en compte des enjeux écologiques dans les décisions publiques. Cependant, elle souligne que, pour être pleinement efficace, ce dispositif doit, en ce qui concerne la participation du public et la coordination des procédures, être clarifié et stabilisé, les prétendues simplifications n'ayant, jusqu'à présent, contribué qu'à la complexifier de manière répétée et non évaluée.

La mise en œuvre des recommandations proposées vise à concilier développement économique et protection de l'environnement, en faisant vraiment de l'évaluation environnementale un outil plus efficace, transparent et démocratique au service de la transition écologique. Elle permettrait d'en renforcer la qualité, la cohérence, la transparence et la légitimité, dans le respect de nos engagements communautaires, tout en facilitant la réalisation des projets dans un cadre respectueux de l'environnement et une concertation approfondie avec l'ensemble des parties prenantes.

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** (CGDD en lien avec DGPR, DGALN/DEB, DGE) : Faire un bilan de la mise en œuvre de la loi relative à l'industrie verte, incluant en particulier le retour d'expérience des acteurs. 38
- Recommandation 2.** (CGDD) : Rendre plus cohérent et plus lisible le fonctionnement du processus d'évaluation environnementale en transférant aux missions régionales d'autorité environnementale la compétence des décisions après examen au cas par cas. 38
- Recommandation 3.** (CGDD en lien avec les autres DAC) Simplifier et développer le recours à une procédure unique coordonnée (plutôt que commune) d'évaluation environnementale des plans-programmes et des projets, en désignant les catégories de plans-programmes et de projets pour lesquelles une telle procédure est à privilégier et en prévoyant les conditions d'actualisation si nécessaire de cette évaluation entre le plan-programme et le projet..... 41
- Recommandation 4.** (au président de la conférence des autorités environnementales en lien avec CGDD, autres DAC et personnes publiques compétentes en matière de planification et de programmation) : Approfondir la démarche d'évaluation environnementale des documents de planification ou de programmation pour mieux orienter les porteurs de projet, grâce à une meilleure connaissance de l'état initial de l'environnement, des enjeux prioritaires, des choix d'implantation et des modalités possibles de compensation 42
- Recommandation 5.** (Au CGDD) : Compléter le deuxième alinéa de l'article R 122-4 du code de l'environnement pris en application de l'article L 122-1-2 du code de l'environnement en indiquant les éléments à fournir au minimum par le maître d'ouvrage dans la zone qui est susceptible d'être affectée par le projet..... 45
- Recommandation 6.** (Préfets en lien avec autorités environnementales et maîtres d'ouvrage) : Renforcer les échanges en amont entre le porteur de projet, l'autorité décisionnaire et l'autorité environnementale, dans le respect des compétences de chacun, et en particulier, faire du cadrage préalable l'outil privilégié d'un dialogue anticipé, transparent et engageant. 46
- Recommandation 7.** (CGDD en lien avec le président de la conférence des autorités environnementales, DGPR, DGALN, DGITM et DGEC) : Mettre en place un centre de ressources partagées sur l'évaluation environnementale associant les différentes parties prenantes et permettant d'unifier la base documentaire sur le processus d'évaluation environnementale et en assurer la mise à jour régulière..... 48
- Recommandation 8.** (CGDD en lien avec la conférence des autorités environnementales) : Consolider, sur la base d'un référentiel commun formalisé notamment dans le cadre de guides méthodologiques et thématiques régulièrement mis à jour, les attentes des autorités environnementales et des autorités décisionnaires, en particulier sur la définition du périmètre d'un projet, les solutions de substitution raisonnables et l'analyse des effets cumulés. 50
- Recommandation 9.** (CGDD en lien avec la conférence des autorités environnementales) : Prévoir les obligations d'information et de remontée des données et en mettant en place un dispositif d'évaluation continue du processus, qui permette d'assurer le suivi de sa qualité et de son impact. 50
- Recommandation 10.** (CGDD en lien avec la DGPR, la DGALN, la DGITM et la DGEC) : Mettre en place et animer une plateforme publique, d'usage obligatoire, pour tous les projets soumis à évaluation environnementale systématique ou à examen au cas par cas, qui

permette d'assurer le suivi des procédures de bout en bout et l'accès du public aux pièces des dossiers ainsi qu'aux documents issus des consultations..... 52

Recommandation 11. (CGDD, CNDP) : Encourager un recours plus systématique à des concertations préalables en fonction de l'évaluation des enjeux environnementaux des projets et assurer la continuité et la cohérence de la concertation entre phases amont et aval, en favorisant la désignation d'un référent intervenant à la fois en phase de concertation puis en phase d'enquête publique. 55

Introduction

Rappel du cadre juridique européen et de sa transposition en France

L'évaluation environnementale des projets constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour la transition écologique en France.

Issu du droit national puis repris et complété par plusieurs directives européennes, le principe de l'évaluation environnementale vise à s'assurer de la prise en compte de l'environnement dans l'élaboration d'un projet, pour anticiper et limiter ses impacts environnementaux, dès la phase amont de conception jusqu'à la prise de décision. Elle a pour objectifs d'éclairer le porteur de projet et l'autorité administrative sur les suites à donner au projet au regard des enjeux environnementaux et de santé, d'informer le public et garantir sa participation éclairée au processus décisionnel.

Consacré par la charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle, et le droit international (notamment la convention d'Aarhus), le principe de participation du public garantit au citoyen son association aux décisions susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, qu'elles soient à l'initiative de l'État ou d'une collectivité ou que le projet soit porté par un maître d'ouvrage privé.

Pourtant, malgré son importance reconnue, le dispositif français fait face à des difficultés pratiques et organisationnelles, largement dénoncées, qui nuisent à son efficacité et à sa lisibilité. La complexité croissante des procédures, la fragmentation des compétences, ainsi que la faible mobilisation du public sont autant de freins identifiés par les acteurs concernés, qu'il s'agisse des maîtres d'ouvrage, des autorités environnementales ou des citoyens.

Les enjeux de réindustrialisation, rendus plus aigus par les évolutions économiques récentes, et de simplification, fortement portés dans l'agenda politique, accentuent la pression sur la réforme des procédures d'évaluation environnementale et de participation du public, sans pour autant que celles-ci ne puissent expliquer à elles seules les freins évoqués¹.

Attentes de la lettre de commande

Par lettre en date du 7 mars 2025, la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche a confié à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable une mission sur les réformes de l'évaluation environnementale et de la participation du public.

Dans cette lettre, la ministre évoque les critiques de maîtres d'ouvrage, qui mettent en avant la lourdeur et la complexité des démarches, ainsi que leur défaut d'articulation avec d'autres réglementations, avec au final des conséquences sur les délais voire la concrétisation même des projets.

Plusieurs missions récentes de l'IGEDD ont porté sur l'amélioration des procédures d'évaluation environnementale et de participation du public. À leur suite, la mission s'est efforcée de proposer des améliorations à la situation actuelle portant sur :

- la qualité environnementale des projets ;
- les procédures pour ces deux champs de la démocratie environnementale que sont l'évaluation environnementale et la participation du public.

¹ Le rapport sur la modernisation de la participation du public et des procédures environnementales établi en octobre 2021 mettait notamment en lumière, parmi les différentes causes d'allongement des délais, la difficulté à réunir les financements au bon moment ainsi que la maturation parfois insuffisante des projets.

Invitée à rechercher un équilibre dans les améliorations proposées, entre protection de l'environnement, développement économique et social territorial et appropriation démocratique, la mission a conduit une écoute préférentiellement orientée vers les porteurs de projets et un exercice de parangonnage, sur lesquels s'appuient ses propositions de pistes de réforme.

À côté des accompagnateurs des porteurs de projets et des représentants de la société civile, cités dans la lettre de commande, la mission s'est attachée à croiser le regard avec la perception des autres acteurs impliqués dans les procédures : préfets et services instructeurs, commission nationale du débat public, commissaires enquêteurs, autorités environnementales (au niveau national et régional) et juridictions administratives notamment.

Le droit européen encadre les possibilités d'évolution en matière d'évaluation environnementale et de participation du public. Après avoir échangé avec les services de la Commission européenne, la plus à même de disposer d'une vision globale sur les procédures en place au niveau européen, la mission a mené une comparaison en priorité avec les principaux partenaires économiques de notre pays : l'Allemagne, l'Italie. Elle l'a élargie à la Pologne, au Danemark et à la Finlande. Elle y a ajouté le Royaume-Uni pour voir si le Brexit a amené ce pays à se démarquer de ses anciennes obligations communautaires.

1 Un parangonnage européen marqué par la similarité des procédures et de mêmes interrogations sur les difficultés

Dans l'objectif d'une amélioration des démarches d'évaluation environnementale et de participation du public, la mission a été invitée à réaliser un parangonnage des pratiques ciblé et détaillé sur certains pays européens.

Le but poursuivi à travers cet exercice vise d'abord et surtout à évaluer les modalités de mise en œuvre d'une même directive européenne, la directive 2011/92/UE modifiée sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, et les écarts qui en résultent entre États sur les procédures applicables aux porteurs de projet, en particulier en matière de délais d'autorisation.

Pour ce faire, la mission a concentré l'analyse sur trois grands États membres de l'Union européenne auxquels la France est régulièrement comparée : l'Allemagne, notre premier partenaire commercial, la Pologne et l'Italie. Ces trois pays ressortent comme les principaux concurrents au sein de l'Union européenne dans le baromètre de l'attractivité en 2025 établi par le cabinet d'audit et de conseil EY, respectivement aux 3^{ème}, 6^{ème} et 7^{ème} rangs. L'Espagne, pourtant située à la 4^{ème} place dans ce classement, n'a pas été retenue en raison à la fois d'une organisation administrative très différente, marquée par une décentralisation poussée en faveur des communautés autonomes, et de la difficulté d'accès aux données qui lui est liée.

Le parangonnage a été étendu au Royaume-Uni, seul pays situé en dehors de l'Union européenne, car il est non seulement le deuxième pays d'Europe d'accueil des investissements internationaux mais il partage également historiquement une législation commune jusqu'au Brexit en matière d'évaluation environnementale et de participation du public. Le pays demeure, par ailleurs, toujours signataire de la convention d'Aarhus, à laquelle l'Union européenne est partie, qui prévoit un socle important de garanties sur l'accès à l'information, la participation du public au processus de décision et l'accès à la justice en matière d'environnement.

En complément de la liste des pays précédents, la mission a choisi de s'intéresser à quelques autres pays de l'Union européenne cités comme des références pour leurs bonnes pratiques en matière d'évaluation environnementale ou de participation du public. Le Danemark et la Finlande ont été étudiés en priorité. Des informations ponctuelles ont été également recueillies sur d'autres pays, notamment la Grèce.

Pour réaliser le parangonnage demandé, la mission s'est appuyée sur l'exploitation du questionnaire diffusé par le réseau des missions économiques, complétée par des entretiens ponctuels avec des administrations et agences impliquées dans les évaluations environnementales. Elle a pu accéder, en complément, à une documentation abondante facilement accessible à partir des sites internet institutionnels des nombreux acteurs impliqués dans les procédures. Enfin, le rapport dernièrement publié par la Commission européenne sur la mise en œuvre de la directive 2011/92/EU modifiée² a fourni de précieuses comparaisons entre les États membres dans un cadre de rapportage commun.

² Collection of information and data on the implementation of the revised Environmental Impact Assessment (EIA) Directive (2011/92/EU) as amended by 2014/52/EU) - Final report - Published: 2025 – ISBN 978-92-68-14492-3

1.1 L'absence de différences majeures dans les procédures

Les États membres de l'Union européenne ont en partage un même droit issu des traités, et sont tenus de veiller à son application. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pose, en particulier, les fondements de la politique environnementale au niveau européen. L'article 11 introduit l'obligation d'une intégration des exigences de la protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable et son article 191 affirme les principes de précaution et d'action préventive, ainsi que de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement.

Dans cet objectif, la directive 2011/92/UE modifiée en 2014, qui trouve son origine dans la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985³, consolide le socle des prescriptions applicables aux décisions régissant les projets, pour intégrer les considérations environnementales dès leur phase de préparation et en réduire l'impact sur l'environnement.

Derrière les obligations procédurales que pose la directive, **il y a l'idée simple qu'il est préférable d'éviter, dès l'origine, les dommages causés à l'environnement plutôt que de tenter d'y apporter, par la suite, des remèdes** à l'efficacité incertaine et aux coûts supérieurs, et par conséquent, de tenir compte le plus tôt possible, y compris dès le stade de planification, des incidences des projets sur l'environnement.

Les États membres de l'Union partagent ainsi, pour les plus anciens d'entre eux, un acquis de quarante ans de législation européenne, qui, par-delà les modifications de textes successives, a profondément modelé l'organisation des procédures selon des principes communs : l'évaluation des effets des projets susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement préalablement à leur autorisation, l'éclairage de la décision publique par la consultation des autorités et la participation du public.

L'évaluation environnementale des projets vient donc s'inscrire dans des procédures qui peuvent varier, en raison des différences d'organisation politique et administrative qui limitent les comparaisons, mais qui respectent, en tout état de cause, une séquence identique, harmonisée au niveau européen, autour des principales étapes décrites ci-après.

En dehors des projets regardés comme susceptibles de présenter par principe des incidences notables sur l'environnement (liste de l'annexe I de la directive), l'autorité compétente détermine s'il convient de soumettre à une évaluation environnementale un projet relevant de la liste de l'annexe II de la directive, en fonction de ses caractéristiques, de sa localisation et de son impact potentiel. Le public est informé du sens et de la motivation de cette décision.

Lorsqu'une évaluation environnementale est requise, le porteur de projet établit une étude d'impact. Il peut au préalable demander à l'autorité décisionnaire de spécifier ce qui doit être couvert dans ce rapport⁴ (« *scoping* » ou « cadrage préalable »). Les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement ou de leurs compétences locales et régionales, ainsi que le public, sont informés et consultés avant la prise de décision finale. L'autorité décisionnaire informe le public de sa décision, qui peut faire l'objet d'un recours devant le juge.

L'évaluation environnementale est intégrée dans les procédures d'autorisation des projets. Elle peut être formellement sanctionnée par la délivrance d'une autorisation environnementale

³ Directive du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (85/337/CEE)

⁴ Trois pays dans le parangonnage vont jusqu'à prévoir un **cadrage préalable obligatoire**, systématique en Finlande ou uniquement pour les projets soumis à évaluation environnementale systématique au Danemark, ou pour les projets soumis à évaluation environnementale après examen au cas par cas en Pologne.

préalable à la délivrance d'une autorisation nécessaire à la mise en œuvre du projet (exemple de la Pologne⁵) ou, plus généralement, simplement figurer au nombre des conditions procédurales à satisfaire pour la délivrance de l'autorisation requise. **La France apparaît dans une situation hybride** : l'autorisation environnementale intègre presque une vingtaine d'autorisations environnementales en une seule autorisation⁶ mais a écarté de son champ les autorisations d'urbanisme, pour ne pas remettre en cause la compétence des maires ou des présidents d'EPCI, tout en prévoyant une articulation des procédures.

L'autre singularité française se manifeste dans la mise en place d'une autorité environnementale, à l'organisation complexe⁷ héritée de réformes successives, chargée de rendre un avis à l'autorité décisionnaire, le plus souvent le préfet de département, sur la prise en compte de l'environnement dans le projet et sur l'étude d'impact réalisée par le porteur de projet. Contrairement aux autres pays étudiés, il apparaît que les opérateurs du ministère de la transition écologique spécialisés en matière d'environnement ne sont pas systématiquement consultés.

Le parangonnage met en lumière, dans les autres pays, une organisation alternative qui s'explique par une décentralisation beaucoup plus poussée. La décision d'autorisation relève, sauf dimension nationale des projets, des collectivités locales ; sont consultées comme autorités compétentes en matière d'environnement les services spécialisés d'autres niveaux de collectivités, les agences spécialisées et/ou les services des ministères chargés de l'écologie, chacun selon son domaine d'expertise.

La description des procédures d'évaluation environnementale dans les pays de l'échantillon étudié est détaillée dans les annexes 4 à 9.

La mission relève avec intérêt que le Royaume-Uni, qui s'est retiré de l'Union européenne depuis le 31 janvier 2020, n'a pas fait de la remise en cause du processus d'évaluation environnementale une priorité et a globalement maintenu jusqu'à présent les dispositions issues de la transposition de la directive 2011/92/UE modifiée⁸. Une réforme des procédures d'évaluation environnementale en matière d'aménagement et d'urbanisme a été engagée avec le *Levelling-Up and Regeneration Act 2023* mais demeure pour l'instant privée d'effet en l'absence de mesures d'exécution prises. Une nouvelle loi est en cours d'examen au Parlement, avec l'objectif de promouvoir une approche stratégique, sous la responsabilité de l'État, et une logique de résultat dans la mise en œuvre des projets. L'annexe 9 présente les grandes lignes du projet de réforme, qui nécessitera d'être précisée par la suite.

⁵ L'article 71 de la loi polonaise du 3 octobre 2008 modifiée sur l'information, la participation publique et l'évaluation environnementale prévoit qu'une « *décision relative aux conditions environnementales doit préciser les conditions environnementales pour la mise en œuvre d'un projet* » susceptible de présenter une incidence notable sur l'environnement. L'article 72 dispose que cette décision est impérativement requise avant l'obtention d'une série d'autorisation qu'il liste (notamment le permis de construire, l'autorisation de démantèlement d'une installation nucléaire ou de réalisation d'un investissement routier).

⁶ L'autorisation environnementale unique recouvre les autorisations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), aux installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à la législation sur l'eau, l'autorisation de défrichement et la dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées (articles L. 181-1 et 181-2 du code de l'environnement).

⁷ Le ministre chargé de l'environnement, la formation d'autorité environnementale de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable ou les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) en application de l'article R 122-6 du code de l'environnement.

⁸ La directive 2011/92/UE modifiée est principalement transposée dans le droit britannique par un règlement de 2017 (« *Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017* »), qui régit les procédures d'évaluation environnementale des projets en matière d'aménagement et d'urbanisme et peut trouver à s'appliquer à des projets ne nécessitant pas de permis de construire (« *permitted development* »). D'autres catégories de projets relèvent par ailleurs de réglementations distinctes en matière d'évaluation de l'impact environnemental.

1.2 Des écarts limités dans la structuration de la nomenclature des projets

La directive 2011/92/UE modifiée impose une évaluation environnementale préalable à la réalisation de certains projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. L'objectif visé à travers cette démarche est d'intégrer la protection de l'environnement et de la santé dès la phase de conception des projets, afin de prévenir ou atténuer leurs effets négatifs.

Le champ d'application de la directive distingue deux catégories de projets, répertoriés dans deux annexes, dont l'appartenance conditionne les modalités d'évaluation environnementale.

- L'annexe I recense les catégories de projets regardés comme systématiquement susceptibles d'avoir des impacts environnementaux significatifs. Ces projets sont généralement de grande envergure ou présentent des enjeux environnementaux sensibles par nature, qu'il s'agisse, par exemple, d'installations industrielles comme des usines chimiques ou des raffineries, de centrales nucléaires ou d'infrastructures lourdes (grands ouvrages routiers, ferroviaires et aéroportuaires). Tous les projets inscrits à l'annexe I se trouvent soumis de plein droit à une procédure complète d'évaluation environnementale.
- L'annexe II détermine la liste des projets dont les impacts environnementaux sont estimés moins systématiques et/ou de moindre ampleur. Il s'agit souvent d'aménagements de moindre taille ou de certains types d'activités pouvant potentiellement engendrer des effets sur l'environnement selon leur localisation, leur taille ou leur conception. L'annexe II identifie une douzaine de catégories de projets entrant dans ce champ (industrie de l'énergie, projets d'infrastructure, tourisme et loisirs par exemple).

Alors que les projets de l'annexe I de la directive sont soumis systématiquement à une évaluation environnementale, les dispositions prévues pour les projets listés à l'annexe II laissent une marge d'appréciation aux États membres, qui peuvent prévoir un examen au cas par cas, ou fixer des seuils ou critères, ou bien encore prévoir une combinaison des deux options précédentes.

Globalement, les listes des annexes I et II de la directive inspirent fortement la construction des nomenclatures de catégorisation des projets retenues dans les pays étudiés dans le paragraphe. Dans le détail, il est possible d'identifier trois nuances dans l'approche :

- *Une reprise à l'identique des listes des annexes I et II de la directive* ; le Danemark a fait le choix de répliquer à l'identique les listes des deux annexes et renvoie à un examen au cas par cas systématique pour les projets relevant de l'annexe II ;
- *Une adaptation limitée des listes des annexes I et II de la directive* ; l'Allemagne, la Pologne et l'Italie entrent dans cette catégorie. Globalement, les différences constatées portent sur :
 - l'inclusion de catégories complémentaires dans la liste des projets soumis à évaluation environnementale systématique ; ce choix tend à refléter des préoccupations propres à certains pays (par exemple des installations de radiocommunication, de radionavigation et de radiolocalisation d'une certaine puissance à proximité de lieux accessibles au public en Pologne ou des parkings souterrains situés dans des centres historiques en Italie) ;
 - Le reclassement de projets relevant de l'annexe II, avec ou sans limite de seuils, dans la catégorie des projets soumis obligatoirement à évaluation environnementale ; au-delà des sensibilités nationales qui peuvent inspirer certaines catégories de projets⁹, on peut penser, en particulier pour des projets supérieurs à des seuils, que ce parti pris

⁹ Les projets de parcs éoliens, qui figurent pourtant dans la liste de l'annexe II de la directive, sont soumis à évaluation environnementale obligatoire dans la plupart des États membres, au-delà de certains seuils.

anticipe la décision qui aurait probablement été prise au terme d'un examen au cas par cas ;

- L'introduction de seuils dans la prise en compte des projets relevant de l'annexe II ; il s'agit de prévoir, de manière généralisée ou non, des seuils en-deçà desquels il n'est pas prévu d'examen au cas par cas¹⁰ et/ou des fourchettes de seuils pour lesquelles les projets font l'objet d'un examen au cas par cas simplifié¹¹.
- *Une approche extensive* ; outre la définition d'une liste de projets soumis systématiquement à évaluation environnementale, plus étendue que la seule liste des projets de l'annexe I de la directive, le champ des projets donnant lieu à examen préliminaire est également susceptible d'excéder la liste de l'annexe II. La Finlande, à ce titre, englobe sans précision l'ensemble des projets, qui, compte tenu de leurs caractéristiques, de leur emplacement et de la nature de leurs incidences, peuvent présenter un impact notable sur l'environnement. Il est aussi fait référence, parmi les facteurs à prendre en compte, à l'annexe II de la directive, sans pour autant que celle-ci ne borne le périmètre d'analyse.

La nomenclature française¹² traduit une adaptation limitée des listes des annexes de la directive, conformément à une approche majoritaire au niveau européen.

Seule la Grèce se distingue parmi l'ensemble des 27 États membres de l'Union en retenant une approche fondée exclusivement sur des seuils pour décider de soumettre ou non un projet de la liste de l'annexe II de la directive¹³. La décision ministérielle qui précise ainsi la nomenclature comporte environ 80 pages d'annexes, avec un degré de détail particulièrement poussé.

1.3 Une évaluation environnementale des projets *a priori* plus extensive en France que dans les autres pays européens

L'étude d'impact¹⁴ présentée par la Commission européenne en 2012 à l'appui de la proposition de révision de la directive 2011/92/UE avait mis en évidence l'obstacle que représentait l'absence de « reporting » dans la capacité à évaluer sa mise en œuvre. Pour remédier à cette lacune, le nouveau paragraphe 2 introduit à l'article 12 par la directive 2014/52/UE exige désormais des États membres la transmission à la Commission, tous les six ans à partir du 16 mai 2017, d'un nombre minimal de données, sous réserve toutefois de leur disponibilité.

¹⁰ La Pologne y recourt de manière modérée ; l'Allemagne de manière quasiment systématique.

¹¹ L'Allemagne définit une catégorie de projets spécifique (projets marqués de la lettre S dans la colonne 2 de l'annexe 1 de la loi sur l'évaluation des impacts environnementaux), qui fait l'objet d'un examen au cas par cas spécifique à sa localisation (« *standortbezogene Vorprüfung* »).

¹² Annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. La France a cependant introduit, en 2022, à la suite d'une décision du Conseil d'Etat de 2021 le lui enjoignant, la possibilité pour un porteur de projet ou l'autorité décisionnaire compétente de soumettre à évaluation environnementale un projet qui, bien qu'en-deçà des seuils de l'examen au cas par cas prévus par la nomenclature de l'annexe II, serait susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et la santé humaine (dispositif dit de la « clause-filet », prévu à l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement).

¹³ Décision initiale n°1958 du 13 janvier 2012 du ministre de l'environnement, de l'énergie et du changement climatique portant classification des projets et activités publics et privés en catégories et sous-catégories conformément à l'article 1er, paragraphe 4, de la loi 4014/21.09.2011 (Journal officiel A'209/2011) codifiée en 2016 (ΔΙΠΑ/οικ. 37674/2016) et actualisée par plusieurs décisions ministérielles jusqu'en 2025.

¹⁴ Impact assessment accompanying the document PROPOSAL FOR A DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment – 26.10.2012 - COM(2012) 628 final.

Quoique pour certaines parties, les données publiées par la Commission à partir des contributions recueillies auprès des États membres pour la période 2017-2022 offrent un éclairage intéressant sur l'ampleur du champ d'application des procédures d'évaluation environnementale et de la position de la France par rapport aux autres pays.

Avec toutes les limites rappelées de la comparaison, **la France semble se distinguer par un nombre proportionnellement plus élevé de projets soumis à évaluation environnementale sur la période sous revue, que ce soit obligatoirement au titre de l'annexe I ou, à l'issue d'une procédure de détermination, au titre de l'annexe 2.**

Avec une moyenne de 1 105 projets par an soumis à étude d'impact entre 2018 et 2021¹⁵, la France se situe globalement dans le haut de la fourchette européenne¹⁶. L'importance de la taille du pays relativise cependant en grande partie l'écart par rapport à la moyenne européenne relevée par la Commission (246 évaluations environnementales réalisées par pays en moyenne en 2022). Si on resserre la comparaison sur les pays de taille similaire, le positionnement de la France est inégal : la Pologne affiche un nombre d'évaluations environnementales légèrement supérieur (1 163 par an en moyenne sur la même période) mais l'écart par rapport à l'Allemagne (309 par an en moyenne sur la même période) apparaît démesuré. La comparaison avec l'Italie (886 par an en moyenne) est en revanche biaisée, en l'absence de collecte exhaustive¹⁷.

Outre des facteurs objectifs comme la taille du pays ou le dynamisme des investissements, d'autres raisons propres aux modalités de mise en œuvre des dispositions de la directive peuvent justifier les différences observables et le degré de sélectivité de l'examen au cas par cas pour les projets de la liste de l'annexe II.

Il convient de noter tout d'abord que les projets relevant de l'annexe I ne font l'objet d'aucune **marge d'interprétation des États membres**. Dès lors, pour autant que l'exercice de rapportage soit correctement effectué¹⁸, la comparaison entre pays du nombre des projets soumis à évaluation environnementale à ce titre n'éclaire en rien d'éventuelles différences de pratiques.

Sur ce périmètre, la France présente un nombre annuel moyen de 590 projets soumis à évaluation environnementale systématique entre 2018 et 2021, à comparer à 413 en Pologne et, de manière remarquablement singulière, seulement 52 en Allemagne. Les données italiennes ne peuvent être exploitées pour leur part, comme indiqué précédemment.

Les différences d'approche entre États membres s'apprécient, en réalité, dans la sélectivité de la procédure de soumission à étude d'impact des projets relevant de l'annexe II. Or, sous les mêmes réserves méthodologiques rappelées par la Commission dans son rapport, l'analyse du résultat des examens préliminaires (« *screening decisions* ») tend à conforter l'hypothèse d'une plus grande rigueur des pratiques en France.

En moyenne sur la période 2017-2022, **11,3% des projets relevant de l'annexe II de la directive sont soumis à évaluation environnementale en France quand la moyenne européenne se**

¹⁵ Les données rapportées pour les exercices 2017 et 2022 ont été exclues de l'exercice de comparaison car elles apparaissent parcellaires pour la plupart des pays mentionnés.

¹⁶ A noter qu'en France, singulièrement, les projets soumis à évaluation environnementale l'ont été approximativement autant au titre de l'annexe I que de l'annexe II, tandis que dans les autres pays, ce sont les projets soumis au titre de l'annexe II qui sont très largement majoritaires (de l'ordre de 90 % en Italie, plus de 80 % en Allemagne et encore plus de 60 % en Pologne).

¹⁷ Les données consolidées en Italie ne reflètent les remontées que de 12 des 21 régions et provinces autonomes.

¹⁸ Vu la disparité des données retracées dans le rapport de la Commission européenne, il ne peut être parfaitement établi que les projets recensés au titre de l'annexe I de la directive ne recouvrent pas non plus des projets soumis à évaluation environnementale obligatoire en application de dispositions nationales.

situé à 5%¹⁹. Dans une fourchette large, qui s'étend de 0 pour l'Autriche jusqu'à 54% pour la Suède, la France présente un ordre de grandeur comparable à la Pologne (9,1%) et l'Italie (12,4%) mais considérablement supérieur à celui de l'Allemagne (2,7%)²⁰.

Seule une analyse précise des seuils de soumission au « cas par cas » sur l'ensemble des dix-neuf pays de l'échantillon retenu par la Commission et des caractéristiques des projets entrant dans le champ de l'examen au cas par cas sur la période considérée permettrait de déterminer si des différences significatives de seuils contribuent à justifier l'écart par rapport à la moyenne européenne.

À défaut de pouvoir conduire cet exercice, la mission a resserré l'analyse sur la comparaison avec l'Allemagne. Les seuils allemands apparaissent, dans l'absolu, globalement plus élevés qu'en France. La mission n'a pas recherché si cet écart se justifiait sur le fond, notamment au vu d'une différence de l'état de l'environnement au fondement de la démarche de l'évaluation environnementale. Sous cette réserve, bien que des critères quantitatifs, comme la taille ou la capacité de production d'une installation par exemple, ne puissent suffire, à eux seuls, à apprécier l'existence d'une incidence notable sur l'environnement, il n'en serait pas moins attendu un taux de soumission au processus d'évaluation environnementale en Allemagne non pas inférieur mais supérieur à celui en France. **L'écart entre les deux pays semble ainsi révéler une nette différence de sélectivité dans la manière dont les décisions de soumission à évaluation environnementale sont prises, qui soulève des interrogations.**

Le choix singulier de la Grèce d'opter pour un système de détermination²¹ uniquement fondé sur des seuils associés, le cas échéant, à des critères se traduit, par ailleurs, par un nombre très élevé des projets soumis à évaluation environnementale, en comparaison des autres pays. Le dernier rapport de la Commission fait ainsi ressortir une moyenne annuelle de 1 317 projets sur la période 2017-2022, supérieure même à celle de la France. L'examen au cas par cas permet une approche plus adaptée à la réalité des enjeux propres à chaque projet, en limitant la rigidité de seuils, par principe délicats à calibrer²².

Il n'est pas possible de déduire de la comparaison brute de l'ensemble de ces chiffres si l'approche française s'avère excessivement exigeante ou si, à l'inverse, celle de nos partenaires européens, en moyenne, prend insuffisamment en compte les préoccupations environnementales et de santé dans le processus d'élaboration et d'autorisation des projets. Le regard des services instructeurs et des autorités environnementales sur les dossiers examinés dans les autres pays, en particulier s'ils donnent lieu à la décision de ne pas soumettre le projet à évaluation environnementale, pourrait apporter une première orientation à cette question.

En tout état de cause, si la France tend à assujettir davantage de projets à une évaluation environnementale que ses voisins européens, y compris au titre de l'annexe I, sans être dans une logique de sur-transposition, elle semble cependant s'inscrire dans la même tendance de long terme d'une diminution du nombre de projets soumis à étude d'impact.

¹⁹ Sur la base de l'exploitation de 19 des contributions reçues.

²⁰ Sur la période 2017-2022, 3 082 projets ont été soumis à évaluation environnementale en France sur un total de 27 394 projets examinés au cas par cas ; 3 764 sur 41 485 en Pologne ; 541 sur 4 364 en Italie pour les données remontées ; seulement 568 sur 20 669 en Allemagne.

²¹ « Les États membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation [environnementale]. [...]. Les États membres procèdent à cette détermination : a) sur la base d'un examen cas par cas ; ou b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre ». (paragraphe 2 de l'article 4 de la directive 2011/92/UE modifiée)

²² Le considérant 27 de la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement souligne ainsi : « Il convient de veiller à ce que la procédure de vérification préliminaire soit telle qu'elle permette de limiter l'obligation de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement aux seuls projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

Ce constat ressort, en particulier, de la comparaison des données issues d'une étude similaire menée en 2010²³. Même si la Commission souligne les précautions méthodologiques à en tirer des conclusions définitives, l'ampleur de la baisse observée du nombre d'évaluations environnementales rend compte, sans doute possible, d'une rupture sur la longue période. Entre les périodes 2005-2008 et 2017-2022, **la France enregistre en moyenne une diminution de 3 867 à 1 137 projets soumis à évaluation environnementale chaque année**. La baisse est du même ordre de grandeur pour l'Allemagne (d'environ 1 000 à 272 par an) et la Pologne (d'environ 4 000 à 978 par an). Le nombre annuel de projets soumis à étude d'impact a été divisé par deux en Italie (de 1 548 à 792 par an).

La baisse du nombre de procédures d'évaluation environnementale en France mise en lumière par la Commission européenne s'explique notamment par les modifications apportées au régime des ICPE. La nomenclature française²⁴ soumet, en effet, à évaluation environnementale systématique les installations ICPE les plus sensibles. Or, la création en 2010 d'un nouveau régime d'autorisation simplifiée, dit d'enregistrement, a fait automatiquement basculer un certain nombre d'installations ou d'activités dans le champ de l'examen au cas par cas. Pour en donner une illustration, le nombre d'autorisations ICPE est passé en dix ans, entre 2010 et 2020, d'environ 30 000 à 20 000 par an, tandis que dans le même temps, le nombre d'enregistrements ICPE est monté à presque 10 000 par an.

Les correspondants européens sollicités par la mission n'ont pas été en mesure d'apporter des éclairages sur les raisons de la tendance similaire constatée dans leur pays mais la mise en place de procédures d'autorisation simplifiée équivalentes à la réforme du régime d'autorisation des ICPE par exemple explique sans doute pour partie l'évolution. Plus généralement, en ce qui concerne la France et d'autres États-membres étudiés par la mission (dont l'Allemagne), le relèvement des seuils de l'évaluation environnementale systématique et de l'examen au cas par cas pour un ensemble de catégories de projets explique pour une grande part la tendance constatée.

1.4 Une organisation de la participation du public en règle générale limitée aux seules obligations prévues par la directive

Le processus d'évaluation environnementale ne saurait se réduire à appréhender l'impact du projet, et les mesures mises en œuvre pour les éviter, les réduire ou les compenser, sur un plan exclusivement technique. La participation du public à l'élaboration et à l'autorisation du projet en constitue un pilier complémentaire, tout aussi fondamental en matière de démocratie environnementale²⁵.

Dans le respect des grands principes posés par la Charte de l'environnement et la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement²⁶, le public doit ainsi pouvoir prendre connaissance du projet,

²³ Collection of information and data to support the Impact Assessment study of the review of the EIA Directive – GHK - Septembre 2010

²⁴ Sauf exceptions, le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement opère la distinction entre les installations soumises à autorisation ICPE présentant le plus de risques, pour lesquelles il est systématiquement prévu une évaluation environnementale, et les autres installations soumises à autorisation ou enregistrement, pour lesquelles il est déterminé, au cas par cas, si une évaluation environnementale est requise.

²⁵ Voir en ce sens le considérant 16 de la directive 2011/92/UE modifiée (« *La participation effective du public à la prise de décisions permet à ce dernier de formuler des avis et des préoccupations pouvant être utiles pour les décisions en question et au décideur de tenir compte de ces avis et préoccupations, ce qui favorise le respect de l'obligation de rendre des comptes et la transparence du processus décisionnel et contribue à sensibiliser le public aux problèmes de l'environnement et à obtenir qu'il apporte son soutien aux décisions prises.* »)

²⁶ Convention signée en 1998 par 39 États et entrée en vigueur en 2001 ; l'Union européenne et chacun de ses États-membres en sont parties.

dès que possible, et formuler ses observations ou préoccupations, de telle sorte qu'elles puissent être utilement prises en compte dans l'évolution de la conception du projet et l'instruction de son autorisation.

Les législations des pays européens étudiés dans le parangonnage s'en tiennent, pour l'essentiel, aux modalités d'information et de participation du public organisées par la directive 2011/92/UE modifiée, autour de trois étapes :

- 1) le cas échéant, en amont, l'information du public sur le sens et la motivation de la décision de soumettre ou non un projet à évaluation environnementale²⁷ ;
- 2) au début de la procédure décisionnelle, l'information du public sur les modalités précises de sa participation, la mise à disposition des pièces de la procédure nécessaires et, sur cette base, la possibilité de transmettre à l'autorité compétente ses observations et avis²⁸ ;
- 3) à la fin de la procédure décisionnelle, la mise à disposition du public de la décision d'autorisation ou de refus du projet ainsi que sa motivation par l'autorité compétente²⁹.

L'information du public repose sur des modalités classiques, qui vont de l'affichage en mairie à des publications dans la presse, en passant par des sites internet institutionnels et la tenue de réunions publiques. Il en est de même des modalités de formulation des observations, qui peuvent se faire par écrit, par voie électronique ou par intervention dans des audiences ou enquêtes publiques.

La mission relève l'existence de dispositifs d'information et/ou de participation précoce du public mais ils sont minoritaires ou relèvent d'initiatives volontaires des porteurs de projet, en lien avec les collectivités publiques qui les accompagnent.

Très en amont de la procédure d'évaluation environnementale, la participation précoce du public (« *frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung* »), introduite dans la législation fédérale allemande à la suite de la violente contestation du projet ferroviaire Stuttgart 21, vise à améliorer la qualité et, partant, l'acceptabilité sociale des projets, par une transparence accrue et la prise en compte anticipée des intérêts concernés. A la différence des modalités d'intervention de la Commission nationale du débat public en France, la loi allemande ne fixe aucune obligation de recours à la participation précoce du public, ni de prescription quant à sa forme, et renvoie la responsabilité de l'appréciation au porteur de projet.

Au début de la procédure d'évaluation environnementale, le public peut être associé à l'élaboration de l'avis de l'autorité compétente sur le champ de l'étude d'impact (« *scoping* »). La Finlande³⁰ et le Danemark³¹ donnent ainsi au public, en parallèle de la consultation des autres autorités concernées, la possibilité de faire part de ses observations, avant que l'avis sur le cadrage préalable ne soit arrêté. **La participation du public à ce stade de la procédure offre l'avantage d'identifier les difficultés ou les points d'attention à traiter, dans des délais qui permettent de faire encore évoluer le projet, en amont de la présentation de la demande d'autorisation.**

La mission a également relevé le cas, en Italie, où le public est consulté en amont sur la décision de soumettre ou non un projet à évaluation environnementale (« *screening* »), lorsque celle-ci n'est

²⁷ Paragraphe 5 de l'article 4 de la directive 2011/92/UE modifiée.

²⁸ Paragraphes 2 et suivants de l'article 6 de la directive 2011/92/UE modifiée.

²⁹ Paragraphe 1 de l'article 9 de la directive 2011/92/UE modifiée.

³⁰ Article 17 de la loi n° 252 du 5 mai 2017 relative aux procédures d'évaluation de l'impact environnemental (« *Lag om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning* »).

³¹ Paragraphe 3 de l'article 35 de la loi sur l'évaluation environnementale des plans et programmes et des projets spécifiques (« *Miljøvurderingsloven* »).

pas automatiquement requise³². À cette exception près dans le parangonnage, seules sont saisies, avant la décision, les autorités concernées, en raison de leurs compétences locales ou environnementales. Une information *a posteriori* du public est en revanche systématiquement assurée, conformément à la directive.

La question des outils présente, en complément, un enjeu de taille dans la facilité de l'accès du public à l'information, en cohérence avec les objectifs poursuivis dans la convention d'Aarhus. Si la directive 2011/92/UE modifiée exige des États membres qu'ils prennent toutes les mesures nécessaires pour « *garantir que les informations pertinentes sont accessibles au public par voie électronique, au moins par l'intermédiaire d'un portail central ou de points d'accès aisément accessibles* », **la mission relève, à quelques notables exceptions près, des approches avant tout locales et/ou dispersées, qui rendent difficile une vision d'ensemble sur les procédures.**

Le parangonnage fait ressortir, dans les meilleures pratiques, les portails allemand³³ et finlandais³⁴, qui donnent accès, pour chaque projet, à l'ensemble des pièces du dossier à chacun des stades de la procédure. Par rapport à la plateforme française³⁵, l'information est en particulier enrichie des décisions de soumission ou non à évaluation environnementale à l'issue d'un examen au cas par cas, assorties des documents associés.

Ces deux plateformes ne sont pas à confondre avec d'autres dispositifs mis en place dans certains États membres pour regrouper et mettre en partage des données environnementales susceptibles d'aider, par exemple, le travail de conception des porteurs de projet. En ce sens, la mission souligne la qualité reconnue du portail danois de l'environnement (Miljøportal.dk), issu d'un partenariat entre l'État, les régions et les municipalités, qui donne librement accès à une base de données environnementales considérable³⁶.

1.5 L'impossible comparaison des durées des procédures, faute de données

La directive 2011/92/UE modifiée fait obligation aux États membres de fournir, sous réserve de leur disponibilité, les informations sur la durée moyenne du processus d'évaluation environnementale.

³² Article 19 du décret législatif du 3 avril 2006 modifié, n° 152, adopté en application de la loi du 15 décembre 2004, n° 308.

³³ En application de l'article 20 de la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (« *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung* »), l'Etat fédéral et les Länder mettent en place, chacun pour les projets de son ressort, des portails Internet centraux pour mettre à disposition les informations, documents et décisions dans le cadre des procédures d'autorisation. Deux portails centraux sont ainsi accessibles : www.uvp-portal.de/de pour les projets de niveau fédéral et www.uvp-verbund.de commun aux projets dans les Länder. D'après un rapport du Bundestag de 2023 sur l'accélération des procédures relatives aux projets d'infrastructure grâce à des dérogations à l'étude d'impact sur l'environnement, ces portails sont cités comme des exemples positifs de gestion numérique de l'environnement en permettant la mise à disposition des informations publiques et des documents destinés au public au début de la procédure.

³⁴ Le site internet <https://www.ymparisto.fi/fi/yva> centralise l'ensemble des projets soumis ou susceptibles d'être soumis à évaluation environnementale.

³⁵ Mise en service en mars 2018, dans l'objectif d'améliorer la transparence et le partage d'informations et de données, la plateforme projets-environnement.gouv.fr met à disposition, pour chaque projet soumis à évaluation environnementale, une fiche descriptive du projet et son étude d'impact ainsi que les différentes pièces constitutives du dossier de consultation publique, les pièces administratives d'autorisation du projet et les avis rendus par les organismes consultés : <https://www.projets-environnement.gouv.fr/pages/home/>.

³⁶ Le portail danois de l'environnement, alimenté par plus de 150 organisations, donne accès à 1 300 couches cartographiques, 55 millions d'observations d'espèces et 70 millions d'observations du milieu aquatique. Il revendique plus de 200 000 utilisateurs directs.

La Commission européenne, dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la directive, relève l'insuffisance des données transmises par un certain nombre de pays, en particulier la France, l'Allemagne³⁷ et l'Italie, pour la période de collecte 2017-2022.

En comparaison des autres États membres, les informations communiquées par la France s'avèrent particulièrement lacunaires. Tout juste est-il renseigné que la décision d'examen au cas par cas doit être rendue dans un délai maximum de 35 jours et que la consultation du public est d'au moins 30 jours. **La qualité des données françaises apparaît en net retrait par rapport à la moyenne des autres pays**, qui, elle-même, souffre de la fourniture disparate de données incomplètes, d'estimations ou encore de simples délais légaux. Le commissariat général au développement durable (CGDD) indique néanmoins qu'un projet informatique en cours de déploiement devrait apporter des informations plus précises sur certaines étapes de la procédure³⁸.

L'obligation de remontée d'informations introduite par la directive 2014/52/UE ne marque donc pas de réelle amélioration dans l'appréciation de la durée de la procédure d'évaluation environnementale des projets dans les États membres. Seuls trois pays (dont le Danemark) sont en mesure de présenter une estimation sur l'ensemble du processus.

Dès lors, il est manifestement impossible de tirer une quelconque comparaison des délais au niveau européen. Tout au plus, lorsqu'elles sont disponibles, les données recueillies pour chaque étape de la procédure d'évaluation environnementale reflètent une dispersion importante, que ce soit pour les durées moyenne, minimale ou maximale, d'un État membre à l'autre et d'un projet à l'autre.

La mission relève que cette difficulté est loin d'être isolée. Chargé par le gouvernement de proposer des mesures pour simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France³⁹, Laurent Guillot rend compte de limites similaires dans la comparaison des délais de délivrance des autorisations, en particulier lorsqu'elle porte sur les délais non pas théoriques mais réels⁴⁰.

Sans s'appesantir sur cette faiblesse méthodologique du rapport, à l'origine des modifications apportées par la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte aux procédures de consultation du public et d'autorisation environnementale, **la mission souligne que le processus d'évaluation environnementale dépasse, de loin, le cadre de la procédure d'autorisation** : il englobe, en amont, toute la réflexion autour de la conception du projet et son aboutissement dans la constitution de la demande d'autorisation, incluant, en particulier, l'étude d'impact. Dès lors, se concentrer sur la seule phase d'instruction conduit à négliger l'optimisation globale du projet, grâce à une prise en compte anticipée et adaptée des enjeux environnementaux, et par conséquent, la réduction des délais qui peut en être attendue, dans des proportions autrement plus importantes⁴¹.

³⁷ L'Allemagne n'a pu fournir des informations que sur la durée de certaines étapes du processus d'évaluation des incidences sur l'environnement pour les parcs éoliens devant être achevés en 2020 et 2021.

³⁸ Les délais de production des avis des autorités environnementales et des décisions après examen au cas par cas devraient ainsi faire l'objet d'un suivi précis par le biais de l'outil NOVAE. Le pilotage des procédures, dans lesquelles s'inscrit l'instruction de l'autorisation environnementale, relève pour sa part des directions métiers (direction générale de la prévention des risques et direction de l'eau et de la biodiversité).

³⁹ Rapport « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France » (Laurent GUILLOT) - janvier 2022.

⁴⁰ Le rapport souligne lui-même la fragilité de la comparaison avancée dans la note de bas de page n° 29 : « *Ce résultat du parangonnage mené par la mission, qui repose sur une comparaison de sources hétérogènes (extraction d'un système d'informations en France vs. entretiens qualitatifs à l'étranger), doit être considéré avec précaution* ». Les entretiens menés dans le cadre de la présente mission montrent bien toute la difficulté à objectiver des délais, à l'appui de données vérifiables, et à cet égard, aucun interlocuteur n'a été en mesure de fournir à la mission une comparaison solidement étayée.

⁴¹ Par exemple en l'absence de demandes de compléments de dossier ou d'évolutions à apporter au projet, dans le cours de la procédure.

Malgré les limites de l'exploitation des données transmises à la Commission européenne par les États membres, la comparaison avec les informations recueillies pour la période 2005-2008 donne un éclairage intéressant sur **la tendance notable à l'allongement de la durée du processus, à l'échelle européenne, à plus d'une dizaine d'années d'intervalle**. Sans s'attacher à la précision des chiffres, vu les difficultés rappelées, il est frappant de constater que la durée moyenne de la procédure double quasiment entre les deux périodes considérées (environ 20,6 mois sur les années 2017 à 2022 contre 11,3 mois estimés en moyenne entre 2005 et 2008).

Pas plus le renforcement de la réglementation – les exigences découlant des différentes directives n'ont pas fondamentalement varié – que l'augmentation du nombre des projets à évaluer – ils ont au contraire eu tendance à fortement diminuer – ne peuvent expliquer l'augmentation de la durée du processus. La Commission européenne renvoie, parmi les facteurs d'explication possibles, à certaines difficultés rapportées par des États membres dans le cadre du questionnaire qu'elle leur a adressé.

Ces difficultés, qui rejoignent des expressions rencontrées dans le cadre de la démarche d'écoute des porteurs de projet et des autres acteurs impliqués dans le processus d'évaluation environnementale par la mission, touchent pour l'essentiel à un manque d'expertise, de personnel et/ou de ressources et, dans une moindre mesure, à la qualité jugée insuffisante des dossiers. L'Italie et la Pologne font partie des États membres à avoir signalé ces deux facteurs de délai. La Commission fait également état de la possible complexité accrue des projets, sans toutefois pouvoir objectiver le constat.

1.6 Des questions similaires au niveau européen sur la simplification des procédures, sans réponse évidente

Les appréciations rapportées dans la lettre de commande sur « *l'appropriation limitée des démarches par les maîtres d'ouvrage, [...] la qualité insuffisante des études d'impact ou encore la complexité et la lourdeur des procédures* » reflètent la tension entre deux objectifs, la protection de l'environnement et de la santé humaine et le développement économique et social, qu'il importe non pas d'opposer mais, bien au contraire, de concilier, dans la poursuite d'un développement durable.

La recherche du maintien de cet équilibre se retrouve dans les aménagements apportés à la directive 2011/92/UE, moins de trois ans après son adoption, par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014⁴². Dans un double objectif d'amélioration de la qualité de l'évaluation environnementale et de simplification administrative, le texte fait en particulier ressortir l'intérêt des procédures coordonnées et/ou communes⁴³ ainsi que du cadrage préalable⁴⁴, sans en faire toutefois une obligation. Les durées des procédures d'évaluation

⁴² Considérant n°6 de la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 : « *La directive 2011/92/UE devrait également être révisée de façon à garantir l'amélioration de la protection de l'environnement, une utilisation efficace des ressources renforcée et un soutien à une croissance durable dans l'Union. Pour ce faire, il est nécessaire de simplifier et d'harmoniser les procédures qu'elle prévoit.* »

⁴³ Dans les cas où l'obligation d'effectuer des évaluations liées aux aspects environnementaux découle, outre la directive 2011/92/UE modifiée, d'autres directives. Voir le considérant n°37 de la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014.

⁴⁴ Considérant n°30 de la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 : « *Afin d'améliorer la qualité des évaluations des incidences sur l'environnement, de simplifier les procédures et de rationaliser le processus décisionnel, il convient que l'autorité compétente, à la demande du maître d'ouvrage, émette un avis sur le champ d'application et le niveau de détail des informations environnementales qui doivent être présentées sous la forme d'un rapport d'évaluation des incidences environnementales (ci-après dénommé «cadrage»)* ».

environnementale, lorsque les données sont disponibles, ne reflètent cependant pas une évolution dans le temps conforme au but recherché⁴⁵.

Plus récemment, deux facteurs ont relancé les initiatives de simplification et d'accélération des procédures, au niveau des États comme au niveau européen : le développement des énergies renouvelables⁴⁶, pour répondre à la crise énergétique et contribuer à la réalisation de l'objectif de baisse des émissions carbonées, et la relance de la politique industrielle⁴⁷ face à la concurrence mondiale. Les modifications apportées, la plupart dans le cadre de la transposition des directives, n'ont toutefois pas réussi à éteindre les critiques⁴⁸.

Les mêmes enjeux de développement et de compétitivité économique se retrouvent aujourd'hui au premier plan dans les pays européens, avec la volonté d'une simplification supplémentaire des procédures, dans un contexte par ailleurs marqué par des dérèglements climatiques qui font en même temps de l'état de l'environnement un enjeu stratégique. C'est dans ce contexte qu'une éventuelle initiative au-delà du premier train de mesures « omnibus » présenté en février dernier⁴⁹ pourrait être envisagée par la Commission européenne. Dans le même esprit, l'accord de coalition conclu le 5 mai dernier en Allemagne envisage toute une série de mesures d'allègement des procédures⁵⁰, dont l'ambition pose la question même de sa conformité au droit européen, ainsi qu'une restriction des droits d'information, de participation et d'action en justice⁵¹.

L'étude du Royaume-Uni, pourtant affranchi de la législation européenne, illustre toute la difficulté à identifier des alternatives en rupture. Le projet de réforme porté par le gouvernement a l'objectif de simplifier et de moderniser les procédures en recentrant l'approche sur les résultats (« *outcomes-based* »). Si les modalités de compensation pourraient être facilitées à travers la simple contribution financière à un fonds de restauration de la nature⁵², le porteur de projet n'en resterait pas moins tenu de procéder à une évaluation des alternatives raisonnables et de s'inscrire

⁴⁵ Voir partie 5 du présent chapitre pour plus de détail.

⁴⁶ Voir le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil (dite RED III)

⁴⁷ Voir le 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 » et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (dit Net-Zero Industry Act).

⁴⁸ Voir le rapport final « *License to transform – SWOT analysis of industrial permitting in Europe* » de l'association BusinessEurope (février 2024).

⁴⁹ La proposition de législation *omnibus* publiée le 26 février 2025 vise l'objectif de restaurer la compétitivité des entreprises européennes tout en maintenant la feuille de route pour rendre l'Europe neutre sur le plan climatique d'ici 2050. Son ambition est de simplifier la publication d'informations en matière de durabilité, de devoir de vigilance et de taxonomie. Elle doit aussi faciliter les activités commerciales des petites entreprises à moyenne capitalisation.

⁵⁰ Le nouveau gouvernement souhaite introduire une procédure uniforme pour les projets d'infrastructure, qui reprendrait, notamment, les exceptions mises en place par le règlement d'urgence européen (par exemple des délais réduits de participation et une exemption d'étude d'impact). Pour donner suite à cette proposition, il sera cependant nécessaire d'obtenir au préalable un accord au niveau européen. En complément, la coalition entend également exploiter la « marge de manœuvre autorisée par le droit européen » pour relever les seuils des projets soumis à évaluation environnementale, alors que ceux-ci apparaissent d'ores et déjà plutôt élevés.

⁵¹ Le contrat de coalition prévoit que les réunions publiques doivent être rendues facultatives (ce qui est déjà largement le cas aujourd'hui) et la procédure de participation soit limitée à une « participation unique ». Il est également envisagé une réforme du droit d'action collective, qui permet actuellement aux associations de protection de l'environnement reconnues de contester certaines décisions d'autorisation sans avoir à justifier leur intérêt à agir.

⁵² Partant du principe qu'une approche au niveau individuel est porteuse de coûts et de délais pour le porteur de projet, sans garantie de la meilleure efficacité au plan environnemental, la réforme entend confier à l'État la responsabilité d'élaborer une vision stratégique, à travers des « *Delivery Plans* » qui identifieraient les actions à mettre en œuvre à l'échelle des territoires. Les porteurs de projet ne seraient alors plus tenus de proposer des mesures spécifiques pour compenser l'impact de leur projet mais s'acquitteraient de leurs obligations grâce à une contribution à un « *Nature Restoration Fund* », qui financerait les actions des opérateurs de l'État.

dans la séquence « éviter, réduire, compenser ». Le nouveau dispositif (« *Environmental Outcomes Report* »), qui se substituerait à l'étude d'impact, en constituerait donc, pour l'essentiel, plus une adaptation qu'une remise en cause, ce qui tend à conforter le bien-fondé de la démarche eu égard aux enjeux environnementaux.

1.7 Synthèse du parangonnage

L'exercice de parangonnage ne conduit pas à constater de différences majeures dans les procédures mises en œuvre dans les États membres de l'Union européenne dans l'application de la directive : l'évaluation environnementale des projets s'inscrit dans des dispositifs nationaux qui peuvent varier en raison des différences d'organisation politique et administrative mais qui respectent, en tout état de cause, une séquence identique. Le principe directeur en est qu'il est préférable d'éviter, par une évaluation préalable rigoureuse, les dommages susceptibles d'être causés à l'environnement plutôt que de tenter d'y apporter, par la suite, des remèdes, à l'efficacité moindre et au coût supérieur.

Si, au regard des données collectées au niveau européen, la France fait ressortir une application a priori plus extensive de l'évaluation environnementale, elle ne s'inscrit pas moins dans la même tendance de long terme d'une diminution du nombre de projets soumis à étude d'impact. Une autre tendance notable, commune à la plupart des pays, est celle de l'allongement de la durée des procédures d'autorisation des projets, qui peut être attribué à un manque d'expertise et de moyens, en particulier dans les services instructeurs, ainsi qu'à une qualité insuffisante des dossiers fournis par les maîtres d'ouvrage.

Quoi qu'il en soit, il convient de relativiser les écarts de performance habituellement relevés entre la France et les autres États en ce qui concerne les délais de délivrance des autorisations. D'une part, les données manquent pour attester de la réalité et, si avéré, de l'ampleur de l'écart. D'autre part, le processus d'évaluation environnementale dépasse le cadre de la procédure d'autorisation pour englober, en amont, toute la réflexion autour de la conception du projet et se focaliser sur la phase finale d'instruction de la demande revient, dès lors, à n'appréhender que partiellement les enjeux.

Pour sa part, la participation du public au processus d'élaboration et d'évaluation environnementale des projets se limite, en règle générale, aux seules obligations prévues par la directive. La mission relève toutefois, dans plusieurs États membres, l'obligation d'une demande de cadrage préalable, au moins pour certaines catégories de projets, assortie le cas échéant de dispositifs d'information et/ou de participation précoce du public. De tels dispositifs sont apparus dans plusieurs pays, comme offrant l'avantage d'améliorer la qualité et donc l'acceptabilité sociale des projets, par une transparence accrue et la prise en compte anticipée des intérêts concernés. Cette participation anticipée vise à identifier les difficultés ou les points d'attention à traiter, dans des délais qui permettent de faire encore évoluer le projet, en amont de la présentation de la demande d'autorisation.

En définitive, la question de la simplification et de l'accélération des procédures pour répondre aux mêmes enjeux de développement d'une industrie décarbonée et de compétitivité économique s'est posée et se pose encore dans tous les pays européens et au niveau des instances de l'Union, sans réponse évidente qui permette de concilier les différents objectifs.

2 Une large convergence des constats ressortant de l'écoute des parties prenantes

En complément de l'exercice de parangonnage demandé, la mission s'est attachée à interroger de nombreux acteurs des procédures d'évaluation environnementale et de participation du public afin de recueillir leur retour d'expérience et, le cas échéant, leurs éventuelles propositions d'évolution.

La priorité a été donnée à l'écoute des porteurs de projet, avec une attention portée à la diversité des secteurs d'activité, ainsi que de fédérations professionnelles et d'organisations représentatives, qui ont accueilli très favorablement la démarche. Par rapport au périmètre dessiné par la lettre de commande, la mission n'a pas été en mesure d'obtenir le témoignage des collectivités territoriales ni de petites ou moyennes entreprises. Les accompagnateurs des porteurs de projet interrogés, bureaux d'études et avocats spécialisés notamment, ont utilement complété le retour d'expérience.

La mission a également croisé le regard avec la perception des autres acteurs impliqués dans les procédures : autorité décisionnaire, à travers l'écoute de préfets et de leurs services instructeurs, autorités environnementales, au niveau national et régional, acteurs de la participation du public (Commission nationale du débat public et commissaires enquêteurs), organismes associatifs (associations environnementales), représentants du monde universitaire et de la recherche et juges administratifs.

2.1 Une perception commune de la complexité et de l'instabilité des procédures

De l'ensemble des entretiens qu'elle a conduits, la mission retient qu'aucun acteur ne remet en cause le principe même de l'évaluation environnementale ni de la participation du public. Les acteurs interrogés, y compris les porteurs de projet, souscrivent à l'utilité voire à la nécessité d'une prise en compte des enjeux environnementaux dans la conception et l'élaboration des projets ainsi que d'une association des citoyens au processus décisionnel. **L'adhésion forte à ces principes constitue ainsi un point d'appui appréciable dans toute démarche d'amélioration du dispositif.**

Si les principes ne font pas débat, **les critiques sont en revanche nombreuses et convergentes sur les défauts qui en entachent la mise en œuvre.** La mission a relevé, parmi les observations qu'elle a recueillies, **deux reproches principaux qui font l'unanimité : la complexité et l'instabilité.**

La complexité des procédures telle que ressentie renvoie tout à la fois aux formalités à respecter, aux multiples acteurs impliqués et aux attendus de la démarche.

Dans le détail, les acteurs interrogés déclarent des difficultés à maîtriser les procédures, qui, au fil du temps, se sont considérablement étoffées. Personne ne conteste les objectifs d'accélération ou de simplification poursuivis par les réformes mais la traduction qui en ressort multiplie les cas de figure, les dérogations et les options, si bien que la lisibilité des procédures en est profondément affectée. Même les administrations en charge de l'élaboration de la norme juridique ou de la mise en œuvre des procédures peuvent en perdre le fil.

Le nombre des acteurs impliqués dans les procédures constitue une deuxième source de complexité, qui s'illustre en particulier dans le manque de clarté des rôles respectifs de l'autorité décisionnaire et de l'autorité environnementale, à plus forte raison quand, au niveau local, les

services déconcentrés de l'État peuvent simultanément intervenir à différents niveaux et au service de différentes autorités⁵³. Les confusions sont ainsi récurrentes.

Les attendus de l'évaluation environnementale cristallisent enfin les incompréhensions. D'un côté, les porteurs de projet et leurs prestataires font valoir des études de plus en plus poussées, avec des études d'impact qui atteignent couramment des centaines voire des milliers de pages. De l'autre, les autorités environnementales relèvent que l'augmentation du volume des dossiers ne saurait rendre compte d'une meilleure appropriation de la démarche d'évaluation environnementale, tandis que le grand public, pour sa part, s'y perd tout simplement.

La modification incessante de la réglementation est dénoncée au moins autant que sa complexité, y compris par ceux à qui sont pourtant destinées les améliorations. Parmi les difficultés mentionnées, la rapidité de l'entrée en vigueur des changements nécessite fréquemment des adaptations dans la gestion du projet. De même, des difficultés d'interprétation ou d'application peuvent être soulevées avec le risque juridique qu'elles portent sur la suite des procédures. **L'ensemble des acteurs, à commencer par les entreprises, appelle à conserver une stabilité du cadre juridique, au moins à moyen terme,** plutôt que d'engager de nouvelles évolutions législatives aux bénéfices incertains.

2.2 Les appréciations détaillées des porteurs de projets et de leurs prestataires

La mission tient à souligner en premier lieu que **les enjeux de protection de l'environnement et de participation du public sont partagés sans aucune exception par les fédérations professionnelles et les porteurs de projet qu'elle a rencontrés.** À défaut d'une parfaite représentativité, le nombre, la diversité et la convergence des témoignages confortent l'idée d'une préoccupation sincère pour ces questions, contrariée, en pratique, par le vécu des procédures (« *ne pas confondre critique des finalités et des modalités* ») voire, parfois, par la crainte d'un arbitrage de priorités défavorable au développement (« *inquiétude sur les chances de succès de la réindustrialisation* »).

L'évaluation environnementale des projets soulève ensuite des interrogations sur le lien avec les procédures de planification ou de programmation. Des porteurs de plans peuvent ainsi avoir le sentiment de s'être investis de manière inutile en amont - c'est le cas des grands ports maritimes dans le cadre de leurs projets stratégiques (« *on ne retire pas suffisamment les fruits du travail d'évaluation environnementale sur le projet stratégique* ») – comme des porteurs de projet celui de devoir combler les manques d'une évaluation qui n'a pas été suffisamment anticipée (« *il faut repartir de zéro quand on démarre la procédure d'autorisation environnementale* »).

⁵³ Le pôle évaluation environnementale des services régionaux (DREAL et, en Île-de-France, DRIEAT), identifié comme pôle d'appui des mission régionale d'autorité environnementale (MRAe), est ainsi chargé d'une double mission dans le cadre du processus d'évaluation environnementale et placé pour cette raison sous deux autorités, hiérarchique et fonctionnelle, différentes : d'une part, sous l'autorité du préfet de région, il est compétent pour l'instruction des demandes d'examen au cas par cas de projets ; d'autre part, sous l'autorité fonctionnelle de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe), il prépare les projets d'avis (plans-programmes et projets) et gère l'instruction des demandes d'examen au cas par cas des plans et programmes.

Dans le même esprit, la réalisation du projet autoroutier A69 entre Castres et Toulouse⁵⁴ a mis en lumière **les difficultés d'articulation des procédures d'évaluation environnementale avec la déclaration d'utilité publique**⁵⁵. Plusieurs maîtres d'ouvrage s'interrogent sur le sens de la démonstration d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur après que l'utilité publique a été reconnue (« *dissociation dans le temps pour des notions proches* ») et appellent à une rationalisation, qui éviterait de fragiliser la poursuite des projets (« *ne pas perdre le momentum* »).

En dehors des acteurs qui, par leur taille et leur portefeuille de projets, se sont dotés des moyens nécessaires, notamment en interne, **de nombreux porteurs de projet sont désorientés devant les procédures** (« *beaucoup sont perdus* ») et s'en remettent à l'expertise d'un prestataire. Les bureaux d'études sont ainsi souvent appelés à suppléer à cette lacune, selon des directives qui s'inscrivent mal dans l'esprit du processus d'évaluation environnementale (« *tendance à faire le projet puis à demander à un bureau d'études de proposer les mesures ERC et à produire un catalogue d'études* »).

L'imprévisibilité d'analyses lors de l'élaboration des avis ressort comme une impression dominante du retour d'expérience des porteurs de projet. Face à la marge d'appréciation que laissent l'application voire, le cas échéant, l'interprétation de la réglementation, les maîtres d'ouvrage et leurs prestataires ont le sentiment d'être régulièrement ballotés au gré des positions des autorités décisionnaires et des autorités environnementales (« *critères à géométrie variable* », « *incertitude* » et « *hétérogénéité de traitement* »), de leur revirement y compris en cours de procédure, voire de se trouver aux prises avec des positions contradictoires selon les acteurs (« *querelle d'experts* »).

L'incertitude qui en résulte s'avère pénalisante, notamment, pour anticiper la décision prise à l'issue d'un examen au cas par cas et la grille d'analyse de l'étude d'impact. Outre les incompréhensions, y compris entre autorités publiques, elle ne permet pas aux porteurs de projet et à leurs conseils de capitaliser l'expérience acquise (« *il est difficile de dégager des enseignements des avis de l'AE pour les projets suivants* »).

Derrière les exemples fournis, il est impossible de rendre compte d'une réalité chiffrée. Pour autant, **la demande d'une clarification des attentes des autorités et de leurs modalités d'analyse ne peut qu'être soutenue** dans l'objectif de faciliter le travail de préparation des porteurs de projet (« *les acteurs veulent connaître les règles* »). L'harmonisation de l'interprétation des textes, par exemple avec la généralisation de guides, et des pratiques, à travers un meilleur dialogue entre les acteurs, y compris entre autorités, est notamment citée comme une voie de progrès.

Plusieurs interrogations reviennent de manière récurrente dans le retour d'expérience des maîtres d'ouvrage et de leurs bureaux d'études, qui renvoient non pas à une contestation de fond mais à des difficultés de mise en œuvre concrète :

- **la définition du périmètre du projet** ; si certains projets, par leurs caractéristiques, soulèvent des difficultés objectives (par exemple les services express régionaux métropolitains), la définition regardée comme particulièrement extensive qui en est parfois

⁵⁴ Le projet d'autoroute Castres-Toulouse consiste à créer une liaison autoroutière entre Castres et Verfeil (A69) et à mettre à 2x2 voies l'autoroute entre Castelmaurou et Verfeil (A680). Déclaré d'utilité publique en 2017 et 2018, il a fait l'objet de deux autorisations environnementales en mars 2023, qui ont permis le lancement des travaux. A la suite du recours d'associations, le tribunal administratif de Toulouse a annulé ces deux autorisations le 27 février 2025, au motif qu'aucune raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM) ne justifiait la dérogation à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats. La cour administrative d'appel de Toulouse a prononcé par la suite le sursis à l'exécution des jugements.

⁵⁵ La question, dans ce dossier, porte aussi sur le délai entre la DUP et les travaux, l'appréciation de l'équilibre coûts / bénéfices pouvant avoir changé entre temps.

donnée⁵⁶, notamment par des autorités environnementales, fait débat et crée une « zone de flou insécurisante »;

- **la description des solutions alternatives** ; des porteurs de projet pointent le caractère « *artificiel* » de l'exercice voire s'interrogent sur son objet même, en l'absence d'options alternatives, qui seraient dans l'impossibilité de présenter les mêmes performances ou de répondre de manière adaptée au besoin ;
- **l'appréciation des effets cumulés** ; la difficulté apparaît à un double niveau, d'abord pour le porteur de projet qui ne connaît pas nécessairement les futurs projets dans le détail (« *quand on prépare le terrain, on ne connaît pas le projet* »), ensuite pour le maître d'ouvrage individuel, à qui il est demandé de présenter le cumul des impacts avec les projets d'autres acteurs, sur lesquels il n'a aucune prise (« *on n'a pas les moyens de supporter ce risque* »). Les porteurs de projet interrogés défendent une approche pragmatique (« *conserver la logique d'un déroulement séquentiel* »), pour ne pas entraver le démarrage des projets ;
- **l'actualisation des études d'impact** ; la problématique vaut essentiellement pour les projets qui font l'objet d'un phasage ou dont la durée de vie amène à s'interroger sur le traitement de certaines évolutions en cours de réalisation. Les grandes infrastructures, en particulier de transport, sont parmi les premières concernées. Des maîtres d'ouvrage relèvent également le paradoxe qu'il y aurait à pénaliser ceux qui ont fait l'effort d'une étude d'impact détaillée en leur demandant de la réactualiser en l'absence de changement significatif (« *le risque, si on en met trop, est de devoir tout remettre à jour* ») ;

L'identification et la mise en œuvre des mesures compensatoires, dont la question dépasse le strict champ de la procédure d'évaluation environnementale, alimentent de nombreuses critiques. Les porteurs de projet contestent à la fois le caractère jugé excessif de la compensation, qui est perçue comme obéissant davantage à une logique de surface que de fonctionnalité⁵⁷, et les contraintes de délai pour les mettre en œuvre⁵⁸, parfois incompatibles avec le calendrier de réalisation du projet.

Plusieurs maîtres d'ouvrage y voient, en définitive, un frein voire un coup d'arrêt à leurs politiques de développement (« *on est à court de mesures compensatoires* », « *on organise notre incapacité à se développer, sans qu'on s'en rende compte* »). L'incompréhension est encore plus manifeste quand des mesures compensatoires leur sont demandées pour des terrains qu'ils pensaient sans enjeu écologique particulier (friches industrielles, délaissés ferroviaires, remblais routiers, terre-pleins portuaires par exemple), la nature pouvant même reprendre ses droits en cours de projet.

Les questions de méthode se doublent, en outre, d'une préoccupation importante des porteurs de projet sur les délais. Au-delà même de la question de la durée, il y a une forte demande de visibilité sur le calendrier de la procédure pour organiser la gestion des projets, sans même parler des coûts induits (« *quand on est dans une dynamique, on ne peut pas mettre sur pause* » ; « *le timing est crucial pour les clients voire pour les contraintes opérationnelles de réalisation du chantier* »). Or, les incertitudes peuvent être amenées à se conjuguer, notamment sur la décision de soumettre ou non le projet à évaluation environnementale, si celui-ci ne relève

⁵⁶ « *Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité.* » (article L. 122-1 du code de l'environnement)

⁵⁷ Les porteurs de projet citent régulièrement les coefficients de compensation des zones humides prévus dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui peuvent dépasser 100% et qu'ils jugent, en pratique, souvent inatteignables.

⁵⁸ Les mesures compensatoires doivent être généralement engagées avant le démarrage des travaux affectant les zones humides, ce qui suppose au minimum la maîtrise foncière des terrains concernés.

pas d'une évaluation systématique, sur le délai de réalisation de l'étude d'impact et sur la déclaration de recevabilité du dossier.

L'examen de la recevabilité des dossiers par les services des préfets, en particulier, fait l'objet de critiques virulentes. Les porteurs de projet ont le sentiment d'être à la merci d'une décision discrétionnaire (« *tout dépend de l'appréciation des services au niveau local* »), voire accusée d'être partisane (« *recevabilité souvent instrumentalisée par des instructeurs militants* »), quand elle ne résulte pas, le plus souvent, d'une organisation du plan de charge de services d'instruction confrontés à des moyens limités (« *goulot d'étranglement* » évoqué à de nombreuses reprises ; « *déconnexion entre les ressources des services de l'État et les besoins de l'industriel* »).

Dans leur relation avec les autres acteurs de l'évaluation environnementale, **les porteurs de projet portent des avis divergents sur la posture des services instructeurs de l'État.** Certains, notamment pour les projets les plus importants ou signalés politiquement, leur reconnaissent une capacité à les accompagner (« *collaboration remarquable avec les services de l'État* » ; « *évolution positive de la mentalité des services* ») ; d'autres, au contraire, font état de difficultés à travailler avec eux, qu'ils imputent, selon les cas, à une prudence jugée excessive (« *les services instrumentalisent le risque juridique* ») ou à un manque de sensibilité aux contraintes pratiques (« *l'État est de plus en plus réduit à un rôle de porter à connaissance et de contrôle de légalité* »).

Sauf exception, la tonalité des expressions sur les autorités environnementales, en particulier de niveau régional, s'inscrit dans un registre plus négatif. Il leur est notamment reproché un degré d'exigence souvent excessif, sans rapport avec la réalité des enjeux perçus par les porteurs de projet, que ce soit pour l'examen au cas par cas en ce qui concerne la formation nationale d'autorité environnementale (« *on nous demande des études détaillées, à la limite de l'étude d'impact* ») ou l'avis lui-même (« *on a l'impression qu'il faut approfondir et pousser le détail toujours plus loin* »).

Les porteurs de projet attendent des autorités environnementales d'être davantage guidés. Ils relèvent, en amont, des limites dans l'avis de cadrage préalable (« *l'AE aurait pu se mouiller un peu plus* ») et surtout, en aval, des difficultés à apprécier l'importance relative des recommandations (« *pas de hiérarchisation des priorités* » ; « *distinguer ce qui est attendu immédiatement par rapport au plus long terme* »), quand la faisabilité même de celles-ci n'est pas questionnée (« *impossible de répondre à l'ensemble des demandes de la MRAE* »).

Une demande de dialogue ressort clairement des entretiens. Les échanges directs⁵⁹ sont salués comme l'occasion d'éclairer l'autorité environnementale sur le projet et d'en cerner les attentes (« *les instructeurs ont permis de remonter les points sur lesquels il fallait travailler* »). Ils relèvent cependant de l'exception, au regret des maîtres d'ouvrage et de leurs conseils qui souhaiteraient nouer le contact (« *la MRAE n'a pas cherché à prendre contact avec nous* » ; « *la présentation orale par le maître d'ouvrage d'un dossier de 10 000 pages aurait du sens* »).

La distance des autorités environnementales perçue par les porteurs de projet renvoie à plusieurs facteurs. La question des moyens, en particulier au niveau régional, est souvent mise en avant pour justifier la priorité donnée au traitement sur dossier (sans visite sur site ni rencontre du maître d'ouvrage par les MRAE) et l'impossibilité de donner suite aux demandes des porteurs de projet, en particulier à un stade amont. Une certaine conception de l'indépendance de l'autorité environnementale peut aussi expliquer ce positionnement, qui suscite cependant des incompréhensions (« *il y a une contradiction dans les termes à parler d'autorité environnementale quand il s'agit avant tout d'accompagner le porteur de projet* »).

À cet égard, **les autorités environnementales concentrent de nombreuses critiques sur le caractère discrétionnaire voire militant ou disproportionné de leur analyse.** Des personnes

⁵⁹ Les visites de terrain auxquelles se rend l'autorité environnementale nationale figurent notamment parmi les bonnes pratiques appréciées par les porteurs de projet.

interrogées relèvent des « *jugements en opportunité* », sans rapport avec l'examen attendu sur le plan environnemental, ou des instructions à charge (« *une instructrice de l'AE conteste le principe même des développements industriels* »), avec des expressions parfois très dures sur leur attitude (« *à la limite du chantage* »). Les porteurs de projet sont soucieux, dans leur ensemble, de ces prises de position, qui alimentent par la suite les contentieux (« *copier-coller des critiques de l'AE dans les recours* ») même si les avis des Ae n'ont pas de caractère contraignant.

Dans le même ordre d'idée, **la participation du public est souvent vécue, en pratique, comme une contrainte**, en décalage avec les ambitions assignées en matière de démocratie environnementale. Les porteurs de projet et les bureaux d'études font le constat d'une large désaffection, parfois en dépit d'importants efforts (« *au mieux une dizaine de personnes en dehors des associations* »), et se retrouvent la plupart du temps confrontés à des opposants, avec qui il est difficile voire impossible de dialoguer. Ils reconnaissent la difficulté objective pour le grand public d'entrer dans des dossiers d'enquête publique techniques et volumineux (« *de plus en plus d'informations et de moins en moins de gens qui peuvent comprendre* » ; « *même le résumé non technique est illisible* »). De préférence à des procédures imposées, le cas échéant dictées par des seuils, les porteurs de projet plaident pour plus d'initiative dans l'organisation de la participation du public, en phase avec la réalité des enjeux (« *la concertation est plus sincère quand elle est volontaire* »).

Dans ce contexte, **les maîtres d'ouvrage voient dans les procédures d'évaluation environnementale et de participation du public davantage un facteur de risque qu'une opportunité pour la réalisation de leurs projets**. Cette appréhension explique, en grande partie, les préventions à anticiper l'échange avec le public (« *la participation en amont augmente le risque de confrontation des positions* ») et les autorités, notamment à l'occasion du cadrage préalable (« *risque de se voir prescrire des choses par l'AE* » ; « *nous sommes échaudés par l'expérience alors que notre démarche se voulait exemplaire* »). Les exemples réussis du recours au cadrage préalable font ressortir, en revanche, un dialogue sincère et approfondi entre les parties, un éclairage précis sur les questions à traiter et la méthodologie et, en fin de processus, la cohérence de l'avis de l'autorité environnementale et de la décision finale avec le cadrage discuté.

S'il est encore trop tôt pour en dresser un bilan, les dernières évolutions apportées par la loi relative à l'industrie verte semblent susciter des doutes sur leur capacité à accélérer la réalisation des projets. Les personnes qui se sont exprimées à ce sujet s'interrogent en particulier sur la durée de l'enquête publique normée à trois mois, qui mobilise davantage de moyens et peut renforcer la mobilisation des oppositions, ainsi que sur l'irruption de l'avis de l'autorité environnementale en pleine consultation du public et sur les difficultés pour y répondre à temps. Surtout, les maîtres d'ouvrage ne voient pas de réelle avancée sur la tenue des délais, faute de garantie sur la recevabilité de leurs dossiers. Sans méconnaître le poids des habitudes, on peut s'étonner qu'à de rares exceptions près, les porteurs de projet aient souhaité accélérer le dépôt de leurs dossiers avant « *le couperet* » de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la loi, en octobre 2024.

La mission remarque enfin qu'au-delà de quelques références comparatives non étayées, **aucun des interlocuteurs rencontrés n'a été en mesure d'apporter d'éléments tangibles sur la comparaison avec les autres pays européens**, et ce alors qu'ils sont issus de groupes internationaux ou en relation, y compris de concurrence, avec des acteurs étrangers. Des propos sont rapportés autour de l'idée que « *c'est mieux ailleurs* », sans pour autant être étayés.

2.3 Les appréciations détaillées des autres parties prenantes

2.3.1 Autorités décisionnaires (préfets et leurs services)

Les préfets rencontrés et leurs services chargés de l'instruction des demandes d'autorisation environnementale **ont fait état des difficultés causées par l'instabilité législative et**

réglementaire, de la complexité des procédures du fait de la prolifération des régimes dérogatoires censés simplifier, et de l'insuffisance en moyens et compétences (niveau d'expertise et effectifs des personnels) pour y faire face.

De fait, les arbitrages de priorités paraissent largement dictés par les moyens, mais aussi par des choix politiques d'affectation de ces moyens :

- mobilisation en amont pour « accompagner », coûte que coûte, sous la pression politique, sans forcément prendre en considération leurs enjeux et impacts environnementaux, les grands projets de « réindustrialisation »,
- investissement réduit, voire insuffisant, sur le « tout-venant » des autres projets qui font l'objet d'un moindre intérêt.

Le cadrage préalable permettrait une entrée en dialogue précoce avec les porteurs de projet pour mettre en œuvre l'évitement et la réduction, phases trop souvent ignorées de la séquence éviter/réduire/compenser. Il permettrait aussi à l'autorité décisionnaire et à l'autorité environnementale de guider le pétitionnaire pour hiérarchiser les impacts et les enjeux dès le début de l'instruction. Malgré ces avantages évidents, qui réduiraient d'autant la charge de travail en phase finale de l'instruction et celle liée au risque contentieux, les services instructeurs rencontrés sont réticents et ne voient cette possibilité de cadrage préalable que comme une charge de travail supplémentaire qu'ils rejettent du fait du manque de moyens. Ils ne font donc pas la promotion de cette procédure.

Dans ce qui a été présenté à la mission, l'examen au cas par cas paraît être souvent utilisé comme outil d'échange en amont et d'ajustement de la charge de travail à la disponibilité en moyens humains, plus que pour accorder la priorité aux dossiers à forts impacts environnementaux.

Les préfets et leurs services instructeurs sont parfois critiques de certains avis des autorités environnementales qu'ils jugent trop denses ou porteurs d'une exigence disproportionnée. Ces critiques dénotent aussi une insuffisance de dialogue entre autorités décisionnaires et autorités environnementales.

2.3.2 Autorités environnementales

Complexité de fonctionnement et bonnes pratiques

Les représentants des autorités environnementales rencontrés reconnaissent la complexité de l'organisation en France de la fonction d'autorité environnementale. Cette situation est accentuée par la confusion entre autorités environnementales et autorités décisionnaires que peut favoriser, par exemple, le maintien de la compétence des préfets sur l'examen au cas par cas des projets, ou l'exercice tantôt directement par certaines missions régionales d'autorité environnementale (MRAe), tantôt par l'autorité décisionnaire, selon les régions, de la compétence en matière de cadrage préalable.

Les interlocuteurs de la mission s'accordent sur le besoin de faire converger les positions « doctrinales » entre autorités environnementales et de rendre leurs avis davantage proportionnés en fonction des enjeux à prioritaires⁶⁰. Certains appellent, en ce sens, à ne pas confondre l'indépendance reconnue aux autorités environnementales avec la liberté de prendre des distances par rapport à des éléments de doctrine établis, voire de prendre position en opportunité.

Le rôle d'autorité environnementale est d'apporter un autre regard, neutre et objectif pour aider maîtres d'ouvrage et autorités décisionnaires et éclairer le public.

⁶⁰ Ainsi, éviter d'avoir des attentes excessives en matière de bilan carbone des installations de production d'énergie renouvelable, qui par nature sont plus favorables sur ce plan que des infrastructures recourant aux énergies fossiles.

Parmi les bonnes pratiques des autorités environnementales qui lui ont été signalées, la mission a noté celles qui consistent à organiser des séminaires de partage d'expériences et d'attendus sur l'évaluation environnementale des projets avec certains grands maîtres d'ouvrage, à prévoir des visites de terrain et des rencontres plus systématiques avec les porteurs de projets pour les MRAe, à programmer des réunions périodiques d'échanges avec les services de l'État, ainsi que des réunions thématiques avec des acteurs cibles tels que des collectivités territoriales, ou encore un « *service après-vente* » auprès des pétitionnaires pour expliciter en tant que de besoin les décisions prises ou les avis rendus.

Procédures et qualité des dossiers

À l'instar d'autres acteurs entendus par la mission, des représentants d'autorités environnementales estiment que **le cadre procédural dans lequel doivent s'inscrire les projets relève davantage d'une addition de formalismes à respecter plutôt que d'un processus garantissant la cohérence et l'intégration des enjeux environnementaux dans la construction des projets**. Les réformes successives dites de simplification, donnant souvent lieu à la mise en place de régimes dérogatoires, privilégient les gros projets, qui bénéficient en général déjà d'un accompagnement renforcé par les services, au détriment des autres.

Des représentants des autorités environnementales déplorent l'approche de certains maîtres d'ouvrage qui ne voient dans l'évaluation environnementale qu'une contrainte procédurale et formelle, et non une aide à la décision, à la qualité et à l'acceptabilité de leur projet. Ils pointent également des dossiers d'étude d'impact volumineux, complexes mais souvent lacunaires sur des points essentiels. Certains en appellent à une nécessaire montée en compétence et en autonomie des bureaux d'études et à une indispensable implication plus importante des maîtres d'ouvrage dans leur pilotage.

Cohérence et coordination entre autorités

Le besoin d'une coordination renforcée entre MRAe et services instructeurs a été exprimé : afin de favoriser un meilleur partage des éléments de « doctrine », les pôles d'appui aux MRAe nécessiteraient un pilotage juridico-technique plus affirmé sous l'égide de l'IGEDD, en lien avec le CGDD et les directions d'administration centrale concernées.

La production de guides thématiques d'application pratique, reposant notamment sur des retours d'expérience (à l'exemple du guide national sur l'éolien en mer), ainsi que d'éléments de référence sous la forme de fiches opérationnelles à l'attention des services représente un axe de travail à privilégier.

Phase amont et anticipation des enjeux

Pour l'amélioration du processus en phase amont, l'articulation entre planification et projets est un des enjeux majeurs qui ont été soulignés. C'est une condition de l'anticipation nécessaire des enjeux environnementaux d'un territoire de projet, pour mieux éviter les impacts, les réduire voire les compenser, notamment dans des secteurs à projets multiples comme les grands ports maritimes.

En ce sens, il a été souligné l'intérêt de recourir plus largement aux procédures commune et coordonnée d'évaluation environnementale, permettant d'éviter les doublons ou de réaliser à un stade anticipé et une échelle adéquate une telle évaluation, ce qui peut aller jusqu'à faire envisager une dispense pour les projets eux-mêmes.

L'étape de l'examen au cas par cas a été également évoquée, par l'Ae nationale mais aussi par un pôle d'appui à l'autorité compétente pour les projets ainsi que par des représentants de MRAe pour les plans et programmes, comme un outil de dialogue. S'il est bien utilisé, il peut :

- s'avérer être une aide à la conception des projets, par exemple dans l'explicitation du périmètre de projet et des attendus de l'analyse des effets cumulés,
- et contribuer aussi à simplifier les procédures dans les cas où il permet d'ajuster suffisamment le projet en amont pour aboutir à une dispense d'étude d'impact.

D'après certains représentants des autorités environnementales, la demande d'un avis de cadrage préalable apparaît difficile à rendre obligatoire pour tous les projets, mais **le recours à un cadrage en amont est à amplifier, selon des modalités qui doivent être adaptées et proportionnées aux enjeux et aux impacts prévisibles des projets** (avis de cadrage en bonne et due forme, dossier de cadrage établi par le porteur de projet à valider, échanges informels, etc.). Ces modalités et les attentes vis-à-vis du porteur du projet nécessitent d'être précisées à l'avance pour lui permettre de constituer le dossier requis.

Le développement du recours au cadrage en amont doit normalement permettre d'alléger le processus en aval, avec par exemple un avis final intervenant davantage en vérification de la conformité aux attendus du cadrage du dossier d'évaluation environnementale transmis par le maître d'ouvrage.

Un des présidents de MRAe rencontrés s'est déclaré favorable à l'expérimentation d'un recours plus systématique au cadrage préalable dans le cadre de l'activité de sa MRAe, en lien avec les services compétents.

Participation du public

Des représentants d'autorités environnementales ont souligné l'importance du principe de transparence de préparation de la décision exigé par la directive 2011/92/UE, en mentionnant à cet égard les exemples danois, finlandais et flamand.

L'un d'entre eux a mis en avant l'obligation, au titre de cette même directive, qui s'impose aux porteurs de projets, de mettre en œuvre prioritairement les étapes **éviter/réduire** de la séquence éviter/réduire/compenser et d'examiner plusieurs options possibles (« solutions de substitution raisonnable ») répondant aux besoins de leurs projets, au regard de leurs incidences sur l'environnement et la santé humaine, afin d'éclairer le débat public.

2.3.3 Parties impliquées dans la participation du public

Les interlocuteurs de la mission représentant la société civile (associations, chercheurs, organismes de médiation ou d'accompagnement des consultations publiques) s'accordent sur **le constat d'une trop grande technicité et du caractère inflationniste des dossiers soumis à la consultation du public**. Certains dénoncent le procédé consistant à produire de volumineuses études apparemment exhaustives mais négligeant ou noyant les enjeux principaux. Ils sont nombreux à souligner la complexité des procédures de consultation, leur caractère purement formel et le manque d'accès à l'information utile. Certains déplorent **la perte d'une mémoire collective des projets une fois autorisés et de l'évaluation de leurs impacts**, avec un effet retour à zéro à chaque nouveau projet, même s'il est situé dans le même secteur ou à proximité des projets antérieurs.

Le constat semble s'imposer également du manque d'efficacité de l'organisation de la participation du public, tant dans la dynamique de co-construction du projet que dans la prise en compte par l'autorité décisionnaire des observations recueillies, voire dans le simple retour d'information sur les suites réservées au processus de démocratie environnementale.

La plupart des personnes rencontrées identifient l'évaluation environnementale comme un vecteur essentiel de transparence, d'accès du public à l'information et même – c'est de fait, un de ses

objectifs -, pour quelques-unes d'entre eux, de « *contre-pouvoir* » - ce qu'elle n'est pas -, tout en considérant que la démarche, dans les faits, en est trop souvent limitée à un débat d'experts.

La nécessité est reconnue de développer une culture de la concertation continue, plus ancrée dans la phase amont des projets, pour permettre une meilleure pédagogie et créer les conditions d'une plus grande sécurité juridique dans les procédures. Cette amélioration du processus de démocratie participative irait de pair avec une facilitation de l'accès aux données et une plus grande lisibilité du processus, *via*, par exemple, un rapprochement des rôles de garant et de commissaire-enquêteur⁶¹. Plus largement, le besoin a été souligné que les fonctions participant à l'éducation au droit et à la démocratie de l'environnement soient mieux reconnues et soutenues, que davantage de moyens leur soient dédiés, notamment pour faire bénéficier d'une formation adéquate les organismes et les associations y contribuant, mais également les décideurs publics et les porteurs de projets.

Les réformes successives des procédures de consultation du public ont aggravé la complexité et l'insécurité juridique pour les maîtres d'ouvrage, et la dernière en date, la loi industrie verte, a eu pour effet, dans l'objectif affiché d'une simplification et d'une réduction des délais, de remettre en question la mise à la disposition en temps utile, auprès du public et des commissaires-enquêteurs, de l'avis de l'autorité environnementale, que les acteurs concernés considèrent comme un point d'entrée privilégié pour l'analyse des dossiers de projets soumis à enquête publique.

À l'inverse, l'intérêt d'une participation de membres de MRAe à des réunions publiques a été souligné pour apporter un autre point de vue que celui du maître d'ouvrage ou du représentant de l'autorité décisionnaire.

2.4 Synthèse de l'écoute

Aucun acteur ne remet en cause le principe même de l'évaluation environnementale et de la participation du public. Néanmoins, si les principes ne font pas débat, les critiques sont en revanche convergentes sur les défauts qui en entachent la mise en œuvre, à savoir la complexité et l'instabilité.

C'est pourquoi la mission propose d'abord comme premier axe de réforme de stabiliser et de clarifier le cadre juridique.

Comme l'adhésion forte aux principes de l'évaluation environnementale est un point d'appui appréciable dans toute démarche d'amélioration du dispositif, la mission propose en deuxième axe de réforme de conforter le processus d'évaluation environnementale.

Dans ce cadre, l'articulation entre planification et évaluation environnementale des projets nécessite d'être améliorée.

Par ailleurs, des interrogations reviennent de manière récurrente, de la part des maîtres d'ouvrage et de leurs bureaux d'études, sur des sujets fondamentaux : définition du périmètre du projet, description de solutions alternatives, hiérarchisation des enjeux environnementaux, démarche ERC, appréciation des effets cumulés et actualisation des études d'impact. Pour y répondre, il convient de renforcer la phase amont du processus d'évaluation environnementale afin de permettre au maître d'ouvrage, d'être, dès ce stade, « sur de bons rails » pour réaliser son évaluation environnementale et inciter les pétitionnaires à s'impliquer dans le processus, autant

⁶¹ Pour chaque concertation qu'elle accompagne, la CNDP désigne un ou plusieurs garants de la concertation, qui veille à la qualité, à la sincérité et à l'intelligibilité des informations diffusées au public et au bon déroulement de la concertation. Le ou la commissaire enquêteur/trice a la responsabilité de conduire, de manière impartiale, l'enquête publique nécessaire à la réalisation de projets ou de plans ou programmes ayant un impact sur l'environnement ; à ce titre, il ou elle est notamment chargée de veiller au respect de la procédure et à la bonne information du public.

que possible en internalisant une compétence environnement pour piloter leurs bureaux d'études et faire leurs choix de hiérarchisation, au bénéfice de leur projet et de l'environnement.

De surcroit, un meilleur accompagnement des porteurs de projet en phase amont nécessite la mise en place d'un centre de ressources partagées et unique sur l'évaluation environnementale associant les différentes parties prenantes. Les guides méthodologiques et thématiques à usage de référentiel commun sur l'évaluation environnementale doivent dès lors être mis à jour et complétés. Le pilotage du processus d'évaluation environnementale mérite également d'être renforcé.

Les insatisfactions liées à la participation du public au processus sont nombreuses. C'est pourquoi le troisième axe de réforme consistera à donner sa juste place et à prévoir les moyens nécessaires à la participation du public. Il faut alors faciliter l'accès du public aux données relatives aux procédures d'autorisation des projets et à leur évaluation environnementale.

3 Propositions de réforme

Les propositions de réforme contenues dans la partie 3 du rapport résultent de l'exercice de parangonnage réalisé pour plusieurs pays européens et de l'écoute des acteurs du processus d'évaluation environnementale.

3.1 Stabiliser et clarifier le cadre juridique

La mission retient de ses entretiens avec l'ensemble des acteurs des procédures d'évaluation environnementale et de participation du public **la demande unanime d'une pause dans les modifications récurrentes de la réglementation** et y souscrit. La liste des griefs ne conduit paradoxalement personne, y compris même les entreprises et les structures les représentant, à souhaiter de nouveaux changements, au moins à court terme.

Cette revendication s'explique, en premier lieu, par la nécessité de s'approprier pleinement les nouvelles procédures, notamment celles issues de la **loi relative à l'industrie verte, dont le coût du changement ne saurait être ignoré par le décideur public**. L'adhésion collective à l'idée d'une nouvelle réforme est d'autant moins évidente qu'elle renvoie chacun à ses appréhensions : d'un côté, vu des associations de protection de l'environnement, la crainte de la poursuite du mouvement de régression, de l'autre, des espoirs de simplification ou d'accélération souvent déçus par l'expérience des porteurs de projet.

La mission recommande de s'abstenir à court terme de toute évolution significative des procédures, pour se concentrer en priorité sur l'amélioration des pratiques, au cœur des attentes des acteurs. Il serait vain de croire qu'une modification des procédures suffirait en elle-même à résoudre les problèmes : le travail d'écoute des parties prenantes réalisé par la mission doit ainsi être regardé comme un diagnostic assez convergent des difficultés rencontrées, en particulier par les porteurs de projet. Tout l'enjeu qui en ressort est de réussir à transformer les pratiques de l'évaluation environnementale sur le terrain, par une plus grande anticipation, un meilleur accompagnement des porteurs de projet, une meilleure implication et appropriation de leur part, et un dialogue renforcé entre les parties, sans que l'avis produit *in fine* soit négocié, mais compris et, à ce titre, efficace. Les recommandations qui seront par la suite développées s'inscrivent dans cet objectif.

À côté de ce chantier prioritaire, **la mission invite à profiter de cette pause réglementaire proposée pour anticiper le travail de préparation d'une éventuelle réforme des procédures**, qu'elle résulte d'une initiative nationale ou européenne. Dans cette perspective, elle identifie, en particulier, deux lacunes qu'il importe de combler à l'avenir : d'une part, une évaluation plus systématique des réformes antérieures, dans l'esprit des bonnes pratiques reconnues en matière de législation, d'autre part, une connaissance plus robuste de la mise en œuvre des procédures, étayée par des données chiffrées et partagées en transparence avec l'ensemble des acteurs concernés.

La mission recommande en particulier d'établir le bilan de la mise en œuvre de la loi relative à l'industrie verte, pour en intégrer les enseignements avant toute future réforme. Les premières expressions recueillies, sceptiques, justifient d'étudier avec attention si l'objectif affiché d'une réduction du délai d'autorisation des projets sera bien atteint, et d'identifier les éventuelles difficultés d'application et effets pervers connexes. Pour en garantir la solidité des résultats, l'exercice d'évaluation doit être réalisé avec un recul suffisant. Un délai de 2 ans depuis l'entrée en vigueur de la loi en octobre 2024 apparaît adapté à cet égard.

Recommandation 1. (CGDD en lien avec DGPR, DGALN/DEB, DGE) : Faire un bilan de la mise en œuvre de la loi relative à l'industrie verte, incluant en particulier le retour d'expérience des acteurs.

La disponibilité des données constitue une autre limite de taille pour juger de la réalité des faits, au-delà des perceptions et, surtout, des opinions relayées (par exemple sur la durée d'autorisation des projets), de même que pour évaluer les effets d'un projet de réforme et, par conséquent, son adéquation aux objectifs.

En ce sens, outre les carences déjà relevées sur le suivi des procédures dans la première partie, la mission n'a pas été en mesure de formuler des propositions d'évolution de la nomenclature de l'évaluation environnementale des projets, telles que suggérées dans la lettre de commande, en l'absence de données exploitables. Par exemple, il n'a pas été possible de mesurer l'impact d'un relèvement des seuils et/ou d'un ajustement des catégories de la nomenclature sur le nombre de projets soumis ou susceptibles d'être soumis à évaluation environnementale. La mission évoque par la suite une recommandation, qui doit permettre d'alimenter un système d'information adapté au besoin.

Par exception, **la seule modification que la mission convient de soutenir sans attendre une prochaine réforme concerne le transfert de la décision d'examen au cas par cas des préfets aux missions régionales d'autorité environnementale.** Tout d'abord, cette évolution permettrait d'améliorer la lisibilité de la répartition des compétences entre les acteurs, en confiant cette décision aux autorités environnementales, tant à l'échelle nationale que locale. La mesure aurait d'autant plus de sens que les MRAe exercent d'ores et déjà cette compétence pour les plans et programmes. Ensuite, cette évolution ferait également gagner en cohérence le fonctionnement des pôles d'appui des DREAL, qui préparent les décisions au cas par cas pour le compte aujourd'hui de deux autorités fonctionnelles différentes, pour les plans et programmes, celle de la MRAe et, pour les projets, celle du préfet, au-delà de leur rattachement hiérarchique à ce dernier. Enfin, le transfert permettrait de donner aux MRAe les moyens de mieux organiser leur stratégie et leur plan de charge sur l'ensemble de la chaîne de production de leurs décisions et avis, en écartant en amont les projets dépourvus de réel enjeu, qui, aujourd'hui, les amènent parfois à devoir rendre un avis (le cas échéant tacitement) en fin de procédure.

Le transfert de la compétence de l'examen au cas par cas des préfets aux MRAe aurait, en outre, l'avantage de régler opportunément une divergence de vues avec la Commission européenne sur la transposition de la directive 2011/92/UE modifiée⁶².

Recommandation 2. (CGDD) : Rendre plus cohérent et plus lisible le fonctionnement du processus d'évaluation environnementale en transférant aux missions régionales d'autorité environnementale la compétence des décisions après examen au cas par cas.

3.2 Conforter le processus d'évaluation environnementale

Pour conforter le processus d'évaluation environnementale, la mission propose de mieux anticiper la prise en compte des enjeux environnementaux, de renforcer l'accompagnement du porteur de projet en phase amont et d'améliorer le pilotage du processus.

⁶² La Commission européenne estime que le préfet, autorité compétente à la fois pour l'examen au cas par cas et pour l'autorisation du projet, ne répondrait pas aux exigences d'objectivité et d'absence de conflit d'intérêts attendues dans l'accomplissement de ses missions, conformément à l'article 9 bis de la directive.

Mieux anticiper la prise en compte des enjeux environnementaux nécessite de mieux articuler planification et évaluation environnementale des projets d'une part (cf. *infra*, 3.2.1.1), et de développer l'utilisation du cadrage préalable d'autre part. L'objectif est de « muscler » la partie amont du processus. En effet, l'étude d'impact doit être réalisée sur des bases (fondations) solides pour que le produit délivré à l'aval, c'est-à-dire au moment de l'enquête publique, soit de bonne qualité. Les bases solides sont un périmètre du projet bien défini, des alternatives au projet bien étudiées et comparées du point de vue de leurs impacts sur l'environnement, les principaux enjeux environnementaux liés au projet correctement définis, une démarche ERC mise en œuvre en mettant la priorité sur l'évitement. Ainsi, les maîtres d'ouvrage auront plus de visibilité en phase amont du processus d'évaluation environnementale. Pour ce faire, il est également nécessaire de favoriser la convergence des positions tenues auprès des maîtres d'ouvrage par les autorités environnementales et les services instructeurs de l'État. Une plus juste proportion de l'instruction et de l'analyse par rapport aux enjeux est à trouver en faisant évoluer la culture des acteurs et en redonnant la priorité au fond.

Renforcer l'accompagnement du porteur de projet en phase amont nécessite la mise en place d'un centre de ressources partagées et unique sur l'évaluation environnementale associant les différentes parties prenantes. Il convient également de compléter et mettre à jour les guides méthodologiques et thématiques à usage de référentiel commun sur l'évaluation environnementale.

Améliorer le pilotage de la politique d'évaluation environnementale, c'est d'abord prévoir des obligations d'information, de remontée des données et mettre en place un dispositif d'évaluation continue du processus, permettant d'assurer le suivi de sa qualité et de son impact.

Ces différents objectifs sont développés ci-après.

3.2.1 Mieux anticiper la prise en compte des enjeux environnementaux.

3.2.1.1 En renforçant l'articulation entre planification et évaluation environnementale des projets

1) Actuellement, la procédure unique d'évaluation environnementale des plans-programmes et des projets est peu utilisée en France, et, en pratique rarement utilisable.

L'existence de la possibilité de réaliser une évaluation environnementale unique des plans et programmes et des projets qu'ils prévoient découle du considérant 6 de la directive « plans et programmes » de 2001, qui indique que « *Les divers systèmes d'évaluation environnementale opérationnels dans les États membres devraient contenir un ensemble de prescriptions procédurales communes requises pour contribuer à un haut niveau de protection de l'environnement* ». Elle s'inscrit plus largement dans le principe formulé par le considérant 5 de cette même directive, qui établit que « *L'adoption de procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement au niveau de l'établissement des plans et des programmes devrait être bénéfique aux entreprises en créant un cadre plus cohérent pour le déploiement des activités économiques en incluant des informations environnementales pertinentes dans les prises de décision* ». En France, ces principes ont été traduits par les dispositions du code de l'environnement prévoyant à la fois une procédure commune et une procédure coordonnée d'évaluation environnementale (cf. annexe 3).

Comme l'ont relevé plusieurs missions précédentes⁶³, l'évaluation environnementale unique ou coordonnée d'un document de planification et des projets qu'il programme ou qu'il autorise permet d'anticiper les enjeux et les impacts de ces projets, et donc de simplifier les procédures qui leur sont applicables en aval, mais aussi de mieux les inscrire dans leur contexte territorial.

La plupart des interlocuteurs de la présente mission s'accordent pour souligner l'intérêt, voire la nécessité d'anticiper ainsi les projets dans le cadre d'une planification établie en amont, au bon moment et à la bonne échelle, pour mieux en prendre en compte les enjeux, pour en alléger les contraintes en aval et pour mieux les sécuriser sur le plan juridique. Il a été en particulier mis en avant un tel intérêt pour le choix des sites d'implantations industrielles ou d'installations de production d'énergie renouvelable, au regard de l'anticipation des enjeux écologiques et de la planification amont des compensations foncières éventuellement nécessaires. Un autre exemple mentionné pour illustrer l'intérêt d'une évaluation environnementale intégrée plan-programme/projets est celui des programmes d'actions de prévention des inondations (Papi), qui comportent des éléments précis sur la localisation et les caractéristiques des projets qu'ils définissent et dont une évaluation environnementale correctement menée pourrait donc utilement anticiper, voire se substituer à celle de ces projets sous réserve des compléments et mises à jour requis le cas échéant.

Tous font néanmoins le constat du faible usage qui est fait, par les porteurs de projets et les autorités compétentes en matière de planification, de la procédure commune ou coordonnée. Plusieurs raisons à cela ont été évoquées, à commencer par la méconnaissance de cette procédure par les maîtres d'ouvrage, et sa complexité (du fait même notamment de l'existence concomitante d'une procédure commune et d'une procédure coordonnée dont la différence n'apparaît pas évidente, et en pratique, du degré de maturité insuffisant le plus souvent des projets liés aux programmes si l'on cherche une procédure commune). Les difficultés de sa mise en œuvre tiendraient surtout, d'après les personnes rencontrées, en effet, au décalage dans le temps des processus entre les maîtres d'ouvrage et les collectivités publiques, au besoin ressenti par chaque acteur d'avoir une maîtrise totale de sa démarche et aux contours un peu différents de ce qui est attendu de l'évaluation environnementale au titre de l'application de la directive « plans et programmes » et de celle exigée au titre de la directive « projets ».

Certains interlocuteurs de la mission ont pointé la qualité souvent insuffisante de l'évaluation environnementale des plans et programmes, en particulier celle des documents d'urbanisme ou de leurs évolutions. L'adaptation de ces documents aux besoins des projets est plutôt considérée comme une formalité, parfois lourde, alors même que les dispositions faisant l'objet de cette adaptation sont dans la plupart des cas peu précises et peu contraignantes, quel que soit l'état d'avancement des projets pris en compte. Lorsque la planification ou la programmation des projets et son évaluation environnementale sont réalisées *a minima* et renvoient principalement à l'étude d'impact de projets la responsabilité de la mise en œuvre de la séquence « éviter-réduire-compenser », elles ne jouent pas suffisamment leur rôle d'anticiper et d'encadrer les conditions de réalisation de ces projets.

Par ailleurs, la question du périmètre adéquat des documents de planification ou de programmation et du régime d'évaluation environnementale qui leur est applicable a été soulevée, dans la perspective de leur articulation avec les projets et d'une prise en compte efficacement coordonnée des enjeux environnementaux : si l'expérience de la planification du développement de l'éolien en mer dans le cadre des documents stratégiques de façade a été citée comme un exemple positif, il a été évoqué aussi l'absence d'un périmètre adapté de planification, et donc d'analyse des

⁶³ En particulier, parmi les plus récentes, « Modernisation de la participation du public et des procédures environnementales relatives à l'autorisation des projets et l'approbation des plans-programmes » (CGEDD, octobre 2021), « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France » (Laurent Guillot, janvier 2022) et « Mobilisation des autorités environnementales lors de l'élaboration des projets, plans et programmes – phase amont dont cadrage préalable » (IGEDD, juillet 2023).

incidences y compris cumulées, pour certains types de projets tels que les stations de montagne, les forages d'irrigation, les grandes infrastructures de transport ou les implantations industrielles et leurs externalités fonctionnelles à l'échelle d'un grand port maritime par exemple.

S'agissant de la planification territoriale des installations terrestres d'EnR, telle que prévue notamment pour l'application de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (dite Aper), un des interlocuteurs de la mission a regretté l'absence d'obligation pour les programmations pluriannuelles de l'énergie régionales d'être soumises à évaluation environnementale. Il a été relevé également qu'alors que les projets d'EnR sont dispensés d'étude d'impact au titre de la loi Aper, la mise en compatibilité des documents d'urbanisme que requièrent ces mêmes projets soit quant à elle soumise à évaluation environnementale. Enfin, il a été déploré le faible avancement à ce stade, en France, de la mise en œuvre de l'obligation de procéder à la délimitation dans les documents d'urbanisme des zones d'accélération de l'éolien, conformément à la directive dite RED III du 18 octobre 2023.

2) Un renforcement nécessaire du processus d'évaluation environnementale des documents de planification et de son articulation avec celui des projets

La mission estime nécessaire d'envisager à la fois une simplification et une incitation renforcée de l'usage des dispositions permettant de procéder à une évaluation environnementale coordonnée des projets et des plans ou programmes ; quelques catégories de plans-programmes et de projets se prêtent particulièrement à une telle évaluation coordonnée. La prise en compte des contraintes de temporalité différente entre plan-programme et projet amène à privilégier l'actuelle procédure dite coordonnée plutôt que la procédure commune proprement dite, puisqu'elle permet ce décalage dans le temps sous condition d'actualisation éventuellement nécessaire de l'évaluation environnementale initiale lors de la procédure d'autorisation du projet.

Recommandation 3. (CGDD en lien avec les autres DAC) Simplifier et développer le recours à une procédure unique coordonnée (plutôt que commune) d'évaluation environnementale des plans-programmes et des projets, en désignant les catégories de plans-programmes et de projets pour lesquelles une telle procédure est à privilégier et en prévoyant les conditions d'actualisation si nécessaire de cette évaluation entre le plan-programme et le projet

Dans le même temps, la mission préconise de renforcer également les attendus concernant l'évaluation environnementale des plans et programmes, même en dehors de toute procédure commune ou coordonnée avec celle des projets, notamment pour :

- établir un état initial de l'environnement plus précis et plus complet permettant de définir les enjeux territorialisés prioritaires à prendre en compte⁶⁴,
- porter pour chaque projet programmé ou planifié une évaluation des incidences et une séquence ERC adaptées en fonction de l'analyse de l'état initial, y compris en termes d'examen des solutions de substitution raisonnables à envisager dans leur implantation ou leurs caractéristiques,
- délimiter en tant que de besoin des zones de compensation mutualisées et privilégiées et y définir des mesures-cadres ainsi que des objectifs de gestion.

⁶⁴ Cette exigence répondrait par exemple à la démarche de « dérisquage » des projets futurs évoquée par la mission précitée d'octobre 2021 concernant la réalisation par anticipation de certaines études, ainsi qu'à la nécessité d'une territorialisation des enjeux mentionnée par la mission précitée de juillet 2023 ; elle irait également dans le sens et au-delà même de la proposition n° 1 du rapport dit Guillot concernant le délai de réalisation des études faune-flore.

Recommandation 4. (au président de la conférence des autorités environnementales en lien avec CGDD, autres DAC et personnes publiques compétentes en matière de planification et de programmation) : Approfondir la démarche d'évaluation environnementale des documents de planification ou de programmation pour mieux orienter les porteurs de projet, grâce à une meilleure connaissance de l'état initial de l'environnement, des enjeux prioritaires, des choix d'implantation et des modalités possibles de compensation

En lien avec les remarques ci-dessus ayant trait au périmètre d'analyse de certaines catégories de projets, notamment au regard de leurs effets cumulés, la mission préconise de procéder, à des fins de reproductibilité éventuelle, à un retour d'expérience et à une évaluation précise du dispositif mis en œuvre pour la planification de l'éolien en mer, en particulier dans son articulation avec les projets et sa contribution d'une part à la bonne prise en compte, par ces derniers, des enjeux environnementaux et d'autre part à des conditions facilitées de réalisation.

Elle préconise par ailleurs d'envisager la possibilité de créer un périmètre d'étude *sui generis* lorsqu'un projet ou un ensemble de projets et l'analyse de leurs incidences, notamment cumulées, l'imposent, en l'absence de toute planification existante à la bonne échelle.

3.2.1.2 Développer l'utilisation du cadrage préalable

La Commission européenne considère le cadrage préalable comme une des phases les plus importantes du processus d'évaluation environnementale. Elle a réalisé un guide sur le sujet en 2017, qui n'a jamais été traduit en français. **Partant du constat fait par tous les acteurs dans le cadre de notre mission, la partie amont du processus d'évaluation environnementale doit être « musclée » pour éviter les « embûches » à l'aval et mieux garantir le caractère itératif de la prise en compte des enjeux environnementaux dans la construction du projet.** Un des meilleurs moyens pour rendre le processus d'évaluation environnementale plus efficace est de développer l'utilisation du cadrage préalable par les maîtres d'ouvrage. Cependant, il est illusoire de vouloir renforcer la phase amont du processus d'évaluation environnementale sans se poser la question de savoir comment développer l'utilisation du cadrage préalable. En effet, il permet de solliciter un avis de l'autorité compétente (et à travers elle celui de l'autorité environnementale) en phase amont et d'aider le maître d'ouvrage pendant cette phase cruciale. Il peut permettre d'éviter que le maître d'ouvrage se retrouve, en phase aval, mis en difficulté par un avis très critique de l'autorité environnementale soulevant des questions non identifiées en amont du processus. De surcroît, l'obtention éventuelle d'une autorisation environnementale peut faire l'objet d'un contentieux (y compris parfois sur le plan pénal) parce que l'étude d'impact présente une qualité insuffisante et que des enjeux sensibles n'ont pas été pris en compte à leur juste mesure dans le projet. Or, si des lacunes importantes sont constatées juste avant ou pendant l'enquête publique, elles sont extrêmement difficiles à combler, la durée des études et concertations nécessaires étant alors incompatible avec les délais prévus. **Le cadrage préalable permet donc un repérage précoce d'éventuelles difficultés et une limitation des risques de délai ou juridiques.**

1) Actuellement, le cadrage préalable est peu utilisé en France

La directive européenne sur l'évaluation des projets a prévu la possibilité d'un cadrage préalable (scoping opinion/report en anglais) à la demande et à l'attention du maître d'ouvrage à l'amont de la procédure de l'évaluation environnementale. C'est le seul dispositif (scoping) que prévoit la directive en amont du processus d'évaluation environnementale pour aider le maître d'ouvrage à mettre le processus d'évaluation environnementale « sur de bons rails ». **L'objectif est de préciser, dès le début de la réalisation de son étude d'impact, quels sont les éléments prioritaires à analyser précisément par le maître d'ouvrage.** L'article 5.2 de la directive européenne est très précis sur la démarche à mener pour réaliser le cadrage préalable. Cinq points sont à retenir :

1) Les États membres peuvent rendre le cadrage préalable obligatoire. La France, comme d'autres États membres, a choisi de ne pas le rendre obligatoire.

2) Dès lors que le cadrage préalable n'est pas obligatoire, il est réalisé seulement si le maître d'ouvrage le demande à l'autorité compétente (généralement le préfet en France).

3) Le maître d'ouvrage doit d'abord transmettre un dossier (rapport de cadrage) à l'autorité compétente comprenant des informations sur les caractéristiques spécifiques du projet, notamment la localisation et la capacité technique, et sur son incidence probable sur l'environnement.

4) Sur la base des informations transmises, l'autorité compétente rend un avis (avis de cadrage) sur le champ d'application et le niveau de détail des informations à fournir par le maître d'ouvrage dans son étude d'impact (article 5.1 directive-projet). De la qualité du rapport de cadrage transmis, dépend en partie la qualité de l'avis de cadrage préalable établi in fine. Avant de rendre son avis, l'autorité compétente consulte les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement (en France l'autorité environnementale notamment) ou de leurs compétences locales et régionales (en France les collectivités territoriales notamment).

5) Le maître d'ouvrage élabore alors son étude d'impact en se fondant sur l'avis de cadrage préalable, en bonne articulation avec les avancées de son projet.

Actuellement en France, quand il y a un avis de cadrage préalable, il consiste le plus souvent en des réponses aux questions posées par le maître d'ouvrage, ce qui ne correspond que partiellement aux attendus de la directive européenne projets et de sa transcription dans le code de l'environnement. Cependant, sans analyse préalable du maître d'ouvrage, l'avis de cadrage préalable peut rester très général et donc peu utile. De plus, les autorités environnementales, en pratique, complètent leur avis si des points importants n'ont pas été soulevés dans les questions du maître d'ouvrage.

De surcroît en France, l'utilisation du cadrage préalable reste peu fréquente. Les entretiens que la mission a eus avec les maîtres d'ouvrage et les autres acteurs du processus d'évaluation environnementale ont permis d'identifier cinq freins actuels à son utilisation.

1er frein : Une absence de promotion de cet outil par les services instructeurs

Les services instructeurs de l'État sont présents à l'amont auprès des maîtres d'ouvrage pour les accompagner dans la procédure d'instruction des dossiers. Or, les services instructeurs n'incitent pas les maîtres d'ouvrage à l'utilisation du cadrage préalable. **La faiblesse des moyens humains, l'insuffisance des compétences et la difficulté pour les services de l'État de s'engager sur des priorités lors du cadrage expliquent certainement ce positionnement.**

Néanmoins, les services instructeurs mènent parfois une démarche dite de « cadrage préalable informel ». Cet « accompagnement » reste cependant très consommateur en ressources quand le maître d'ouvrage n'a pas mené de réflexion sur les impacts de son projet sur l'environnement, avec de nombreuses réunions pour les projets à enjeu portés politiquement. C'est pourquoi l'exigence préalable de la fourniture d'un rapport de cadrage de la part du maître d'ouvrage est nécessaire pour réduire cette charge.

Par ailleurs, pour éviter les quelques appréciations divergentes sur le fond des dossiers entre autorité environnementale et services instructeurs de l'État, des référentiels communs sur les points clés de l'évaluation environnementale et de l'instruction, et donc des messages à faire passer aux maîtres d'ouvrages, restent à établir entre administration de l'État et autorités environnementales, sous l'égide du CGDD par exemple (cf. paragraphe 3.2.2 du rapport). Cette démarche permettrait de renforcer les convergences de position entre services instructeurs et

autorités environnementales ou la compréhension d'écarts, à la marge, justifiés, sans porter atteinte à l'indépendance des avis des autorités environnementales.

2^e frein : Une méconnaissance ou un intérêt variable des maîtres d'ouvrage pour le cadrage préalable

Les maîtres d'ouvrage « occasionnels » ne connaissent pas ou peu le cadrage préalable (cf. paragraphe 1^{er} frein). Les maîtres d'ouvrages « récurrents » le connaissent mieux et les avis sur l'intérêt d'utiliser cette démarche sont variables. Pour beaucoup, l'intérêt principal est de connaître, à l'amont de la réalisation de l'étude d'impact, les attendus de l'autorité environnementale. C'est un avantage qui règle le problème de « l'imprévisibilité » de l'avis de l'autorité environnementale en aval du processus, du moins si cet avis en aval est cohérent avec celui du cadrage préalable, ce qui, selon certains maîtres d'ouvrage, n'est pas toujours le cas et peut nuire à la crédibilité du dispositif, voire à celle des avis des Ae. Pour d'autres maîtres d'ouvrage, cela peut être un inconvénient dans la mesure où ils craignent des demandes ressenties comme « excessives » de l'autorité environnementale sur le contenu et la qualité de l'étude d'impact à fournir sur lesquels ils se sentent engagés dans la mesure où ils en ont connaissance bien en amont. Ces maîtres d'ouvrages préfèrent alors ne pas connaître la position de l'autorité environnementale en amont. Ils font le pari de s'en tenir aux indications des services instructeurs de l'État, ce qui permettra d'obtenir une autorisation environnementale sans que l'étude d'impact tienne compte des éléments qui seraient souhaités par l'autorité environnementale pour en assurer la qualité.

3^e frein : La publication de l'avis de l'autorité environnementale sur le cadrage préalable rendu public sur internet

Plusieurs maîtres d'ouvrage ont fait part du problème de la publication sur internet des avis de l'autorité environnementale portant sur le cadrage préalable. **En effet, au stade du cadrage préalable, les maîtres d'ouvrage ont peu ou pas communiqué auprès du grand public sur leur projet qui est encore très largement évolutif. De fait, rendre publiques des informations portant sur le projet alors que le maître d'ouvrage n'a pas encore communiqué est problématique pour ce dernier.** Cela rejoint des questions posées dans les parties précédentes du rapport sur des progrès possibles en termes de démocratie participative et de transparence. Ainsi, pour plusieurs maîtres d'ouvrage, il n'est pas normal de rendre un avis public sur un dossier qui ne l'est pas, ce qui pose la question de l'information précoce et complète du public, pratique courante dans certains États membres mais peu fréquente en France. Comme l'a déjà proposé l'IGEDD en 2023 dans son rapport N°014756-01, la tenue d'une réunion publique à l'initiative du maître d'ouvrage pendant la phase de concertation amont au moment de la réalisation du cadrage préalable est peut-être une solution.

4^e frein : Une phase de plus et un rallongement des délais ?

Certains maîtres d'ouvrage et les services instructeurs considèrent le cadrage préalable comme une phase de plus dans le processus d'évaluation environnementale qui allonge donc les délais.

Mais dans la mesure où le cadrage préalable doit permettre au maître d'ouvrage, d'une part de réaliser une étude d'impact acceptable par les services instructeurs de l'État et par l'autorité environnementale et d'autre part de limiter le risque de contentieux en fin de processus, il peut être attendu que le temps passé pour la démarche de cadrage préalable soit compensé ensuite pendant la phase aval du processus. De surcroît, le travail mené par le maître d'ouvrage pour réaliser son dossier de demande de cadrage préalable est, de facto, une part de l'étude d'impact qu'il doit produire. Donc tout le travail déjà réalisé dans ce cadre ne sera plus à produire pour la suite. Il serait cependant utile que la réglementation française précise dans quel délai l'autorité compétente doit remettre son avis de cadrage préalable au maître d'ouvrage une fois la demande faite, comme l'y invite d'ailleurs le règlement européen du 13 juin 2024 dit « zéro net » pour les projets industriels

décarbonés relevant de son champ d'application (qui prévoit un délai de 45 jours pour la production de l'avis de cadrage s'il est sollicité).

5^e frein : Une transposition de la directive européenne en droit français à ajuster

La directive européenne est transposée en droit français dans les articles L 122-1-2 et R. 122-4 du code de l'environnement (cf. annexe 3). Le droit français pourrait être précisé pour éviter le piège d'un exercice unilatéral de l'autorité compétente (et de l'autorité environnementale qui doit être consultée), théorique ou peu adapté au contexte spécifique de chaque projet. **Une posture est à préciser entre l'autorité compétente (et l'autorité environnementale qui doit être consultée) et le maître d'ouvrage qui doit se sentir pleinement responsable de la démarche d'évaluation environnementale.** Le maître d'ouvrage doit être pleinement impliqué dans la démarche d'évaluation environnementale dès cette phase de cadrage préalable et doit, avec l'aide éventuelle de son bureau d'études environnementales, donner les premiers éléments concernant les cinq bases solides d'une évaluation environnementale : **un périmètre du projet bien défini (1), des alternatives au projet bien étudiées et comparées du point de vue de leurs impacts sur l'environnement (2), les principaux enjeux environnementaux correctement définis (proportionner le cadrage aux enjeux) (3), une démarche ERC (4) correctement mise en œuvre en mettant la priorité sur l'évitement (5).**

C'est sur la base du rapport de cadrage préalable du maître d'ouvrage comprenant des éléments, sur ces cinq points (et le cas échéant sur d'autres que le maître d'ouvrage souhaite aborder), que l'autorité compétente fournira un avis de cadrage préalable au pétitionnaire. L'autorité compétente se prononcera sur la pertinence de l'analyse du maître d'ouvrage et pourra lui indiquer d'autres informations importantes sur la base de son analyse et des avis des parties intéressées (dont l'autorité environnementale). Après transmission de la décision de l'autorité compétente, le maître d'ouvrage poursuivra son évaluation environnementale sur la base d'un socle validé.

Il faudrait donc compléter l'article R 122-4 du code de l'environnement en ajoutant :

« ...Dans sa demande, le maître d'ouvrage fournit au minimum les éléments dont il dispose sur les caractéristiques spécifiques du projet et, dans la zone qui est susceptible d'être affectée :

- un périmètre de projet ;*
- les alternatives au projet qui feront l'objet d'une comparaison de leurs impacts environnementaux respectifs dans l'étude d'impact à venir ;*
- les principaux enjeux environnementaux liés au territoire et au projet ;*
- les principaux impacts potentiels et les mesures ERC envisagées à ce stade en privilégiant l'évitement ;*
- ainsi que toutes autres informations sur lesquelles il souhaite un avis de cadrage de l'autorité compétente. ».*

Recommandation 5. (Au CGDD) : Compléter le deuxième alinéa de l'article R 122-4 du code de l'environnement pris en application de l'article L 122-1-2 du code de l'environnement en indiquant les éléments à fournir au minimum par le maître d'ouvrage dans la zone qui est susceptible d'être affectée par le projet.

2) C'est pourquoi il faut renforcer la phase amont du processus d'évaluation environnementale en développant l'utilisation d'un cadrage préalable « de référence »

Il faut, pour développer l'utilisation du cadrage préalable par les maîtres d'ouvrage, d'une part, reconsidérer la manière dont il est appliqué en France et d'autre part, le rendre plus attractif, sans pour autant le rendre obligatoire. Les bénéfices attendus du développement de l'utilisation d'un cadrage préalable « de référence » sont :

- 1– Une étude d'impact environnemental de bonne qualité (proportionnalité, complétude, coûts réduits par une bonne affectation des moyens sur les enjeux qui le nécessitent).
- 2– La possibilité d'associer cadrage préalable et concertation préalable du public (sur la base du modèle finlandais ou danois). En effet, les échanges en amont du processus entre le public et le maître d'ouvrage dans les réunions publiques pourraient se faire sur la base du dossier de cadrage préalable.
- 3– Le cadrage préalable permet au maître d'ouvrage de s'impliquer dans la réalisation de l'étude d'impact dès le départ du processus d'évaluation environnementale et donc d'assurer une véritable approche itérative entre conception du projet et analyse des impacts potentiels sur l'environnement.
- 4– Le maître d'ouvrage dispose des attendus de l'autorité environnementale avant la pleine réalisation de son étude d'impact.
- 5– L'autorité environnementale est amenée à prendre position à l'amont du processus et n'apparaît plus comme un « censeur » en fin de processus pendant l'enquête publique. C'est également l'occasion pour l'autorité environnementale de renforcer la proportionnalité de ses avis vis-à-vis des enjeux environnementaux liés au projet et au territoire : les avis sur les études d'impact transmis en phase aval pour l'enquête publique pourraient donc être sensiblement allégés ou ciblés.

Par ailleurs, la qualité du résultat final ne peut résulter que d'une bonne articulation entre autorité environnementale et services instructeurs, sans confusion des rôles (Rapport IGEDD N°014756-01, 2023). Cette généralisation d'un mode de fonctionnement du cadrage préalable déjà parfois utilisé en France pourrait faire l'objet d'une expérimentation dans une ou plusieurs régions françaises volontaires puis d'une évaluation après une durée déterminée afin d'envisager une généralisation sur l'ensemble du territoire. Pour lever les réticences d'un recours au cadrage préalable exprimée par certains maîtres d'ouvrage et services, la démarche pourrait être progressive. L'État et ses opérateurs pourraient montrer l'exemple pour les projets présentant le plus d'enjeux, et permettre le « crantage » d'éléments acquis sur lesquels l'avis de l'autorité environnementale ne reviendrait pas (cf. directive « *Si un avis est rendu en vertu du paragraphe 2, le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement est fondé sur cet avis* »).

Recommandation 6. (Préfets en lien avec autorités environnementales et maîtres d'ouvrage) : Renforcer les échanges en amont entre le porteur de projet, l'autorité décisionnaire et l'autorité environnementale, dans le respect des compétences de chacun, et en particulier, faire du cadrage préalable l'outil privilégié d'un dialogue anticipé, transparent et engageant.

3.2.2 Renforcer l'accompagnement du porteur de projet en phase amont.

1) Mettre en place un centre de ressources partagées et unique sur l'évaluation environnementale associant les différentes parties prenantes.

La documentation sur l'évaluation environnementale est abondante, dispersée, de qualité inégale, pas toujours à jour juridiquement et loin de couvrir l'ensemble des besoins.

La qualité d'une évaluation environnementale est liée à la compétence du maître d'ouvrage, à sa compréhension de la place de l'évaluation environnementale dans l'élaboration de son projet, à sa

capacité à définir les conditions adéquates de désignation de ses prestataires et de les piloter, la pratique régulière constituant un facteur important. Le rôle des services instructeurs est également important dans la production d'une évaluation environnementale de qualité à travers l'assistance qu'ils peuvent apporter aux maîtres d'ouvrage en phase amont et en ayant une exigence de qualité sur le fond des sujets environnementaux⁶⁵.

La qualité de l'évaluation environnementale est donc d'abord liée au maître d'ouvrage qui est en responsabilité en commanditant l'étude d'impact aux bureaux d'étude suffisamment en amont du processus d'évaluation environnementale et en y consacrant un budget adapté.

La qualité des études d'impact varie grandement selon les maîtres d'ouvrage et les bureaux d'études. Il est à noter que les « grands » maîtres d'ouvrage (avec des projets récurrents) définissent leurs propres notes de doctrine, en s'appuyant en partie sur les avis des autorités environnementales.

Néanmoins, pour une meilleure appropriation du processus d'évaluation environnementale par les maîtres d'ouvrage, ces derniers doivent disposer d'une documentation adéquate et doivent pouvoir communiquer avec les autres acteurs de l'évaluation environnementale pour disposer de retours d'expérience.

Or, malgré la complexité du sujet et son importance croissante, il n'existe pas d'animation professionnelle organisée au plan national sur l'évaluation environnementale, ni même de centre de documentation structuré, tenu à jour et facilement accessible pour tous les acteurs et en particulier pour les maîtres d'ouvrage et leurs bureaux d'études.

L'IGEDD a déjà analysé la documentation accessible par les principaux sites traitant de l'évaluation environnementale et a établi une liste (cf. rapport n°014756-01 de juillet 2023, annexe 11). Cette dernière permet de dégager les principales caractéristiques de la somme documentaire existante qui se compose en quatre grands blocs :

- le premier bloc est celui des avis et décisions que rendent les autorités environnementales sur les projets.
- le deuxième bloc est constitué des documents de doctrine établis par les autorités environnementales qui traitent de l'évaluation environnementale de certains types de projets (éoliennes, ZAC, etc.) ou prennent la forme d'avis de référence.
- le troisième bloc est constitué des documents (notes, fiches, instructions, etc.) établis par le ministère chargé de l'environnement ou ses opérateurs (en particulier le Cerema) au sujet de l'évaluation environnementale en général ou d'une thématique environnementale particulière (gaz à effet de serre, bruit...) mais sans s'attacher à un type de projet.
- le quatrième et dernier bloc est constitué de documents établis par des administrations centrales « métier » (ou par le Cerema) pour guider les « porteurs » dans la conduite de leur projet.

De fait, force est de constater que la documentation actuelle est abondante mais dispersée, de qualité inégale, pas toujours à jour de la réglementation ou des évolutions de pratique de l'autorité environnementale, et est loin de couvrir l'ensemble des besoins y compris sur des points majeurs. Ce constat n'est pas nouveau⁶⁶. Les maîtres d'ouvrage et autres acteurs de l'évaluation environnementale au cours des entretiens que la mission a organisés ont fait ce même constat.

⁶⁵ cf. Rapport n°012747-01 « Propositions pour une amélioration de la qualité des évaluations environnementales » ; CGEDD, Christian Dubost, Christian Le Coz (coordonnateur) et Michel Py ; novembre 2019

⁶⁶ cf. Rapport n° 014756-01 « Mobilisation des autorités environnementales lors de l'élaboration des projets, plans et programmes – phase amont dont cadrage préalable » ; IGEDD, Philippe Gratadour (coordonnateur), Philippe Ledevic et Vincent Motyka ; juillet 2023 ; Rapport N°015128-01 de mai 2024.

Plusieurs maîtres d'ouvrage ont signalé que la documentation disponible sur internet était souvent obsolète au niveau juridique.

L'accès à ces données est aujourd'hui fastidieux et reporte sur chaque personne intéressée la charge de trouver l'information en consultant chaque site d'autorité environnementale, celui du ministère en charge de l'environnement ou encore celui du Cerema ou d'autres acteurs du processus d'évaluation environnementale.

La mission considère qu'il convient de mieux accompagner les acteurs de l'évaluation environnementale sur ce point pour les faire monter en compétences. Il est nécessaire de compléter l'offre d'appui aux maîtres d'ouvrage et à leurs bureaux d'études pour les aider à bien conduire les évaluations environnementales de leurs projets.

Il faut donc permettre aux acteurs (notamment les maîtres d'ouvrage) d'accéder, grâce à un centre de ressources, à une documentation fiabilisée et partagée concernant l'évaluation environnementale et l'autorisation environnementale des projets.

A la suite des rapports de l'IGEDD précités qui faisaient déjà cette recommandation, la mission considère comme prioritaire la réalisation d'un centre de ressources partagées et unique sur l'évaluation environnementale associant les différentes parties prenantes.

Ce centre de ressources aurait trois fonctions :

- 1) il serait garant de la complétude et de la mise à jour régulière des informations et documents utiles concernant l'évaluation environnementale et la participation du public (autant pour les maîtres d'ouvrage et bureaux d'études que pour les services instructeurs des autorités décisionnaires). Il rassemblerait les différents guides, rapports et documents d'interprétation relatifs à l'évaluation environnementale ainsi que les guides métiers existants. Cette base documentaire de référence permettrait d'accéder rapidement, avec des fonctions de recherche par mot clé, aux informations pertinentes et à jour portant sur tel ou tel point de l'évaluation environnementale.
- 2) il permettrait le retour d'expériences et d'échanges sur les bonnes pratiques à développer (participation à des réseaux métier externes ou à des forums) grâce à des échanges horizontaux entre les différents acteurs (animation des communautés professionnelles) et à des plateformes de dialogue entre les acteurs de l'évaluation environnementale permettant de poser des questions.
- 3) il permettrait aux organismes compétents d'établir une offre de formation adaptée sur l'évaluation environnementale.

Recommandation 7. (CGDD en lien avec le président de la conférence des autorités environnementales, DGPR, DGALN, DGITM et DGEC) : Mettre en place un centre de ressources partagées sur l'évaluation environnementale associant les différentes parties prenantes et permettant d'unifier la base documentaire sur le processus d'évaluation environnementale et en assurer la mise à jour régulière.

2) Compléter et mettre à jour les guides méthodologiques et thématiques à usage de référentiel commun sur l'évaluation environnementale

Compte tenu de l'analyse de la documentation existante, la mission estime prioritaire de compléter et mettre à jour les guides existants.

Ainsi, le dernier guide sur le cadrage préalable date de 2004. Il conviendrait de le mettre à jour sur la base des propositions du présent rapport et d'en faire une large promotion.

Le dernier guide présentant l'ensemble de la démarche d'évaluation environnementale d'un projet date de 2001 (guide Bceom, Ministère de l'Environnement). **La réalisation d'un guide sur la démarche d'ensemble d'évaluation environnementale d'un projet permettrait de préciser, à l'attention des maîtres d'ouvrage, comment une étude d'impact peut être une démarche productive de valeur ajoutée et non pas la dernière étape d'une procédure avant la mise à disposition du public.** Le guide pourrait rappeler, sur la base d'exemples mis à jour et de bonnes pratiques, et des textes réglementaires les plus récents, pourquoi l'étude d'impact doit démarrer au tout début de la conception du projet et être réalisée en appliquant un processus itératif entre la conception progressive du projet et son impact potentiel sur l'environnement en mettant l'accent d'abord sur l'évitement et la réduction des impacts. De plus, la qualité de l'évaluation environnementale est liée à sa capacité à faire évoluer le projet, ce qui passe par un travail en profondeur d'examen en amont de solutions alternatives (solutions de substitution raisonnables comparées dans leurs incidences sur l'environnement, permettant de justifier la prise en compte effective de l'environnement dans le processus ayant conduit au choix du projet), de mesures d'évitement (réalité et pertinence des mesures d'évitement), au risque, sinon, de faire une étude d'impact plaquée sur le projet et conçue dans le but de justifier celui-ci en dissimulant dans de volumineux rapports d'études l'absence de questionnement sur des enjeux majeurs.

Dans le cadre du guide précédemment préconisé sur le processus d'évaluation environnementale, trois volets méritent maintenant une attention particulière, appuyée sur du retour d'expérience. En effet, la mission considère qu'il y a un besoin de « fixer une doctrine » sur la définition d'un périmètre de projet, sur la prise en compte des impacts cumulés d'un projet avec ceux des autres projets d'un même secteur géographique et sur les solutions de substitution raisonnables. Plusieurs maîtres d'ouvrage ont fait part de leurs difficultés pour traiter correctement ces trois points essentiels dans leur étude d'impact avec souvent des approches des services instructeurs de l'État et des autorités environnementales qui ne concordent pas⁶⁷. Or il est essentiel qu'un projet soit bien défini du point de vue de son périmètre car cela conditionne la bonne complétude de la démarche d'évaluation environnementale au niveau de la définition des impacts environnementaux à prendre en compte ainsi que des mesures ERC (éviter réduire compenser). Par ailleurs, il est nécessaire de mesurer l'impact d'un projet en prenant en compte les autres projets déjà existants dans un périmètre variable selon la thématique environnementale considérée. Néanmoins, l'étude des impacts cumulés au-delà de la doctrine à appliquer pose des difficultés très pratiques, par exemple l'obtention de données détenues par d'autres maîtrises d'ouvrage afin d'estimer les effets cumulés ou tout simplement la connaissance des autres projets à intégrer dans l'analyse. De surcroît, dans un périmètre où plusieurs projets existent déjà, le maître d'ouvrage qui souhaite développer un projet ne comprend pas pourquoi on lui demande d'analyser le cumul des impacts des n-1 projets déjà présents, et surtout de prendre la responsabilité des éventuelles mesures ERC associées.

L'élaboration de ces éléments de doctrine sur l'évaluation environnementale clairs, partagés entre les autorités environnementales et les autorités décisionnaires, et accessibles, en précisant et en encadrant en priorité les attendus sur certaines de ses composantes (périmètre du projet, effets cumulés, solutions de substitution raisonnables, etc.) est une priorité.

⁶⁷ Cette appréciation critique des porteurs de projet sur le décalage d'approche parfois constaté entre services instructeurs et autorités environnementales renvoie, dans une certaine mesure, à la difficulté de percevoir la différence entre leurs missions : les premiers ont pour objectif de délivrer une autorisation fondée sur le respect du cadre légal et réglementaire, les secondes, tout en s'appuyant naturellement sur ce cadre mais aussi par référence aux données d'un cadre scientifique beaucoup plus large, sont susceptibles d'interroger le projet dans sa manière de prendre en compte au mieux les enjeux environnementaux auxquels il risque de porter atteinte. L'attention portée par l'autorité environnementale à la qualité de la démarche d'évaluation environnementale permet de questionner pleinement, en ce sens, la soutenabilité du projet, au-delà de sa stricte conformité aux lois et règlements qui lui sont applicables.

Il conviendrait également comme l'IGEDD l'a déjà recommandé, de mettre à jour à jour régulièrement les guides thématiques (comme pour émissions de gaz à effet de serre⁶⁸) ou métier (comme sur l'éolien⁶⁹ ou les infrastructures routières⁷⁰) sur l'ensemble des cas récurrents.

**Recommandation 8. (CGDD en lien avec la conférence des autorités environnementales) :
Consolider, sur la base d'un référentiel commun formalisé notamment dans le cadre de guides méthodologiques et thématiques régulièrement mis à jour, les attentes des autorités environnementales et des autorités décisionnaires, en particulier sur la définition du périmètre d'un projet, les solutions de substitution raisonnables et l'analyse des effets cumulés.**

3.2.3 Améliorer le pilotage du processus d'évaluation environnementale

Comme précédemment observé, un portail public d'accès unique et d'usage obligatoire disposant de données complètes et actualisées permettrait d'améliorer la visibilité à l'échelle nationale du fonctionnement du processus d'évaluation environnementale et de l'autorisation environnementale des projets, et donc son pilotage.

La mission estime nécessaire d'organiser un suivi qualité du processus d'évaluation environnementale permettant un pilotage national, avec la désignation d'un responsable « évaluation environnementale des projets, plans et programmes » chargé de recueillir les dysfonctionnements du processus et de lever les freins observés, ainsi que les satisfactions pour en faire la base d'une démarche d'amélioration continue.

Ces objectifs ne pourront être atteints que par une organisation renouvelée et renforcée de la gestion et de l'organisation des données portant sur l'évaluation environnementale et la capitalisation de l'information issue du pilotage des procédures d'autorisation environnementale. Cette organisation est à mettre en place par le CGDD.

En effet, le pilotage du processus d'évaluation environnementale doit s'appuyer sur des données exhaustives, actualisées et publiques afin de renseigner l'évolution d'indicateurs permettant de s'assurer de l'efficacité du fonctionnement du processus. Il est donc nécessaire d'avoir plus de visibilité sur les données résultant de la mise en œuvre du processus par les maîtres d'ouvrages et l'ensemble des acteurs.

La connaissance des délais réels d'application des procédures est un bon exemple des difficultés à résoudre. Personne ne peut actuellement indiquer à l'échelle nationale, un délai moyen réel et fiable (et non pas théorique) concernant la procédure d'autorisation environnementale d'un projet. La plupart des chiffres annoncés s'appuient sur des exemples ponctuels, pas forcément significatifs d'un fonctionnement « moyen » ou sur des hypothèses souvent peu explicites et sujettes à caution.

**Recommandation 9. (CGDD en lien avec la conférence des autorités environnementales) :
Prévoir les obligations d'information et de remontée des données et en mettant en place un dispositif d'évaluation continue du processus, qui permette d'assurer le suivi de sa qualité et de son impact.**

⁶⁸ CGDD, 2022 Prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans les études d'impact

⁶⁹ Ministère de la transition écologique, 2020. Guide relatif à l'élaboration des études d'impacts des projets de parcs éoliens terrestres

⁷⁰ CGDD, Cerema, 2020. L'évaluation environnementale des projets d'infrastructures linéaires de transport

3.3 Donner sa juste place et prévoir les moyens nécessaires à la participation du public

Un large consensus s'est fait jour parmi les interlocuteurs de la mission sur l'importance d'améliorer la transparence du processus d'élaboration et d'autorisation des projets et de favoriser la participation du public. Outre le respect des engagements internationaux de la France et la réponse à apporter aux attentes sociales d'une authentique démocratie environnementale, le bon fonctionnement de cette dernière doit concourir à assurer un meilleur suivi des procédures et à prévenir la cristallisation des risques juridiques en aval du processus.

Il importe d'améliorer la participation du public, au même titre que de rendre plus efficace l'évaluation environnementale des projets dans son ensemble, dans un souci de proportionnalité aux enjeux et en cohérence avec l'accent à mettre sur la phase amont du processus : associer le public de manière anticipée, continue et efficace sur les projets les plus sensibles.

3.3.1.1 Faciliter l'accès du public aux données relatives aux procédures d'autorisation des projets et à leur évaluation environnementale

1) Les données concernant l'évolution des procédures et l'évaluation environnementale sont incomplètes, difficilement disponibles et dispersées

La mission constate qu'il est difficile de retrouver les principaux documents rendus publics en amont de la décision d'autorisation d'un projet (dossier du pétitionnaire, avis de l'autorité environnementale, mémoire en réponse, avis du commissaire enquêteur...). La démarche prend beaucoup de temps et s'avère souvent infructueuse faute de pouvoir retrouver les informations correspondantes. Ainsi, de fait, la transparence de la décision publique n'est pas assurée.

Or, le droit du citoyen à un accès facile aux informations environnementales est garanti par l'article 7 de la charte de l'environnement, texte de valeur constitutionnelle, intégrée en 2005 dans le bloc de constitutionnalité du droit français, reconnaissant les droits et les devoirs fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

L'article L 122-1-VI du code de l'environnement précise que « *les maîtres d'ouvrage tenus de produire une étude d'impact la mettent à disposition du public, ainsi que la réponse écrite à l'avis de l'autorité environnementale, par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 123-2 ou de la participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19* ».

L'article R 122-12 du code de l'environnement indique que « *En application du VI de l'article L. 122-1, les maîtres d'ouvrage versent leur étude d'impact dans l'application informatique mise gratuitement à leur disposition par l'État, sous un format numérique ouvert pour une durée de quinze ans. Le fichier de cette étude est accompagné d'un fichier des données brutes environnementales utilisées dans l'étude, au format ouvert et aisément réutilisable, c'est-à-dire lisible par une machine et exploitable par traitement standardisé de données.* ».

Le site internet « projet-environnement » mis en place en 2018 et géré par le CGDD constitue une première réponse à cette obligation en permettant un accès aux informations et aux principaux documents relatifs aux projets soumis à évaluation environnementale, notamment les études d'impact mais ce site est incomplet et ne fait pas état de toutes les informations se rapportant aux procédures. Ainsi, même s'il présente une incontestable avancée en matière d'accès à l'information, il n'offre pas la vision qui serait souhaitable sur l'ensemble des étapes de la procédure ainsi que les documents associés. Actuellement, les informations sont éparpillées sur différents sites, avec une multiplicité d'outils dont la cohérence n'est pas assurée et dont l'accès aux informations est très chronophage voire est voué à l'échec.

2) Rassembler sur un même site et faire évoluer les données tout au long du processus

C'est pourquoi, en France, un portail public d'accès unique et exhaustif quant aux évaluations environnementales et autorisations environnementales associées serait très utile pour permettre d'assurer une transparence complète de la décision publique.

Ce portail permettrait également aux maîtres d'ouvrage d'accéder à certaines données nécessaires ou utiles pour la réalisation de leurs études d'impact (par exemple les données détenues par d'autres maîtrises d'ouvrage afin d'estimer les effets cumulés, mais également les données d'état initial relatives au même secteur d'implantation). Cette fonction répondrait à un autre souhait exprimé par plusieurs interlocuteurs de la mission d'assurer un archivage et une capitalisation des données environnementales.

Des missions récentes de l'IGEDD ont déjà émis des recommandations pour établir un tel site (rapport N° 014756-01 et 015122-01).

Il est donc nécessaire d'améliorer le portail d'accès unique aux données et d'usage obligatoire⁷¹ pour tous les projets soumis à évaluation environnementale, accessible au grand public, centralisant les dossiers (de concertation, d'enquête publique, les avis et décisions liés) et permettant de suivre le cours intégral d'une procédure d'autorisation environnementale.

L'existence d'un portail public d'accès unique et d'usage obligatoire, alimenté de manière exhaustive par les acteurs de l'évaluation environnementale permettrait au public d'accéder, à tout moment et pour chaque projet, à toutes les informations portant sur son évaluation environnementale et la procédure conduisant à son autorisation environnementale.

Recommandation 10. (CGDD en lien avec la DGPR, la DGALN, la DGITM et la DGEC) : Mettre en place et animer une plateforme publique, d'usage obligatoire, pour tous les projets soumis à évaluation environnementale systématique ou à examen au cas par cas, qui permette d'assurer le suivi des procédures de bout en bout et l'accès du public aux pièces des dossiers ainsi qu'aux documents issus des consultations

3.3.1.2 Renforcer la participation du public tout au long du processus d'élaboration des projets et en rendre les modalités plus lisibles

1) Un constat de complexité et de portée limitée des dispositifs de concertation

Le constat d'une trop grande complexité des modalités de participation du public, et plus généralement de leur caractère inadapté et inefficace, est presque unanime de la part des représentants des porteurs de projets, des services de l'État et des acteurs de la société civile entendus par la mission. Ce constat a déjà été largement relayé dans le cadre des missions de

⁷¹ Une plateforme a été mise en place en 2018, à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, dans l'objectif d'améliorer les informations disponibles sur tous les projets susceptibles d'avoir un impact notable sur l'environnement et devant, de ce fait, faire l'objet d'une étude d'impact, en application des obligations formulées en ce sens par la directive 2014/52/UE et par les articles L. 122-1-VI et R122-12 du code de l'environnement, prévoyant que les maîtres d'ouvrage tenus de produire une étude d'impact doivent la mettre à disposition du public, sous un format numérique ouvert pour une durée de quinze ans, accompagnée des données brutes environnementales utilisées dans l'étude : cf. <https://www.projets-environnement.gouv.fr/pages/home/>

l'IGEDD qui ont précédé celle-ci, notamment la mission d'octobre 2021⁷². Celle-ci mettait notamment en exergue, bien avant le régime de participation spécifique encore introduit par la loi « industrie verte »⁷³, le fait que « *l'effort de simplification par le biais de nombreuses adaptations des textes a, semble-t-il, plutôt accru leur complexité* ».

Dans la plupart des appréciations recueillies, le manque de lisibilité des procédures applicables (« casse-tête » ou « sac de nœuds » selon les termes de certains porteurs de projets) se double d'une trop grande technicité des dossiers mis en consultation, les rendant inaccessibles pour une très large part du public. Il a pu être également relevé une nette disproportion entre l'investissement demandé aux maîtres d'ouvrage et aux services pour l'organisation des consultations, surtout l'enquête publique et la participation du public par voie électronique (PPVE), et le caractère très limité de la mobilisation des populations concernées, ainsi que la faible valeur ajoutée de cette participation, trop tardive, dans l'amélioration des projets. Cette organisation prête plutôt le flanc, selon plusieurs interlocuteurs, à une expression dominée par les oppositions, en particulier celles provenant de certains « corps constitués » associatifs ou de groupes d'intérêts locaux (« Nimby »), perçus comme intervenant dans une logique de contestation contentieuse, y compris en opportunité, plus que de co-construction du projet. Il a pu être avancé que les évolutions législatives et réglementaires successives, qui n'ont eu de cesse, dans un objectif avancé de simplification, de renforcer les critères d'obligation en matière de concertation et de créer des régimes dérogatoires, ont eu pour effet de durcir les conditions du débat et donc d'augmenter ce risque contentieux.

Pour reprendre les termes de représentants de la société civile rencontrés par la mission, l'exercice de la démocratie environnementale est un vecteur essentiel de transparence, d'accès à l'information et de participation à la décision, mais il se résume trop, dans le cadre des procédures censées le mettre en œuvre, à un débat d'experts, au respect de formalismes et à une simple question d'acceptabilité des projets par le public. La très grande majorité des acteurs qui se sont exprimés sur le sujet, loin de contester le bien-fondé et l'intérêt de ce principe de démocratie environnementale, en appellent au contraire aux conditions d'une efficacité accrue des dispositifs permettant de le décliner. Les avis de l'Ae participent de l'accessibilité des informations, et d'un regard critique sur le dossier présenté, ce d'autant plus que les « résumés non techniques » des maîtres d'ouvrages ne sont pas toujours complets, accessibles, pédagogiques. Parmi les pistes de progrès qui ont pu être évoquées, outre une clarification et une réelle simplification des procédures, figurent en bonne place celles qui consisteraient à améliorer l'accès à l'information et la pédagogie autour des enjeux environnementaux à l'égard des populations, et à donner plus de poids à la concertation en amont du processus d'élaboration du projet⁷⁴, et durant toute la procédure d'instruction de son autorisation.

2) L'enjeu d'une concertation en amont et en continu

Les retours d'expérience sur le rôle de la commission nationale du débat public (CNDP) reflètent une certaine diversité d'appréciations, assez révélatrice des atouts et des limites qui caractérisent le processus de concertation mis en œuvre sous l'égide de cette commission reconnue pour son savoir-faire, son indépendance et le bon niveau des débats publics qu'elle garantit : les retours sur celle-ci sont plutôt positifs de la part des porteurs de projets, dont certains ont pu se féliciter de la tenue de réunions publiques efficaces et constructives, et de la contribution apportée par les

⁷² « *Modernisation de la participation du public et des procédures environnementales relatives à l'autorisation des projets et l'approbation des plans-programmes* » (CGEDD, octobre 2021) ; « *Mobilisation des autorités environnementales lors de l'élaboration des projets, plans et programmes – phase amont dont cadrage préalable* » (IGEDD, juillet 2023) ; « *Parangonnage des instances « homologues » exerçant les fonctions de l'IGEDD à l'étranger* » (IGEDD, avril 2024).

⁷³ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

⁷⁴ Une telle concertation a d'ailleurs pu être organisée à titre volontaire par des porteurs de projets importants et complexes, de natures différentes (aménagement urbain, logistique, énergie renouvelable ou industriel), et le bilan dont il en a été témoigné s'est avéré plutôt positif.

garant(e)s pour déterminer les choix, gagner la confiance et intervenir parfois en médiation. Sur un plan moins favorable, il a pu être rapporté aussi une organisation des débats favorisant les prises de parole et de positions « opportunistes » (telles que mentionnées plus haut), ainsi qu'une certaine lourdeur, parfois surdimensionnée au regard des enjeux, de cette organisation : multiplication des réunions et des délibérations, le cas échéant à un stade d'avancement insuffisant des études nécessaires pour apporter les éclairages et les éléments d'échange utiles, et générant une forme de démobilitation du public lors des consultations formelles en aval.

S'agissant de cette phase de consultation en aval, certains points de vue recueillis sont critiques, du fait notamment de sa tardiveté et de la difficulté à prendre en compte les observations du public. La question d'une offre de formation suffisante des commissaires-enquêteurs a également été soulevée. En outre, la durée de l'enquête publique telle que prévue dans le cadre de la loi industrie verte est estimée excessive par certains interlocuteurs. Si l'enquête publique, sans être remise en question, est considérée comme un dispositif perfectible, les retours sont plus tranchés et consensuels en ce qui concerne la participation du public par voie électronique (PPVE), jugée insuffisante, peu mobilisatrice, lourde et complexe à organiser pour les services auxquels serait ainsi transférée une charge indue supplémentaire.

L'autorité environnementale est généralement reconnue pour son expertise ainsi que pour sa capacité à apporter au public, aux commissaires-enquêteurs et aux garants, aux acteurs associatifs et le cas échéant aux juridictions des éclairages utiles sur les enjeux environnementaux des projets. La valeur ajoutée des avis de l'autorité environnementale dans la prise en compte des enjeux environnementaux par les projets est très largement limitée par la tardiveté d'intervention de ces avis dans la procédure, tardiveté que la parallélisation des consultations dans le cadre de la réforme introduite par la loi industrie verte a encore accentuée. Comme évoqué plus haut pour le cadrage préalable, la possibilité d'une démarche plus itérative d'élaboration de ces avis, s'appuyant sur un dialogue en amont entre cette autorité et les porteurs du projet, mais aussi les services instructeurs, a pu être présentée comme une réponse à cet effet « couperet » lorsque l'avis intervient en fin de procédure.

À la lumière de certaines pratiques constatées dans un nombre important d'autres États membres de l'Union européenne⁷⁵, et faisant écho à des suggestions émises par ses interlocuteurs ainsi qu'à des recommandations issues de précédents rapports, la mission propose, dans la logique de ses orientations relatives à la phase amont du processus d'évaluation environnementale, de renforcer la phase amont de concertation, notamment autour de la démarche du cadrage préalable. Ce renforcement, pour être efficace, doit porter sur trois dispositifs : l'accès à l'information par le public, la fonction de garant ou de « médiateur » de la participation du public et la cohérence amont/aval de cette participation, qui en garantisse l'utilité à tous points de vue et en favorise dans une certaine mesure le « dérisquage »⁷⁶ juridique. Ces axes d'amélioration sont à inscrire, au même titre que ceux qui sont proposés pour l'évaluation environnementale dans son ensemble, dans le strict respect du principe de proportionnalité des moyens par rapport aux enjeux, et dans une finalité qui est celle de développer une culture de la concertation dans le processus d'élaboration des projets.

⁷⁵ Cf. notamment la mission IGEDD d'octobre 2021 précitée : « *Le parangonnage réalisé en 2021 par le commissariat général au développement durable (CGDD) dans huit pays de l'Union européenne montre que sept de ces pays organisent une consultation du public en amont de la production de l'étude d'impact : Allemagne, Belgique, Italie, Croatie, Irlande, Portugal et Suède* », liste à laquelle il conviendrait d'ajouter au moins le Danemark, la Finlande et la Pologne, ainsi que, hors UE, la Suisse et le Québec (cf. mission IGEDD d'avril 2024) ; cf. également le rapport « Guillot » : « *La procédure française d'autorisation environnementale se distingue des procédures mises en œuvre en Allemagne, Pologne et Suède par le caractère tardif de la consultation du public* ».

⁷⁶ Terme repris de la mission IGEDD d'octobre 2021 précitée, qui évoque par ailleurs les deux principes de base, selon ses auteurs, d'une refonte de la participation du public : le dialogue et la continuité ; cf. également sur ce point, la mission IGEDD précitée d'avril 2024 : « *La transparence et le partage d'informations contribuent à sécuriser la procédure* ».

Recommandation 11. (CGDD, CNDP) : Encourager un recours plus systématique à des concertations préalables en fonction de l'évaluation des enjeux environnementaux des projets et assurer la continuité et la cohérence de la concertation entre phases amont et aval, en favorisant la désignation d'un référent intervenant à la fois en phase de concertation puis en phase d'enquête publique.

Conclusion

La mission constate une assez large convergence des avis recueillis lors de son écoute des parties prenantes : aucun acteur ne remet en cause le principe même de l'évaluation environnementale et de la participation du public, mais presque tous expriment des critiques sur la complexité et l'instabilité des procédures. L'imprévisibilité des exigences et des délais, et les risques juridiques associés, ressort comme une critique dominante du retour d'expérience des porteurs de projet, tandis qu'une plus grande attention portée à la transparence et à la concertation dans le processus d'élaboration et d'autorisation des projets constitue une demande forte de la part des représentants de la société civile. Les principales préoccupations exprimées portent sur la qualité des dossiers, et sur leur proportionnalité, dans un contexte de manque de moyens et de critiques perçues comme des suspicions fréquentes. Pour la mission, qui rejoint en cela les missions qui l'ont précédée sur le sujet, les diverses attentes ainsi exprimées appellent une amélioration substantielle de la phase amont, au bénéfice de tous les acteurs impliqués, tant de la démarche d'évaluation que du processus de démocratie environnementale, selon des modalités qui doivent être adaptées et proportionnées aux enjeux et aux impacts prévisibles des projets.

L'autre grand constat auquel parvient la mission, à l'issue de son exercice de parangonnage auprès de plusieurs autres pays européens, est l'absence de différences majeures dans l'application des directives d'un État à l'autre : l'évaluation environnementale des projets vient s'inscrire dans des organisations et des procédures certes spécifiques aux États mais selon une séquence harmonisée au niveau européen. Si la France figure parmi les États qui soumettent le plus de projets à évaluation environnementale, elle s'inscrit dans une même tendance de long terme d'une diminution du nombre de projets soumis à étude d'impact. La mission relève en outre l'existence, dans quelques États, peu nombreux, d'une obligation de cadrage préalable des études d'impact, ainsi que de dispositif d'information et de participation précoce du public. Enfin, elle note la tendance marquée, à l'échelle européenne, à l'allongement de la durée des procédures mais elle estime important de relativiser les écarts parfois mis en avant en ce qui concerne les délais de délivrance des autorisations : le processus d'évaluation environnementale diffère du cadre de la procédure d'autorisation, pour englober, en amont, toute la réflexion autour de la conception du projet jusqu'à son aboutissement dans la constitution du dossier.

Forte de ces constats, et soucieuse d'éviter de suggérer toute évolution réglementaire génératrice d'instabilité ou de complexité supplémentaire, la mission s'est attachée à formuler des pistes d'amélioration répondant à trois objectifs :

- d'abord stabiliser, clarifier et rendre plus cohérents les dispositifs liés à l'évaluation environnementale,
- ensuite renforcer les composantes de la phase amont du processus d'évaluation environnementale des projets, notamment son articulation avec la planification et le recours au cadrage préalable, ainsi que le pilotage du processus et les leviers de convergence et de coordination entre ses acteurs,
- et enfin assurer les conditions d'une transparence du processus ainsi que d'une efficacité et d'une cohérence de la concertation avec le public sur sa durée, dans le respect des engagements internationaux de la France en la matière et des exigences en termes de démocratie environnementale qui en découlent.

Bruno Cinotti



**Inspecteur
général**

Noël Jouteur



Inspecteur

Yves Majchrzak



**Inspecteur
général**

Alexis Vuillemin



**Chargé de
mission**

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE,
DE LA BIODIVERSITÉ,
DE LA FORÊT, DE LA MER
ET DE LA PÊCHE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le 07 MARS 2025

La ministre

à

Monsieur le Chef du service
de l'Inspection générale de
l'environnement et du
développement durable

Objet : réformes de l'évaluation environnementale et de la participation du public

L'ambition en matière de démocratie environnementale et le cadre normatif associés découlent largement d'un cadre européen (directives « projets » de 1985 et « plan et programmes » de 2001), et des réformes nationales de 2016 sur la participation du public et sur l'évaluation environnementale.

Force est toutefois de constater que les critiques sont nombreuses, tant sur l'appropriation limitée des démarches par les maîtres d'ouvrage que la qualité insuffisante des études d'impact ou encore la complexité et la lourdeur des procédures. Les procédures de participation du public et d'évaluation environnementale sont vécues comme chronophages, retardant ou freinant la mise en œuvre de projets et non comme des démarches positives de construction et d'amélioration de ceux-ci.

Il est aujourd'hui difficile, derrière ces critiques, de faire valoir les échanges constructifs qui ont lieu sur de multiples dossiers, et d'apprécier la réalité des avancées en matière de prévention des incidences sur l'environnement permises par la démarche d'évaluation environnementale.

Sur le plan des procédures, la structuration juridique mise en place en matière d'évaluation environnementale et de participation du public au fil des décennies a été progressivement modifiée au cours des dernières années. Plusieurs réformes récentes (loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC), loi d'Accélération et Simplification de l'Action Publique (ASAP), loi relative à l'énergie et au climat, loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (APER), loi Industrie verte...) ont modifié ces textes, guidées par un objectif d'accélération des procédures d'autorisation des projets.

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologie.gouv.fr

Promouvant des régimes dérogatoires spécifiques à des secteurs ou types de projets et manquant de cohérence globale, l'empilement de textes qui en découle se traduit par un cadre devenu plus complexe et moins lisible pour les porteurs de projets comme pour les services de l'Etat et les collectivités.

Il apparaît donc aujourd'hui nécessaire d'ouvrir un nouveau chantier pour clarifier les objectifs en matière de qualité environnementale des projets, et améliorer les procédures pour ces deux champs de la démocratie environnementale que sont l'évaluation environnementale et la participation du public.

Ce réexamen vise à traiter également de difficultés spécifiques soulevées par les maîtres d'ouvrage, comme la bonne application de la notion de projet résultant du droit européen, ou encore la difficulté d'accéder à certaines données nécessaires pour la réalisation de leurs études d'impact (par exemple les données détenues par une autre maîtrise d'ouvrage, afin d'estimer les effets cumulés).

Les difficultés d'articulation de l'évaluation environnementale avec d'autres réglementations environnementales sont également citées régulièrement, avec des seuils d'autorisation et d'évaluation environnementale parfois décorrélés et des différences d'interprétation entre services instructeurs et autorités environnementales.

Des critiques récurrentes sont aussi formulées quant au rôle de l'autorité environnementale (AE), qui rend un avis sur la qualité de l'étude d'impact et la qualité environnementale du projet. L'avis d'AE intervient souvent à un stade très tardif de la procédure, offrant peu de marges d'adaptation du projet lorsque les délais sont contraints. La récente réforme de l'autorisation environnementale, introduite par la loi Industrie verte de 2023, a déplacé encore plus tardivement l'avis d'AE en toute fin de procédure pour certains projets. Cela conduit certains maîtres d'ouvrage à considérer l'évaluation environnementale comme une contrainte et un coût et non comme un facteur d'amélioration des projets. Ce sentiment est renforcé par la tonalité des avis AE, fréquemment perçue comme négative par les porteurs de projet : ces avis sont alors reçus par les maîtres d'ouvrage comme une remise en cause de leur projet, susceptible d'alimenter les possibles contentieux futurs, et non comme une invitation à l'amélioration du dossier.

En parallèle, des marges importantes d'amélioration sont également à rechercher dans la pratique des maîtres d'ouvrage. Ceux-ci ne sollicitent que très rarement un cadrage préalable, alors qu'il s'agit d'un outil permettant d'aider les maîtres d'ouvrage dans leur démarche d'évaluation environnementale très en amont, lors de la conception de leur projet. Les études d'impact sont pour leur part de qualité très disparate entre les différents projets, même si une amélioration progressive de leur qualité est constatée par les AE au fil des ans, et les plans programmes, pour lesquels la qualité reste globalement faible. Des actions de retour d'expériences et des échanges sur les bonnes pratiques et difficultés sont conduits par les maîtres d'ouvrage ou les administrations mais sont probablement à renforcer.

D'ores et déjà, plusieurs missions récentes de l'IGEDD se sont intéressées à l'évaluation environnementale et à la participation du public, afin d'en améliorer le processus ou la bonne prise en compte, notamment s'agissant de l'avis de l'autorité environnementale.

Par ailleurs, le SGPE, dans le cadre de ses travaux sur la planification écologique, s'est intéressé en 2024, en lien avec le CGDD, aux moyens de renforcer la démarche d'évaluation environnementale et sa mise en cohérence avec les objectifs de la transition écologique. Ces travaux ont donné lieu à l'établissement d'un plan d'actions qui sera engagé en 2025.

Dans le prolongement des réflexions déjà menées, il est demandé à la mission de dégager des pistes d'évolution et de modernisation en matière d'évaluation environnementale et de participation du public en s'appuyant sur une démarche de retours d'expériences et de

parangonnage. A cet effet, la mission s'attachera à mener ses travaux autour des trois volets suivants :

1/ Une démarche d'écoute des porteurs de projets

La mission devra interroger des porteurs de projets (et les acteurs les accompagnant, tels que bureaux d'études, agences de développement, etc.) de différentes tailles et secteurs d'activité, en ciblant des porteurs de projet industriels, des aménageurs et des collectivités territoriales. Il s'agira de produire un retour d'expériences sur leur regard quant à l'apport de l'évaluation environnementale et de la participation du public dans la conception et l'amélioration de leurs projets, ainsi que sur leur vécu vis-à-vis des procédures associées.

Dans le cadre de cette écoute, une attention particulière sera notamment portée sur les grands projets complexes, impliquant souvent plusieurs maîtres d'ouvrage et de multiples procédures réglementaires, avec lesquelles l'évaluation environnementale et la participation du public s'articulent. Certains types de projet pourront également être ciblés plus particulièrement (grands projets industriels, data centers, projets d'énergie renouvelables...) au regard du volume de dossiers concernés et des enjeux constatés.

Parmi ces grands projets, pourront être visés ceux portés par des industriels implantés dans plusieurs pays, afin de disposer de leurs éléments de comparaison des différentes procédures et pratiques (cf. volet 2 de parangonnage).

Vous solliciterez également plusieurs acteurs représentatifs de la société civile afin de recueillir leurs attentes, leur vision et leurs retours d'expérience sur les démarches et procédures d'évaluation environnementale et de participation du public.

2/ Un parangonnage européen ciblé et détaillé sur certains pays

La mission s'attachera à étudier la manière dont l'évaluation environnementale s'intègre plus globalement dans le processus de développement et d'autorisation des projets, et la durée de ces procédures d'autorisation dans plusieurs pays, dont plusieurs pays membres de l'Union européenne qui font face aux mêmes obligations de transposition des directives relatives à l'évaluation environnementale. Les quelques pays retenus devront être d'un système politique comparable et/ou faire partie des pays avec lesquels la France est régulièrement comparée. L'objectif est notamment d'apporter des éléments de réponse étayés à la question de savoir si la France connaît des procédures plus lourdes et des délais d'autorisation plus longs que nos principaux partenaires.

Cette étude comparative fera également un focus sur l'articulation, dans d'autres Etats membres, entre l'évaluation environnementale des projets et l'évaluation environnementale des plans/programmes, et sur le recours aux procédures communes et coordonnées entre ces deux formes d'évaluation environnementale.

La mission s'attachera en outre à comparer la structuration de la participation du public sur les projets soumis à évaluation environnementale. La France connaît une participation du public en amont des procédures d'instruction (débat public, concertation préalable) pour un certain nombre de projets et en aval, des procédures intégrées à l'instruction elle-même (enquête publique, consultation du public au titre de la loi industrie verte, participation par voie électronique). La mission étudiera le moment auquel intervient cette participation du public dans d'autres Etats membres, ses modalités, notamment l'intervention d'un tiers garant et l'articulation avec l'évaluation environnementale, par exemple à travers la tenue d'une participation du public au moment du cadrage préalable.

La mission étudiera à cette occasion les outils de mise à disposition de l'information auprès du public tout au long de la vie d'un projet (y compris en exploitation) et leur efficacité.

Enfin, la mission produira une analyse comparative de la structuration des différentes nomenclatures de l'évaluation environnementale, notamment la manière dont les Etats membres combinent les trois types de critères de la directive projets concernant la taille des projets, leur localisation et leurs effets sur l'environnement, afin de dépasser les effets de seuils suscités par des critères fondés uniquement sur la taille des projets. L'articulation entre la nomenclature de l'évaluation environnementale et les nomenclatures liées à diverses procédures (Seveso, IED, participation du public...) pourra également être regardée.

3/ Elaboration de premières pistes de réforme de l'évaluation environnementale et de la participation du public

Sur la base de l'écoute des bénéficiaires et de l'analyse d'exemples concrets, la mission me fera part de ses recommandations pour améliorer les démarches d'évaluation environnementale et de participation du public, à travers notamment des pistes de réformes à engager dans les différents champs exposés dans la présente lettre de commande.

Les réflexions pourront notamment conduire à envisager une évolution de la structuration de la nomenclature de l'évaluation environnementale des projets et à alimenter un exercice de concertation que le CGDD conduira par la suite avec les principaux acteurs concernés par différentes rubriques de la nomenclature.

La mission proposera également des solutions permettant de mieux articuler l'évaluation environnementale des projets et l'évaluation environnementale des plans/programmes (notamment celle des documents d'urbanisme) et d'utiliser davantage les procédures communes et coordonnées, notamment au regard de l'expérience d'autres Etats membres. Elle examinera, avec l'appui des directions techniques du ministère, en particulier le CGDD, la DHUP et la DGITM, les raisons du faible recours à ces procédures pour identifier les besoins de modifications des dispositions législatives/réglementaires, mais aussi les outils non-réglementaires permettant de renforcer leur utilisation.

Au-delà des pistes de réforme à proprement parler, la mission explorera également, en s'appuyant sur les conclusions de l'écoute des acteurs et du parangonnage, les besoins en doctrines supplémentaires et plus largement en outils d'accompagnement des maîtres d'ouvrage, de manière transversale en matière d'évaluation environnementale et/ou sur des thématiques ou catégories de projets plus particulièrement.

Enfin, les recommandations de la mission sur les démarches et procédures d'évaluation environnementale viendront utilement compléter les réflexions et les propositions déjà formulées par ailleurs sur l'organisation et le fonctionnement des autorités environnementales, afin de disposer d'une vision d'ensemble des évolutions susceptibles d'être engagées aussi bien dans le champ normatif qu'organisationnel et méthodologique.

Le Commissariat général au développement durable et les directions générales concernées du ministère de la transition écologique pourront vous accorder le soutien nécessaire à l'accomplissement de votre mission.

L'équipe de mission remettra son rapport et ses conclusions au plus tard dans un délai de 5 mois.


Agnès PANNIER-RUNACHER

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Cabinets ministériels			
ROBERT	Sandrine	Premier ministre	Conseillère environnement au cabinet du Premier ministre
GUERINEAU	Quentin	Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche	Directeur de cabinet de la ministre
VIEILLEFOSSE	Aurélié	Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche	Directrice-adjointe du cabinet de la ministre, en charge de l'environnement, du climat et de la prévention des risques
MONNET	Emmanuel	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	Directeur de cabinet du ministre
BREBANT	Henri	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	Conseiller souveraineté, économie verte et numérique au cabinet du ministre
TEJEDOR	Vincent	Ministère chargé de l'industrie et de l'énergie	Directeur de cabinet du ministre
TEPER	Sarah	Ministère chargé de l'industrie et de l'énergie	Conseillère compétitivité de l'industrie, innovation, filiale ferroviaire au cabinet du ministre
Administrations centrales			
COANTIC	Amélie	CGDD	Directrice, adjointe au commissaire général
CYTERMANN	Fabrice	CGDD	Sous-directeur des politiques publiques durables
CATOT	David	CGDD	Adjoint au sous-directeur des politiques publiques durable

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
PRIAC-RICHTER	Virginie	CGDD	Cheffe du bureau du droit de l'évaluation environnementale et de la participation du public
BOURILLET	Cédric	DGPR	Directeur général
RIGAIL	Anne-Cécile	DGPR	Cheffe du service des risques technologiques
MAZENC	Philippe	DGALN	Directeur général
TURENNE	Julien	DGALN	Adjoint au directeur général
BOTTHEGI	Damien	DGALN / DHUP	Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
PERCELAY	Julie	DGALN / DEB	Adjointe à la sous-directrice de l'animation territoriale et de l'appui aux politiques de préservation des écosystèmes
LAMOTHE	Damien	DGALN / DEB	Adjoint à la directrice de l'eau et de la biodiversité
GINTZ	Rodolphe	DGITM	Directeur général
AUDHUI	Jérôme	DGITM / DMR	Sous-directeur de la stratégie d'aménagement et de modernisation du réseau routier de l'État
LALLEMAND-KIRCHE	Louis	DGITM / DTFFP	Adjoint à la sous-directrice des infrastructures ferroviaires
MOURLON	Sophie	DGEC	Directrice générale
BOUYT	Guillaume	DGEC / DE	Sous-directeur de l'industrie nucléaire
JUNIUS	Anne	SG / DAEI	Sous-directrice de la stratégie, des partenariats et des affaires générales

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
FOUCHARD	Benjamin	SG / DAEI	Chef de bureau partenariats, opérateurs et projets
FAVRE-BULLE	Matthias	SG / DAEI	Chargé de mission au bureau partenariats, opérateurs et projets
BERNARD	Anne	Direction générale du Trésor	Cheffe de mission, cheffe du bureau pilotage du réseau international
MOUCHEL	Coline	Direction générale du Trésor	Chargée de mission au bureau pilotage du réseau international
GOUZENES	Thomas	Direction générale des entreprises	Sous-directeur de la politique industrielle
ROUSSEL	Thomas	Secrétariat général à la planification écologique	Directeur de programme
Administration territoriale de l'État			
GUILLAUME	Marc	Préfecture d'Ile-de-France	Préfet de région
X		Préfecture d'Île-de-France/SGAR	Chargée de mission environnement
GAY	Emmanuelle	DRIEAT Ile-de-France	Directrice régionale et interdépartementale
BELROSE	Valérie	DRIEAT Ile-de-France	Directrice régionale et interdépartementale adjointe
BUCCIO	Fabienne	Préfecture Auvergne-Rhône-Alpes	Préfète de région
NOARS	Françoise	Préfecture Auvergne-Rhône-Alpes	Secrétaire générale pour les affaires régionales
DURAND	Renaud	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes	Directeur régional délégué, directeur régional par intérim

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
BORREL	Didier	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes	Directeur adjoint
BAILLY	Anaïs	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes	Cheffe du service connaissance, information, développement durable et autorité environnementale
CEREZA	Xavier	DDT Rhône	Directeur
GARIPUY	Laurent	DDT Rhône	Chef du service eau et nature
ADAM	Justine	DDT Rhône	Responsable de l'unité foncier, aménagement et risques technologiques
DELACROY	Jean-Gabriel	Préfecture des Hauts-de-France	Secrétaire général pour les affaires régionales
X		Préfecture des Hauts-de-France/SGAR	Chargé de mission développement durable
MOLAGER	Pierre	Préfecture du Nord	Secrétaire général
DEWAS	Matthieu	DREAL Hauts-de-France	Directeur régional adjoint
CALVEZ-MAES	Caroline	DREAL Hauts-de-France	Cheffe du service information, développement durable et évaluation environnementale
TURCO	Gauthier	DREAL Hauts-de-France	Responsable du pôle évaluation environnementale
SOLVES	Hélène	DDTM Nord	Cheffe du service eau, nature et territoires
STANISLAVE	Lionel	DDTM Nord	Chef de l'unité accompagnement des grands projets
Autorités environnementales			

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
DELDUC	Paul	IGEDD	Président de l'instance de coordination des autorités environnementales
MICHEL	Laurent	Autorité environnementale	Président
SCHMIT	Philippe	MRAe Ile-de-France	Ancien président
GRATADOUR	Philippe	MRAe Hauts-de-France	Président
WORMSER	Véronique	MRAe Auvergne-Rhône-Alpes	Présidente
GARRIC	Jeanne	MRAe Auvergne-Rhône-Alpes	Membre associée
Porteurs de projets et fédérations professionnelles			
LEGER	Jean-Baptiste	Medef	Responsable de pôle transition écologique
SUREAU	Sébastien	Medef	Directeur de mission environnement
MOURET	Oriane	Medef	Chargée de mission
DIZIAIN	Diana	AFILOG	Directrice déléguée
ARFI	Philippe	Goodman	Directeur France
POINCLOU	Jean-Baptiste	Parimage	Président
DEBAILLEUX	Pierre	Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction	Responsable des affaires juridiques et européennes

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
SAMSON	Nadège	Union nationale des producteurs de granulats	Responsable environnement et transport
NIETO	Boris	Cemex	Directeur développement environnement et foncier matériaux France Sud
WEYER	Florian	HAROPA	Directeur général délégué en charge de la direction territoriale du Havre
DANARADJOU	Krishnaraj	HAROPA	Directeur général adjoint en charge du développement
SAMSON	Sandrine	HAROPA	Directrice de projet transition écologique et énergétique
MARTEL	Hervé	Grand port maritime de Marseille	Président du directoire
COSTANTINO	Rémi	Grand port maritime de Marseille	Directeur général adjoint
LUCIANI	Amandine	Grand port maritime de Marseille	Chef du département environnement et aménagement opérationnel
GEORGES	Maurice	Grand port maritime de Dunkerque	Président du directoire
HURTEVENT-PINSON	Virginie	Grand port maritime de Dunkerque	Chef du département développement prospective et environnement
KOLCZYNSKI	Christian	Projet Cap Décarbonation	Lhoist - Responsable environnement pour la France
CODRON	Sylvain	Projet Cap Décarbonation	Eqiom - Coordinateur environnement
MOREL	Olivier	Projet Cap Décarbonation	Air Liquide - Ingénieur environnement
LESPINASSE	Aurélien	Projet Cap Décarbonation	RTE - Manageur pôle études

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
MALHERBE	Clément	Projet Cap Décarbonation	LNG - Responsable projet industriel Dunkerque
THEVENET	Anaïs	Projet Cap Décarbonation	RTE - Études d'impact
ALLARY	Thomas	SNCF Réseau	Directeur général adjoint grands projets
SOTISON	Stéphanie	SNCF Réseau	Responsable du pôle concertation
ROECKLIN	Corinne	SNCF Réseau	Responsable environnement et développement durable
HAZARD	Isabelle	SNCF Réseau	Directrice juridique et de la conformité
HALLUIN (d')	Séverine	SNCF Réseau	Responsable du service juridique
LARERE	Séverine	RTE	Secrétaire générale
PORFIRIO	Delphine	RTE	Directrice du département concertation et environnement
LE BIANIC	Thomas	RTE	Chef du pôle ouvrage, environnement et territoire
BRION	Thomas	Orano	Directeur de projets matériaux actifs de cathode
BOTINEAU	Céline	Orano	
CORNIER	François	Sanef	Directeur de la construction
CASTRES SAINT-MARTIN	Julien	Sanef	Directeur des infrastructures

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
FERCHAUD	Patrick	Sanef	Responsables des contrats de concession
BODARD	Thierry	NGE	Directeur général adjoint
MAURAND	Baptiste	Aéroports de Paris	Directeur de l'ingénierie des projets
BILLARD	Yannael	Aéroports de Paris	Responsable du département environnement et énergie
ARRIGNON	Charlotte	Aéroports de Paris	Responsable environnement et urbanisme
MERIAUX	Violaine	Aéroports de Paris	Responsable du département urbanisme réglementaire et environnement
DESMAREST	Alba	Aéroports de Paris	Chargée d'études en urbanisme et procédures environnementales
LEON	Céline	Séquano	Directrice de l'aménagement
TOUATI – LE GAL	Elodie	Ville en Oeuvre	Directrice du pôle assistance à maîtrise d'ouvrage
DELAVAL	Alexandre	Data4	Directeur général France
TOTEL	Jérôme	Data4	Directeur de la stratégie et de l'innovation du groupe
ORLANDO (d')	Clara	Data4	Responsable du département affaires publiques
DETTYERY	Jean-Charles	Data4	Chef de projet
Associations de protection de l'environnement			

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
GATET	Antoine	France Nature Environnement	Président
PIEDERRIERE	Morgane	France Nature Environnement	Responsable du plaidoyer et des relations institutionnelles
ECORCHARD	Romain	France Nature Environnement	Membre du réseau juridique de FNE
Autres acteurs de l'évaluation environnementale et de la participation du public			
PAPINUTTI	Marc	Commission nationale du débat public	Président
GREFFE	Jérôme	Commission nationale du débat public	Directeur
FINIDORI	Dimitra	Commission nationale du débat public	Responsable de l'instruction et des relations avec les maîtres d'ouvrage
SCHÜTZLER	Marie-Liane	Commission nationale du débat public	Responsable du suivi des concertations
BATTESTI	Marie-Céline	Compagnie nationale des commissaires enquêteurs	Présidente
PERONNE	Philippe	Compagnie nationale des commissaires enquêteurs	Vice-Président
DLOUHY-MOREL	Estelle	Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE)	Vice-Présidente
SPINELLI	Franck	Écosphère	Directeur général
Organisations et institutions étrangères			
BLOCH	Felix	Commission européenne (DG Environnement)	Chef de l'unité respect du droit environnemental et gouvernance

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
CARRILLO LOEDA	Carina	Commission européenne (DG Environnement)	Adjointe au chef de l'unité respect du droit environnemental et gouvernance
DOBREVA DE SCHIETERE	Slavitza	Commission européenne (DG Environnement)	Chargée des évaluations environnementales à l'unité respect du droit environnemental et gouvernance
DANIEL NAGY	Adam	Commission européenne (DG Environnement)	Responsable juridique pour les conventions d'Aarhus et d'Espoo
GRIMEAUD	David	Commission européenne (DG Environnement)	Unité loi
ALSLEBEN	Carsten	Agence fédérale de l'environnement (Allemagne)	Responsable des évaluations environnementales
MAJEWSKA	Zuzanna	Direction générale de la protection de l'environnement (Pologne)	Główny Specjalista au EIA Department / Division of SEA and transboundary EIA/SEA
TRUSZEWSKA	Marta	Direction générale de la protection de l'environnement (Pologne)	Head of unit
ROLF	Mateusz	Direction générale de la protection de l'environnement (Pologne)	
TIKO	Marcin	Direction générale de la protection de l'environnement (Pologne)	
TORYFTER SZUMANSKA	Dorota	Direction générale de la protection de l'environnement (Pologne)	
Autres			
SILVA (de)	Isabelle	Conseil d'État	Présidente de la 6 ^{ème} chambre à la section du contentieux
LARRUE	Corinne		Professeure émérite à l'école d'urbanisme de Paris

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
GUINARD	Dorian	Université Grenoble Alpes (Sciences Po Grenoble)	Maître de conférences en droit public
CECCARELLI-LE GUEN	Laura	Cabinet DS avocats	Avocate associée
GOMEL	Cyril	Fédération française de l'évaluation environnementale	Co-président
RICHARD	Nicolas	Fédération française de l'évaluation environnementale	Trésorier Vice-Président de FNE
MERLE	Philippe	Conseil Général de l'Énergie	
MACE	Marion-Anne		
TRIGANO	Éléonore		
FLEURET	Louis		
PALLE	Angélique		
HADJIBEYLI	Benjamin		

Annexe 3. Rappel des dispositions existantes en France

1. Le dispositif du cadrage préalable :

Article L 122-1-2 du code de l'environnement : « Si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation, l'autorité compétente rend un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact. L'autorité compétente consulte les autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1⁷⁷.

A la demande du maître d'ouvrage, l'autorité compétente organise une réunion avec les parties prenantes locales intéressées par ce projet afin que chacune puisse faire part de ses observations sur les incidences potentielles du projet envisagé.

Les précisions apportées par l'autorité compétente n'empêchent pas celle-ci de faire compléter le dossier de demande d'autorisation ou d'approbation et ne préjugent pas de la décision qui sera prise à l'issue de la procédure d'instruction. ».

Article R 122-4 du code de l'environnement (en vigueur depuis le 1er juillet 2023) :

« Sans préjudice de la responsabilité du maître d'ouvrage quant à la qualité et au contenu de l'étude d'impact, celui-ci peut demander à l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet de rendre un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact, conformément à l'article L. 122-1-2.

Dans sa demande, le maître d'ouvrage fournit au minimum les éléments dont il dispose sur les caractéristiques spécifiques du projet et, dans la zone qui est susceptible d'être affectée :

- les principaux enjeux environnementaux ;
- ses principaux impacts.

L'autorité compétente consulte sans délai les autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 et, pour ce qui concerne les aspects liés à la santé humaine, le ministre chargé de la santé pour les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et la santé humaine au-delà du territoire d'une seule région et le directeur général de l'agence régionale de santé pour les autres projets. Pour les projets miniers portant sur le fond de la mer et son sous-sol, elle consulte l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (Ifremer). Outre la ou les communes d'implantation du projet, l'autorité compétente peut également consulter les collectivités territoriales et leurs groupements qu'elle estime intéressés au regard des incidences environnementales notables du projet sur leur territoire.

Dans son avis, l'autorité compétente précise les éléments permettant au maître d'ouvrage d'ajuster le contenu de l'étude d'impact à la sensibilité des milieux et aux impacts potentiels du projet sur l'environnement ou la santé humaine, notamment le degré de précision des différentes thématiques abordées dans l'étude d'impact. Cet avis comporte tout autre renseignement ou élément qu'elle juge

⁷⁷ V. - Lorsqu'un projet est soumis à évaluation environnementale, le dossier présentant le projet comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation déposée est transmis pour avis à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés par le projet. Les avis des collectivités territoriales et de leurs groupements et l'avis de l'autorité environnementale, dès leur adoption, ou l'information relative à l'absence d'observations émises dans des délais fixés par décret en Conseil d'État, ainsi que la réponse écrite du maître d'ouvrage à l'avis de l'autorité environnementale sont mis à la disposition du public sur le site internet de l'autorité compétente ou, à défaut, sur le site de la préfecture du département.

utile de porter à la connaissance du maître d'ouvrage, notamment sur les zonages applicables au projet, et peut également préciser le périmètre approprié pour l'étude de chacun des impacts du projet.

Elle indique notamment la nécessité d'étudier, le cas échéant, les incidences notables du projet sur l'environnement d'un autre État, membre de l'Union européenne ou partie à la convention du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. ».

2. L'articulation entre planification et projets :

Les considérants 5 et 6 de la directive **2001/42/CE** du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement prévoit notamment que « L'adoption de procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement au niveau de l'établissement des plans et des programmes devrait être bénéfique aux entreprises en créant un cadre plus cohérent pour le déploiement des activités économiques en incluant des informations environnementales pertinentes dans les prises de décision » et que « Les divers systèmes d'évaluation environnementale opérationnels dans les États membres devraient contenir un ensemble de prescriptions procédurales communes requises pour contribuer à un haut niveau de protection de l'environnement. ».

Par ailleurs, l'article 2 de la directive « projet » prévoit notamment que « En ce qui concerne les projets pour lesquels l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et d'[autres] actes législatifs de l'Union (...), les États membres peuvent prévoir des procédures coordonnées et/ou communes. ». L'article 5 de cette même directive indique que « Pour éviter tout double emploi lors des évaluations, le maître d'ouvrage tient compte, dans l'élaboration du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, des résultats disponibles d'autres évaluations pertinentes dans le cadre de la législation de l'Union ou de la législation nationale. ».

En France, l'article L. 122-13 du code de l'environnement (complété par l'article L. 122-14)⁷⁸ dispose qu'« Une procédure d'évaluation environnementale unique valant à la fois évaluation environnementale du plan ou du programme et d'un projet peut être réalisée à l'initiative de l'autorité responsable du plan ou du programme et du ou des maîtres d'ouvrage concernés, lorsque le rapport sur les incidences environnementales mentionné à l'article [L. 122-6](#) contient les éléments exigés au titre de l'étude d'impact du projet mentionnée à l'article [L. 122-1](#) et lorsque les consultations requises au titre de la section 1 et de la section 2 du présent chapitre sont réalisées.

La procédure d'évaluation environnementale est dite commune lorsque des procédures uniques de consultation et de participation du public portent à la fois sur le plan ou le programme et sur le projet. Lorsque le projet est soumis à enquête publique, cette procédure s'applique.

La procédure d'évaluation environnementale est dite coordonnée lorsque le maître d'ouvrage d'un projet prévu par un plan ou programme, au titre duquel la procédure de participation du public et la consultation des autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 ont été réalisées dans les conditions prévues au premier alinéa, est dispensé de demander un nouvel avis de l'autorité environnementale et de conduire une nouvelle procédure de participation du public. ».

⁷⁸ Dont les conditions d'application sont fixées par les articles R. 122-25 à R. 122-27, et rendues applicables aux documents d'urbanisme par l'article R. 104-38 du code de l'urbanisme.

3. L'autorité environnementale et l'autorité compétente pour l'examen au cas par cas en France :

L'article 6 de la directive « projet » prévoit que « *les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement ou de leurs compétences locales et régionales, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation* ». L'article 9 bis prévoit par ailleurs que « *l'autorité ou les autorités compétentes accomplissent les missions résultant de la présente directive de façon objective et ne se trouvent pas dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts* »⁷⁹.

En France actuellement, l'autorité environnementale compétente pour un projet ou un plan-programme peut être, selon les cas, le Commissariat général au développement durable (CGDD) par délégation du ministre chargé de l'environnement (Ae ministre), la formation d'autorité environnementale de l'IGEDD (Ae nationale) ou la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de l'IGEDD territorialement compétente.

L'Ae et les 22 MRAe exercent leur activité en toute indépendance, en particulier les unes vis-à-vis des autres. Un décret⁸⁰ a créé la Conférence des autorités environnementales. Celle-ci a pour mission de faciliter les échanges de bonnes pratiques et d'encourager l'harmonisation des interprétations et des méthodes des entités assurant des missions d'autorité environnementale. **Elle est placée sous la présidence du chef de service de l'IGEDD** et comprend les présidents de la formation nationale et des missions régionales d'autorité environnementale ainsi que le commissaire général au développement durable (CGDD), représentant le ministre chargé de l'environnement en sa qualité d'autorité environnementale.

Cette construction par étapes, qui a modifié le rôle des acteurs et les procédures, souvent sous pression de la Commission européenne et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), contribue à un sentiment d'instabilité du dispositif que la mission a perçu auprès de ses interlocuteurs.

La multiplicité des entités et des procédures contribue à multiplier les cas de figure et à rendre le « paysage » difficile à appréhender par toute personne qui n'est pas déjà impliquée ou rôdée à l'exercice.

Le code de l'environnement et le code de l'urbanisme fixent, pour les projets et les plans-programmes, les modalités de consultation de l'autorité environnementale chargée de rendre un avis sur l'étude d'impact pour un projet ou sur le rapport sur les incidences environnementales pour un plan-programme ainsi que respectivement, sur la demande d'autorisation ou sur le projet de plan ou de programme. Ces mêmes codes précisent les suites que l'autorité décisionnaire ou le maître d'ouvrage doivent y apporter.

La saisine de l'autorité environnementale est faite, selon le cas, par l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation d'un projet ou par le porteur d'un plan-programme. L'autorité environnementale doit ou peut, selon l'objet de sa saisine (voir le tableau ci-dessous qui traite aussi les décisions de cas par cas et les avis conformes), pendant son instruction, consulter le(s) préfet(s) de

⁷⁹ A l'occasion de son jugement dans l'affaire C-474/10, dans le contexte similaire de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, la Cour de justice de l'Union européenne a dégagé cette notion d'objectivité et avait conclu dans le cas d'espèce « *que au sein de l'autorité normalement chargée de la consultation en matière environnementale, une séparation fonctionnelle soit organisée de telle manière qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir les missions confiées aux autorités de consultation au sens de cette directive et, en particulier, de donner de manière objective son avis sur le plan ou programme envisagé par l'autorité à laquelle elle est rattachée* ».

⁸⁰ Décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas.

département et l'agence régionale de santé ou le ministre en charge de la santé. En outre, les autorités environnementales peuvent consulter d'autres services ou organismes susceptibles de leur apporter leurs contributions. C'est ainsi qu'elles font souvent appel aux services du ministère chargé de l'environnement, notamment aux DREAL, à ceux du ministère de l'agriculture ou de la culture ainsi qu'à des opérateurs comme l'OFB par exemple.

Le maître d'ouvrage d'un projet doit établir un mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale et les deux documents doivent être mis à disposition dans la procédure de consultation publique. Le porteur d'un plan-programme, doit établir, lors de l'approbation du plan-programme, c'est-à-dire après la consultation publique, une déclaration, adressée notamment à l'autorité environnementale, résumant la façon dont il a tenu compte du rapport d'incidences environnementales et de l'avis de l'autorité environnementale. Ainsi les maîtres d'ouvrage de projets et les porteurs de plans-programmes sont amenés à rendre compte des suites données aux avis mais sous des formes et selon des chronologies différenciées.

Le code de l'environnement fixe la liste des catégories de projets et plans-programmes, qui doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale. Si certains projets, plans-programmes sont soumis de manière systématique à évaluation environnementale du fait de leurs caractéristiques propres, d'autres doivent faire l'objet d'un examen au cas par cas afin de déterminer, au regard de leurs possibles impacts notables sur l'environnement, si une évaluation environnementale doit être réalisée.

Cet examen au cas par cas est effectué par l'autorité environnementale pour les plans-programmes et par « l'autorité chargée de l'examen au cas par cas » pour les projets. Cette dernière autorité est selon la nature des projets, soit le ministre de l'environnement (le CGDD pour son compte), soit l'Ae nationale, soit le préfet de région. L'autorité chargée de l'examen au cas par cas prend une décision motivée (ou un avis conforme pour certains plans-programmes relevant du code de l'urbanisme) sur la nécessité ou non de réaliser une évaluation environnementale.

Le maître d'ouvrage d'un projet peut demander à l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation, un avis appelé « cadrage préalable », sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans son étude d'impact. L'autorité compétente saisit alors l'autorité environnementale de cette demande de cadrage préalable pour avis. La personne publique chargée de l'élaboration ou de la modification d'un plan-programme peut également consulter l'autorité environnementale sur l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental qu'elle doit produire à l'appui de son projet de plan-programme.

4. La participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale des projets :

Les considérants 16 et 17 de la directive « projets » prévoient que « *La participation effective du public à la prise de décisions permet à ce dernier de formuler des avis et des préoccupations pouvant être utiles pour les décisions en question et au décideur de tenir compte de ces avis et préoccupations, ce qui favorise le respect de l'obligation de rendre des comptes et la transparence du processus décisionnel et contribue à sensibiliser le public aux problèmes de l'environnement et à obtenir qu'il apporte son soutien aux décisions prises.* » et que « *La participation, y compris celle des associations, organisations et groupes, et notamment des organisations non gouvernementales œuvrant en faveur de la protection de l'environnement, devrait dès lors être encouragée, y compris, entre autres, par la promotion de la formation du public en matière d'environnement.* ».

Les 2^{ème} et 3^{ème} § de l'article 6 de cette même directive prévoient qu'« *À un stade précoce des procédures décisionnelles en matière d'environnement visées à l'article 2, paragraphe 2, et au plus tard dès que ces informations peuvent raisonnablement être fournies, les informations [relatives notamment à*

la demande d'autorisation, à la future évaluation environnementale du projet et l'avis de « cadrage » éventuellement sollicité, aux décisions et aux modalités de participation du public prévues] sont communiquées au public par des moyens électroniques et par des avis au public ou par d'autres moyens appropriés, afin d'assurer la participation effective du public concerné aux procédures de décision» et que « Les États membres veillent à ce que soient mis, dans des délais raisonnables, à la disposition du public concerné toute information (...), rapports et avis [établis dans le cadre de l'évaluation environnementale du projet] ».

Les 4^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème} et 7^{ème} § de ce même article 6 prévoient en outre qu'« À un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement (...) et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise », que « Les modalités précises de l'information du public, par exemple, affichage dans un certain rayon ou publication dans la presse locale, et de la consultation du public concerné, par exemple, par écrit ou par enquête publique, sont déterminées par les États membres. Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires afin de garantir que les informations pertinentes sont accessibles au public par voie électronique, au moins par l'intermédiaire d'un portail central ou de points d'accès aisément accessibles, au niveau administratif approprié », que « Des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes (...) » et que « Le délai fixé pour consulter le public concerné sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement (...) ne peut être inférieur à 30 jours ».

La directive « projets » se réfère par ailleurs à la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, ratifiée par la Communauté européenne le 17 février 2005. Cette convention fixe une exigence d'information et de participation du public en amont du processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement et de santé.

En France, l'article 7 de la charte de l'environnement, qui s'inscrit dans le bloc constitutionnel, consacre le droit à participer aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement⁸¹. La participation du public est développée dans le code de l'environnement (qui lui consacre tout un titre de son livre 1^{er}) notamment sous la forme de l'enquête publique⁸². Une forme spécifique d'enquête publique existe également dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Enfin, le code de l'urbanisme comprend des procédures de concertation et d'enquête publique propres aux actes et documents d'urbanisme. Ces différentes modalités d'enquête publique, insuffisamment articulées entre elles, créent une confusion et un manque de lisibilité de ces procédures.

La participation du public aux processus d'élaboration des projets et des plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement intervient à deux étapes :

- en amont, lors de l'élaboration du plan ou du projet : il s'agit des procédures de débat public (art. L.121-8 et suiv. du code de l'environnement) ou de concertation préalable (art. L.121-15-1 et suiv.). Leur objet est d'associer le public à l'élaboration du plan ou projet, à un stade où toutes les options sont encore ouvertes, permettant en particulier de questionner l'opportunité du projet, plan ou programme ;

⁸¹ Article dont les dispositions ont été reprises dans les articles L.110-1-II 4 et L.110-1-II 5 du code de l'environnement : « (...) toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et (...) toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente ».

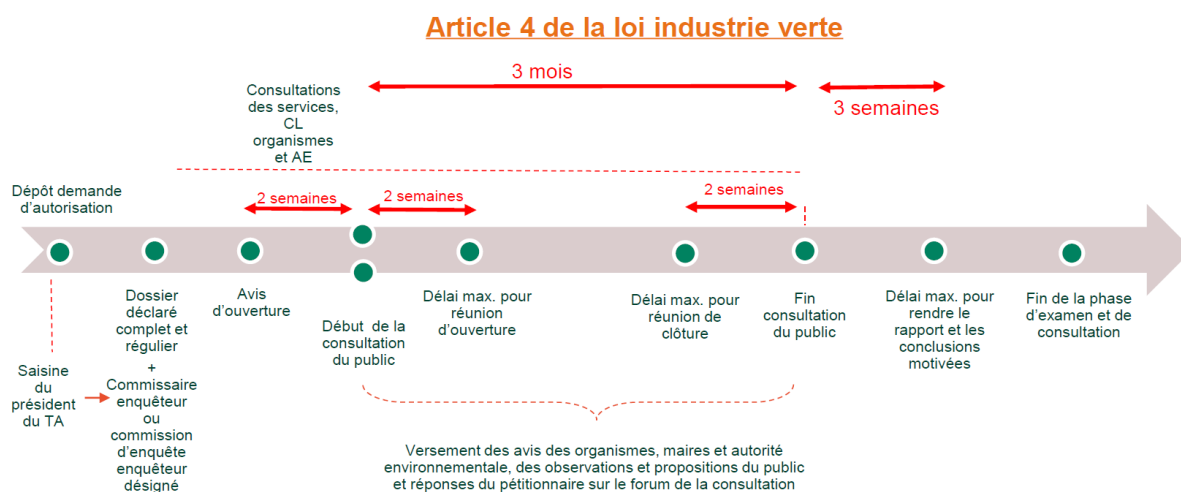
⁸² Cf. article L.123-1 du code de l'environnement : « [L'enquête publique a pour objet] « d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement (...). Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision ».

- en aval, au stade de l'approbation du plan, programme ou de l'autorisation du projet : il s'agit des procédures d'enquête publique (art. L.123-1 et suiv.), de participation du public par voie électronique (art. L.123-19) ou du dispositif de participation du public hors procédures particulières (art. L.123-19-1 et suiv.). Cette consultation porte sur un dossier finalisé (plan, programme ou projet prêt à être approuvé ou autorisé) et a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de la prise de décision.

La concertation existe sous deux formes. La plus ancienne est la concertation du code de l'urbanisme définie par les articles L.103-2 à L.103-7. Il s'agit d'une concertation qui peut durer tout le long d'une procédure et qui concerne les PLU et les SCoT mais également les zones d'aménagement concerté, les projets de renouvellement urbain et les opérations de construction ou d'aménagement qui modifient le cadre de vie. Les modalités de la concertation sont laissées à l'appréciation de son organisateur en relation avec l'importance du projet. Elle est lancée par les communes ou les EPCI, par l'État ou par la SNCF pour leurs projets et son bilan est tiré par ces mêmes entités.

La concertation du code de l'environnement, définie par les articles L.121-15-1 à L.121-21, est une concertation préalable avec des délais fixés (sauf lorsqu'elle est facultative). Elle concerne la concertation préalable relevant de la CNDP et la concertation préalable pour les projets qui ne relèvent pas de la CNDP. Les projets relevant de la concertation du code de l'urbanisme en sont exclus (pour éviter une double concertation) même s'il peut être décidé de l'utiliser après accord de l'autorité compétente. La concertation préalable peut être suivie d'une concertation continue jusqu'à l'enquête publique décidée par la CNDP.

L'article 4 de la loi industrie verte a instauré de nouvelles modalités de consultation et de participation du public relatives aux procédures d'instruction des demandes d'autorisation environnementale, avec la « parallélisation » de la participation du public, des consultations des divers autorités et organismes et de l'instruction du dossier d'autorisation environnementale (article L. 181-9 du code de l'environnement), et l'introduction d'une nouvelle procédure de consultation du public (articles L. 181-10 et L. 181-10-1 du code de l'environnement). La durée de l'enquête publique est de trois mois (cf. figure ci-après).



Annexe 4. : Procédures d'évaluation environnementale et de participation du public en Allemagne

Points particuliers à signaler :

- La possibilité de recourir à une procédure de participation précoce du public pour les projets jugés les plus sensibles sans obligation formalisée ;
- Une segmentation de l'examen au « cas par cas » en deux catégories, dont, pour les projets à faible impact sur l'environnement, une vérification simplifiée selon la localisation du projet ;
- La mise en place de portails Internet au niveau de l'État fédéral et des Länder pour assurer l'information sur les procédures de consultation du public et la mise à disposition des pièces des dossiers.

Description des procédures d'évaluation environnementale et de participation du public

L'Allemagne assure la transposition de la directive 2011/92/UE modifiée à travers la loi sur l'évaluation des incidences environnementales⁸³, en vigueur depuis 1990 et régulièrement amendée.

Participation amont du public

La loi fédérale sur l'amélioration de la participation du public et l'uniformisation des procédures d'approbation des plans⁸⁴ a introduit la possibilité d'une participation précoce du public⁸⁵, qui est destinée à favoriser la transparence et l'acceptabilité sociale des projets les plus sensibles.

Cette participation anticipée (« *frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung* »), à la main du porteur de projet, peut prendre la forme de réunions d'information, la mise à disposition de documents préliminaires (études d'impact, plans), des consultations écrites ou en ligne, un dialogue structuré avec les parties prenantes locales. Les grands projets d'infrastructures ferroviaires ou énergétiques font souvent l'objet d'un dialogue (« *Dialogveranstaltung* »), en amont du dépôt du dossier.

Champ des projets soumis à évaluation environnementale

L'annexe 1 de la loi sur l'évaluation des incidences environnementales dresse la liste des projets qui sont soumis à évaluation environnementale, soit systématiquement, soit après examen au cas par cas (« *Vorprüfung* »).

La loi fédérale ne détermine pas l'autorité compétente pour l'examen au cas par cas. Il convient dès lors de se référer aux législations propres à chaque Land, avec chacun ses spécificités. En général, l'autorité compétente est une autorité du Land ou locale, selon la nature du projet, par

⁸³ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung abrégée en UVPG

⁸⁴ Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren abrégée en PIVereinHG

⁸⁵ Article 25 de la loi sur les procédures administratives (*Verwaltungsverfahrensgesetz* abrégée en VwVfG)

exemple l'arrondissement (« *Landkreis* »), le bureau de district (« *Landratsamt* »), le service spécialisé de l'administration locale du Land (« *Regierungspräsidium* ») ou du ministère du Land compétent en matière d'environnement. Au niveau fédéral, il s'agit d'agences spécialisées selon le type de projet, par exemple en matière routière (« *Fernstraßen-Bundesamt* ») ou ferroviaire (« *Eisenbahn-Bundesamt* »).

Cet examen au cas par cas fait une distinction entre l'examen « général » (projet marqué de la lettre A dans la colonne 2 de l'annexe 1) et l'examen spécifique en fonction de la localisation du projet (projet marqué de la lettre S dans la colonne 2 de l'annexe 1). Les critères étudiés dans le cadre de l'examen « général » sont énumérés à l'annexe 3 de la loi, qui reprend l'annexe III de la directive.

L'examen spécifique selon la localisation du projet s'effectue en deux étapes. D'abord, l'autorité compétente examine si le projet présente une sensibilité particulière au regard de la capacité de charge de l'environnement naturel, calquée sur le critère 2.c de l'annexe III de la directive⁸⁶. S'il ressort de cette évaluation l'absence de conditions locales particulières, aucune évaluation environnementale n'est requise. Dans le cas contraire, il est procédé, au cours d'une deuxième étape, à une évaluation au vu de l'ensemble des critères énumérés à l'annexe 3.

D'autres textes peuvent également compléter et préciser la liste des projets de l'annexe 1 de la loi sur l'évaluation des incidences environnementales (par exemple le règlement sur l'évaluation de l'impact environnementale des projets miniers⁸⁷).

Cadrage préalable

Un cadrage préalable (« *Untersuchungsrahmen* ») peut être réalisé à la demande du porteur de projet ou si l'autorité compétente l'estime nécessaire. Il n'existe donc pas d'obligation. La loi dispose que l'autorité compétente informe et conseille le promoteur « *en temps utile* » sur le contenu, la portée, le niveau de détail et la méthode à utiliser.

L'autorité compétente peut donner au porteur de projet la possibilité de discuter du cadrage. Il est souvent recommandé d'y associer, outre le porteur du projet, les autres autorités concernées, les associations environnementales et des experts.

Instruction du dossier et consultation des parties

L'autorité responsable de la décision d'autorisation du projet dépend, selon les cas, du type de projet (infrastructure, énergie, etc.), du Land, du niveau d'administration (locale, régionale ou sectorielle), sauf dimension nationale du projet.

Le rapport sur les incidences environnementales du projet (« *UVP-Bericht* ») est d'abord examiné par l'autorité compétente pour en vérifier la recevabilité. Une fois cette vérification faite, l'autorité décisionnaire informe le public de l'ouverture de la procédure et des modalités de participation. Elle procède également à la consultation des autres autorités locales concernées ainsi que des services spécialisés (notamment les agences compétentes en matière d'environnement).

Les documents mentionnés dans l'avis d'information, en particulier le rapport sur l'étude d'impact, sont mis à la disposition du public, en format papier dans au moins un endroit, et sont également accessibles de manière centralisée via le portail internet correspondant du gouvernement fédéral (<https://www.uvp-portal.de/de>) ou des Länder (<https://www.uvp-verbund.de/>).

⁸⁶ C'est-à-dire notamment les zones Natura 2000 ou zones protégées, les zones humides, les réserves et parcs naturels, les zones ne respectant pas les normes de qualité environnementale.

⁸⁷ *Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben* (abrégée en *UVP-V Bergbau*)

Le portail centralisé présente la liste des projets pour lesquels une participation est en cours. Sur le site, il est précisé pour chaque projet où et jusqu'à quand les documents peuvent être consultés, où les observations peuvent être envoyées et, le cas échéant, la date et le lieu des réunions de concertation.

Les observations du public peuvent être faites par écrit auprès de l'autorité compétente ou être simplement consignées au procès-verbal des réunions publiques.

Décision

Avant de prendre sa décision sur l'autorisation ou non du projet, l'autorité compétente présente un résumé des incidences environnementales du projet. Elle en fait une évaluation motivée, sur la base de l'étude d'impact remise par le porteur de projet, les observations des autorités ainsi que celles du public concerné et, le cas échéant, les résultats de son propre travail d'instruction.

L'autorité compétente publie sa décision et rend publique sa motivation.

Perspectives d'évolution

L'accord de coalition CDU/CSU-SPD conclu le 9 avril 2025 prévoit d'accélérer les procédures d'autorisation, en exploitant notamment les marges de manœuvre sur une augmentation des seuils des projets soumis à évaluation et en suspendant éventuellement l'examen préalable pour les modifications apportées à des installations existantes. Il envisage également de réformer le droit d'action collective pour le recentrer sur « *les personnes réellement concernées* » et s'aligner sur les obligations minimales prévues par les engagements internationaux et le droit européen⁸⁸.

Les initiatives de simplification et de rationalisation touchent, à ce stade, en priorité le secteur de l'énergie. Dans le cadre de la transposition de la directive sur les énergies renouvelables (RED III), la réforme, en cours de discussion depuis juillet⁸⁹, prévoit la création de « zones d'accélération », dans lesquelles les études d'impact sur l'environnement ne seraient plus requises. Le projet de loi sur l'accélération de l'hydrogène⁹⁰, également en d'examen au Parlement, prévoit de diminuer la durée des procédures, en imposant notamment des délais stricts (7 mois prolongeables de 3).

⁸⁸ Le 22 juillet 2025, le ministère fédéral de l'Environnement et de la Protection du Climat (BMUKN) a présenté un projet de loi visant à modifier la loi sur les recours en matière d'environnement (*UmwRG*) ainsi que d'autres dispositions du droit environnemental. Selon le calendrier prévu, le texte pourrait être définitivement adopté d'ici la fin de l'année.

⁸⁹ Modification des lois sur le développement et la promotion de l'énergie éolienne offshore (*Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See* abrégée en *WindSeeG*) et sur l'approvisionnement en électricité et en gaz (*Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung* abrégée en *EnWG*)

⁹⁰ *Wasserstoffbeschleunigungsgesetz* abrégée en *WassBG*

Annexe 5. Procédures d'évaluation environnementale et de participation du public au Danemark

Points particuliers à signaler :

- **Un avis de cadrage systématique pour les projets soumis à évaluation environnementale obligatoire, avec consultation préalable du public et des autorités concernées ;**
- **La richesse de la base de données environnementales accessible à travers le portail danois de l'environnement (Miljøportal.dk).**

Description des procédures d'évaluation environnementale et de participation du public

La loi sur l'évaluation environnementale (« *Miljøvurderingsloven* »)⁹¹ assure la transposition au Danemark de la directive européenne 2011/92/UE modifiée.

Champ des projets soumis à évaluation environnementale

La loi soumet à évaluation environnementale, de manière systématique, les projets listés dans l'annexe 1, identique à l'annexe I de la directive sous réserve de rares ajouts⁹² et, au terme d'un examen au cas par cas, les projets recensés dans l'annexe 2, qui, en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, sont vus comme susceptibles de présenter des impacts significatifs sur l'environnement. Cette annexe 2 reprend également l'annexe II de la directive à quelques compléments près. La loi prévoit également un troisième cas de figure, où le porteur de projet demande à se soumettre volontairement à une évaluation environnementale.

La loi interdit le démarrage des travaux en l'absence d'une autorisation de l'autorité compétente prise à la suite d'une évaluation de l'impact du projet sur l'environnement ou, le cas échéant, pour les projets relevant de l'annexe 2, de la notification faite au porteur de projet de l'absence d'impact significatif sur l'environnement au terme de l'examen au cas par cas.

Sur la base de la demande du porteur de projet, l'autorité compétente (dans la majorité des cas, la municipalité⁹³) statue sur la nécessité d'une évaluation environnementale, selon les critères posés par l'annexe III de la directive, pour les projets relevant de l'annexe 2. Sauf cas particulier justifiant la prolongation du délai, la décision doit être rendue au plus tard 90 jours à compter de la date de recevabilité du dossier. Cette étape inclut la consultation des autorités concernées avant la prise de décision.

⁹¹ « *Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter* » (VVM)

⁹² Par exemple les projets d'installations destinées à l'exploration ou l'extraction de gaz de schiste par fracturation et d'extraction de matières premières en mer, selon des seuils ou la sensibilité de la zone.

⁹³ Par exemple, la région est l'autorité compétente pour les projets d'extractions minières, le ministère de l'environnement pour les projets en mer, le ministère du climat et de l'énergie pour les projets d'exploration et d'extraction d'hydrocarbures. Le ministère de l'environnement peut, dans des cas particuliers, décider de reprendre les prérogatives de la municipalité ou de la région.

Cadrage préalable

Sauf à ce que le maître d'ouvrage en fasse la demande contraire, l'autorité compétente rend un avis de cadrage préalable systématique pour les projets relevant de l'annexe 1. L'avis, qui précise le degré d'exhaustivité et de détail des informations à traiter dans l'étude d'impact, est rendu après consultation obligatoire des autorités concernées et du public⁹⁴.

L'autorité compétente pour la décision désigne les autorités susceptibles d'être concernées par le projet. Le ministère chargé de l'environnement est toujours regardé comme autorité concernée si l'autorité décisionnaire est un ministère ou une autre autorité de l'État. Pour le reste, il peut s'agir d'autorités compétentes en matière de patrimoine, d'environnement, de bruit, d'infrastructures, et des collectivités locales concernées⁹⁵.

À noter aussi, dans la perspective de l'élaboration de l'étude d'impact, l'existence du portail danois de l'environnement (« *Miljøportal.dk* »), issu d'un partenariat de l'État, des municipalités et des régions, qui donne accès à une large base de données environnementales. Alimenté également par des entreprises et des chercheurs, il donne accès à plus de 1 300 couches cartographiques, 55 millions d'observations d'espèces et 70 millions d'observations du milieu aquatique.

Instruction du dossier et consultation des parties

Après réception du rapport d'évaluation environnementale, l'autorité compétente procède à la consultation des autorités concernées et du public, en précisant notamment où et dans quel délai les observations peuvent être adressées, en complément de la mise à disposition des pièces du dossier⁹⁶. L'information peut également être doublée par e-mail ou courrier électronique (e-books⁹⁷).

La loi laisse une certaine marge de manœuvre aux autorités locales sur la forme précise de la participation. La durée de la consultation du public, auparavant de 8 semaines, a été assouplie depuis le 1^{er} juillet 2025 et doit être d'au moins 30 jours.

L'autorité compétente décide d'autoriser ou non le projet, en prenant en compte les conclusions de son analyse de l'étude d'impact et des observations recueillies dans le cadre de la consultation. La décision finale est notifiée au maître d'ouvrage et aux autorités intéressées et publiée sur le site internet de l'autorité compétente. Les voies de recours possibles sont par ailleurs précisées.

⁹⁴ La loi prévoit que les autorités concernées et le public puissent soumettre des commentaires et de poser des questions lors d'une audience publique.

⁹⁵ Les autorités concernées peuvent être internes à l'autorité compétente (par exemple les services en charge de l'environnement) ou lui être externes (autres municipalités, région, agences d'Etat comme l'Autorité danoise de la santé ou l'Agence danoise des palais et de la culture.

⁹⁶ La demande d'autorisation et le rapport d'évaluation environnementale sont en général publiés sur le site de l'autorité compétente.

⁹⁷ Plateforme danoise qui offre une messagerie personnelle pour recevoir et gérer la correspondance numérique provenant à la fois des autorités publiques et des entreprises privées.

Annexe 6. Procédures d'évaluation environnementale et de participation du public en Finlande

Points particuliers à signaler :

- **Un cadrage préalable obligatoire sur la base d'un programme d'évaluation présenté par le porteur de projet et soumis à consultation (y compris du public) avant avis de l'autorité environnementale ;**
- **Un site internet unique qui retrace l'ensemble des procédures d'évaluation environnementale, avec toutes les pièces des dossiers (y compris les décisions prises après examen au cas par cas).**

Description des procédures d'évaluation environnementale et de participation du public

La loi n° 252 du 5 mai 2017 relative aux procédures d'évaluation de l'impact environnemental⁹⁸ transpose la directive 2011/92/UE modifiée et abroge la loi précédente de 1994. Les dernières modifications apportées à la loi datent du 1^{er} juin 2023.

Champ des projets soumis à évaluation environnementale

La loi soumet à évaluation environnementale une liste de projets détaillée dans son annexe 1, très largement reprise de l'annexe I de la directive 2011/92/UE modifiée. Des écarts ponctuels peuvent être notés : seuils d'assujettissement plus contraignants (installations de stockage de produits pétroliers, pétrochimiques ou chimiques d'une capacité totale d'au moins 50.000 m³ contre un seuil de 200.000 m³ prévu dans la directive) ou nouvelles catégories (parcs éoliens d'au moins 10 éoliennes ou de capacité d'au moins 45 MW par exemple). Les différences par rapport à l'annexe I de la directive demeurent au total limitées.

La loi prévoit, en complément, une prise de décision pour les projets susceptibles de présenter des incidences significatives sur l'environnement, au terme d'un examen au cas par cas. Sauf cas particulier, la responsabilité de la décision revient à une autorité spécifiquement désignée, le centre régional pour le développement économique, les transports et l'environnement (centre ELY), relevant du ministère de l'économie et de l'emploi⁹⁹.

À cette fin, le porteur de projet transmet une description du projet et de ses impacts attendus sur l'environnement. Les autres autorités concernées sont consultées avant la décision, qui doit être prise au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la réception des informations suffisantes. Motivée, la décision est notifiée au porteur de projet, transmise pour information aux autorités concernées et rendue publique.

⁹⁸ « *Lag om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning* »

⁹⁹ Si le projet est situé sur la zone de compétence de plusieurs centres ELY ou si un centre ELY est responsable de la planification et de la mise en œuvre du projet, la compétence remonte au ministère de l'environnement.

Cadrage préalable

Avant même le démarrage de la procédure, la loi offre la possibilité à l'autorité compétente (en règle générale le centre ELY¹⁰⁰), de sa propre initiative ou à la demande d'une autre autorité ou du maître d'ouvrage, d'organiser une consultation préalable avec le porteur de projet et les autorités concernées. Le but de la concertation préalable est de favoriser un échange d'informations entre le porteur de projet et les autorités, afin de mieux anticiper les procédures et d'améliorer ainsi la qualité des études et dossiers à venir.

Le cadrage préalable est obligatoire. Le porteur de projet doit élaborer un programme d'évaluation environnementale (« *program för miljökonsekvensbedömning* »). Ce programme, qui constitue la base du cadrage préalable, doit notamment contenir les informations nécessaires sur le projet, ses alternatives possibles, une description de l'état existant de l'environnement, une proposition d'évaluation des incidences sur l'environnement ainsi qu'un plan pour organiser la procédure d'évaluation.

L'autorité compétente veille à l'organisation des consultations obligatoires (autorités concernées et municipalités en particulier) et publie le programme d'évaluation environnementale par voie d'avis public, pour recueillir les observations du public. Une information doit également être assurée par voie de presse, dans un journal à grand tirage dans la zone concernée par le projet. Le programme d'évaluation environnementale est généralement présenté lors d'une réunion publique. La durée de consultation est de 30 jours et peut être exceptionnellement prolongée jusqu'à un maximum de 60 jours.

Dans un délai d'un mois à l'issue de la consultation, l'autorité compétente transmet au porteur de projet son avis sur le programme d'évaluation environnementale. Elle y fait aussi le résumé des autres avis et observations reçus. Elle publie son avis sur son site internet et le transmet pour information aux autres autorités concernées.

Instruction du dossier et consultation des parties

Sur la base du programme d'évaluation environnementale, complété par l'avis de cadrage, le rapport d'évaluation environnementale (« *miljökonsekvensbeskrivning* ») est soumis à l'autorité compétente, qui consulte alors le public et les autres autorités concernées.

Les centres ELY publient, en particulier, des avis sur les consultations en cours, qui précisent où et comment accéder aux documents et soumettre des commentaires. Le public peut envoyer ses observations par voie électronique via les formulaires disponibles sur le portail officiel des services publics finlandais (suomi.fi) ou par courrier. Des réunions publiques sont en général organisées pour permettre aux citoyens de poser des questions et d'exprimer directement aux autorités et au porteur de projets leurs préoccupations. La durée de la consultation est de 30 jours au minimum et peut être portée au maximum à 60 jours.

Un site internet (<https://www.ymparisto.fi/fi/yva>) centralise la liste de l'ensemble des projets soumis à évaluation environnementale, avec un filtre selon le degré d'avancement de la participation du public (en cours, avec ou sans audience publique, ou close). Tous les documents de la procédure (programme d'évaluation environnementale, avis de cadrage, étude d'impact) sont consultables¹⁰¹.

¹⁰⁰ Par exception, par exemple, le ministère de l'économie et de l'emploi pour les projets d'installation nucléaire

¹⁰¹ Ils seront par la suite complétés par la conclusion motivée rendue par l'autorité compétente. On peut aussi relever que le site donne accès en amont aux décisions prises à l'issue d'un examen au cas par cas (« *YVA-päätökset* »).

Décision

Après examen et prise en compte des avis et observations recueillies, l'autorité compétente rend une conclusion motivée, qu'elle transmet au porteur de projet dans les deux mois suivant la fin du délai de consultation. La conclusion motivée doit comprendre un résumé des avis et observations recueillies sur le rapport d'évaluation. Elle fait l'objet d'une publication par voie d'avis public.

La procédure d'évaluation environnementale n'est pas en soi une procédure d'autorisation et la conclusion motivée ne peut faire l'objet d'un recours en tant que telle. Celle-ci s'intègre dans les procédures d'autorisation (permis environnemental ou autorisation d'urbanisme par exemple), pour lesquelles le porteur de projet doit communiquer à l'autorité décisionnaire¹⁰² l'étude d'impact et la conclusion motivée. Seule la décision finale peut être contestée auprès du juge.

Perspectives d'évolution

À partir du 1^{er} janvier 2026, la Finlande mettra en œuvre une réforme majeure de ses procédures d'évaluation environnementale dans l'objectif affiché de simplifier, harmoniser et accélérer les processus d'autorisation.

Une agence unique de délivrance des permis et de contrôle (« *Lupa- ja valvontavirasto* ») sera créée et regroupera les missions actuelles de l'autorité nationale de surveillance du bien-être et de la santé (« *Valvira* »), les six agences administratives régionales (« *AVI* ») ainsi que les unités environnementales des centres ELY.

Cette centralisation vise à rationaliser le traitement des demandes de permis environnementaux dans le cadre d'un « guichet unique » et d'y intégrer la procédure d'évaluation environnementale.

La réforme prévoit également la mise en place d'un système d'information unique pour gérer les demandes de permis et les évaluations environnementales, dans un objectif d'amélioration de la transparence et de l'efficacité des procédures.

¹⁰² Par exemple l'agence administrative régionale (« *AVI* ») pour les permis environnementaux d'une certaine importance ou couvrant des activités prévues par la loi sur l'eau et la loi sur la protection de l'environnement. Les autorités municipales de protection de l'environnement sont en charge des autres permis environnementaux.

Annexe 7. Procédures d'évaluation environnementale et de participation du public en Italie

Point particulier à signaler :

- **Une large transparence à tous les stades de la procédure, avec notamment une consultation du public avant la décision de soumettre un projet à évaluation environnementale après examen au cas par cas.**

Description des procédures d'évaluation environnementale et de participation du public

L'Italie transpose la directive européenne 2011/92/UE modifiée à travers le décret-loi n°152/2006, régulièrement amendé, en particulier par le décret-loi n°104/2017. Les dernières modifications sont issues du décret-loi n°153 du 17 octobre 2024 pour partie repris et adapté dans la loi n°191 du 13 décembre 2024¹⁰³.

Champ des projets soumis à évaluation environnementale

L'annexe II du décret-loi n°152/2006 dresse la liste des projets qui sont soumis à évaluation environnementale systématique, sous la responsabilité de l'État. Cette liste est calquée sur l'annexe I de la directive, à quelques ajouts près (parcs éoliens en mer et terminaux de fret ferroviaire, par exemple, qui relèvent de l'annexe II de la directive).

Deux annexes retracent, en complément, la liste des projets susceptibles d'être soumis à une évaluation environnementale à l'issue d'un examen au cas par cas, soit de la compétence de l'État (annexe II bis comprenant principalement des projets d'infrastructure énergétique ou de transport d'intérêt national) soit de celle des régions et provinces autonomes (annexe IV selon l'architecture de l'annexe II de la directive, avec l'introduction quasi systématique de seuils). En l'absence de décision de l'administration, le porteur de projet peut saisir le tribunal administratif.

Une clause filet (« *clausola di salvaguardia* ») a été introduite par le décret-loi n°104/2017 pour couvrir les projets qui, bien que situés sous les seuils, pourraient avoir une incidence significative sur l'environnement.

Le porteur d'un projet soumis à un examen au cas par cas doit transmettre par voie électronique une étude environnementale préliminaire à l'autorité compétente. Dans les cinq jours qui suivent la réception, l'autorité compétente vérifie la complétude du dossier et peut demander, si nécessaire, des compléments au demandeur. Sous cette réserve, elle en assure la publication sur son site internet¹⁰⁴, de manière à garantir la confidentialité des informations, et en informe les administrations et autres autorités concernées. Toute personne intéressée peut soumettre ses observations dans un délai de 30 jours au plus tard.

¹⁰³ Dans un objectif de simplification et d'accélération des procédures, la loi prévoit notamment une légère réduction de certains délais de consultation du public et une priorité d'instruction pour les projets stratégiques d'intérêt national.

¹⁰⁴ Voir par exemple le site internet du ministère de l'environnement et de la sécurité énergétique (« MASE ») <https://va.mite.gov.it/it-IT/Procedura/ViaElenco/5/1?pagina=1>

Sur la base des critères énoncés à l'annexe III de la directive, en tenant compte des observations reçues et, le cas échéant, du résultat d'autres évaluations disponibles, l'autorité compétente rend sa décision, dans un délai de 60 jours. Elle y justifie les raisons pour lesquelles elle demande ou non la réalisation d'une évaluation environnementale. Cette décision, valable pour une durée de 5 ans, est publiée sur le site internet de l'autorité compétente.

Cadrage préalable

Le porteur de projet a la faculté – et non l'obligation – de solliciter un avis de cadrage auprès de l'autorité compétente et des autorités compétentes en matière d'environnement, afin de préciser la portée de l'étude d'impact, le niveau de détail attendu et la méthodologie à adopter. À cette fin, il transmet une étude environnementale préliminaire, ainsi qu'un plan de travail pour l'élaboration de l'étude d'impact.

Les éléments sont communiqués aux autres administrations et collectivités locales concernées et font l'objet, sous réserve du secret des affaires, d'une publication sur le site internet de l'autorité compétente. L'avis doit être rendu dans un délai de 45 jours.

Il semble que le cadrage soit rarement demandé, même s'il n'existe pas de donnée officielle¹⁰⁵.

Le cadrage préalable peut aussi procéder de l'initiative de l'autorité compétente.

Instruction du dossier et consultation des parties

Le porteur de projet soumet sa demande d'autorisation, accompagnée de toutes les pièces du dossier (notamment le rapport d'évaluation environnementale), par voie électronique. L'autorité compétente procède à l'examen de la complétude du dossier dans un délai de 15 jours. Si le dossier est jugé incomplet, le demandeur dispose d'un délai de 30 jours pour communiquer les éléments manquants. En cas d'incomplétude persistante, la demande est alors réputée retirée et l'autorité compétente est tenue de l'archiver. La législation stipule le caractère impératif de ces délais.

Après réalisation de ces vérifications, la demande d'autorisation et les pièces du dossier sont publiées, dans le respect du secret des affaires, sur le site internet de l'autorité compétente, qui informe simultanément, par voie électronique, les autres administrations et autorités concernées. Une information est également donnée sur les modalités de la participation du public. Des avis sont affichés en complément dans les mairies concernées.

Dans un délai de 60 jours (30 jours pour des projets stratégiques¹⁰⁶), toute personne intéressée peut soumettre ses observations à l'autorité compétente¹⁰⁷. Le délai est identique pour les autres autorités concernées, notamment en matière d'environnement, et collectivités locales.

Il n'existe pas, en Italie, de véritable équivalent des autorités environnementales en France. Au niveau national, la commission technique pour l'évaluation de l'impact environnementale¹⁰⁸ s'en approche, sans pour autant bénéficier des mêmes garanties d'indépendance. Elle est chargée d'apporter son appui technique et scientifique, en faisant appel au besoin à l'Institut supérieur de

¹⁰⁵ Source : service économique régional « Europe du Sud-Est »

¹⁰⁶ Projets par exemple inscrits au plan national de relance et de résilience (PNRR), cofinancé par l'Union européenne, ou de mise en œuvre du plan national intégré pour l'énergie et le climat (incluant notamment des objectifs de développement de parcs photovoltaïques et éoliens).

¹⁰⁷ Par exemple directement sur le site internet, par mail, fax ou voie postale pour les projets relevant de la compétence du ministère de l'environnement et de la sécurité énergétique

¹⁰⁸ « *Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale* »

protection et de recherche environnementales¹⁰⁹ (« ISPRA ») ou aux autres agences régionales ou provinciales autonomes de protection de l'environnement¹¹⁰ (« ARPA »).

Dans les 15 jours suivant la fin de la période de consultation, le porteur de projet peut soumettre à l'autorité compétente ses remarques en réaction aux observations et avis reçus. Les avis des autorités compétentes en matière d'environnement rapportent, en général, les mêmes lacunes qu'en France.

Si, à la suite de la consultation ou de la présentation des observations du porteur de projet, des modifications doivent être apportées, un nouveau cycle de consultation peut être relancé dans certains cas particuliers.

L'autorité compétente peut décider que la consultation publique soit réalisée sous la forme d'une enquête publique, aux frais du demandeur, pour une durée maximale de 90 jours¹¹¹. L'enquête se conclut par un rapport et une évaluation des résultats, établis par l'autorité compétente.

Décision

Sur la base du dossier et du résultat des consultations menées, l'autorité compétente¹¹² statue sur la décision relative à l'évaluation environnementale du projet (« *provvedimento di VIA* »). Cette décision motivée précise les conditions particulières de réalisation du projet, notamment les mesures pour éviter, prévenir, réduire et, si possible, compenser les impacts environnementaux, ainsi que les mesures de surveillance. Elle est publiée sur le site internet de l'autorité compétente et sa validité est d'au moins 5 ans.

La décision relative à l'évaluation environnementale est intégrée dans le processus d'autorisation, qui est distinct.

¹⁰⁹ « *Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale* »

¹¹⁰ « *Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente* »

¹¹¹ L'autorité compétente doit notamment statuer par décision motivée en cas de demande de la région ou d'un certain nombre de conseils municipaux ou d'associations reconnues.

¹¹² Pour les projets relevant de l'État, le directeur général compétent du ministère de l'environnement et de la sécurité énergétique, qui doit rendre sa décision dans un délai de 60 jours, après avoir obtenu l'accord du ministère de la culture.

Annexe 8. Procédures d'évaluation environnementale et de participation du public en Pologne

Points particuliers à signaler :

- **Un avis des services du ministère de l'environnement sur le cadrage de l'étude d'impact si ceux-ci concluent à la nécessité d'une évaluation environnementale ;**
- **L'accès à travers un portail à une large base de données environnementales pour les porteurs de projet ;**
- **L'équivalent d'un avis conforme des services du ministère de l'environnement sur les conditions environnementales de mise en œuvre du projet ;**
- **La reconnaissance d'un statut particulier des organisations environnementales dans la procédure de participation du public.**

Description des procédures d'évaluation environnementale et de participation du public

La transposition de la directive 2011/92/UE modifiée est aujourd'hui principalement consolidée dans la loi du 3 octobre 2008 modifiée sur l'information, la participation publique et l'évaluation environnementale¹¹³. Elle fait notamment suite à la première grande réforme initiée par la loi sur la communication d'informations sur l'environnement et sa protection et sur les études d'impact sur l'environnement (2000) et la loi-cadre sur la protection de l'environnement (2001), en préparation de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, le 1^{er} mai 2004. En 2002, la Pologne a été l'un des premiers pays à ratifier la Convention d'Aarhus.

Champ des projets soumis à évaluation environnementale

La loi distingue les projets soumis à évaluation environnementale obligatoire (« *przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko* ») et ceux susceptibles d'y être soumis à l'issue d'une procédure de vérification préliminaire (« *mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko* »).

La segmentation des projets, largement reprise des annexes I et II de la directive 2011/92/UE, est déterminée par le règlement du conseil des ministres du 10 septembre 2019 sur les projets susceptibles d'avoir un impact notable sur l'environnement¹¹⁴.

La liste des projets soumis à évaluation environnementale obligatoire reprend logiquement la liste des projets mentionnés dans l'annexe I de la directive et la complète par des projets qui relèvent seulement de l'annexe II voire en sont absents : parcs éoliens d'une puissance totale d'au moins 100 MW, installations de radiocommunication au-delà d'un certain seuil combinant puissance et proximité de lieux accessibles au public par exemple.

¹¹³ « *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* »

¹¹⁴ « *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko* »

La liste des projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement reprend l'annexe II de la directive en introduisant, le cas échéant, des seuils ponctuels. Elle fait également figurer des projets absents de l'annexe II (certaines installations de radiocommunication par exemple).

La décision de soumettre à évaluation environnementale les projets de la deuxième catégorie revient à l'autorité compétente pour prendre la décision sur les conditions environnementales de réalisation du projet, le plus souvent l'autorité locale représentée par l'administrateur, le maire ou le président (chef de l'exécutif de la ville « *gmina* »)¹¹⁵, après consultation du directeur régional de la protection de l'environnement (DRPE)¹¹⁶, qui doit se prononcer dans un délai de 14 jours.

Si le DRPE conclut à la nécessité d'une évaluation des incidences environnementales, il précise dans son avis la portée de l'étude d'impact à mener (cadrage).

La décision sur l'examen au cas par cas doit être rendue sous 30 jours et peut faire l'objet d'un recours.

La législation polonaise a également défini un troisième groupe de projets nécessitant une étude d'impact : les projets susceptibles d'avoir des incidences significatives sur des sites Natura 2000. Ces projets sont donc soumis à une « évaluation Natura 2000 » de leurs incidences, qui s'ajoute à l'étude d'impact environnemental générale.

Cadrage préalable

Le porteur d'un projet soumis à évaluation environnementale obligatoire peut solliciter un cadrage préalable auprès de l'autorité décisionnaire, qui se prononce dans un délai de 30 jours, après avoir recueilli l'avis préalable du DRPE. Cette démarche ne constitue pas une obligation.

Pour aider à la réalisation de l'étude d'impact, le porteur de projet peut utilement s'appuyer sur le portail de l'environnement (<https://www.ekoportel.gov.pl/>), qui est un outil de diffusion d'informations sur l'état de l'environnement et offre un accès à de larges bases de données et à des inventaires écologiques.

Instruction du dossier et consultation des parties

Le porteur de projet soumet auprès de l'autorité décisionnaire (en règle générale la municipalité¹¹⁷) une demande (« *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach* »), qui détermine les conditions de réalisation du projet sur le plan environnemental et qui constitue un préalable à la délivrance des autres autorisations éventuellement requises (permis de construire ou permis d'aménagement par exemple).

Si le projet le requiert, une étude d'impact environnemental complète doit être jointe à la demande, dont le contenu rejoint les prescriptions fixées par la directive. Dans cette hypothèse, avant de rendre sa décision, l'autorité compétente doit convenir avec le DRPE des modalités de mise en œuvre du projet sur le plan environnemental. L'accord du DRPE doit être rendu dans un délai de 30 jours.

¹¹⁵ Le staroste (chef du comté) est compétent pour la décision en cas de regroupement, d'échange ou de division de terrain ; le directeur régional de la Société forestière nationale en cas de conversion d'espaces forestiers du Trésor public en terres agricoles.

¹¹⁶ 16 directions régionales sont rattachées à la direction générale de la protection de l'environnement (DGPE), créée en 2008 et placée sous l'autorité du ministère de l'environnement. La DGPE a pour principales missions de gérer les études d'impact et les évaluations environnementales stratégiques. Elle partage la compétence pour le réseau Natura 2000 avec la Société forestière nationale.

¹¹⁷ En complément de la liste précédente, le DRPE est autorité décisionnaire pour les projets considérés comme présentant toujours un impact notable sur l'environnement, en matière de routes, de lignes ferroviaires, de lignes électriques aériennes, d'installations de transport d'hydrocarbures et de produits chimiques.

Avant de prendre sa décision, l'autorité compétente donne au public la possibilité de participer à la procédure. À cette fin, le public est informé de l'ouverture de la procédure. L'information doit être publiée dans un lieu accessible au public (mairie par exemple) et souvent également sur un site internet. Des avis sont aussi généralement publiés dans les journaux locaux.

Le dossier d'autorisation environnementale, y compris les études d'impact sur l'environnement (si requises), doit être mis à disposition du public. Les documents peuvent être consultés sur place ou en ligne. La durée pendant laquelle le public peut examiner les documents et faire part de ses observations varie selon la complexité du projet. Pour les projets les plus sensibles, l'autorité compétente peut organiser une consultation publique élargie ou des réunions publiques.

Le public recouvre toute personne physique ou morale intéressée par la décision, ainsi que les organisations environnementales reconnues. Ces acteurs ont le droit de demander l'accès aux informations et de participer activement à la procédure.

Décision

Après examen de l'étude d'impact, des consultations et des avis, l'autorité décisionnaire statue sur la délivrance de la décision sur les conditions environnementales de réalisation du projet, en tenant compte, en particulier, des modalités convenues avec le DRPE.

L'obtention de cette autorisation est requise avant la délivrance d'éventuels permis nécessaires à la réalisation du projet (par exemple permis de construire, d'aménagement ou de démolition). Le porteur de projet joint, à cette fin, à sa demande de permis la décision, qui ne doit pas dater de plus de 4 ans pour être regardée comme valide.

Annexe 9. Procédures d'évaluation environnementale et de participation du public au Royaume-Uni

Points particuliers à signaler :

- La possibilité donnée à un porteur de projet de demander à l'autorité compétente un avis formel (« *screening opinion* ») sur la nécessité de réaliser une étude d'impact ;
- La refonte en cours de l'ensemble du cadre de l'évaluation environnementale issu du droit européen.

Les compétences en matière d'environnement sont dévolues à l'Écosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord, qui ont adopté des législations distinctes, bien que proches, de celle en vigueur en Angleterre. Seules les dispositions relatives aux projets relevant de la défense nationale sont d'application uniforme, sur l'ensemble du Royaume-Uni. L'annexe se focalise, par la suite, sur le cas de l'Angleterre.

Description des procédures d'évaluation environnementale et de participation du public

L'Angleterre a transposé la directive européenne 2011/92/UE modifiée à travers le règlement de 2017 sur l'évaluation des incidences sur l'environnement¹¹⁸, entré en vigueur le 16 mai 2017 et, à ce jour, toujours en vigueur depuis le Brexit, pour ce qui concerne les projets de construction ou d'aménagement, qu'ils nécessitent ou non un permis de construire. 17 textes législatifs au total comportent des dispositions relatives à l'évaluation environnementale, variables selon le type de projet (par exemple infrastructures d'intérêt national, travaux de drainage ou activités agricoles et forestières).

Champ des projets soumis à évaluation environnementale

L'annexe 1 du règlement établit la liste des projets systématiquement soumis à une évaluation environnementale (« *Schedule 1 development* »), en tous points identique à l'annexe 1 de la directive.

Les projets figurant dans l'annexe 2 du règlement (« *Schedule 2 development* ») font l'objet d'un examen au cas par cas (« *screening* ») pour déterminer s'ils sont susceptibles d'avoir des effets significatifs sur l'environnement. L'annexe 2 se distingue de l'annexe II de la directive par deux ajouts (les projets de voies ferrées non inclus dans l'annexe 1 et de golfs) ainsi que par l'introduction quasi généralisée de seuils (en général de surface), au-dessus desquels l'analyse doit être menée. Les projets figurant à l'annexe 2 situés en totalité ou en partie dans une zone sensible¹¹⁹ entrent également dans le champ de l'examen au cas par cas, même s'ils ne satisfont pas les seuils.

¹¹⁸ « *Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations* »

¹¹⁹ Sites d'intérêt scientifique particulier et sites européens, parcs nationaux, sites classés au patrimoine mondial et monuments classés.

L'autorité compétente pour l'examen au cas par cas (l'autorité locale compétente en matière d'urbanisme¹²⁰ ou le secrétaire d'État chargé de l'environnement selon le cas) détermine si une évaluation de l'impact environnemental est nécessaire, au vu des critères détaillés dans l'annexe 3 du règlement, conforme à l'annexe III de la directive. Elle motive sa décision motivée et la rend publique. Le secrétaire d'État peut prescrire la réalisation d'une évaluation environnementale s'il juge que le projet est susceptible d'avoir des effets significatifs, bien que ne répondant pas aux conditions de seuil.

Le porteur de projet peut saisir le secrétaire d'État en l'absence de réponse de l'autorité locale dans le délai requis (en principe trois semaines à compter de la réception de la demande jugée complète) ou pour contester la décision de réalisation d'une étude d'impact.

En cas de besoin, le porteur d'un projet entrant dans le champ de l'annexe 2 a la possibilité de demander à l'autorité locale un avis préalable (« *screening opinion* ») sur la nécessité de réaliser une étude d'impact.

En définitive, le nombre de projets soumis à évaluation environnementale au titre du règlement en matière d'aménagement et d'urbanisme apparaît faible (282 projets soumis à étude d'impact obligatoire sur l'année 2024 en Angleterre¹²¹).

Cadrage préalable

Le porteur de projet peut solliciter l'avis formel (« *scoping opinion* ») de l'autorité compétente sur les informations à fournir dans son rapport sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (« *environmental statement* ») et lui demander de préciser les aspects sur lesquels se concentrer au vu de son appréciation des principaux enjeux.

L'autorité compétente est en droit de demander des éléments complémentaires si elle estime ne pas avoir reçu les informations suffisantes pour se prononcer. Avant de rendre son avis, elle doit consulter les organismes concernés : *Natural England*¹²², l'agence pour l'environnement¹²³, *Marine Management Organisation*¹²⁴ ainsi que toute autre entité compétente en matière d'environnement qu'elle considère concernée. L'avis de cadrage est rendu sous 5 semaines (sauf délai différent convenu avec le porteur de projet). Il est transmis au porteur de projet et mis à la disposition du public, accompagné de la demande d'origine, pendant une période de 2 ans.

Instruction du dossier et consultation des parties

Le porteur de projet soumet à l'autorité locale sa demande de permis de construire accompagnée de tous les documents relatifs à l'évaluation environnementale du projet. Une copie est transmise au secrétaire d'État. Des avis sont affichés publiquement et publiés dans la presse locale, qui précisent où consulter les documents ou en obtenir copie¹²⁵, sur quel site internet ils peuvent être consultés et jusqu'à quelle date il est possible de faire part de ses observations. La consultation dure au moins 30 jours. Les organismes concernés sont consultés en parallèle.

¹²⁰ « *Local planning authority* »

¹²¹ Sources : statistiques du ministère du logement, des communautés et des gouvernements locaux <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/historical-and-discontinued-planning-live-tables>

¹²² Agence publique créée en 2006 en charge de la protection et de la restauration de l'environnement

¹²³ *Environment Agency* créée en 1996 en charge notamment de la réglementation des déchets et de l'activité des grandes industries, du traitement des terres contaminées, de la qualité et des ressources en eau.

¹²⁴ Agence publique créée en 2009 en charge notamment de la planification marine et, en lien avec *Natural England* et le *Joint Nature Conservation Committee*, du réseau d'aires marines protégées

¹²⁵ Moyennant, le cas échéant, un prix « raisonnable » pour tenir compte des coûts d'impression et de distribution.

Si l'autorité locale estime que des informations complémentaires sont nécessaires, elle en fait la demande écrite au porteur de projet. Les éléments transmis en réponse sont rendus publics et joints à la consultation. La réglementation dispose que les demandes de complément doivent se limiter aux impacts sur l'environnement « importants » ou « significatifs » et qu'ils doivent porter sur des questions pertinentes, nécessaires pour parvenir à une conclusion motivée.

Décision

Au vu de son examen du dossier et du résultat des consultations menées, l'autorité compétente formule une conclusion motivée sur les incidences environnementales du projet et l'intègre avant de délivrer ou non le permis de construire. Elle statue dans un délai de 16 semaines.

L'autorité locale¹²⁶ doit, sans délai, informer par écrit de sa décision le secrétaire d'État ainsi que les organismes consultés. Elle en informe dans le même temps le public par voie d'affichage local ou par tout autre moyen (site internet par exemple). Elle met également à disposition du public un document exposant notamment les motifs de sa décision et le résultat des consultations menées.

Perspectives d'évolution

Le gouvernement britannique a lancé une réforme majeure de l'évaluation environnementale des projets à travers une loi adoptée en 2023¹²⁷, pour « accélérer la planification, responsabiliser les promoteurs, alléger la bureaucratie et encourager les municipalités à construire de nouveaux logements »¹²⁸. La loi habilite ainsi le gouvernement à remplacer les procédures issues du droit européen par un nouveau système d'évaluation environnementale des projets, qui s'articulerait autour de rapports sur les résultats environnementaux (« *Environmental Outcomes Reports* »).

Le nouveau cadre juridique n'est pas encore entré en vigueur, faute de règlements d'application. Le 15 décembre 2024, le gouvernement britannique a publié un document de travail¹²⁹ (« *working paper* ») pour commencer à préciser les axes de réflexion.

Le document fait d'abord le constat que l'atténuation des impacts environnementaux est souvent traitée au cas par cas et suggère, par conséquent, une approche plus stratégique. En ce sens, il propose de transférer à l'État la responsabilité de garantir cette vision stratégique. Un organisme public comme *Natural England* serait ainsi chargé d'évaluer les mesures nécessaires pour gérer stratégiquement les impacts environnementaux et, à cette fin, d'élaborer des plans de mise en œuvre (« *Delivery Plans* ») soumis à l'autorisation du secrétaire d'État. Les actions identifiées pourraient bénéficier du financement d'un fonds (« *Nature Restoration Fund* »), alimenté par les contributions des porteurs de projet concernés¹³⁰.

La consultation lancée par le gouvernement s'est tenue jusqu'au 21 février 2025. Le projet de loi sur la planification et les infrastructures¹³¹ en cours d'examen au Parlement reprend la plupart des dispositions développées dans le document de travail, par exemple la création des plans de mise en œuvre et du fonds pour la restauration de la nature.

¹²⁶ Lorsque le secrétaire d'Etat statue sur une demande d'évaluation environnementale, il lui revient de notifier la décision à l'autorité locale compétente et de lui fournir les éléments nécessaires de manière à ce que celle-ci se charge des formalités décrites par la suite.

¹²⁷ « *Levelling-Up and Regeneration Act 2023* »

¹²⁸ <https://www.gov.uk/government/news/new-laws-to-speed-up-planning-build-homes-and-level-up>

¹²⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/planning-reform-working-paper-development-and-nature-recovery>

¹³⁰ Si un projet d'aménagement est couvert par un plan de mise en œuvre, le promoteur verserait une contribution au fonds, qui l'exonérerait de la procédure actuelle d'évaluation environnementale. Pour autant, si le plan de mise en œuvre ne couvre pas l'ensemble des impacts identifiée, une évaluation environnementale serait requise, sur un champ néanmoins réduit pour tenir compte des impacts déjà couverts par le plan de mise en œuvre.

¹³¹ « *Planning and Infrastructure Bill* »

Sous réserve de l'adoption définitive de la loi et des règlements d'application nécessaires, il sera intéressant d'étudier, au-delà des principes théoriques de la réforme, la mise en œuvre concrète du futur dispositif, notamment l'articulation en pratique des futurs plans de mise en œuvre avec les exigences des procédures actuelles d'évaluation environnementale ou des prochains rapports sur les résultats environnementaux.

Annexe 10. Bibliographie

Annexe 10.1. Rapports IGEDD / inter-inspections en lien avec la mission

- Rapport n°012747-01 « Propositions pour une amélioration de la qualité des évaluations environnementales » ; CGEDD, Christian Dubost, Christian Le Coz (coordonnateur) et Michel Py ; novembre 2019.
- Rapport n°013016-01 « Contribution au bilan de la réforme des procédures d'information et de participation du public de 2016 » ; CGEDD, Geneviève Besse, Maryline Simoné (coordonnatrice) et Philippe Viroulaud ; avril 2020.
- Rapport n°013721-01 « Modernisation de la participation du public et des procédures environnementales » ; CGEDD, Jérôme Dietenhoeffer, Jérôme Goellner, Pascal Hornung, Patrick Lambert (coordonnateur) et Yves Majchrzak ; octobre 2021.
- Rapport n° 014756-01 « Mobilisation des autorités environnementales lors de l'élaboration des projets, plans et programmes – phase amont dont cadrage préalable » ; IGEDD, Philippe Gratadour (coordonnateur), Philippe Ledenvic et Vincent Motyka ; juillet 2023.
- Rapport n° 015122-01 « Parangonnage des instances « homologues » exerçant les fonctions de l'IGEDD à l'étranger » ; IGEDD, Florence Castel, Bruno Fulda et Marc Strauss (coordonnateur) ; avril 2024.
- Rapport n°015128-01 « Mission d'écoute des bénéficiaires externes des avis des autorités environnementale et analyse de l'impact de leurs recommandations » ; IGEDD, Isabelle Bachelier-Vella, Sylvie Mathon, Sabine Saint-Germain, Arnaud Zimmermann et coordonnatrice Régine Bréhier ; mai 2024 (rapport non communicable).
- Rapport n° 015592-01 « Parangonnage sur l'organisation de l'expertise scientifique et technique sur les questions relatives à la protection de la biodiversité au sein des pays membres de l'Union européenne » ; IGEDD, Jérôme Petitguyot et Maryline Simoné ; Décembre 2024 ; 120 pages.
- Rapport « La simplification des procédures applicables aux entreprises » ; Virginie Beaumeunier et Louisa Chouli (IGF), Philippe Merle (CGE), Marion Pujau-Bosq (IGA), Laurent Habert et Aurélien Besson (IGAS), Mario Pain et Christel Fiorina (IGEDD), Claude Ronceray (CGAAER) ; février 2025.
- Rapport n° 016028 « Mission relative à l'évaluation environnementale des plans et programmes : pistes d'évolution de la nomenclature et des pratiques » ; IGEDD, Philippe Gratadour (coordonnateur), Audrey Joly et Hervé Parmentier ; juillet 2025.

Annexe 10.2. Autres rapports et publications diverses :

- Rapport « sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement » ; Sénat, Alain Fouché ; 5 octobre 2017.
- Rapport « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France » ; Laurent GUILLOT/IGF/DITP ; janvier 2022.
- Note de positionnement de France Nature Environnement « la démocratie environnementale » octobre 2022, 29 pages.

- Collection of information and data on the implementation of the revised Environmental Impact Assessment (EIA) Directive (2011/92/EU) as amended by 2014/52/EU) Final report (Collecte d'informations et de données sur la mise en œuvre de la directive révisée relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) (2011/92/UE) telle que modifiée par la directive 2014/52/UE. Rapport final), European commission, mai 2025.
- Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Scoping (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU), European commission, 2017.
- Rapport de France Nature Environnement « simplification mon œil » ; avril 2025 ; 51 pages.
- Avis « L'évaluation des politiques publiques environnementales : un pilier démocratique à consolider », CESE, Catherine Guerniou et Marie-Hélène Meyling (rapporteuses), juin 2025.
- Avis « La participation du public aux décisions impactant l'environnement », CESE, Pascal Ferey et Aminata Niakaté (rapporteurs), septembre 2025.

Annexe 10.3. Guides et référentiels :

- « Évaluation environnementale - Guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016 », CGDD ; août 2017.
- « Évaluation environnementale - Guide de lecture de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement », CGDD ; août 2019.
- « L'évaluation environnementale des projets d'infrastructures linéaires de transport », Cerema ; décembre 2020.
- Guide juridique à l'attention des acteurs « La participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale », CGDD ; octobre 2022.

Annexe 11. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AC	Autorité compétente
Ae	Autorité environnementale
APER	Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables
ASAP	Loi relative à l'accélération et de simplification de l'action publique
BCEOM	Bureau central d'études pour les équipements d'outre-mer
BE	Bureau d'étude
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CE	Commissaire enquêteur ou commission d'enquête
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
CNDP	Commission nationale du débat public
DAC	Direction(s) d'administration centrale
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGE	Direction Générale des entreprises
DGEC	Direction Générale de l'énergie et du climat
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DGT	Direction générale du Trésor
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEAT	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (Ile-de-France)
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
EnR	Énergies renouvelables

EPA	Établissement public d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ERC	Éviter, Réduire, Compenser
Essoc (Loi)	État au service d'une société de confiance
FNE	France nature environnement
H.T.	Hors taxes
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
IFREMER	Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
IGF	Inspection générale des finances
IOTA	Infrastructures, ouvrages, travaux, activités (au titre de la loi sur l'eau)
MECDU	Mise en compatibilité des documents d'urbanisme
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MOA	Maître d'ouvrage
MRAe	Mission régionale d'autorité environnementale
OFB	Office français de la biodiversité
PAPI	Programme d'actions de prévention des inondation
PLU (i)	Plan local d'urbanisme (intercommunal)
PPVE	Participation du public par voie électronique
RTE	Réseau de transport d'électricité
RIIPM	Raison impérative d'intérêt public majeur
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SGPE	Secrétariat général à la planification écologique
SNCF Réseau	Société nationale des chemins de fer français Réseau
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne
UNICEM	Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction
ZAC	Zone d'aménagement concerté



Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »