



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉCHOSCGEDD

NUMÉRO 93 | NOVEMBRE 2020

DOSSIER

UNE MÉTHODE POUR LA BUDGÉTISATION ENVIRONNEMENTALE



P.3 | ACTUALITÉ
**LES LEÇONS
DE LA CANICULE
DE 2019**

P.12 | REGARD SUR...
**LA NORMALISATION,
UN ENJEU POUR
LES INTÉRÊTS
FRANÇAIS**



FLORENCE TORDJMAN

Présidente de la section Transition énergétique,
construction et innovations

La France à l'ère du « Green Budgeting »

SOMMAIRE

3 ACTUALITÉS

Port de Longoni (Mayotte) :
la médiation du CGEDD

5 DOSSIER

Finances publiques :
une méthode pour
la budgétisation
environnementale

11 LES RAPPORTS

**Présentation des
principaux rapports
du CGEDD**

12 REGARD SUR...

La normalisation :
un enjeu pour les intérêts
français

Notre pays est engagé dans de nombreux accords internationaux. Il s'est fixé d'ambitieux objectifs en matière environnementale, qu'il s'agisse de climat, de biodiversité, de quantité et de qualité de la ressource en eau, de pollution des milieux aquatiques et terrestres, de risques, de déchets et d'économie circulaire.

En décembre 2017, la France a notamment adhéré à l'initiative du « collaboratif de Paris pour les budgets verts » de l'Organisation de coopération et de développement économiques¹. Son objectif : évaluer la compatibilité des budgets nationaux avec leurs engagements environnementaux, en particulier sur le climat. Cette évaluation nécessite dans chaque État le recensement des dépenses et recettes du budget ayant un impact environnemental, l'étape suivante consistant à évaluer ces dépenses et recettes. Par lettre du 24 avril 2019, les ministres chargés de l'économie, des comptes publics et de l'environnement ont demandé à l'inspection générale des Finances et au conseil général de l'Environnement et du Développement durable de procéder au recensement, au sein du budget de

l'État, des dépenses et des recettes ayant un impact environnemental « significatif », positif ou négatif, dans le but, ensuite, d'en évaluer précisément les effets. Le rapport de mission² a été remis le 25 septembre 2019, lors d'une présentation officielle aux ministres comman-

ditaires, à l'issue de laquelle a été annoncée la mise en œuvre de ce recensement dans le cadre du PLF 2021. Le rapport a ensuite fait l'objet de nombreuses présentations dans la sphère publique³. Le dossier de ce numéro des *Échos CGEDD* fait le point sur les principales recommandations du rapport : méthode préconisée pour qualifier les dépenses et les recettes, principaux résultats et

gouvernance proposée. De quoi éclairer la mise en œuvre concrète du « Green Budgeting » dans le cadre de la préparation de la loi de finances initiale pour 2021.

**« Le rapport
du CGEDD
a fait l'objet
de nombreuses
présentations
dans la sphère
publique. »**

1. Paris Collaborative on Green Budgeting
2. La mission était constituée de Dorian Roucher et Louis Stroeymeyt, assistants de mission, avec la supervision de Claire Waysand pour l'IGF, et de Florence Tordjman et Sylvie Alexandre pour le CGEDD.

3. Commission des finances du Sénat, régions de France, Cour des comptes, haut conseil pour le Climat, comité pour l'Économie verte, collège énergie-climat conjoint au CGE et CGEDD.

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.



CLIMAT

Les leçons de la canicule de 2019

Le CGEDD et le CGAAER¹ ont étudié les effets de la sécheresse et de la canicule de 2019 sur le bâti, les réseaux (énergie, transports) et la biodiversité. Dans un contexte de changement climatique, ils ont proposé des indicateurs de suivi et des mesures d'adaptation.

Si l'impact des épisodes de canicule a été relativement limité sur les réseaux de transport collectif, probablement du fait de leur courte durée, c'est une alerte pour eux, avec une première prise de conscience des autorités organisatrices de mobilité et de la RATP, qui a dû, pour la première fois, ralentir les RER et métros. Malgré des annulations et des retards, la production des services SNCF est restée relativement résiliente du fait des mesures préventives mises en œuvre. Le confort des voyageurs et des conducteurs a été particulièrement impacté dans les réseaux urbains et RATP, dans les trains Transilien, métros et bus non climatisés.

Il est indispensable de progresser vers des réseaux plus résilients, et,

dans toutes les décisions de régénération, de renouvellement de matériel ou de système électrique et électronique, d'anticiper cette évolution. La sécheresse, récurrente depuis quatre ans, se caractérise par une forte baisse de l'humidité des sols, des niveaux d'étiage et des débits des cours d'eau. Ses impacts ont été contenus pour partie en 2019 mais auraient pu avoir de plus lourdes conséquences, tant sur l'approvisionnement en énergie que sur la production industrielle.

SE PRÉPARER DÈS À PRÉSENT

S'il est trop tôt pour connaître les effets de ces événements sur la faune, la flore et les milieux, ainsi que sur les sinistres liés au retrait-gonflement des argiles dans le bâtiment, leurs conséquences ne pourront qu'être impor-

tantes. Il faut aujourd'hui conforter l'animation des réseaux de suivi et les programmes de recherche sur les espèces et les milieux. Selon Météo-France, d'ici à 2050 voire 2100 si la trajectoire climatique est respectée, de tels épisodes caniculaires vont se multiplier mais ne seront pas plus sévères qu'en 2003. En cas contraire, ils se multiplieront, seront plus intenses et dureront tout l'été. Avec l'augmentation de l'évaporation liée à la hausse des températures, en 2080, l'humidité du sol moyen devrait correspondre aux sécheresses extrêmes d'aujourd'hui. Il faut se préparer dès à présent à ces évolutions d'ampleur, lutter impérativement contre l'imperméabilisation des sols et développer toutes les potentialités offertes par les solutions fondées sur la nature, au bénéfice des espaces agricoles, naturels et forestiers.

1. Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux

**Emmanuelle Baudoin,
Dominique Stevens,
Michel Py (CGEDD),
Charles Pujos (CGAAER)**

MAYOTTE

Port de Longoni : la médiation du CGEDD



Membre de la section mobilité et transports au sein du CGEDD, François Marendet conduit à Mayotte une mission de médiation entre la collectivité et le concessionnaire du port de commerce de Longoni. Interview.

Quel rôle le port de Longoni joue-t-il dans l'économie mahoraise ?

F. M. : L'île de Mayotte a une porte d'entrée maritime avec son port, dont la partie de commerce, située principalement à Longoni, fait l'objet d'une concession du conseil départemental de Mayotte avec Mayotte Channel Gateways (MCG) depuis 2013. Son trafic, de l'ordre de 1 million de tonnes, se compose de conteneurs à 80 %, de produits pétroliers (Total) pour

100 000 tonnes environ, de ciment (Lafarge). Les conteneurs sont délivrés en majorité par CMA-CGM, suivi par MSC avec aussi du transbordement. Il y a deux sociétés de manutention, une société historique, la Smart et une société créée par le concessionnaire, Manupart. Des outillages publics ont été acquis par voie de défiscalisation pour le développement du port.

Quelle est l'origine du contentieux actuel ?

F. M. : Dès le début de la concession, les relations entre le conseil départemental et le délégataire se sont tendues, nécessitant plusieurs missions interministérielles depuis 2017, à la demande des ministres chargés des transports et des outre-mer. La dernière, que je conduis depuis début 2019, porte assistance technique auprès du préfet, délégué du Gouvernement, et du conseil départemental de Mayotte en vue de remettre de

l'ordre dans la concession. Trois préfets successifs ont représenté l'État depuis quatre ans sur ce territoire qui a fait l'objet d'une départementalisation en 2011.

Dans ce contexte, quelle issue peut-on envisager ?

F. M. : Les relations entre la délégataire de la délégation de service public (DSP), les clients du port et le conseil départemental n'ont cessé de se détériorer malgré une pause relative début 2019 pendant laquelle le conseil départemental a recherché le dialogue en refusant les contentieux. Mais ceux-ci ont redémarré. Les secteurs transports, mer et outre-mer suivent de près l'évolution de la situation en lien avec le budget. La question se pose à court terme d'une résiliation de la DSP. Une interrogation à moyen terme sur le statut du port de commerce de Longoni à Mayotte est également en débat.

FINANCES PUBLIQUES

UNE MÉTHODE POUR LA BUDGÉTISATION ENVIRONNEMENTALE



Accord de Paris, objectifs de développement durable, engagements européens... Afin d'évaluer la compatibilité de ses engagements environnementaux avec le budget national, la France a adhéré à l'initiative « Green Budgeting » de l'OCDE. L'élaboration de ce nouveau concept a été confiée à une mission conjointe de l'inspection générale des Finances (IGF) et du CGEDD. L'enjeu de cette mission : mettre au point une méthode d'évaluation à la fois précise, transparente et suffisamment éclairante pour guider la décision publique. Le rapport conjoint IGF-CGEDD décrit le processus mis en œuvre pour élaborer le Green Budgeting à la française.

Un rapport pionnier sur le Green Budgeting



« La mission s'est attachée à proposer une méthode transparente et facile à mettre en œuvre à partir des documents budgétaires existants. »

Remis en septembre 2019, le rapport de mission CGEDD-IGF doit permettre la mise en œuvre concrète du Green Budgeting dans le projet de loi de finances 2021.

Au démarrage de la mission, quelques initiatives de Green Budgeting avaient eu lieu en France mais dans des limites étroites, en général cantonnées au budget du ministère chargé de l'environnement. À l'échelon national, le Parlement avait également affiché la volonté de mieux apprécier l'adéquation des politiques budgétaires et fiscales avec les objectifs environnementaux, lors de la discussion du projet de loi de finances (PLF) 2019¹, puis lors de l'adoption de la loi énergie-climat, qui prévoit un rapport au Parlement « sur les incidences positives et négatives du PLF pour 2020 sur le réchauffement climatique et sur l'atteinte des objectifs de développement durable du Programme de développement durable à l'horizon 2030 ». La mission se devait donc de rechercher une méthode permettant à la fois de rendre compte de la richesse des objectifs (axes) environnementaux, sans pondération entre eux, de distinguer le cas échéant plusieurs impacts par dépense, positifs sur un axe mais neutres ou négatifs sur d'autres axes², et de nuancer la cotation en identifiant plusieurs classes de dépenses, comme celles favorables à court terme mais défavorables à moyen ou long terme, identifiables comme des « verrous technologiques ». Enfin, la méthode recherchée devait être transparente sur les choix effectués et notamment sur la situation de référence

à partir de laquelle les impacts sont qualifiés, afin de permettre une discussion approfondie au sein des administrations comme au Parlement et avec les parties prenantes.

UNE MÉTHODE À INVENTER

Placée devant ces enjeux et compte tenu du temps limité qui lui était imparti, la mission a choisi d'appliquer sa méthode au champ d'un périmètre large : le budget général, les comptes d'affectation spéciale et les budgets annexes, ainsi que les dépenses fiscales et les mesures déclassées³, périmètre auquel s'est ajouté le budget des opérateurs de l'État. Elle a en revanche restreint son travail aux quatre missions du budget général qui lui semblaient les plus documentées sous l'angle de l'impact environnemental : agriculture, écologie, recherche, et cohésion des territoires. Pour les autres missions, elle a utilisé l'information disponible des documents budgétaires existants : document de politique générale « Climat », jaune « Protection de la nature et de l'environnement ». Pour la méthodologie de classement, elle a rapidement fait le constat d'une hétérogénéité entre recettes et dépenses : autant, pour les premières, il existe une méthode européenne robuste qui recense les taxes environnementales, autant aucune méthode disponible ne correspondait au cahier des charges pour les recettes.

1. L'art. 206 de la LFI pour 2019 demande un rapport sur le « financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat » qui doit se substituer aux documents budgétaires antérieurs.

2. Ainsi une dépense peut être favorable sur l'axe climat mais défavorable sur l'axe des déchets ou neutre sur l'axe biodiversité.

3. Les modalités de calcul de l'impôt qui ne figurent pas explicitement dans les documents fiscaux.

Les grands axes de la méthode proposée

1. RECETTES : UNE MÉTHODE CONSENSUELLE

La mission a fait le constat que la définition adoptée par Eurostat et l'OCDE d'une taxe environnementale pouvait être employée dans le cadre du rapport¹. Cette définition par l'impact correspond bien à l'objectif de la mission, sans écarter les taxes à fort rendement. Selon cette définition, la fiscalité environnementale française s'élève en 2017 à 52,9 milliards d'euros (Md€ – dont 33 Md€ dans le champ du PLF²), soit 2,3 % du PIB, un niveau un peu plus faible que dans le reste de la zone euro, mais en cours de rattrapage. En outre, pourraient y être considérées des dépenses obligatoires qui, sans être des taxes, ont des caractéristiques voisines, telles que les éco-participations des filières de responsabilité élargie du producteur, les produits des enchères sur les quotas carbone, ou les certificats d'économie d'énergie (CEE).

2. DÉPENSES : UNE MÉTHODE À CONSTRUIRE

La mission a examiné de nombreux recensements issus des documents budgétaires français (documents de politique transversale – DPT –, jaunes et orange), de la Cour des comptes, des travaux sur la finance environnementale comme l'OAT verte³ ou les méthodes de la Banque européenne d'investissement, ceux de la statistique publique, des organisations internationales comme les marqueurs de Rio de l'OCDE, les subventions aux énergies fossiles (OCDE, FMI), ainsi que la taxonomie des activités alors en cours de discussion au sein de l'Union. Elle a pris connaissance du rapport de l'Irlande sur le Green Budgeting, seul à correspondre à la commande, mais restreint au seul champ budgétaire de l'environnement, et du recensement fait par l'Italie des subventions favorables et défavorables à l'environnement⁴. Aucune de ces

méthodes conçues pour des finalités différentes n'était susceptible d'embrasser tous les axes environnementaux, très peu s'appliquaient aux dépenses défavorables et à la fois aux dépenses de fonctionnement, d'intervention et d'investissement. La mission s'est donc attachée à proposer une méthode transparente et facile à mettre en œuvre à partir des documents budgétaires existants. Elle a, dans un premier temps, identifié six objectifs (ou axes environnementaux).

1. Il s'agit d'une « taxe dont l'assiette est une unité physique (ou une approximation d'une unité physique) de quelque chose qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement, et qui est considérée comme une taxe par le système européen de comptes ».

2. 18 Md€ étant affectés aux collectivités locales et 1,8 Md€ à la sécurité sociale.

3. Obligations admissibles du Trésor lancées pour la première fois par la France en janvier 2017.

4. L'Italie est observateur du Green Budgeting à l'OCDE.

Les six axes environnementaux identifiés

					
Lutte contre le changement climatique (mesures d'atténuation)	Adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels	Gestion de la ressource en eau	Economie circulaire, déchets et prévention des risques technologiques	Lutte contre les pollutions (air, sols, bruit,...)	Biodiversité et gestion durable des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La cotation par objectif environnemental

Chaque dépense reçoit une cotation comprise entre -1 et +3 sur chaque objectif environnemental (axe)

- | | |
|-----------|--|
| 3 | TRÈS FAVORABLE : dépense ayant un objectif environnemental principal participant directement à la production d'un bien ou d'un service environnemental |
| 2 | FAVORABLE : dépense sans objectif environnemental principal mais avec un impact indirect |
| 1 | FAVORABLE MAIS CONTROVERSÉ : dépense dont les effets de court terme sont favorables mais qui présente un risque à long terme (notamment de verrouillage technologique ou <i>lock in</i>) |
| 0 | NEUTRE : pas d'effet significatif de la dépense ou information non disponible pour déterminer un impact environnemental (ND) |
| -1 | DÉFAVORABLE : la dépense constitue une atteinte directe à l'environnement ou incite à des comportements défavorables à celui-ci. |



Les limites de la méthode proposée

La mission a souhaité appeler l'attention de ses commanditaires sur plusieurs limites de la méthode retenue :

- la seule analyse du budget ne permet pas de juger de sa compatibilité avec les objectifs environnementaux, alors que des leviers réglementaires, ou des garanties et leviers publics extra-budgétaires, peuvent aussi y concourir ;
- le classement uniquement fondé sur des critères objectifs d'ordre environnemental ne prend pas en compte les autres objectifs légitimes d'action publique (sociale ou économique) ;

- la cotation n'apporte pas de jugement sur l'efficacité, mais seulement sur la nature de l'impact, la phase d'évaluation restant indispensable pour atteindre la finalité du Green Budgeting ;

- les scénarios de référence sont dépendants des technologies disponibles : le classement ne peut donc être valable que *hic et nunc*¹. Cela amène à une nécessaire prudence dans les comparaisons internationales, et à une revue régulière du classement sur base de l'évaluation de l'impact. Cela nécessite aussi de se doter de meilleures méthodes et de données permettant de renseigner des indicateurs pertinents, qui font aujourd'hui défaut dans de nombreux cas.

Un exemple de ces besoins de méthodes d'évaluation se trouve dans trois domaines où la mission a souhaité laisser plusieurs options ouvertes ; il s'agit de la classification « climat » des dépenses relatives aux bâtiments neufs (390 M€) et des dépenses de la société du Grand Paris (2,2 Md€) et de la classification sur les axes « déchets » et « risques » de l'indemnisation d'EDF pour la fermeture de la centrale de Fessenheim (91 M€)².

1. « Ici et maintenant ».

2. Cf. encadré 4 page 24 du rapport.

Quels critères de cotation ?

Afin de pratiquer la cotation, une situation de référence est nécessaire, c'est pourquoi, sur chaque mission budgétaire étudiée, l'équipe de mission a effectué son analyse à partir de l'absence de dépense, en élaborant des principes de classement par grand secteur. Elle a dû aussi adopter les conventions transversales suivantes pour mener sa cotation :

- les transferts sociaux aux ménages et la masse salariale sont ainsi (sauf exception) classés neutres, alors que les transferts ou dispositifs fiscaux à destination des ménages susceptibles d'influencer leur comportement et de modifier leur empreinte environnementale sont non neutres ;
- la masse salariale des services et autorités administratives ayant un objectif environnemental principal

est cotée favorable sur l'objectif concerné ;

- les transferts généraux aux entreprises sans conditionnalité environnementale ou non ciblés sur des secteurs à forte empreinte sont classés neutres ;
- les prélèvements sur recettes au profit de l'Union ou des collectivités sans conditionnalité sont aussi classés neutres.

Quels résultats ?

LES RÉSULTATS PRINCIPAUX ET LA GOUVERNANCE PROPOSÉE

Au total, la mission a recensé sur le PLF 2019, selon les options citées plus haut, entre 33 et 36 milliards d'euros (Md€) de dépenses au moins une fois favorables et environ 25 Md€ de dépenses au moins une fois défavorables, qui sont essentiellement des dépenses fiscales ; sur l'axe « climat », le plus doté, sont recensés 26 à 28,6 Md€ de dépenses favorables et 17,5 à 18,8 Md€ de dépenses défavorables, toujours selon les options décrites plus haut.

La mise en production pour le PLF 2021 a été proposée dans le cadre d'un groupe de travail interministériel, associant le CGDD, la direction du budget, le Trésor et la direction de la législation fiscale, qui a été mis en place sans tarder. L'évaluation de l'impact environnemental des principales dépenses devrait être progressivement dotée de méthodologies robustes et de séries de données et menée sous l'égide du haut conseil pour le Climat, appelé à s'appuyer sur diverses instances existantes¹.

LA MISE EN ŒUVRE DANS LE CADRE DU PLF POUR 2021

À ce stade, il est possible de préciser un certain nombre d'éléments sur la mise en œuvre par le Gouvernement des propositions du rapport pour ce

premier exercice « en vraie grandeur », qui bien sûr ne sera parachevé qu'une fois le PLF publié puis voté sous forme de la LFI 2021, et qui sera amené à évoluer et à s'enrichir les années suivantes.

Le périmètre visé (en juin 2020) est celui de l'Odete : objectif de dépenses totales de l'État, soit 446,3 Md€ sur le champ courant du PLF 2020. Cet objectif ajoute à la norme de dépenses pilotables la charge de la dette, les pensions, les prélèvements sur recettes (PSR) vers l'UE en faveur des collectivités locales, la TVA affectée aux régions, les dépenses d'investissements d'avenir, certains comptes spéciaux. S'y ajouteront, en toute vraisemblance, les mesures annoncées par le Gouvernement et le chef de l'État depuis juillet dans le cadre du plan de relance. Il n'est pas sûr que tous les PSR puissent être traités la première année compte tenu de l'énormité de la tâche ; ils seront plus sûrement

« L'évaluation de l'impact environnemental des principales dépenses devrait être progressivement dotée de méthodologies robustes. »



« La première phase du Green Budgeting est en passe de devenir une réalité concrète. »

neutralisés, comme les dépenses de nature financière², mais conservés en objectif pour les années suivantes. **Si la méthodologie globale de la mission a été largement utilisée, ainsi que la plupart de ses conventions³**, le groupe de travail s'en écarte sur plusieurs points :

- en ne traitant que les dépenses des opérateurs de l'État qui transitent par le budget général (soit les subventions pour charge de service public et les taxes plafonnées, en excluant les autres recettes), ce qui peut réduire fortement le champ des opérateurs dans certains cas ;
- en neutralisant cette année l'ensemble des dépenses transversales de l'État (la mission avait commencé une première analyse encore partielle et insisté sur la nécessité de disposer de davantage de données organisées), cela pour éviter des retraitements lourds. Mais une collecte sera organisée sur les dépenses défavorables de carburant au cours de l'année 2021. Par ailleurs seront neutralisées l'ensemble des dépenses immobilières, exception faite des dépenses de rénovation des cités administratives et des dépenses du CAS « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État », auquel une quote-part pourrait être appliquée. À l'avenir, comme le préconise la mission, une revue spécifique des dépenses de rénovation des bâtiments publics pourrait être menée avec l'appui de la DIE afin d'identifier et fiabiliser, pour chaque ministère, les sommes consacrées à la rénovation thermique ou à l'amélioration énergétique ;
- en neutralisant pour le moment les dépenses de dématérialisation de services ou de procédés (ex. : PV électronique, plan France très haut débit) faute d'études scientifiques sur leur impact⁴ et de sécurité et de défense (le contrefactuel de non-dépense n'étant pas pertinent). **Sur les trois sujets à options**, le groupe de travail devrait apporter une réponse dans ce premier exercice, encore en cours d'arbitrage au moment de la rédaction de cet article.

Enfin, s'agissant des recettes, le groupe de travail s'oriente vers une acception plus large que celle de la définition Eurostat et un périmètre des ressources publiques environnementales définies comme les



prélèvements obligatoires dont un ou plusieurs des paramètres (produits ou services taxés, modalités de calcul, champ des redevables) portent spécifiquement sur un ou plusieurs éléments liés directement à un domaine constituant un enjeu environnemental manifeste, sans préjuger de l'impact du prélèvement. À ce stade, les domaines sont l'énergie, les transports, les ressources naturelles, les produits rejetés dans l'environnement, ainsi que l'impact des constructions humaines sur les sols. Ils pourront être amenés à évoluer. Une liste d'environ une centaine de taxes/prélèvements/redevances est prévue, qui englobe le périmètre qui avait été retenu pour le jaune budgétaire « Transition écologique » du PLF 2020.

Les progrès réalisés dans tous ces domaines sont « très nets », et l'investissement des divers services laisse espérer une dynamique encore en progression pour les futurs PLF. La première phase du Green Budgeting est donc en passe de devenir une réalité concrète, mais rappelons sa finalité d'évaluation et le besoin correspondant d'études scientifiques et de données pour disposer de méthodologies et d'indicateurs robustes sur les différents axes environnementaux.

Sylvie Alexandre

1. Comité d'évaluation de l'OAT verte, conseil supérieur de la Prévention des Risques technologiques, conseil national de l'Air, conseil supérieur de la Protection de la Nature, comité pour l'Économie verte.

2. Indemnisation EDF pour Fessenheim et charge de la dette.

3. Neutralisation des transferts aux ménages et de la masse salariale de l'État sauf exceptions, neutralisation des transferts non éco-conditionnés aux entreprises.

4. Une mission CGE-CGEDD a été décidée sur ce sujet.

► LES FILIÈRES DE RECYCLAGE DE DÉCHETS EN FRANCE MÉTROPOLITAINE

Rapport n° 012936-01 – mai 2020
Yvan Aujollet, Pascal Douard, CGEDD ; Pierre-Étienne Girardot, Benoît Legait

Ce rapport analyse le recyclage de sept matériaux (les métaux, plus précisément l'acier, l'aluminium et le cuivre, les granulats, le papier-carton, les plastiques, le bois, le verre et les textiles) avec un regard économique. Pour augmenter le recyclage, des pistes communes aux différentes filières ressortent, pour lesquelles la mission formule des recommandations : l'utilisation de la commande publique et de la réglementation pour accroître la demande de matière première recyclée et des soutiens financiers pour améliorer les procédés de production et d'utilisation de matière première recyclée ; le développement de l'écoconception, en facilitant le dialogue entre producteurs et recycleurs ; une contribution financière accrue des éco-organismes tout au long de la chaîne de recyclage ; l'amélioration de la qualité du tri, notamment en modernisant les centres de tri et en augmentant le nombre de catégories de tri ; l'amélioration de l'information sur le recyclage, que ce soit au niveau des données collectées par les outils statistiques, de la traçabilité ou de l'information des consommateurs. La mission propose d'approfondir la prévention des exportations illégales de métaux, le développement des capacités de recyclage du cuivre en France, les moyens d'accroître la demande de papier-carton à recycler, le développement de la réincorporation de matières plastiques recyclées. Le secteur du recyclage, autrefois en

marge de l'activité économique, devient de plus en plus central du fait de la demande des consommateurs, ce qui laisse augurer des transformations importantes à court terme de certaines filières.

► LA SÉCURITÉ DES RÉSEAUX DE DISTRIBUTION DE GAZ NATUREL

Rapport n° 012793-01 – juin 2020
Bruno Fulda, Philippe Guignard, CGEDD ; Gérard Lallement, Marie-Solange Tissier, CGE

Les accidents liés à la distribution ont provoqué huit décès entre janvier 2009 et janvier 2019, incluant les quatre morts de la rue de Trévise (12 janvier 2019), accident qui n'a pas pu être analysé. La mission a retenu des recommandations de niveau national visant à uniformiser les situations locales et à simplifier les règles qui ont une conséquence sur la sécurité des réseaux de distribution de gaz naturel. Uniformiser, par la loi, la limite des concessions jusqu'aux compteurs inclus permettra d'en confier la propriété aux concédants et la responsabilité pleine et entière aux concessionnaires. Il faudra étudier l'intérêt de supprimer à terme la partie du réseau en basse pression, celui de généraliser à terme l'installation de systèmes de coupure automatique des branchements moyenne pression existants et que soit proposée une manière de réduire le nombre de fuites sur les branchements et les régulateurs. Les endommagements des ouvrages gaz sous voirie pourraient sans doute être significativement réduits si une cartographie unique était enfin utilisée par tous les acteurs, tant pour les ouvertures de tranchées que pour d'éventuels travaux de fondation ou en sous-sol. La réglementation de

sécurité doit être harmonisée pour que tous les gestionnaires de réseaux aient les mêmes obligations de sécurité avec, si nécessaire, des objectifs quantifiés. La mission suggère une harmonisation, en particulier sur les plans locaux d'évacuation et sur les règles d'utilisation du gaz. Enfin, en cas d'accident grave technologique, il arrive que l'existence d'une instruction judiciaire empêche ou ralentisse celle d'une enquête administrative technique qui vise à analyser les causes de l'accident et à apporter dans les meilleurs délais les correctifs nécessaires. Il est suggéré d'organiser une concertation entre les administrations techniques et la Chancellerie pour dégager des solutions à ce problème.

► DEVENIR DES BIENS ACQUIS AVEC L'AIDE DU FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS (FPRNM)

Rapport n° 012984-01 – juillet 2020
Bruno Cinotti, Virginie Dumoulin, CGEDD

Mis en place par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit fonds Barnier) finance les indemnités d'expropriation ou d'acquisition amiable de biens directement en danger des vies humaines. Il est alimenté par un prélèvement sur le produit des cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles au taux de 12 % depuis 2008. L'éligibilité des biens rachetés – soit seuls ceux assurés – s'appuie sur une analyse du risque. La gestion des terrains ainsi rachetés, qui doivent rester inhabitables, ne fait pas l'objet d'une

détermination réglementaire et représente un coût pour le propriétaire. L'État devient souvent propriétaire pour agir dans l'urgence, les collectivités territoriales, propriétaires naturels, manquant de moyens et de volonté alors qu'elles doivent être au centre du dispositif. À l'avenir, il sera préférable de systématiser le rachat par les collectivités, l'État n'intervenant que par exception. Pour développer les outils nécessaires à l'achat et à la gestion des terrains par les collectivités, il est nécessaire de promouvoir l'utilisation des outils réglementaires de maîtrise du foncier, de s'appuyer sur les établissements publics fonciers y compris locaux et d'inscrire les terrains déconstruits, lorsqu'ils sont en agglomération, dans des projets de restructuration urbaine. Une réflexion sur l'assurabilité des biens ayant été acquis ou réaménagés avec le FPRNM mérite également d'être menée. Pour recentrer l'action de l'État sur la protection des personnes, il est important de garantir, selon les cas, la non-habitabilité ou l'inconstructibilité, en particulier dans des zones de forte pression foncière, et de donner aux terrains un devenir qui garantisse la protection des personnes. Pour renforcer l'aspect préventif de l'intervention du FPRNM, il serait nécessaire d'augmenter la cohérence des politiques d'acquisition des biens et de gestion de ces terrains, et d'inscrire ses actions dans l'aménagement préventif des territoires plutôt que dans la réaction.

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

La normalisation : un enjeu pour les intérêts français

Au sein de l'Afnor, les comités stratégiques réunissent les principaux décideurs du secteur économique concerné. Destinés, entre autres, à définir les priorités de travail et à préparer les positions françaises à l'international, ils constituent un appui, en particulier dans le domaine des transports et de la logistique.



© DR
Florence Castel

La normalisation vise à établir des documents de référence de façon consensuelle entre parties intéressées (acteurs économiques, fédérations professionnelles, associations, pouvoirs publics, collectivités territoriales...). Les normes volontaires favorisent la libre circulation des produits (ex. de la norme ISO des fichiers de données géographiques des systèmes intelligents de transport), mais certains pays les utilisent également pour encadrer la pénétration de leur marché intérieur. C'est pourquoi il est d'usage de dire : « qui façonne la norme influence le marché ».

En France, la normalisation est animée par l'Afnor (décret du 16 juin 2009) qui s'appuie sur des comités stratégiques (CoS) chargés d'anticiper les développements, proposer des orientations et préparer les positions françaises à l'international.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES ASSOCIÉES AU DISPOSITIF

S'agissant des normes en matière de transport, beaucoup ont été rendues d'application obligatoire par les pouvoirs publics par un texte réglementaire. Le CoS Transport et logistique traite des questions relatives au transport routier, guidé, fluvial, maritime



© iStock

et aérien des personnes et des marchandises, ainsi que les activités logistiques utilisant ces différents modes. Compte tenu des enjeux pour le pôle ministériel, sa présidence a jusqu'alors toujours été exercée par un représentant de la DGITM ; j'avais ainsi succédé en 2014 à Jean-Bernard Kovarik, alors DGITM adjoint, et remettrai mon mandat fin 2020.

Le CoS travaille de manière transversale, à la manière d'un incubateur, pour identifier le plus tôt possible les besoins auxquels les acteurs des filières devront, ensemble ou séparément, répondre. Pour prendre en compte les évolutions du secteur des mobilités, le tour de table a été élargi en 2019 aux collectivités territoriales. La ville de Paris et la commune de Bois-Guillaume (Métropole de Rouen Normandie) ont ainsi rejoint Michelin, ATEC-ITS, le comité des construc-

teurs français d'automobiles, le Cerema, la fédération des industries ferroviaires, le GART, l'Ifsttar, Naval Group, Renault, la SNCF ou encore le groupe La Poste parmi les membres les plus actifs.

Parvenir au consensus avec des membres qui sont aussi des concurrents a parfois nécessité du temps, mais offert de belles satisfactions. Parmi les dossiers récents, nous avons ainsi piloté en mars dernier les travaux préparatoires à la normalisation de la technologie Hyperloop, donnant à la France un rôle moteur, puis engagé récemment avec un géant du e-commerce l'élaboration de spécifications pour des livraisons sans contact.

Florence Castel,
membre permanent du CGEDD,
présidente depuis 2014 du CoS
Transport et logistique de l'Afnor