



Actualités / Réduction des émissions de gaz à effet de serre : où en est-on ? / Premiers travaux du Haut comité de la qualité de service dans les transports / **Dossier** / Montée en puissance de l'audit interne au CGEDD / **Perspective** / Mieux répondre aux défis littoraux / **Focus** / Matinées du CGEDD : la ville diffuse peut-elle être durable ?



ÉCHOS CGEDD

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

P.5 Dossier

Montée en puissance de l'audit au CGEDD





Gérard Crossay - METL/MEDDE

JEAN-YVES BELOTTE

Président de la section Personnels et services du CGEDD

SOMMAIRE

3 Actualités

Réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 :
où en est-on ?

Installation et premiers travaux du Haut Comité de la qualité de service dans les transports

5 Dossier

L'audit interne gagne du terrain au CGEDD

9 Perspective

Mieux répondre aux défis littoraux

11 Références

Présentation des principaux rapports du CGEDD

12 Focus

Matinées du CGEDD :
La ville diffuse peut-elle être durable ?

La montée en puissance de l'audit au sein des activités du CGEDD

La coordination des activités d'inspection et d'audit du CGEDD est confiée au président de la section Personnels et services de ce conseil. Il était donc logique que je prépare ce numéro des *Échos*, ce que je fais avec un grand plaisir. L'activité d'audit et en particulier d'audit interne occupe une place croissante au sein des activités du CGEDD. Comme l'illustrent les interviews d'Annie Bressac, membre du comité ministériel d'audit, et de Nicolas Neiertz, sous-directeur au service des Affaires financières du MEDDE, la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes et la décision du gouvernement de développer l'audit et le contrôle interne au sein de l'Administration constituent des éléments structurants de premier plan qui ont donné des impulsions à ce développement.

Mais plus fondamentalement, notre expérience quotidienne de l'audit au sein du CGEDD, au profit des services et des établissements rattachés aux MEDDE et METL, souvent en partenariat avec nos homologues d'autres ministères, nous permet d'appréhender les points forts de cette activité d'audit interne et les bénéfices que l'on peut en retirer.

- L'audit interne donne à celui qui l'utilise une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte des conseils pour l'améliorer.

- Le professionnalisme attendu des auditeurs et la méthodologie spécifique utilisée constituent de puissants leviers pour l'amélioration de la qualité des prestations rendues ; partagés par ceux qui exercent cette activité, ce professionnalisme et cette méthodologie deviennent aussi un langage commun qui favorise les pratiques et le dialogue, les coopérations entre les organismes de la sphère publique et aussi ceux de la sphère privée.

Le CGEDD a donc clairement opté pour le développement de l'audit et de ses pratiques.

C'est, bien sûr, le sens de la création du comité ministériel d'audit et de la mission ministérielle d'audit et de leurs programmes d'action, des efforts réalisés en matière de professionnalisme des auditeurs, de la prochaine étape d'évaluation externe de l'activité d'audit interne et du travail mené avec le secrétaire général des ministères qui a en charge le contrôle interne.

Rédactrice en chef : **Maud de Crépy** – Secrétariat de rédaction : **Nathalie Dalet**

Comité de rédaction : **Christine Delcourt, Marie-Pierre Doizelet, Marie-Laure Garcin, Françoise Giboteau, Michel Guillorit,**

Sylvain Leblanc, Dominique Piney, Louis-Michel Sanche, Yannick Tomasi, Thomas Vratnik, Véronique Wormser.

Adresse : **CGEDD/SG, Bureau de la communication, tour Pascal B, 92055 La Défense Cedex** – Tél. : 01 40 81 70 86.

E-mail : **nathalie.dalet@developpement-durable.gouv.fr** – Site Internet : **www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr**

Conception et réalisation : **CITIZENPRESS** 48, rue Vivienne, 75002 Paris. Tél. : 01 77 45 86 86. Responsable d'édition : **Charles Centofanti**

Direction artistique : **Franck Widling** – Chef de fabrication : **Sylvie Esquer** – Impression : **Vincent**. Dépôt légal : **juillet 2013**.

Photo de couverture : **Sylvain Giguet** – METL/MEDDE. ISSN : 1966-6586



COLLOQUE

Diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 : où en est-on ?

Avec près de 200 participants au cours de la journée, l'hémicycle du Conseil économique social et environnemental, place d'Iéna, était bien rempli mardi 21 mai 2013, dès le début de la journée : « La division par 4 des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 : où en est-on ? », un colloque organisé par le CGEDD et la chaire Économie du climat de l'université Paris-Dauphine.

La ministre Delphine Batho a assuré l'ouverture de cette manifestation, qu'elle avait tenu à inscrire dans le cadre du débat national sur la transition énergétique, lancé le 29 novembre 2012. Le président de la République, François Hollande, a proposé, rappelons-le, que la 21^e conférence des parties à la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques soit organisée à Paris fin 2015. Après une présentation de l'état des connaissances sur le réchauffement climatique par Jean Jouzel, l'un des responsables du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), quatre tables rondes ont structuré les échanges de la journée. Le CGEDD avait remis au mois de février 2013 un rapport sur le sujet. Douze points clés y sont identifiés. C'est sur une sélection d'entre eux que les intervenants étaient invités à apporter leur témoignage et à répondre aux participants.

Des perspectives contrastées

Diverses projections, modèles et scénarios montrent des images contrastées sur l'aptitude et les difficultés à atteindre l'objectif de division par quatre de nos émissions de gaz à effet de serre. Il a donc fallu plonger précisément dans les possibilités de réduction des principaux secteurs émetteurs. Une des tables rondes était focalisée sur la rénovation



Bernard Suard -- MIEL/MEDDE

des bâtiments, une autre sur les transports et l'énergie. Les décisions stratégiques pour le futur devront tenir compte de la variété des incertitudes, scientifiques,

Ouverture du colloque par la ministre Delphine Batho.

techniques, organisationnelles et politiques. D'où l'appel à la création d'un organe dédié, à l'image de ceux existant déjà dans certains pays européens. Jacques Lapouge, ambassadeur chargé des négociations internationales du changement climatique a pu replacer les échanges de la journée dans la perspective de la COP 21 à Paris en 2015 au Bourget.

André-Jean Guérin



Jean Jouzel.

Bernard Suard -- MIEL/MEDDE

► POUR EN SAVOIR PLUS

Consultez la rubrique dédiée à cette rencontre sur le site Internet du CGEDD <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/retours-du-colloque-la-division-a1471.htm>

ORGANISATION

Installation et premiers travaux du Haut Comité de la qualité de service dans les transports

Le 21 mai 2013, Frédéric Cuvillier, ministre chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche, a installé le Haut Comité de la qualité de service dans les transports (HCQST), ouvrant ainsi les premiers travaux de ce conseil placé auprès de l'Autorité de la qualité de service dans les transports (AQST), entité créée en février 2012 au sein du CGEDD.

Devant les membres et le président du haut comité, Olivier Faure, député de Seine-et-Marne, le ministre a tenu à souligner la spécificité de ce conseil, seul en Europe à réunir « *les représentants de différents modes de transport public de voyageurs et de toutes les parties prenantes (collectivités, opérateurs, usagers)* ». Il attend avec grand intérêt les préconisations et pistes d'amélioration formulées par le haut comité pour les différents modes de transport public de voyageurs.

Les analyses et l'évolution de l'AQST

Le directeur de l'AQST, Pascal Mignerey, a dressé un premier bilan de la qualité de service dans les transports longue distance en 2012, compte tenu des données collectées depuis un an auprès de la DGAC et de la SNCF. Le froid exceptionnel de février 2012 a provoqué des annulations et des retards particulièrement importants des trains et des vols tant au départ qu'à l'arrivée ; la comparaison des fréquences et des durées moyennes des trains et des vols en retard sur l'année montre une performance de l'aérien moins bonne que le ferroviaire ; le retard moyen à l'arrivée des trains longue distance tourne autour de la demi-heure en moyenne mensuelle, constat à nuancer par l'ampleur des circulations de ces liaisons (cf. dossier de presse¹). Conformément aux vœux du ministre, l'AQST va élargir, à l'été 2013, son champ aux trans-

ports express régionaux (TER), au Transilien et aux RER, ce qui permettra d'étendre la réflexion du HCQST aux transports du quotidien. Par la suite, l'AQST va rencontrer les professionnels du transport maritime côtier de voyageurs et du transport par autocar de longue distance, afin de définir des indicateurs de suivi pertinents. Le cas des transports collectifs urbains des plus grandes agglomérations sera également examiné ultérieurement.

Le traitement des réclamations voyageurs et de la médiation

Le haut comité a débattu du traitement des réclamations voyageurs et de l'organisation de la médiation selon les modes de transport, sur la base d'un exposé introductif de la DGCCRF², mettant en lumière « *un secteur des transports en léger retard du point de vue du développement de la médiation : (...) fortement développée dans le ferroviaire et dans le secteur du tourisme et des voyages, moins développée dans les secteurs aérien, maritime et routier de personnes.* » Les associations d'usagers ont témoigné de « l'état du droit européen » qui ne leur semble pas adapté, particulièrement en cas de retard, pour l'ensemble des modes de transport. Les représentants des opérateurs aériens ont objecté en rappelant le rôle de la direction générale de l'Aviation civile, qui traite des milliers de réclamations par an et du médiateur du secteur tourisme et voyages. Dans le maritime, on reconnaît que les services



Installation du HCQST au cabinet du ministre des Transports.

commerciaux traitent les litiges, mais n'est pas exclu un recours à la médiation si des problèmes sont identifiés. En conclusion, un premier groupe de travail copiloté par l'AQST et la DGCCRF va se constituer sur ce thème transversal afin d'approfondir le tour d'horizon des pratiques (traitement des réclamations voyageurs, médiateurs d'entreprise ou de secteur, suivi statistique, etc.) et de soumettre des propositions concrètes d'amélioration dans ce domaine. Les membres ont témoigné de leur intérêt pour des sujets qui feront l'objet d'études aux prochaines séances : notamment l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, l'usage des technologies d'information et de communication, l'appréhension de la qualité de service tout au long du parcours (intermodalité).

Pascal Mignerey

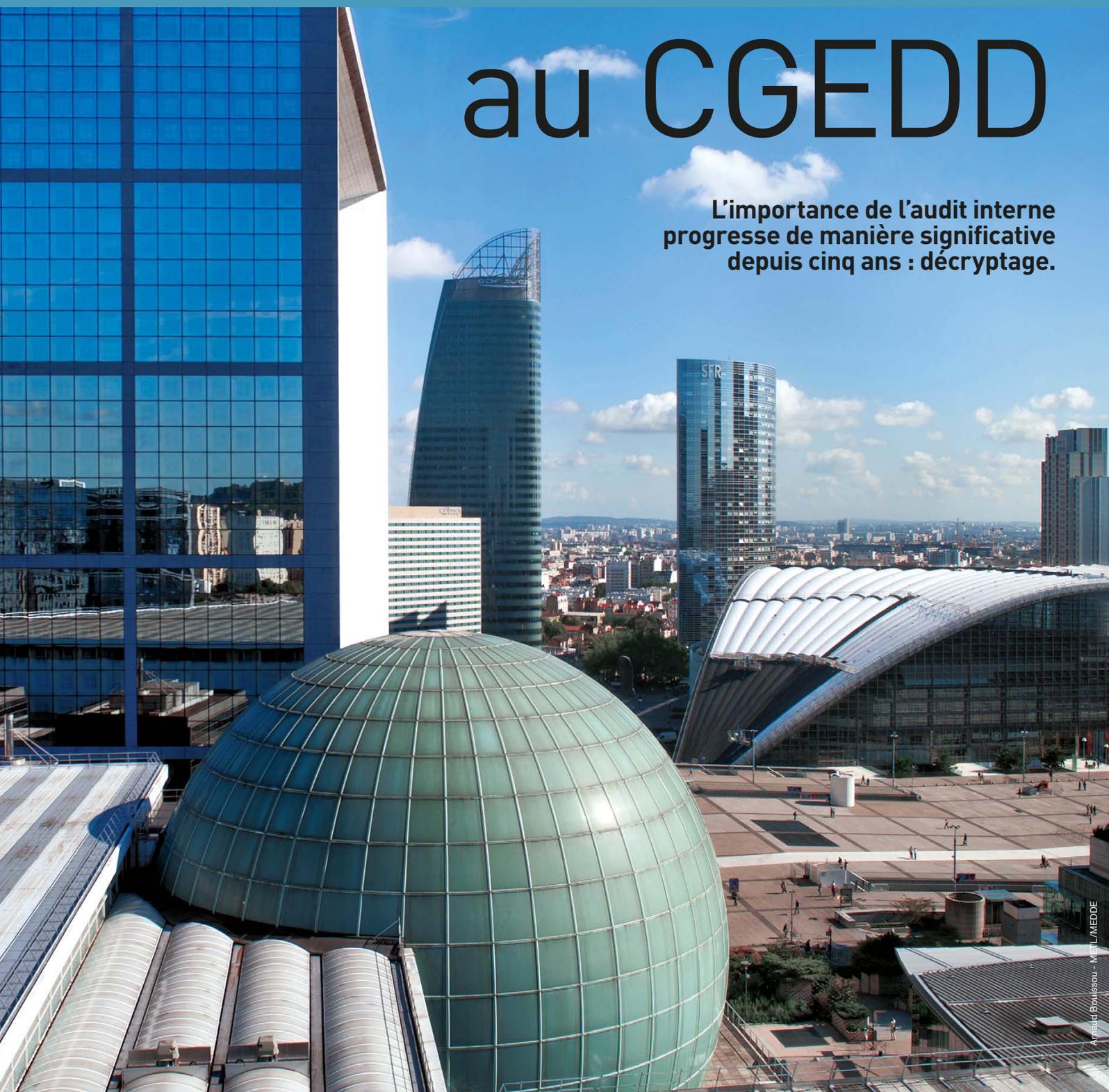
1. Le dossier de presse est téléchargeable sur le site <http://www.qualitetransports.gouv.fr/qui-sommes-nous/espace-presse/les-dossiers-de-presse/>

2. Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes.

Montée en puissance de l'audit

au CGEDD

**L'importance de l'audit interne
progressive de manière significative
depuis cinq ans : décryptage.**



L'audit interne et l'inspection ont-ils des points communs ?

L'inspection et l'audit sont des activités de contrôle qui incombent à des agents de haut niveau n'exerçant pas de fonction opérationnelle. C'est la raison pour laquelle les inspections générales et les conseils généraux sont pré-disposés à l'exercice des fonctions d'auditeur interne. Les règles de déontologie, en particulier l'indépendance et l'objectivité des auditeurs, constituent en outre une exigence commune, quel que soit le type de mission. Les constats et les recommandations ne doivent pas être entachés d'un quelconque défaut d'indépendance ou d'objectivité susceptible de mettre en cause la crédibilité des auditeurs ou inspecteurs et, par conséquent, des productions.

Cet enjeu réel, commun à toutes les missions du CGEDD, a conduit récemment celui-ci à rédiger, outre la charte de l'audit interne qui régit les rapports entre audités et auditeurs, une charte de déontologie commune à toutes les missions, y compris les inspections. Cette charte de déontologie va plus loin que les exigences posées par les normes d'audit, par exemple en formalisant une déclaration individuelle d'intérêt.

Qu'est-ce que l'audit interne ?

« L'audit interne est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure ainsi que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces. » (Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration / définition identique à celle émanant de l'IIA, The Institute of Internal Auditors).

Il s'agit précisément de limiter les risques de non-atteinte des objectifs, de toute nature, et de formuler des recommandations généralement suivies d'un plan d'action proposé par l'entité auditée.

Quelles sont les singularités de l'audit par rapport aux autres missions du CGEDD ?

Il s'agit d'une activité normée

Les particularités résultent du fait qu'il s'agit d'une activité normée au plan mondial, contrairement aux autres



Réunion du comité d'harmonisation de l'audit interne à Bercy le 23 avril 2013.

missions qui ne le sont pas (inspection, expertises, conseils, enquêtes administratives, etc.). Les exigences posées par ces normes relèvent selon le cas d'obligations ou de simples recommandations.

Professionalisme, méthodologie et évaluation externe

Les principales exigences concernent de manière très synthétique :

- le professionnalisme des auditeurs, qui doivent avoir suivi une ou plusieurs formations appropriées ;
- l'utilisation d'une méthodologie ad hoc spécifique ;
- et l'évaluation externe périodique de l'audit interne, quant au respect effectif des exigences édictées par les normes.

Quel est l'état des lieux ?

Le comité de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 a prévu de mettre en place des structures formelles d'audit interne au sein des départements ministériels et de développer l'audit et le contrôle internes au sein de l'Administration.

Cette décision a donné lieu à un décret en date du 28 juin 2011 précisé par circulaire du Premier ministre du 30 juin 2011. Chacun des ministères a dû structurer sa politique d'audit interne autour de deux nouvelles instances : un comité ministériel présidé par le ministre et une mission ministérielle d'audit interne. Pour le METL et le MEDDE, ces deux instances ont été créées le 6 janvier 2012 par arrêté de la ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. Le comité ministériel est présidé par les ministres dont la suppléance peut être assurée par le vice-président du CGEDD, et la mission ministérielle, logée au sein de la section Personnels et services du CGEDD, est animée par Hervé Toro.

Le comité ministériel :

- définit la politique d'audit du ministère ;
- s'assure de la qualité du dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques mis en œuvre au sein du ministère et de ses opérateurs ;
- approuve le programme des audits ministériels ;
- assure le suivi des actions décidées à l'issue de ces audits.



(De g. à d.) Christine Delcourt, CGEDD ; Michel Saillard, CGEDD ; Manel Benzerafa Alilat, Paris-X ; Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes.



Bernard Stuard - METL/MEDDE

La mission ministérielle :

- prépare le programme d'audit interne et le soumet au comité ;
- organise et réalise ou fait réaliser les audits internes dans le périmètre du ministère ;
- s'assure du professionnalisme des auditeurs ;
- veille à la diffusion des bonnes pratiques au sein des opérateurs.

La part prépondérante de l'audit dans la programmation 2013

La part relative de l'audit au sein du CGEDD progresse de manière très importante depuis cinq à six ans. Elle représentait moins de 10 % du programme annuel en 2006, alors que dans la programmation 2013 elle représente une part prépondérante de 35 % (30 % pour les conseils et expertises, 20 % pour l'inspection et 15 % pour l'évaluation).

Les raisons de cette évolution

Cette évolution résulte de trois facteurs principaux :

→ depuis 2006, la montée en puissance de l'audit interne a été facilitée par les exigences posées par la LOLF, par l'implication du collège Gestion administrative, financière, régularité, en particulier de son coordonnateur Jean-Claude Diquet, et par le rôle dévolu à la Cour des comptes en tant que certificateur des comptes de l'État. Le champ des audits internes au sens strict était alors limité au seul périmètre des risques financiers et comptables.

Cependant, la matérialisation d'une cartographie des risques comptables et financiers par le secrétariat général, d'une part, et la signature d'un protocole en 2010 entre la Cour des comptes et le vice-président du CGEDD, d'autre part, ont permis d'accélérer cette évolution ;

→ parallèlement au guide spécialisé du CGEDD relatif aux audits comptables, des guides spécialisés spécifiques à certains risques métiers ont été progressivement rédigés et mis en œuvre. Il s'agit des guides :

- de l'audit de programme ;
- de l'audit des organismes sous la tutelle ou le contrôle du ministère ;
- de l'audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques ;



NICOLAS NEIERTZ

est sous-directeur du Budget et des Contrôles au service des Affaires financières (SAF) - secrétariat général du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE).

Comment avez-vous vécu l'audit relatif au patrimoine routier non concédé réalisé en 2012 ?

L'audit sur le patrimoine routier non concédé, réalisé en partenariat avec la mission nationale d'audit a été particulièrement important pour le SAF et pour le MEDDE, puisque cet audit portait sur un domaine qui constitue une part prépondérante des actifs de l'État. En 2006, la valorisation de ce patrimoine avait fait l'objet d'une réserve de la Cour des comptes dans son rapport de certification. Il était donc essentiel d'apprécier la façon dont chacun des acteurs de la chaîne met en œuvre les procédures rénovées et sécurisées destinées à lever cette réserve. Dans cette chaîne, le SAF a en charge la documentation de ces procédures et leur diffusion auprès des services. L'audit a permis d'avoir un retour très concret sur la qualité de ces documents et leur compréhension par les services routiers, premiers acteurs de la qualité des comptes. Les améliorations nécessaires pourront ainsi y être apportées.

Quels bénéfices tirez-vous en général des audits réalisés par le CGEDD et sont-ils en lien avec votre propre analyse des risques ?

Les audits réalisés par le CGEDD sont l'occasion de contacts particulièrement enrichissants entre auditeur et audité : ils permettent une nécessaire interrogation sur nos pratiques, débouchant sur des remises à plat de processus plus efficaces et novateurs. Certains pensent souvent qu'il s'agit d'une sorte de mise en examen et le redoutent. En fait, c'est un examen objectif d'une situation existante, comme une photographie autorisant qu'on s'y arrête, marquant une pause avec les urgences quotidiennes qui peuvent nous faire perdre de vue l'essentiel.

Plus spécifiquement, les audits du CGEDD, par leur qualité et la diversité des domaines traités, permettent d'identifier des points de fragilité de la chaîne comptable. Ils alimentent ainsi notre analyse des risques comptables et notre plan d'action ministériel.

- de l'audit de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité ;
- de l'audit des parcs nationaux ;
- enfin, une action importante de formation spécifique à l'audit a été initiée depuis plus de deux ans à l'attention des cadres du CGEDD pratiquant des audits métiers, afin de se rapprocher autant que faire se peut des exigences édictées par les normes, y compris par l'animation de séminaires internes de sensibilisation.

Quelles sont les évolutions attendues à court et moyen terme ?

Les évolutions attendues portent principalement sur la méthodologie, le professionnalisme des auditeurs et l'évaluation externe de l'audit interne, dans un premier temps pour le périmètre des audits financiers et comptables.

La méthodologie

Les guides d'audits du CGEDD sont en cours d'actualisation pour :

- d'une part les mettre en adéquation avec le guide

méthodologique relatif au dispositif qualité de mai 2012 s'appliquant à toutes les missions du conseil ;
 → d'autre part les améliorer au regard des risques spécifiques, de la préparation, de la conduite et de l'exécution des missions, de la communication, du suivi des recommandations et du plan d'action éventuel. Des annexes intégrant des modèles faciliteront le travail des auditeurs. Ces mises à jour seront terminées pour le mois de juin 2013. Un nouveau guide relatif à l'audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et anthropiques a été élaboré en juin 2013.

Le professionnalisme des auditeurs

Les normes exigent des auditeurs qualifiés, c'est-à-dire ayant suivi des formations spécifiques à l'audit et aux missions à conduire. Dans certains cas la compétence doit être maintenue.

La vingtaine d'auditeurs du CGEDD pratiquant des audits financiers et comptables ont suivi des formations à l'audit. Parmi eux, 7 sont diplômés (ou en cours de formation diplômante) du Certified Internal Auditor (CIA) ou du master Cour des comptes/université Paris-X Auditeur en organisations publiques. Les autres ont suivi des modules de formation spécifiques animés par l'Institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI) ou par la mission nationale d'audit de la direction générale des Finances publiques (DGFIP).

Ce professionnalisme des auditeurs s'étend depuis deux ans progressivement aux auditeurs réalisant des audits métiers. Des actions de formation de sensibilisation à l'audit sont animées par la section à l'attention des missions d'inspection générale territoriales (MIGT) et des autres sections du CGEDD. Des formations externes, y compris diplômantes, au profit des agents appelés à pratiquer ce type de mission sont également réalisées. L'objectif à long terme est bien de disposer d'auditeurs qualifiés au sens des exigences professionnelles, pour la totalité des agents ayant à réaliser des missions d'audit. L'effort de formation, coordonné avec le secrétariat général du CGEDD sera donc poursuivi afin d'atteindre cet objectif. Il est également hautement probable que l'impact des travaux du comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI), présidé par la ministre chargée de la réforme de l'État, sera très bénéfique, en particulier pour l'amélioration de la pratique des audits métiers.

L'évaluation externe de l'audit interne

L'audit interne doit faire l'objet périodiquement d'une évaluation externe.

L'IFACI a réalisé un audit à blanc de certification des audits internes comptables du CGEDD fin 2012 ; l'audit réel est prévu en 2013.

Le rapport provisoire mentionne de nombreux points forts pour le CGEDD, en particulier :

- la structuration progressive de la démarche ;
- la motivation et l'engagement du management géné-



ANNIE BRESSAC

Directrice de l'audit et du contrôle interne à la Fondation des apprentis d'Auteuil et consultante.

Quelle perception avez-vous de votre rôle au sein du comité ministériel ?

En tant que personnalité extérieure, mon rôle est triple :
 Premièrement, mettre au service du comité et de la mission ministérielle d'audit interne ma connaissance des normes professionnelles de l'audit interne et des référentiels relatifs au contrôle interne et aux comités d'audit.

Deuxièmement, partager une expérience acquise dans des organisations et secteurs différents où j'ai vécu ou accompagné la mise en place de démarches de maîtrise des risques. J'ai aussi apporté une aide à des directions d'audit interne dans l'évaluation et l'amélioration de leur pratique.
 Enfin, je peux porter un regard indépendant sur les démarches entreprises en matière d'audit interne et de contrôle interne ; indépendant car non impliqué dans la conduite des activités relevant du ministère.

Après une année d'existence, que pensez-vous de l'utilité de ce comité ?

Au cours de cette première année, des actions de trois ordres ont été réalisées.

1. L'approbation des documents clés définissant le fonctionnement du comité lui-même et de l'audit interne. Le règlement intérieur du comité et la charte de l'audit interne ont ainsi été approuvés.

2. Le suivi et le soutien de la mission ministérielle d'audit interne. À ce titre, le comité a examiné le bilan des audits 2012 et formulé des recommandations, notamment sur les rapports d'audit. Le comité a approuvé le plan d'audit 2013.

3. Le troisième sujet porte sur le dispositif de contrôle interne mis en œuvre au sein du ministère et de ses opérateurs. Il a été décidé d'établir un état des lieux de la connaissance des risques et du contrôle interne. Les principes méthodologiques et le déroulement de cette étape essentielle ont été définis. Les échanges, au sein du comité, ont permis une première clarification des concepts de contrôle interne et des liens avec les dispositifs ou démarches existant au sein du ministère. Ainsi cette première année a-t-elle permis au comité de poser un socle de fonctionnement pour lui-même et pour l'audit interne, et de définir le champ et l'approche la plus adaptée pour assurer la qualité du dispositif de maîtrise des risques.

ral et des équipes chargées de l'animation des activités d'audit interne ;

→ la coordination d'audit (Cour des comptes, mission nationale d'audit/MNA, service des Affaires financières SAF/SG) ;

→ la mise en place de référentiels ;

→ l'effort de formation.

Seules trois non-conformités importantes sont à corriger avant de pouvoir obtenir la certification externe visée fin 2013 :

→ le comité d'audit doit disposer des éléments qui lui permettraient de se positionner par rapport à la notion d'acceptation de risque ;

→ la gouvernance de l'audit interne doit être améliorée ;

→ la programmation doit être fondée sur une analyse des risques.

Le conseil général met tout en œuvre pour réduire ces trois écarts d'ici la fin de l'année 2013.

Interview d'Hervé Toro



AMÉNAGEMENT

Mieux répondre aux défis littoraux

Laurent Mignaux/METL/MEDDE

Plus de vingt-cinq ans après l'adoption de la loi Littoral, la mise en œuvre des dispositions particulières relevant du Code de l'urbanisme rencontre toujours de nombreuses difficultés d'application, tant par les collectivités en charge de les traduire dans leurs documents d'urbanisme et dans l'instruction des actes individuels que par les services de l'État en charge de veiller à la compatibilité de ces documents et actes avec la loi.

L'importance de la jurisprudence consacrée encore aujourd'hui à la loi Littoral témoigne des nombreuses difficultés d'application rencontrées. Aussi la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) a-t-elle souhaité connaître la manière dont les services de l'État veillent à l'application de ces dispositions grâce à un audit thématique conduit par le CGEDD. Comme la mission s'est efforcée de le démontrer, ces difficultés d'application trouvent leur origine tout autant

dans l'esprit de la loi Littoral que dans une appropriation différenciée de la doctrine administrative. D'autres motifs y contribuent également : l'absence d'une vision stratégique partagée du devenir du littoral, l'insuffisance de pilotage des services sur cette politique d'aménagement spécifique, la prédominance des politiques sectorielles, la faible traduction de ces dispositions particulières dans les documents de planification. C'est à partir de ces constats que la mission a structuré ses recomman-

EN CHIFFRES

5 500

C'est le nombre de kilomètres de côtes que représente le littoral français.

2^e

La France possède le 2^e domaine maritime mondial après les États-Unis.

LE LITTORAL FRANÇAIS EN DATES

1975

date de la création du Conservatoire du littoral, qui assure au 1^{er} septembre 2012 la protection de 152 000 hectares.

3 janvier 1986

vote de la loi « relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », communément appelée loi Littoral. L'objectif de ce dispositif est de protéger les espaces terrestres et de réglementer les constructions ainsi que l'accès aux côtes.

18 janvier 2013

installation du conseil national de la Mer et des Littoraux (CNML), inscrite dans la feuille de route pour la transition écologique. Le CNML a un rôle de proposition auprès du gouvernement. Il définit les objectifs et actions nécessaires selon lui pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la mer et des littoraux, dans une perspective de gestion intégrée des zones côtières.

dations à la DHUP sous la forme d'un plan d'action qui s'articule autour de trois grands axes :

- replacer la planification territoriale au cœur de la politique d'aménagement équilibré du littoral et au niveau de l'intercommunalité (association vigilante des services lors de la révision des SCoT littoraux, actualisation des documents de référence de l'État sur la base d'une doctrine administrative réactualisée) ;
- assurer la sécurisation juridique de l'application des dispositions particulières au littoral en engageant une analyse systématique de compatibilité des plans locaux d'urbanisme sur la base d'une circulaire en précisant la méthode et les leviers d'action ;
- organiser le pilotage de ce plan d'action et l'animation des services de l'État en charge de son application en identifiant un chef de projet et un réseau dédié.

La mission propose d'y intégrer

un quatrième axe, même si son contenu comme son échéance en font un axe à part :

- redonner une lisibilité d'ensemble à la politique d'aménagement du littoral en mettant en perspective les dispositions particulières au littoral du Code de l'urbanisme avec la future stratégie nationale de la mer et du littoral (SNML).

Pour débattre de ce plan d'action, la DHUP a organisé le 28 mars dernier à l'Arche un séminaire de restitution de l'audit qui a rassemblé plus de soixante personnes. À partir des constats et recommandations de la mission, des représentants des DDTM, de DREAL, de CETE, mais aussi d'autres directions de l'administration centrale concernées ont ainsi pu échanger avec les auditeurs. En clôture, la DHUP a présenté le plan d'action qu'elle compte mettre en œuvre pour mobiliser les services de l'Etat sur cet enjeu d'aménagement équilibré du littoral.

Annick Helias



Tous les rapports communicables du CGEDD sur : www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

► MODERNISATION DES RAPPORTS ENTRE LES BAILLEURS ET LES LOCATAIRES

Rapport n° 008758-01 – févr. 2013
Patrick LAPORTE, Isabelle MASSIN, CGEDD

La mission a procédé aux consultations des organisations de locataires et d'usagers, de bailleurs et d'intermédiaires et d'insertion par le logement. Deux considérations l'ont guidée dans ses propositions : la recherche de l'effectivité des mises en œuvre de la loi et le maintien de l'offre locative. La mission propose un encadrement des loyers par les futurs observatoires des loyers mais elle maintient la fixation du loyer par la relation contractuelle. Seul le conventionnement pourra mobiliser le parc privé pour loger des ménages aux faibles ressources. Des mesures pour favoriser le logement des jeunes et le renforcement des Commissions départementales de conciliation sont proposées. Enfin, une solution doit être trouvée aux locataires victimes d'un accident de la vie portant leur taux d'effort à un niveau déraisonnable.

► MISE EN ŒUVRE DE L'ANNEXE XIV DE REACH

Rapport n° 007841-01 – févr. 2013
Bruno LEBENTAL, François DU FOU DE Kerdaniel, CGEDD, Serge Catoire, Rémi Guillet, CGEIT

Le rapport étudie les mesures à mettre en œuvre pour faciliter l'adaptation des entreprises au nouveau contexte européen de l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, et les restrictions applicables à ces substances. La procédure d'autorisation prévue par le titre VII impacte tous les secteurs industriels. La complexité de la réglementation et la difficulté pour une entreprise de comprendre les modalités d'un usage maîtrisé sont susceptibles de conduire à des déplacements de la production, de la pollution et des risques hors de l'UE. La connaissance des entreprises et la bonne diffusion de l'information sont des facteurs clés pour réduire ces perspectives. L'amélioration du

suivi des matières préoccupantes au sein de l'UE s'accompagne d'une lutte contre le dumping écologique et les importations déloyales.

► LE PROJET DE CANAL SEINE-NORD-EUROPE

Rapport n° 008531-01 – févr. 2013
Michel MASSONI, Yves MORIN, Daniel FEDOU, CGEDD, Vincent Lidsky, Nathanaël MASON-Schuler, Sylvain DURAND, IGF

Le projet de canal Seine-Nord-Europe (SNE) est un projet de contrat de partenariat (CP) portant sur le financement, la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien, la maintenance et la régénération d'un canal de 106 km assurant une liaison à grand gabarit et favorisant le report modal vers la voie d'eau. Le rapport étudie la faisabilité globale du projet dans le cadre de la procédure d'attribution du CP. La signature du contrat, prévue fin 2012, a été repoussée, mais le projet SNE a continué à s'appuyer sur un scénario macroéconomique d'avant-crise. Les constatations de la mission soulignent l'ampleur des incertitudes sur les coûts et sur les recettes et des risques financiers qui seraient supportés par le budget de l'État. Aussi, une nouvelle mission est en cours, avec pour objectif la reconfiguration technique du projet.

► LES ÉNERGIES MARINES RENOUVELABLES

Rapport n° 008693-01 – mars 2013
Henri BOYE, Jean-Michel NATAF, CGEDD, Philippe SERGENT, Emmanuel CAQUOT, Loïc DE LA COCHETIERE, Pascal CLEMENT, CGEIT

Le rapport étudie les perspectives de développement des énergies marines renouvelables (EMR) les plus matures et des filières industrielles correspondantes. Il dresse l'inventaire des technologies de production d'énergie provenant de la mer et examine l'organisation de la recherche-développement sur les EMR, les enjeux industriels et économiques, les précautions à prendre pour préserver l'environnement marin, le contexte

juridique et le potentiel de création d'emplois. Il propose un échéancier et un plan d'action adaptés à la mise en valeur du potentiel énergétique marin, et le développement d'une filière industrielle nationale. Les recommandations portent sur la mise en cohérence et la coordination des compétences des acteurs scientifiques, industriels et publics dans un cadre simplifié.

► LE FACTEUR 4 EN FRANCE : LA DIVISION PAR 4 DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE À L'HORIZON 2050

Rapport n° 008378-01 – mars 2013
Dominique SCHWARTZ, Bernard PERRET, André-Jean GUERIN, Jean-René BRUNETIERE, Sylvie ALEXANDRE, Marc D'AUBREBY, Georges DEBIESE, CGEDD

Par la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, la France s'est donné des objectifs tendant à diviser par 4 les émissions de GES entre 1990 et 2050, dénommés « facteur 4 ». Le rapport, après avoir explicité la méthodologie utilisée, les engagements et le système d'observation, détaille par secteur (transports, industrie, agriculture, utilisation des terres et forêt, bâtiment) l'état des lieux, les problématiques et les travaux prospectifs, et fait une trentaine de recommandations. Sont également abordées des questions intersectorielles comme la biomasse et le CO₂, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'énergie 2.0 et les évolutions des comportements. In fine, tous secteurs confondus, l'ensemble des exercices prospectifs débouche sur une réduction des émissions d'un facteur 2 ou 2,5.

► ÉLABORATION DES PPRI DU RHÔNE (BOUCHES-DU-RHÔNE)

Rapport n° 008677-01 – mars 2013
Gilles LEBLANC, Gilles PIPIEN, CGEDD

Sollicités au sujet de l'élaboration des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) des communes

riveraines du Rhône, les rapporteurs ont rencontré les élus concernés et de nombreux acteurs locaux. Selon eux, il est difficile de progresser en matière de prévention sans accélérer la réalisation des opérations de protection des populations sur les territoires du delta. Il faut prendre les dispositions pour accélérer la réalisation des opérations de protection et de ressuyage du plan Rhône, traiter plusieurs points où les risques pour les personnes sont avérés et reprendre l'élaboration des PPRI de chacune des communes concernées. La mise en œuvre des recommandations devrait faciliter l'émergence d'une stratégie partagée des risques, attendue par les territoires exposés.

► LES LIENS ENTRE SANTÉ ET BIODIVERSITÉ

Rapport n° 008095-01 – avril 2013
Patrick LAVARDE, Éric FOUQUET, Philippe MALER, CGEDD

Le Plan national santé environnement (PNSE) 3 est une occasion pour renforcer la coordination interministérielle pour concevoir et conduire des actions visant la prise en compte des composantes des maladies infectieuses émergentes, le bien-être humain, les relations entre altération des milieux et pathologies, et les effets sur les écosystèmes des pratiques de lutte contre les maladies. Des initiatives des organismes de recherche devraient trouver un relais dans la programmation de l'Agence nationale de la recherche et de la Fondation de recherche pour la biodiversité. Dans le cadre du PNSE 3, un soutien à l'expertise et à la mise en réseau des agences de veille sanitaire et environnementale serait opportun. Les recommandations présentées par la mission devraient être prises en compte dans le cadre de la préparation du PNSE 3.

► POUR EN SAVOIR PLUS

Bureau des rapports et de la documentation
Courriel : thomas.vratnik@developpement-durable.gouv.fr

MATINÉES

La ville diffuse peut-elle être durable ?

« La ville diffuse peut-elle durable ? », tel était le thème de la 8^e Matinée du CGEDD, qui s'est déroulée à Paris le jeudi 11 avril 2013 à la Grande Arche de la Défense.

Cette question, un brin provocatrice, ouvre un vaste champ de réflexion. « Est-ce lui faire trop d'honneur, à elle qui est honnie par tous les bien-pensants de la ville durable ? », interroge Alain Lecomte, président de la 3^e section du CGEDD, lors de l'ouverture de la Matinée. En effet, la ville diffuse existe et continuera à exister, voire à se développer faute de mécanismes suffisants pour la freiner.

La ville diffuse n'est pas une catastrophe écologique et sociale

Pour Francis Beaucire, géographe et président du groupe Mobilité dans les régions urbaines du Predit (Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres), l'étalement urbain constitue un terme réducteur car il renvoie à une grande diversité. En trente ans, les couronnes périurbaines et les communes multipolarisées ont gagné 4,5 millions d'habitants, alors que les agglomérations et ban-

Alain Lecomte (à g.), président de la section Aménagement durable des territoires, et Ariella Masbouni (2^e à g.) ont animé la rencontre.

lieues en ont gagné 5,5 millions. 500 000 emplois s'y sont installés, contre deux millions dans les villes. Par conséquent, le bilan n'est pas aussi catastrophique que cela. Toutefois, il est essentiel de préserver les paysages, ainsi que les entités de production agricole. Enfin, la planification doit maintenir les continuités biologiques sur lesquelles repose la pérennité de la diversité biologique.

Offrir un horizon à la ville diffuse

Paola Viganò, architecte urbaniste et grand prix de l'Urbanisme 2013, associée à Bernardo Secchi, affirme que la ville diffuse s'enracine dans la construction de territoires sur une très longue durée. L'agence Studio, qu'elle codirige, a mené de nombreuses recherches et projets sur des territoires tels le Grand Paris, la Vénétie, la Flandre et la région bruxelloise par exemple. Penser ces territoires par la gestion de l'eau, comme en Vénétie, amène à réutiliser des lieux concernés par l'excavation de gravier pour faire des bassins de rétention des eaux en prévention de crues. Les lieux ainsi transformés deviennent des espaces publics. Il suffit de créer un parcours, de travailler sur ces bassins, et ces derniers

deviennent des points de référence. De plus, on observe un très fort attachement des populations modestes périphériques à leur lieu de vie. La nécessité de construire des projets sur les villes diffuses ne fait aucun doute, empruntant à la ville compacte des concepts comme ceux des microcentralités et des continuités. Les deux types de ville s'hybrident et s'enrichissent mutuellement.

Une gouvernance adaptée

Pour Daniel Delaveau, président de Rennes Métropole, maire de Rennes et président de l'assemblée des structures intercommunales, la préservation des paysages, des entités agricoles et des continuités biologiques est essentielle mais doit servir la dimension sociale dans son ensemble car nous sommes aujourd'hui tous urbains par nos modes de vie. La question est de savoir qui élabore les projets et qui décide à ces échelles territoriales. Cela soulève donc la question de la gouvernance. Et la priorité est de savoir comment gérer la croissance démographique. Dans l'agglomération rennaise, le rythme de croissance est désormais plus fort en première couronne et dans le noyau urbain. Les politiques urbaines ont joué un rôle dans ce changement. Ainsi, le programme local de l'habitat n'y est pas pour rien dans cette évolution, y compris au cœur de la ville centre. Il est nécessaire que nos institutions et nos outils de gouvernance soient à la bonne échelle pour mieux prendre en compte les différentes situations. Il s'agit d'ailleurs de l'un des axes très positifs dans le projet de loi sur la décentralisation.

Ariella Masbouni
Inspectrice générale du développement durable, conceptrice et animatrice des Matinées

