



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉCHOS CGEDD

NUMÉRO 92 | JUILLET 2020

DOSSIER

LES ACTIVITÉS D'AUDIT DU CGEDD

P.3 | ACTUALITÉ
LA TRANSITION
ÉNERGÉTIQUE DANS
LES TERRITOIRES

P.12 | REGARD SUR...
LES INSTALLATIONS
EN MER

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr





DANIEL BURSAUX
vice-président du CGEDD

Daniel Bursaux, ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts, ancien élève de Polytechnique et titulaire d'un *master of science* du MIT a été nommé, le 1^{er} juillet 2020, vice-président du conseil général de l'Environnement et du Développement durable. Il remplace Anne-Marie Levrault qui a fait valoir ses droits à la retraite.

SOMMAIRE

3 Actualités

Séminaire : Les territoires et la transition énergétique

5 Dossier

Les activités d'audit
du CGEDD

10 Perspective

Accessibilité aux transports publics : des améliorations nécessaires

11 Les rapports

Présentation des principaux rapports du CGEDD

12 Regard sur...

Installations en mer : une économie bleue ?

Je rejoins aujourd'hui le CGEDD, institution vénérable et riche de plus de 200 ans d'existence. Ses travaux font référence auprès des responsables politiques et du grand public. Sa pluridisciplinarité, la transversalité de son action et la grande expérience de ses membres permettent d'assurer les fonctions qui sont les siennes, d'inspection et de conseil du ministère et du Gouvernement et, au-delà, sa fonction d'alerte et d'anticipation de l'évolution des politiques publiques.

Mes précédentes expériences professionnelles de directeur général des services de collectivités départementales et régionales, puis de directeur adjoint en cabinet ministériel, ensuite de directeur général des Infrastructures, des Transports et de la Mer et enfin de directeur général de l'Institut national de l'information géographique et forestière ont enrichi mon point de vue sur les attendus vis-à-vis du CGEDD, l'exigence de qualité et de pertinence de ses travaux sur le court terme mais également dans une vision prospective. J'ai d'ailleurs eu l'occasion à plusieurs reprises d'apprécier la qualité de ses travaux et de mettre en œuvre ses propositions.

La crise sanitaire sans précédent que nous traversons a révélé la vulnérabilité de nos

modèles économiques, notre fragilité face au risque sanitaire et l'exigence de remettre en question nos façons de produire, de consommer, de nous loger, de nous déplacer afin de préserver la planète. Toutes ces thématiques sont bien connues du conseil, qui devra donc apporter sa participation active au chantier de la reconstruction car la Covid-19 aura de très lourds impacts sociaux, institutionnels et économiques. Je sais pouvoir m'appuyer sur la compétence et l'engagement de tous les agents du conseil pour ce faire, dans ce contexte et cette exigence démocratique qui nous obligent.

Ce chemin ardu, ces travaux indispensables, je souhaite les mener en coordination avec tous nos partenaires, qu'ils soient internes ou externes au ministère, afin de créer ou de poursuivre les synergies de travail nécessaires.

En attendant ces prochaines étapes, je vous souhaite une bonne lecture de notre magazine dont le dossier est consacré, ce trimestre, à l'audit du programme 217, programme de pilotage et d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques du ministère de la Transition écologique et de celui de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

CGEDD : qui sommes-nous ?

Le conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) est chargé de **conseiller le Gouvernement et d'inspecter les services** dans les domaines de l'environnement, des transports, du bâtiment et des travaux publics, de la mer, de l'aménagement et du développement durables des territoires, du logement, de l'urbanisme, de la politique de la ville et du changement climatique.



SÉMINAIRE

Les territoires et la transition énergétique



© Arnaud Bouissac - TEREA

La présence d'équipements énergétiques marque profondément l'identité, l'environnement, l'économie et plus généralement l'histoire d'un territoire. Cette problématique se pose aujourd'hui avec une acuité particulière.

Le déploiement de la transition énergétique au cœur des territoires fait régulièrement l'objet de débats houleux. On peut penser par exemple à certains projets d'installation d'éoliennes qui soulèvent d'intenses contestations autour de la question de l'identité paysagère. On peut aussi penser au démantèlement d'une centrale nucléaire qui bouleverse radicalement les structures économiques locales, ou encore aux débats sur l'avenir des anciens territoires charbonniers et sur la patrimonialisation d'une mémoire industrielle.

Ce dernier exemple nous rappelle que les problématiques complexes qui relient territoires et énergies ne sont pas nouvelles. Rappelons les effets considérables de transformation et de structuration des territoires qu'ont pu avoir l'exploitation massive du charbon à partir du XIX^e siècle mais aussi la multiplication des installations hydro-électriques, des réseaux urbains de chaleur... Comment l'économie d'un territoire s'adapte-t-elle à l'arrivée de nouvelles sources d'énergie, puis à leur éventuel abandon? Qui sont les acteurs qui s'engagent dans les projets et quels sont les conflits qu'ils

peuvent soulever? Comment la gouvernance locale et les politiques publiques se reconfigurent-elles? C'est dans la perspective d'éclairer les enjeux contemporains, mais aussi d'analyser comment les sociétés ont posé et résolu ces questions par le passé, qu'a été lancé en 2019 le séminaire TEREN (Territoires et énergies). Il s'agit d'identifier des chemins possibles pour accompagner une transition énergétique aujourd'hui plus que nécessaire. Le principe retenu consiste à croiser des interventions de chercheurs (géographes, historiens, sociologues) et de praticiens publics et privés.

Il est organisé par le comité d'histoire ministériel, dont le secrétaire général est le président de section ressources humaines et moyens du CGEDD, avec l'unité mixte de recherche SIRICE (Sorbonne, CNRS) et le comité d'histoire de l'électricité et de l'énergie, sur la base d'une séance par trimestre. La supervision >>>



© Arnaud Bouissou - TERRA

► scientifique est ainsi assurée par Alain Beltran, directeur de recherche au CNRS, et Jean-Pierre Williot, professeur d'histoire contemporaine à Sorbonne Université.

Parc éolien de Port-Saint-Louis-du-Rhône.

IMPACTS PAYSAGERS

La première séance a porté sur « Les paysages énergétiques en questions » et a fait intervenir Yann Richard (géographe, Sorbonne Université), qui a proposé un aperçu de la manière dont, depuis une quinzaine d'années, la recherche en géographie s'est emparée de la question des relations entre paysages et énergies. Auréline Doreau (École nationale supérieure de paysage – ENSP –, Versailles) a présenté les travaux de la chaire Paysages et Énergies de l'ENSP, qui développe nombre de recherches-actions sur ce thème et participe à l'évolution de la formation des jeunes paysagistes. Gilles de Beaulieu (bureau des paysages, DGALN) a quant à lui présenté l'intervention de l'État autour d'un certain nombre de conflits concernant les impacts paysagers de projets d'éoliennes, les politiques publiques existantes et les perspectives d'évolution.

« Gouverner l'énergie : concessions et territoires » était le thème de la deuxième séance. Après une présentation de Christophe Bouneau (historien, Université Bordeaux Montaigne) sur l'histoire de la conces-



Chantier de pose de panneaux photovoltaïques sur le toit d'une maison individuelle.

© Arnaud Bouissou - TERRA

sion comme instrument de gestion locale de l'énergie et sa progressive prise en main par les élus locaux, le débat s'est poursuivi par une intervention de Marie-Hélène Pachen-Lefèvre (avocate) sur l'actualité de cet outil et ses difficultés juridiques, notamment face à l'entrée des énergies renouvelables. Sylvain Chapon (Engie) a quant à lui remis ce dispositif en perspective autour de l'engagement du groupe Engie dans des partenariats public-privé à l'international dans le champ des énergies. Ouvertes au public et suivies jusqu'à présent par une trentaine de participants (étudiants, chercheurs, professionnels), ces séances de

croisement entre recherche et action, entre passé et présent, ont montré leur richesse et leur capacité à stimuler la réflexion. Ce séminaire se prolongera jusqu'en 2022 autour d'une grande diversité de thèmes comme « Énergies, territoires et mobilités », la « géopolitique du gaz », la « smart city », ou encore « L'Union européenne et les nouveaux territoires de l'énergie ». Un ouvrage académique de synthèse sera publié à l'horizon 2023.

Samuel Ripoll,
chargé de mission
études-recherches,
CGEDD

LES ACTIVITÉS D'AUDIT DU CGEDD



La fonction d'audit interne au sein du CGEDD a connu depuis cinq ans un fort mouvement de professionnalisation. Le CGEDD est aujourd'hui en France le seul corps d'inspection et de contrôle du niveau ministériel à être certifié pour toutes ses activités d'audit, aux normes internationales de l'Institut des auditeurs internes (IIA). La certification du CGEDD par l'Institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI) a été renouvelée en octobre 2019. Ainsi, la section audits, inspections et vie des services (AIVS) du conseil a-t-elle pu adapter ses méthodologies et diversifier ses approches.

Audit interne : Le cadre général

Le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011, relatif à l'audit interne dans l'administration, prévoit que le comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE) élabore le cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'État (CRAIE).

L'audit interne est exercé dans différents environnements juridiques et culturels, au bénéfice d'organisations publiques ou privées dont l'objet, la taille, la complexité et la structure sont divers.

Il peut être exercé par des professionnels de l'audit, internes ou externes à l'organisation. Comme ces différences peuvent influencer la pratique de l'audit interne dans chaque environnement, il est essentiel de se conformer aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'IIA afin que les auditeurs internes et la fonction d'audit interne s'acquittent de leurs responsabilités vis-à-vis des organisations avec rigueur et professionnalisme.

Les lignes directrices élaborées par des instances professionnelles de l'audit interne comme l'IIA constituent ce qu'il est convenu d'appeler du « droit souple » (*soft law*). Celui-ci se différencie de la pyramide traditionnelle des normes d'origine étatique (loi, décret, arrêté...), que l'on peut qualifier *a contrario* de « droit dur ».

Pour que l'administration puisse bénéficier des meilleures pratiques en ce domaine, la France a fait le choix de transposer et d'adapter aux spécificités de l'État les lignes directrices applicables à l'audit, qui sont définies au niveau international par des instances professionnelles privées. Une adaptation normative a été déléguée au comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE) auquel le CGEDD participe activement.

Le CHAIE a ainsi défini le cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE) en pleine compatibilité avec le cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne (CRIPP).

CODE DE DÉONTOLOGIE

La définition de l'audit interne est contenue dans l'article 1^{er} du décret du 28 juin 2011, qui le décrit comme « 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. »

C'est cette définition qui a sous-tendu le code de déontologie et les normes de qualification et de fonctionnement élaborés par le CHAIE, qui s'imposent aujourd'hui à l'ensemble des corps d'inspection et de contrôle.

Le code de déontologie du CGEDD englobe, pour ce qui concerne l'audit interne, les règles de déontologie du CRAIE. Il énonce et précise les principes et règles de conduite qui s'imposent aux personnes et entités réalisant des activités d'audit interne : intégrité, objectivité, confidentialité, compétence.

L'audit d'assurance du programme 217, inscrit au programme d'activités du CGEDD sur décision du comité ministériel d'audit interne (CMAI), s'est déroulé dans ce cadre général.



« 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. »

Décret du 28 juin 2011, article 1^{er}

Qu'est-ce qu'un audit de programme ?

Un audit de programme a pour objet d'évaluer, en dehors de toute appréciation sur l'opportunité des choix politiques effectués par les ministres, la qualité des programmes et de leur traduction dans les projets annuels de performance (PAP), joints aux lois de finances, ainsi que dans les rapports annuels de performance (RAP), joints aux lois de règlement.



EMMANUEL RÉBEILLÉ-BORGELLA, président de la section « Audits, inspections et vie des services » (AIVS) du CGEDD

« Moins juger, plus analyser »

En quoi l'activité de la section AIVS a-t-elle évolué ?

La section AIVS ne pilote pas seulement des audits. Pour le compte du CGEDD, elle effectuait traditionnellement des inspections de services. Elle a développé une autre forme d'évaluation, au bénéfice des directeurs des services déconcentrés du pôle ministériel, les écoutes externes. Outil d'aide au management, celles-ci recensent les points de vue des parties prenantes (élus, associations, acteurs économiques, préfets), sur l'efficacité de ces services. Le modèle des inspections a ainsi été reconsidéré.

Pourquoi cette nouvelle approche ?

Dans l'administration comme ailleurs, les relations professionnelles ont évolué, or les inspections ne procédaient pas assez par discussions sur les objectifs recherchés et les résultats attendus. Nous avons redéfini leurs objectifs. Elles concerneront, d'une part, les situations de dysfonctionnement ou de crise, et d'autre part la vérification de la façon dont les réglementations, les instructions, sont comprises et appliquées. L'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques par une entité et de son organisation ne se fera donc plus par des inspections. Les interventions du CGEDD relatives à l'activité des services seront davantage effectuées par des audits, avec une méthodologie adaptée.

La procédure d'audit est-elle adaptée à toutes les situations ?

Les ministres peuvent demander au conseil d'analyser, ex post ou in itinere, l'état d'une politique ou l'articulation entre plusieurs politiques, sans qu'il soit nécessaire de recourir aux processus très normés de l'audit. En outre, les évaluations qui portent sur l'ensemble du territoire peuvent difficilement être faites par un audit : trop d'interlocuteurs et de données à prendre en compte, qui ne justifient pas tous de passer par les formalités et les vérifications qu'implique un audit. Les missions classiques d'évaluation par le CGEDD (ou interministérielles) subsisteront donc, de même que les écoutes externes, très appréciées des chefs de service du pôle ministériel.

L'audit du programme 217

Outil de pilotage et d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques du ministère de la Transition écologique, le programme 217 est mis en œuvre aussi bien en administration centrale qu'au sein des services déconcentrés.

Les politiques publiques conduites par l'État sont, en vertu des dispositions de la loi organique modifiée du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (dite LOLF), présentées et financées à travers des programmes qui définissent les résultats à atteindre et organisent la mesure de la performance. Au sein des « missions » qui forment l'unité de vote du Parlement, les programmes constituent le second degré de regroupement des crédits prévu par l'article 7 de la LOLF. Le programme est l'unité d'exécution du budget à laquelle s'applique le principe de spécialité déterminant le niveau limitatif des crédits.

La qualité du dispositif repose sur la pertinence de la conception, de la mise en œuvre et du contrôle de la réalisation de chaque programme.

Le programme 217 est le programme de pilotage et d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques du ministère de la Transition écologique (MTE) et de celui de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT). La responsable du programme est la secrétaire générale du MTE et du MCTRCT.

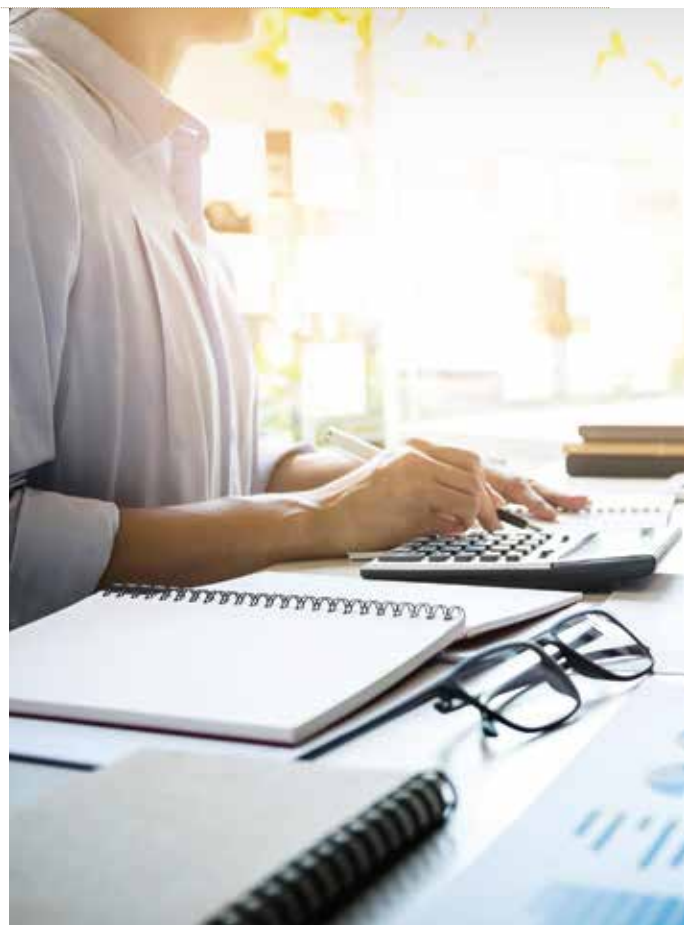
Le programme 217 est mis en œuvre aussi bien en administration centrale qu'au sein des services déconcentrés. Il porte la quasi-intégralité des effectifs et de la masse salariale du MTE et, à compter du PLF 2018, ceux du MCTRCT. Les crédits ouverts pour ce programme en Loi de finance sont de l'ordre de 3 milliards d'euros dont plus de 2.7 milliards d'euros pour les dépenses de personnels.

DES ACTIONS « MIROIRS »

Le programme 217 est un programme de pilotage et d'appui très vaste qui porte à la fois la plupart des fonctions transversales des deux ministères au profit des programmes de politique publique (gestion RH, systèmes d'information, écoles...), des autorités indépendantes, mais aussi, sous forme d'actions dites miroirs, la presque intégralité des effectifs des deux ministères.

Un audit de programme débute invariablement par l'examen du périmètre du programme audité.

Le programme 217 dans son architecture actuelle est en mesure d'opérer en gestion une fongibilité des crédits



entre les actions qui le composent. Ce principe général apparaît conforme à la LOLF en première approche.

Mais par sa conception initiale et sa structuration même, le programme 217 ne porte pas exclusivement les actions relatives aux fonctions de pilotage, d'appui et transverses qu'il exerce en propre. Les actions miroirs que ce programme inclut décrivent de manière indicative, dans son projet annuel de performance (PAP), le volume des effectifs affecté à chaque programme de politique publique de la mission mise en œuvre par le MTE. En mettant en œuvre la fongibilité des crédits entre ces actions miroirs au sein du programme, c'est une fongibilité de fait entre les programmes de la mission MTE qui est structurellement organisée en gestion, fongibilité qui est proscrite par la LOLF du fait du principe de spécialité des crédits (y compris les crédits du titre 2 pour lesquels aucune exception n'est formalisée dans la loi organique).

DIAGNOSTIC DE NON-CONFORMITÉ

Une de ces actions miroirs porte l'ensemble des effectifs et des crédits du titre 2 du MCTRCT. En appliquant cette souplesse de la fongibilité entre les actions d'un programme regroupant tous les ETP, la voie est ainsi ouverte pour effectuer en simple gestion une fongibilité de fait entre deux « missions », qui est contraire à l'unité de vote du Parlement. Cette configuration en actions miroirs a d'autres inconvénients. Elle ne permet que difficilement de disposer d'une information budgétaire complète, incluant le titre 2, dans les programmes et rapports annuels de performance (PAP et RAP) des programmes de politique publique des deux ministères. La mission d'audit a constaté que cette architecture en actions



DYNAMISME ET AMBITION

Enfin, au-delà d'autres constats de portée moindre qui sont spécifiques au programme 217 ainsi que des recommandations correspondantes, il appartient à l'audit de programme de vérifier si le directeur de programme dispose effectivement des leviers d'action nécessaires à la mise en œuvre de son programme. À cet égard, la mission d'audit a analysé le cadre de la gestion de la masse salariale du programme 217 sur huit exercices budgétaires et constaté que cette gestion est aujourd'hui entravée par un faisceau de contraintes externes (de nature statutaire, budgétaire, tenant aux rigidités de gestion des catégories d'emploi, des obligations de contrôle, de mise réserve, par les plafonds d'emploi parfois non financés...) qui ne laisse pratiquement aucune marge de manœuvre au gestionnaire public, en le plaçant souvent en injonction paradoxale. Ces contraintes n'apportent en pratique pas de résultats satisfaisants dans la durée quant à la baisse de la masse salariale corrélativement à celle des effectifs. Cette analyse a conduit les auditeurs à recommander un pilotage du titre 2 par la seule masse salariale, plus exigeant, mais aussi plus performant en termes de résultats et de gestion des ressources humaines.

Hors titre 2, le programme 217 apparaît remarquablement bien géré et en parfaite conformité avec la LOLF.

Du fait des trois constats principaux exposés ci-dessus, les auditeurs n'ont pas été en mesure de délivrer aux ministres une assurance raisonnable quant à la conformité aux dispositions de la LOLF et à la qualité du cadre de performance du programme 217. Ce programme est pourtant aujourd'hui porteur d'un véritable dynamisme et d'une ambition mis en œuvre avec une compétence et une rigueur que ne reflète pas son projet annuel de performance, lequel apparaît en grand décalage avec la réalité du pilotage constaté. Ce constat s'inscrit dans celui, plus global, d'un certain nivellement et d'une uniformisation qui paraît s'être installée de manière plus générale dans le cadre de la LOLF entre une réalité de gestion et une présentation formelle qui ne la reflète pas ou très peu.

Lionel Rimoux

miroirs, qui offre naturellement des facilités de gestion, a été généralisée à de nombreux autres départements ministériels : ce constat pose un diagnostic de non-conformité généralisée à la loi organique pour de nombreux programmes de pilotage et d'appui au sein de l'État et peut susciter sans doute un questionnement quant à l'applicabilité de la LOLF à cet égard.

DÉFINIR UN NOMBRE RÉDUIT D'INDICATEURS

Parmi les nombreux points qui ont fait l'objet d'investigations des auditeurs, le cadre de performance du programme 217 apparaît lui aussi s'inscrire dans un mouvement plus général qui aboutit à limiter l'appréciation de la performance des programmes de pilotage et d'appui. L'adoption d'indicateurs transversaux communs entre tous les ministères est à l'origine de ce constat. Ces indicateurs ont un certain intérêt, mais ils ne sont en réalité que des indicateurs de gestion. Ils ne reflètent en rien les objectifs stratégiques de ce type de programmes, qui sont bien souvent au cœur de la transformation publique : ils ne peuvent pas être considérés comme des indicateurs de performance du niveau stratégique sur lesquels le directeur de programme serait engagé. Ces indicateurs ne sont par ailleurs pas ou très mal corrélés aux objectifs stratégiques du programme tels qu'ils sont décrits. Ce constat pose la question de l'utilité opérationnelle des conférences de performance. Il conduit aussi à envisager l'opportunité de réviser sur le plan national les cadres de performance de ces programmes spécifiques, de façon à définir un nombre réduit d'indicateurs mais qui permettraient de décrire réellement les objectifs très ambitieux qui sont effectivement mis en œuvre en leur sein.

La fongibilité des crédits

Le programme constitue une enveloppe de crédits qui sont fongibles, sous réserve du respect d'un plafond limitatif en ce qui concerne les dépenses de personnel. La fongibilité des crédits ne s'applique que dans les limites du périmètre de chaque programme. Un ministère ne peut donc opérer la fongibilité des crédits entre ses différents programmes, quand bien même ceux-ci seraient regroupés dans une même mission.

HANDICAP

Accessibilité aux transports publics : des améliorations nécessaires



L'ACCESSIBILITÉ EN ÎLE-DE-FRANCE

12 %

de la population francilienne est en situation de handicap vis-à-vis de la mobilité

Les personnes en situation de handicap (tous handicaps) utilisent pour se déplacer :

26 %

le train et RER (cette part est de 38 % pour les personnes sans handicap),

27 %

le métro (37 % pour les personnes sans handicap),

5 %

le tram (3 % pour les personnes sans handicap),

38 %

les bus (21 % pour les personnes sans handicap),

4 %

les transports spécialisés type PAM.

Source : Région Ile-de-France

Une étude récente de l'Autorité de la qualité de service dans les transports (AQST) pointe les retards français en matière d'accessibilité des transports publics pour les personnes handicapées.

L'accessibilité aux transports publics est la possibilité pour tous d'accéder aux réseaux de transports : il peut s'agir des personnes en situation de handicap (PSH) mais aussi de l'accès de tous selon son mode d'entrée sur le réseau.

L'AQST a tenté une comparaison des performances de cette accessibilité en France avec des pays voisins, sur un échantillon stratifié par intensité du trafic de 46 liaisons en France, 23 en Allemagne et 19 en Espagne, en mesurant la valeur de 142 indicateurs.

Les principaux retards français concernent :

- L'interface externe, avec peu d'aménagements sur passages piétons (feu de signalisation, signal sonore), peu d'accès vélos, peu de pistes cyclables d'accès aux TC, peu de sas vélos sur la chaussée aux intersections, peu de haltes taxi, peu d'indicateurs de places libres automobiles, peu de parkings relais;

- L'interface interne, avec peu d'ascenseurs, peu de balises sonores de guidage, peu de connexions wifi en station;
- La vente et le contrôle, avec peu de possibilités d'achats de titres divers/spéciaux auprès du conducteur, peu de « sans barrières » à l'entrée des stations;
- Les véhicules, avec peu d'emplacements dédiés pour les vélos.

Pour les usagers en fauteuil roulant (UFR), l'accessibilité au métro est bien plus mauvaise à Paris qu'à Londres. Toutefois, une accessibilité UFR satisfaisante peut aussi passer par le couple de l'équipement de stations de transports lourds (RER, métro, tram) d'une part, et des bus d'autre part, à condition que le temps de trajet global UFR reste raisonnable. Mais c'est difficilement le cas dans les « zones à l'écart UFR » situées à plus de 10 minutes à l'heure de pointe du matin d'une entrée accessible UFR sur un transport lourd.

L'équipement pour l'accessibilité UFR de certaines stations du réseau lourd dans ces « zones à l'écart UFR » pourrait ainsi constituer une priorité en matière d'équité territoriale, aux côtés de celle des points de correspondance et des stations avec le plus de trafic, où pouvant être traités à coût limité.

Alain Sauvart

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

► RETOUR D'EXPÉRIENCE SUR LA GESTION DE LA SÉCHERESSE 2019 DANS LE DOMAINE DE L'EAU

Rapport n° 012985-01 - février 2020 - Virginie Dumoulin, Louis Hubert, CGEDD

L'année 2019 s'est caractérisée par une situation de sécheresse prolongée affectant une très large partie du territoire national, y compris des zones traditionnellement moins touchées, faisant suite à deux années sans recharge hivernale des nappes. La pluviométrie déficitaire en 2019 s'est de plus accompagnée d'épisodes de canicule en juin et juillet dont les effets ont été particulièrement brutaux et sévères sur les cours d'eau, les milieux naturels et les cultures agricoles. Cette sécheresse, qui s'est poursuivie jusqu'en octobre, a conduit à la mise en œuvre de nombreuses mesures exceptionnelles de limitation ou de suspension des usages de l'eau, selon un dispositif bien encadré juridiquement et bien rodé dans sa mise en œuvre par les services de l'État, reposant sur l'organisation départementale de l'administration, sous l'autorité du préfet de département. Plutôt qu'une refonte globale du système, la mission propose d'en améliorer la mise en œuvre en renforçant le pilotage par sous-bassin-versant (notamment interdépartemental). Elle propose également : de mieux objectiver et anticiper les prises de décision ; de transformer les comités sécheresse en « comités de gestion de l'eau » ; d'améliorer la communication ; de définir à l'échelle nationale des mesures afin d'harmoniser les pratiques ; de réaliser une étude

approfondie d'évaluation de la pertinence des mesures. L'amélioration de la connaissance des volumes prélevés, à pas de temps mensuel, par les agriculteurs comme par les particuliers et les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), est un préalable. C'est à ce prix que le dispositif pourra apporter sa plus-value. On peut enfin s'interroger sur les limites d'un dispositif de gestion de crise prévu en principe pour être mobilisé une année sur cinq et mis en œuvre pratiquement chaque année. Des réponses relevant de la gestion structurelle quantitative de l'eau, sortant du cadre de cette mission, doivent être privilégiées.

► ÉVALUATION DES GISEMENTS ET DES MODES DE PRODUCTION DE LA BIOMASSE POUR LA PRODUCTION ÉLECTRIQUE DANS LES ZONES NON INTERCONNECTÉES

Rapport n° 012218-P - janvier 2020 - Jean-Jacques Becker, Florence Tordjman, CGEDD ; Jean Cueugniet, CGE ; François Colas, Michel Vallance, CGAER

La mission relative à la production d'électricité à partir de la biomasse dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain (ZNI) a porté sur le territoire des cinq DOM de Guyane, Martinique, Guadeloupe, Mayotte et La Réunion. Elle a analysé les coûts et les gisements de biomasse à court/ moyen terme pour une production d'électricité en base, sans chercher à déterminer la part de la biomasse dans les programmations pluriannuelles

de l'énergie (PPE). La situation de la Guyane, du fait de l'abondance de ses ressources en biomasse d'origine forestière, est assez différente de celle des autres DOM. Les nouvelles PPE de Guadeloupe et de La Réunion devraient prendre en compte des orientations favorables à la canne à sucre qui pourraient augmenter significativement la place de la biomasse locale à l'horizon 2030. La Martinique pourrait aussi s'inspirer de ces deux modèles une fois qu'ils auront fait leurs preuves. Le développement de nouvelles capacités d'incinération des déchets ultimes après tri sélectif se heurte à de fortes oppositions des habitants et des élus. Les trois îles semblent avoir choisi la voie de la transformation en combustible solide de récupération (CSR). Étant donné la problématique généralisée des îles de devoir recourir à de la biomasse importée, il est souhaitable d'orienter ces CSR en priorité vers les installations biomasse ou biomasse/charbon existantes. À Mayotte, le projet de centrale biomasse prévu par la PPE initiale ne pourra être réalisé qu'à la condition d'importer la biomasse et semble judicieux d'un point de vue socio-économique.

► AUDIT DES PROCÉDURES D'INVENTAIRE DES DÉLAISSÉS ROUTIERS

Rapport n°012048-01 - janvier 2020 - Didier Bureau, Stéphane Denécheau, Michel Saillard, CGEDD

L'audit des procédures d'inventaire des délaissés routiers vise à évaluer les enjeux financiers et comptables de ce patrimoine dont la gestion n'apparaît pas comme prioritaire

dans les services de l'État. Il induit cependant des responsabilités d'ordre juridique ou environnemental pour l'État gestionnaire. Les montants financiers patrimoniaux des délaissés routiers ne sont pas très importants pour l'État. D'une part, les délaissés ont été inclus dans le calcul global du patrimoine routier de l'État. D'autre part, les parcelles inutiles à l'exploitation routière ont pour beaucoup d'entre elles été cédées et restent désormais peu nombreuses. La mission évalue ainsi à environ 310 millions d'euros la valeur patrimoniale des délaissés routiers, à comparer à la valeur globale du patrimoine routier de l'État (immobilisations routières) estimée à 128 milliards d'euros. Néanmoins, il subsiste un enjeu de valorisation comptable de ces éléments dans la base Chorus, afin que l'État dispose d'une vision consolidée fiable de son patrimoine routier. La mission formule les trois recommandations principales : finir de délimiter le domaine public routier national, finaliser l'inventaire physique des délaissés routiers et des parcelles orphelines et les transférer dans le domaine privé de l'État ; engager les procédures de cessions de ces parcelles selon un programme pluriannuel à définir ; rapprocher annuellement l'inventaire physique de l'inventaire comptable pour engager les services des domaines à apurer Chorus RE-FX.

► POUR EN SAVOIR PLUS
Bureau des rapports et de la documentation
Courriel : francoise.restoin-morabia@developpement-durable.gouv.fr



Maisons sur pilotis à Tikehau (Polynésie française).

©Olivier Châté / Terra

Installations en mer : une économie bleue ?

Le CGEDD et l'inspection générale des Affaires maritimes (IGAM) ont proposé une série de mesures pour mieux encadrer les activités off-shore, qu'elles concernent le tourisme, l'industrie, l'énergie ou le logement.

Quoi de plus paradisiaque pour des touristes que de vivre le temps des vacances sur une maison flottante? Quoi de plus intéressant pour une collectivité, en mal de foncier, que d'offrir à des étudiants des logements dans une résidence localisée dans un port? Quoi de plus attrayant pour l'industrie que d'envisager des activités en mer souvent décriées à terre? Bref, l'imagination va bon train pour proposer un monde de demain sur la mer et l'océan.

Une imagination qui devient réalité avec de nombreux projets d'installations en mer destinées à de nouvelles activités humaines qui fleurissent sur nos littoraux, aujourd'hui soumis à une pression croissante pour devenir un « terrain d'accueil », avec l'objectif souvent inavoué de s'affranchir des règles « terrestres », notamment en matière d'environnement, d'urbanisme et de fiscalité.

Qu'elles soient récréatives (Occitanie, PACA), touristiques (outre-mer, PACA), résidentielles avec des logements permanents

ou saisonniers (Occitanie), économiques avec ces plateformes off-shore multi-usages (Guyane) ou agricoles (fermes flottantes), ces installations en mer suscitent de nombreuses interrogations.

POUR UNE CROISSANCE BLEUE DURABLE

En écho à la diversité et multiplicité de ces projets, le CGEDD et l'IGAM ont proposé une série de mesures pour élaborer une doctrine, préparer et concevoir des outils pour :

- sécuriser et harmoniser les réponses de l'administration,
- envisager des ajustements juridiques,
- définir des principes d'organisation des relations entre les services de l'État, les porteurs de projets, les collectivités territoriales, les associations environnementales et d'usagers de la mer.

Une telle stratégie politique, née notamment de l'expérience du fluvial, pourrait stabiliser les conditions de développement d'une croissance bleue durable, mais avec l'ardente nécessité de se poser inlassablement les bonnes questions quel que soit le type d'installation : localisations possibles, statut de l'installation, conditions d'alimentation en eau, électricité, énergie, traitement des déchets, prévention des risques naturels et technologiques, sûreté des personnes et des biens, conditions de sécurité maritime, de sécurité civile, statut fiscal de l'acti-

« La mer est un espace de rigueur et de liberté. Y perdre la rigueur, c'est perdre la liberté. »

Victor Hugo

tivité et des personnes, acceptabilité du projet, faisabilité d'une expérimentation, réversibilité de l'activité, sujets sociaux, économiques et assurantiels...

Des réponses exigeantes ont été possibles avec toujours en tête cette notion d'intérêt écologique majeur pour éviter de commettre en mer les erreurs réalisées sur terre. N'oublions pas que la nature sait toujours reprendre ses droits. Les tempêtes en outre-mer se succèdent, et Xynthia n'est pas si loin.

CGEDD :

**Manuel Leconte,
Maryline Simoné,
Marie-Christine Soulié**

IGAM :

**Jean-Michel Chevalier,
Denis Mehnert,
Jean-Luc Veille**

► **POUR EN SAVOIR PLUS**
■ Rapport CGEDD n° 012661-1
IGAM n° 2019-133
Novembre 2019