

N° 24

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 octobre 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1), sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME),

Par Mme Fabienne KELLER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES MISSIONS ET LES RESSOURCES FINANCIÈRES DE L'ADEME	7
A. DES MISSIONS DE PLUS EN PLUS ÉTENDUES	7
1. <i>Quelques rappels</i>	7
2. <i>Un nouveau contrat d'objectifs</i>	7
3. <i>Une agence aux activités très variées, dont la vocation n'est pas toujours évidente</i>	7
B. UN FINANCEMENT DE PLUS EN PLUS IMPORTANT, DONT L'ORIGINE A ÉVOLUÉ	8
II. L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DE L'AGENCE	9
A. UNE ORGANISATION COMPLEXE	9
1. <i>Une gouvernance renforcée</i>	9
2. <i>La dispersion persistante des services du siège</i>	9
3. <i>Un maillage régional très dense, qui doit être mieux articulé avec les services déconcentrés</i>	9
B. UN PILOTAGE QUI PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ	10
1. <i>Une double tutelle marquée par la prédominance du MEDDTL</i>	10
2. <i>Une performance qui peut être améliorée</i>	10
3. <i>Un pilotage budgétaire et financier perfectible</i>	11
4. <i>L'audit et le contrôle : un bilan satisfaisant</i>	11
III. LES MODES D'INTERVENTION DE L'ADEME	12
A. LA CONNAISSANCE : LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DE LA RECHERCHE	12
B. L'AIDE À LA RÉALISATION	13
1. <i>Une clarification attendue dans l'attribution des subventions</i>	13
2. <i>Un bilan décevant au regard des avances remboursables</i>	13
3. <i>Une réforme de la gouvernance des aides qui a permis de réduire les risques dans leur distribution, même si une rationalisation de celles-ci serait opportune</i>	13
C. LES AUTRES INTERVENTIONS DE L'ADEME : UN BILAN PLUTÔT POSITIF	14
IV. LES IMPLICATIONS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	15
V. LA GESTION DE L'AGENCE	16
A. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE	16
1. <i>Des effectifs sous tension</i>	16
2. <i>Une politique de rémunération trop rigide</i>	16
B. UNE POLITIQUE DES ACHATS PERFECTIBLES, NOTAMMENT AU REGARD DES MARCHÉS	17
C. DES COMPTES SATISFAISANTS	17

VI. LA GESTION DES FONDS CONFIS À L'ADEME AU TITRE DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR : UNE MÉTHODE COMPTABLE CRITIQUABLE	18
TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION POUR SUITE À DONNER	19
ANNEXE 1 - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT	43
ANNEXE 2 - RAPPORT PARTICULIER DE LA COUR DES COMPTES SUR L'ADEME (EXERCICES 2004-2008)	115

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport retrace les conclusions d'une enquête de la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Motivée par **l'attribution de ressources fiscales croissantes** à cet opérateur depuis 2009, cette commande avait pour objet de procéder à un examen global de la gestion de l'ADEME, ainsi que de l'usage des moyens considérables dont elle dispose, notamment au regard de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Selon l'usage, les travaux de la Cour des Comptes ont donné lieu, le 12 octobre 2010, à une **audition pour suite à donner** mettant en présence les magistrats chargés de l'enquête, ainsi que les **représentants de l'ADEME et de ses autorités de tutelle**. Y étaient par ailleurs conviés nos collègues membres de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'enquête de la Cour passe donc en revue **les missions et les ressources de l'ADEME**, en s'intéressant plus particulièrement à son rôle dans la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et à ses **modalités d'intervention, notamment auprès des collectivités territoriales**. En outre, la Cour analyse l'organisation et le pilotage de l'Agence. Enfin, les magistrats dressent une appréciation de la gestion de l'ADEME. Au total, **le rapport dresse un constat globalement positif de l'action de l'Agence** et souligne à plusieurs reprises les améliorations qui ont eu lieu depuis le dernier rapport particulier de la Cour sur les comptes et la gestion de l'Agence, publié en 2006.

L'article 45 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2010 a **sécurisé les ressources de l'ADEME pour les années 2011 à 2013**, afin de lui donner la **visibilité nécessaire** pour la mise en œuvre de ses nombreuses missions. L'Agence bénéficiera ainsi de **431 millions d'euros en 2011, 435 millions d'euros en 2012 et 450 millions d'euros en 2013**, en ce qui concerne la part de taxe générale sur les activités polluantes qui lui est affectée, dans ses composantes « stockage » et « incinération ».

I. LES MISSIONS ET LES RESSOURCES FINANCIÈRES DE L'ADEME

A. DES MISSIONS DE PLUS EN PLUS ÉTENDUES

1. Quelques rappels

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a été créée par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Elle résulte de la fusion de trois établissements publics dont elle a repris les missions. La signature avec l'Etat d'un contrat de plan en 1995, puis du contrat suivant (2000-2006) a permis de préciser les missions de l'Agence et les objectifs que lui assigne l'État.

2. Un nouveau contrat d'objectifs

En janvier 2009, l'ADEME a signé avec l'Etat un **nouveau contrat d'objectifs qui couvre la période 2009-2012**, et qui fixe sa feuille de route en tant qu'opérateur du Grenelle. Avec le décret du 28 mai 2009, le cadre statutaire de ses interventions a été revisité. Outre la confirmation des missions de l'ADEME sur l'ensemble des actions concourant à la lutte contre le changement climatique, le nouveau décret organise une collaboration plus étroite avec l'État en région et avec ses représentants. Enfin, au cours du dernier trimestre 2009, **l'ADEME s'est profondément réorganisée en interne** afin de renforcer l'efficacité de son action et d'assurer une plus grande transversalité et une meilleure synergie entre ses différents domaines de compétence.

3. Une agence aux activités très variées, dont la vocation n'est pas toujours évidente

La Cour note que l'ADEME exerce un **leadership incontestable dans le domaine des déchets** et rappelle qu'elle fut principalement une agence du déchet jusqu'en 2002. De plus, dans les autres domaines de son intervention, elle opère conjointement avec d'autres entités publiques. Or, selon la Cour des Comptes, *« cette situation crée des interactions, donc des risques de redondances, de frottement, de coûts de transaction, de coordination »*. Dès lors, *« le partage des tâches dans certains secteurs n'apparaît pas clairement »*.

De plus, la Cour souligne deux caractéristiques de l'ADEME. D'une part, la **transversalité**. En effet, dans la mesure où elle intervient dans de nombreux domaines, sa plus-value doit principalement résider dans sa capacité à limiter les cloisonnements en son sein et entre acteurs publics, pour faciliter

le traitement des questions transversales. Comme le note la Cour, il s'agit à cet égard de « *mettre des outils à la disposition des bénéficiaires qui leur permettent d'appréhender le développement durable dans ses tous ses aspects grâce à l'expertise proposée par un guichet unique* ». De ce point de vue, la Cour relève avec satisfaction que l'action de l'ADEME s'améliore, notamment grâce à la réforme de son organisation en 2010.

D'autre part, la Cour insiste sur **l'innovation et l'anticipation**. En effet, l'ADEME jouit de moyens humains et financiers lui permettant de consolider et d'exploiter une expertise de haut niveau dans ses domaines d'intervention. Pour la Cour, le bon emploi de ces ressources exige que « *l'ADEME évite de se faire gestionnaire de processus de masse sur des modes d'intervention répétitifs et qu'elle cherche au contraire à faire émerger des solutions innovantes, pour en assurer la diffusion* ». Or, la Cour constate que des progrès restent à faire en la matière.

B. UN FINANCEMENT DE PLUS EN PLUS IMPORTANT, DONT L'ORIGINE A ÉVOLUÉ

La Cour souligne que le financement de l'ADEME a été modifié quatre fois entre 1998 et 2008. Alors qu'elle disposait aux origines d'un financement mixte, celui-ci est devenu purement budgétaire entre 1999 et 2005, puis, **depuis 2006, les recettes fiscales ont repris une part prépondérante**.

Aujourd'hui, elle dispose de **quatre types de ressources** pour mener à bien ces missions : des subventions versées par le budget général ; des taxes affectées ; des recettes attribuées par des tiers (fonds européen de développement régional, agence nationale de la recherche...) ; des ressources propres modestes. La Cour note que la part de l'Etat dans ce financement reste prépondérante, et que « *ses choix dans l'arbitrage entre taxes et subventions marquent une grande volatilité* ».

Depuis l'exercice 2008, l'ADEME reçoit une fraction du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), avec plusieurs composantes, qui constitue son financement principal. **La Cour estime que ce mode de financement n'est pas sans susciter des difficultés**. En effet, les recettes ne sont pas perçues par l'ADEME qui, de ce fait, éprouve des incertitudes au regard de la prévision de ses recettes.

De plus, la Cour rappelle que l'Agence a connu une crise de crédits de paiement au début des années 2000, qui n'a été résorbée qu'en 2007.

Enfin, la Cour note que le budget triennal 2011-2013 prévoit une nouvelle programmation des interventions de l'ADEME dans le cadre du Grenelle, cohérente avec celle de ses financements budgétaires, et que le rythme des engagements a été revu pour **garantir la soutenabilité budgétaire de l'Agence**.

II. L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DE L'AGENCE

A. UNE ORGANISATION COMPLEXE

1. Une gouvernance renforcée

Le conseil d'administration de l'ADEME comporte 26 membres. La Cour note que la période sous revue se caractérise par la modification de la représentation de l'Etat, dans le sens d'un renforcement de la présence du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL). De plus, elle observe avec satisfaction que le secrétaire général du ministère a été désigné en qualité de commissaire du gouvernement, en remplacement du directeur général de la prévention des risques, ce qui a permis d'améliorer la transversalité, conformément aux observations émises dans son rapport particulier de 2006.

2. La dispersion persistante des services du siège

L'ADEME possède une nouvelle organisation depuis le 1^{er} janvier 2010. Alors que ses services se regroupaient autrefois autour de quatre directions exécutives, **l'Agence est désormais structurée autour de quatre grands pôles** (stratégie/recherche et international ; programmes ; territoires ; soutien) **et d'une fonction** (communication). Comme le remarque la Cour, l'un des enjeux de cette réforme sera de garantir la transversalité entre les différents pôles.

De plus, la Cour rappelle, tout en le déplorant, que **le siège de l'ADEME reste éclaté entre Paris, Angers et Valbonne**. De surcroît, jusqu'en 2009, le siège d'Angers était lui-même dispersé entre quatre sites. La Cour avait déjà dénoncé cette situation dans son rapport particulier de 2006. En effet, celle-ci est une cause de « *surcoûts, de lourdeur voire de dysfonctionnement* ». De même, elle induit un « *cloisonnement entre les équipes* ». **Pourtant, aucune mesure ne semble être envisagée pour remédier à cette situation sous-optimale.**

3. Un maillage régional très dense, qui doit être mieux articulé avec les services déconcentrés

L'ADEME dispose de 22 directions régionales en métropole et de 4 en Outre-mer, dont les effectifs oscillaient en 2009 entre une dizaine et une trentaine d'agents, représentant 46 % de l'effectif total. Dans son précédent rapport, la Cour constatait des écarts d'activité entre les délégations régionales et posait la question du maintien des plus petites d'entre elles. L'Agence a partiellement répondu à cette observation en créant trois directions de l'action

régionale à l'échelon central, chacune étant responsable de huit à dix directeurs régionaux.

L'ADEME accompagne les collectivités territoriales sur les volets des projets locaux relatifs à l'environnement, l'énergie ou au climat. Dans ce cadre, elle propose la mise en œuvre d'un contrat d'objectif territorial (COT). Jusqu'en 2008, 90 % des aides versées localement par l'Agence s'inscrivaient dans le cadre de contractualisations avec les collectivités locales. **La Cour reconnaît que cette contractualisation est une bonne pratique, mais émet deux réserves** : d'une part, **chaque région présente des spécificités**. Il peut en résulter des divergences dans les modes d'action et les résultats. Cela suppose une présence vigilante du siège pour éviter de trop grandes différences, sans pour autant rigidifier le système à l'excès. D'autre part, **les fonds Grenelle ne font l'objet d'aucune contractualisation**. L'ADEME finance seule, en effet, les grands projets structurants du fonds chaleur ou du fonds déchets. Dans ces conditions, nombreuses sont les régions qui s'interrogent sur leur rôle.

En ce qui concerne les relations de l'ADEME avec les services déconcentrés de l'Etat, la Cour relève que le décret du 28 mai 2009 a introduit des modifications importantes. **Les préfets deviennent ainsi les délégués régionaux de l'ADEME pour ce qui est de son action dans la région**. La Cour note que cette nouvelle organisation a pu créer des **situations de conflit** entre le préfet et les directions régionales, et qu'il faudra surmonter ces tensions.

B. UN PILOTAGE QUI PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ

1. Une double tutelle marquée par la prédominance du MEDDTL

L'ADEME est placée sous la double tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cependant, le rôle de chef de file incombe de fait au premier en matière de pilotage stratégique. Cette position devra être confirmée, notamment à l'occasion de la préparation du prochain contrat d'objectifs (à partir de l'été 2011), et dans le cadre du suivi des investissements d'avenir.

2. Une performance qui peut être améliorée

Le contrat 2009-2012 retient 25 indicateurs clés de suivi complété par 37 indicateurs de dialogue de gestion, pour les besoins du pilotage de l'établissement. De plus, il met en œuvre un dispositif de *reporting* applicable à l'ensemble des opérateurs : **un rapport annuel de performance**, présenté avec les comptes financiers et le rapport de gestion au vote du conseil d'administration. Enfin, le décret du 28 mai 2009 prévoit que le contrat

d'objectifs peut être décliné par une convention de gestion avec chacun des ministères de tutelle.

Malgré ces mesures, la Cour relève qu'une amélioration de l'information sur la performance de l'opérateur est souhaitable, et que **l'ensemble de la démarche de performance doit progresser.**

3. Un pilotage budgétaire et financier perfectible

La Cour constate que **l'ADEME use avec parcimonie de la souplesse permise par la nouvelle gestion publique**, dans le cadre de la LOLF. En effet, l'Agence n'applique pas le principe de fongibilité du fonctionnement vers l'intervention, ni de l'intervention vers le fonctionnement.

En ce qui concerne le suivi de la consommation des crédits, les indicateurs clés sont les taux de consommation des engagements comptables et des engagements juridiques. De ce point de vue, la Cour estime que **l'ADEME peut encore améliorer sa capacité à porter des projets à maturité.**

La Cour déplore par ailleurs **l'absence de budgétisation pluriannuelle** sur laquelle le conseil d'administration doit se prononcer. Néanmoins, il existe un pilotage pluriannuel : à la demande du budget et du contrôleur financier, un outil de *reporting* des consommations de crédits de paiement sur la période 2010-2013 a été mis en place. A cet égard, la Cour note que le « *seul élément réellement tangible dans la programmation est la fixation des montants de TGAP qui lui seront affectés jusqu'en 2011* ».

La Cour conclut ce point en remarquant que si l'ADEME ne dispose pas formellement d'une budgétisation pluriannuelle de ses engagements, **les lois de programmation triennale des finances publiques lui ont permis**, depuis l'exercice 2009, de **sécuriser la programmation pluriannuelle** et de lever les incertitudes sur son financement au-delà des exercices en cours.

4. L'audit et le contrôle : un bilan satisfaisant

La Cour relève une **bonne pratique de l'audit interne** de l'ADEME. En effet, à la suite des observations de son rapport particulier de 2006, qui avait relevé un déficit d'évaluation, d'exploitation et de suivi du dispositif d'aide à la décision, l'Agence a mis en chantier un **outil informatique de suivi** des prestataires qui réalisent les études d'aide à la décision et de capitalisation de ces études.

De plus, **le contrôle financier a été renforcé**, à travers l'arrêté du 31 mai 2010 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat sur l'Agence.

Enfin, le diagnostic « qualité gestion » d'un dossier a pour objet de vérifier l'efficacité et la maîtrise de la gestion des dossiers de l'Agence dans

les unités de gestion déconcentrées et non déconcentrées, de renforcer la cohérence de ses actions et le partage de bonnes pratiques, et de contribuer ainsi à dynamiser l'animation et le travail en réseau dans les domaines administratif, budgétaire et juridique.

Le **bilan** est donc **très positif** en ce domaine.

III. LES MODES D'INTERVENTION DE L'ADEME

Depuis le contrat d'objectifs 2007-2010, l'action de l'ADEME est structurée selon un schéma qui croise quatre métiers (connaître, convaincre et mobiliser, conseiller, aider à réaliser) et l'ensemble de ses domaines d'intervention (déchets, sols, énergie, air et bruit, actions transversales).

A. LA CONNAISSANCE : LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DE LA RECHERCHE

Les crédits d'intervention consacrés à cette activité s'élèvent à 223 millions d'euros en 2009, hors programme de l'Agence nationale de la recherche (ANR). L'activité a mobilisé un quart des moyens financiers et humains de l'Agence, et comprend trois volets d'intervention : la « recherche et innovation », « l'observation » et les « études ».

La Cour relève que le statut de l'ADEME lui donne une grande marge de manœuvre dans le domaine de la recherche et développement, et qu'elle a beaucoup progressé dans la définition des priorités stratégiques de recherche, depuis son dernier rapport. En outre, le contrat d'objectifs 2009-2012 centre les activités de recherche sur la mise en œuvre du fonds démonstrateur, sans renoncer aux orientations antérieures. Cependant, la Cour estime que **la gouvernance de la recherche à l'ADEME mérite d'être améliorée**. A cet égard, elle déplore que l'Agence n'ait plus de conseil scientifique en exercice depuis septembre 2009, « *ce qui est particulièrement pénalisant dans une période où les activités de recherche de l'établissement sont au cœur des nouveaux dispositifs Grenelle et Grand Emprunt* ». En outre, la Cour insiste sur la **nécessité d'améliorer l'articulation entre l'ADEME et l'ANR**. Enfin, la Cour note le souhait de l'ADEME de préciser et optimiser son action à l'échelon régional et au niveau européen.

En ce qui concerne l'activité d'observation, la Cour note que le **Commissariat général au développement durable n'a pas à ce jour joué son rôle de coordination** entre l'outil national et les outils régionaux et recommande de transformer cette « *collections d'outils* » en un « *système d'observation organisé, constitué de sous-ensemble complémentaires, cohérents et communiquant entre eux* ».

B. L'AIDE À LA RÉALISATION

1. Une clarification attendue dans l'attribution des subventions

Au regard de l'attribution des subventions, la liste des projets financés indique qu'à l'exception de quelques grands équipements, **l'ADEME finance en région une multitude de petits projets portant sur un grand nombre de thèmes**, « *sans que l'ADEME paraisse particulièrement proactive* ». Selon la Cour, un tel financement n'a de sens que si ces opérations sont susceptibles de créer des précédents en visant un effet de contagion. Or, dans les faits, « *l'Agence ne semble pas être parvenue pour le moment à consolider cette partie de son activité consistant à diffuser des opérations exemplaires, de bonnes pratiques ou des modes de fonctionnement ou de coopération qui ont localement fait leur preuve* ». La Cour constate que l'engouement récent pour les politiques environnementales rend possible une augmentation des projets de plus grande envergure que par le passé. Il s'agit donc **d'élaborer des critères pour améliorer le ciblage, la sélection des opérations soutenues et leur efficacité**. Au final, la Cour recommande à l'ADEME de « *remettre de l'ordre dans la terminologie, de clarifier les concepts et d'améliorer l'exploitation de ce qui est financé par l'ADEME à partir d'une typologie plus claire, en explicitant les suites possibles et en structurant les enseignements à en tirer* ».

2. Un bilan décevant au regard des avances remboursables

En ce qui concerne les avances remboursables, la Cour ne dresse pas un bilan très satisfaisant de l'action de l'ADEME, notamment à travers l'exemple du Fonds d'investissements de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (FIDEME). En effet, **l'ADEME a échoué à diversifier l'emploi de ce fonds, et l'opération s'est avérée coûteuse pour l'Agence**. Pour la Cour, cette mauvaise opération devrait avoir un rôle pédagogique dans la perspective des investissements d'avenir. De même, l'ADEME a fait preuve de passivité dans la gestion du fonds de garantie des investisseurs de maîtrise de l'énergie (FOGIME).

3. Une réforme de la gouvernance des aides qui a permis de réduire les risques dans leur distribution, même si une rationalisation de celles-ci serait opportune

En ce qui concerne la gouvernance des aides, la Cour relève avec satisfaction que la réforme de 2009, qui a apporté des modifications importantes au dispositif antérieur, répond à ses critiques passées, notamment au regard du nombre trop élevé de commissions nationales des aides. La Cour consacre ensuite un long développement aux risques associés à la distribution des aides et à leur traitement. Du point de vue de l'ADEME, il existe un

« *risque de fonctionnement en mode guichet* », qui consiste à financer indifféremment tous les projets qui se présentent, indépendamment de leur qualité intrinsèque ou de leur impact environnemental. La Cour se félicite que l'ADEME cherche depuis plusieurs années à passer de ce mode « guichet » à un mode « projet », « *dans lequel elle se montre à la fois plus directive et plus sélective* ». De surcroît, la Cour identifie d'autres risques pour l'ADEME : le **risque de financer des projets immatures ou trop fragiles, le risque d'inefficacité, à défaut de contrôle, et le risque éthique**. Cependant, les procédures de l'Agence sont satisfaisantes et la préservent de ces dernières dérives. Par exemple, elle a édicté en 2008 des recommandations pour éviter tout risque potentiel de conflit d'intérêts et de prise illégale d'intérêts à ses agents.

Ensuite, du point de vue des bénéficiaires, les risques sont dus à la complexité issue de la multiplication des dispositifs d'intervention. Pour y répondre, elle publie par exemple des supports de présentation de son offre. Au-delà, la Cour estime **qu'une rationalisation des dispositifs d'intervention serait appréciable**, mais cela s'avèrerait complexe à mettre en œuvre. De plus, **la Cour regrette** que l'ADEME n'ait mis en place aucun dispositif systématique et formalisé de suivi de la satisfaction des bénéficiaires sur le processus de distribution des aides, et **qu'aucune certification ne soit envisagée à l'avenir**.

C. LES AUTRES INTERVENTIONS DE L'ADEME : UN BILAN PLUTÔT POSITIF

Les actions de communication et de formation s'élèvent à 72,2 millions d'euros en interventions en 2010, pour 19,6 millions d'euros de fonctionnement et 205 ETPT. L'ADEME réalise ainsi des actions d'information et des campagnes de communication de grande ampleur pour faire évoluer les mentalités, les comportements et les actes d'achat et d'investissement. La performance de l'Agence à cet égard est positive.

Le conseil et l'expertise représentent 21,4 millions d'euros en interventions en 2010, pour 19,9 millions d'euros de fonctionnement et 208,9 ETPT. Cette activité recouvre notamment l'expertise au service de l'Etat. Ainsi, **en 2009, l'ADEME a été fortement sollicitée par l'Etat pour travailler sur la taxe carbone, la révision des barèmes de bonus-malus automobile ou le Grand emprunt.** La Cour constate à cet égard que « *l'Etat absorbe pour ses besoins propres une ressource humaine financée par des taxes affectées, ce qui conforte le constat déjà fait d'une agence support de la débudgétisation des activités de l'Etat, et en particulier de son administration centrale* ». La Cour note aussi que l'ADEME est désireuse d'une rationalisation des sollicitations de l'Etat.

IV. LES IMPLICATIONS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Le nouveau contrat d'objectifs 2009-2012 confirme l'évolution de l'ADEME comme l'un des **opérateurs majeurs de la mise en œuvre du Grenelle**, en renforçant ses missions d'animation, d'expertise et de financement pour la recherche et l'innovation dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Cependant, l'ADEME n'intervient pas dans tout le champ couvert par le Grenelle. En effet, **elle est absente dans le domaine de la biodiversité**.

En tant qu'opérateur du Grenelle de l'environnement, **l'ADEME assure le pilotage technique, administratif et financier du Fonds démonstrateur de recherche** (175 millions d'euros en 2009). Celui-ci, instauré en 2008, vise à valider en grandeur réelle les technologies émergentes en amont de la phase de déploiement industriel et commercial. **L'ADEME gère également le Fonds chaleur** (174 millions d'euros en 2009), destiné à soutenir le développement de la chaleur produite à partir de sources renouvelables dans les secteurs de l'habitat collectif, du tertiaire et de l'industrie. La Cour des Comptes juge satisfaisante l'action de l'ADEME au regard de ces deux fonds.

L'Agence a également un rôle à l'égard des **sites pollués**, à hauteur de 20 millions d'euros (réhabilitation des friches industrielles notamment). De plus, l'ADEME a été chargée de mettre en place un plan pour la **résorption des points noirs du bruit** des infrastructures de transport terrestre (30 millions d'euros en CP), en articulation avec les actions du ministère ; de la **mise en œuvre d'un plan déchets** (83 millions d'euros en CP). Enfin, elle mène une importante action de communication (33 millions d'euros en CP).

La Cour relève qu'en faisant de l'ADEME l'opérateur de la transition environnementale, « *l'Etat lui assigne une mission très ambitieuse : être le vecteur d'un changement de modèle de société* ». En conséquence, l'Agence, du fait de ses ressources limitées, doit adapter ses modalités d'intervention, notamment au regard des aides et de la formation. Elle a ainsi pris des mesures pour contenir le coût des processus de distribution des aides et tenter de recentrer l'emploi de ses ressources sur des tâches réellement prioritaires. Cependant, **des marges de progression importantes existent encore**. L'ADEME envisage tout d'abord de simplifier et automatiser davantage la gestion des aides. De plus, elle s'interroge sur la possibilité d'adapter ses modalités de gestion à son volume d'activités, par exemple en externalisant des dossiers standards et de petite taille. Enfin, la direction cherche à renforcer l'affirmation de priorités nationales en les articulant avec des priorités régionales. Toutes ces réflexions sont louables et vont dans le bon sens, mais il conviendra d'en suivre la mise en œuvre.

V. LA GESTION DE L'AGENCE

A. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

1. Des effectifs sous tension

En tant qu'EPIC, l'ADEME recrute ses collaborateurs par des contrats de droit privé, mais la **convention est fortement imprégnée par le droit de la fonction publique.**

Au 31 décembre 2009, ses effectifs s'élevaient à **1 032 personnes**, soit une hausse de 8,5 % par rapport à 2008. La Cour observe une **réelle tension sur les effectifs**. Ainsi, le plafond des emplois temporaires a été dépassé (29,7 ETPT pour un plafond de 25 ETPT) et le recours à la sous-traitance et à l'intérim s'est accentué. En outre, les emplois qui devaient être occupés par des agents permanents mis à disposition par le MEDDTL en 2009 n'ont pas été pourvus en totalité.

La situation devrait s'améliorer en 2011, puisque l'Agence bénéficiera de 32 emplois supplémentaires par rapport à ceux prévus en loi de finances initiale pour 2010. **L'ADEME fait en effet partie des opérateurs sur lesquels le ministère a choisi de ne pas faire porter l'effort de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.**

La Cour observe que les personnels rattachés à l'ADEME se répartissent en 17 catégories et estime que l'Agence doit améliorer sa présentation des emplois, afin que celle-ci reflète davantage la « *force de travail* ». De plus, si elle se félicite du regroupement de l'ensemble des personnels basés à Angers sur un site unique, elle déplore la dispersion géographique des services du siège, qui demeure un handicap.

2. Une politique de rémunération trop rigide

Elle relève aussi que **la mobilité interne des agents est faible** et note qu'une clause de mobilité a été introduite dans les contrats de travail en 2005, dont les effets devraient se manifester à compter de 2010. En outre, la rémunération des personnels de l'ADEME se caractérise par sa relative rigidité.

Le total des charges de personnel s'élevait en 2009 à 69,6 millions d'euros. L'Agence a mis en œuvre un plan de rattrapage pluriannuel entre 2006 et 2009, destiné à rattraper le retard constaté par rapport à la moyenne observée dans les autres EPIC.

Enfin, la Cour regrette que l'ADEME ne se soit pas dotée d'outils flexibles, permettant d'inciter à la mobilité et de récompenser la performance (type prime) et associant le personnel à l'atteinte des objectifs et orientations stratégiques de l'établissement.

De surcroît, l'enquête de la Cour souligne que la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, encore récente à l'ADEME, doit être approfondie.

B. UNE POLITIQUE DES ACHATS PERFECTIBLES, NOTAMMENT AU REGARD DES MARCHÉS

La Cour revient sur la gestion de la délocalisation du siège de l'Agence à Angers, qui s'est traduite par un bilan coûteux et décevant résultant de la mauvaise gestion de ce dossier entre 1995 et 2003, puis par une nouvelle phase qui s'est concrétisée par l'achat de nouveaux terrains, la réalisation de travaux d'aménagement et l'installation dans les nouveaux locaux en avril 2009, pour un coût finalement maîtrisé.

En ce qui concerne les achats, la Cour note que **l'ADEME a amélioré son règlement interne des marchés**, afin de répondre aux observations formulées dans le rapport de 2006. Malgré tout, elle relève que **les résultats en termes de centralisation des achats demeurent perfectibles**, dans la mesure où « *l'Agence est confrontée à la conciliation de priorités parfois contradictoires : réactivité, diversité des besoins locaux ou mutualisation des coûts* ». Enfin, la Cour relève des cas de prestations acquises hors de toute procédure d'appel d'offres, alors que le montant annuel est supérieur à 90 000 euros. Selon elle, « *l'organisation en place ne permet pas de garantir un recensement exhaustif des marchés passés pour le fonctionnement. (...). Un pilotage plus centralisé devrait permettre de détecter les dépenses dont la globalisation dépasse les 90 000 euros et d'être ainsi en mesure d'appliquer les procédures adaptés et notamment le passage devant les commissions des marchés* ».

C. DES COMPTES SATISFAISANTS

La Cour se montre satisfaite des comptes de l'ADEME. Ainsi, son « organisation comptable a permis de faire face à l'augmentation d'activité et le suivi des régies d'avances a été renforcé ». De plus, la mise en place du protocole de modernisation comptable a permis des améliorations dans de nombreux domaines. Cependant, la Cour pointe encore **quelques défaillances**, telles que la complexité de certains systèmes de recettes ou de paiements, qui nécessiterait des explications plus précises sur leur mode de comptabilisation. De plus, elle estime que l'information relative aux participations financières pourrait être améliorée. **La situation d'endettement de l'Agence est saine.** De même, la situation financière est satisfaisante au regard des dépenses de l'établissement et du faible niveau d'investissement.

VI. LA GESTION DES FONDS CONFIS À L'ADEME AU TITRE DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR : UNE MÉTHODE COMPTABLE CRITIQUABLE

L'Agence bénéficie de 2,85 milliards d'euros pour la gestion de quatre actions, dans le cadre du Grand Emprunt. Elle est donc l'un des principaux opérateurs pour les investissements d'avenir. Or, la Cour constate qu'un « *problème de complexité d'enregistrement comptable se pose avec des situations différentes selon la forme des fonds distribués (subventions, prêts, avances remboursables) et de suivi de ces fonds* ». Par exemple, pour les subventions, les fonds sont comptabilisés en comptes de tiers et de trésorerie dans les comptes de l'ADEME. **Les opérations, bien qu'engagées et ordonnancées par le président du conseil d'administration de l'Agence, sont autorisées par le commissaire général à l'investissement.** Elles ne sont en conséquence pas incluses dans le budget de l'ADEME. Pour la Cour, « *une gouvernance ad hoc est mise en place, destinée à assurer à l'Etat un droit de regard en dernier ressort sur le choix des investissements* ». Or, ce **dispositif dérogatoire**, qui vise à garantir une étanchéité avec le budget de l'Etat et la bonne utilisation des fonds, **méconnaît certains principes des finances publiques et soulève des difficultés pratiques**, telles que l'absence d'outil de prévision et de programmation ; un suivi extrabudgétaire spécifique « avec tous les risques inhérents à ce type de dispositif » ; l'absence de comptabilité des engagements assise sur l'exécution du budget ; le rôle réduit du conseil d'administration de l'opérateur ; la difficulté d'identifier le rôle d'ordonnateur pour des opérations qui s'apparentent davantage à des opérations de caisse. **Cela pose la question de la responsabilité personnelle sur la comptabilité des fonds concernés au sein des comptes de l'opérateur.** L'ADEME a interrogé la tutelle sur les difficultés soulevées par le dispositif des investissements d'avenir. La Cour relève que, dans l'attente d'une réponse des ministères de tutelle, l'ADEME a pris des dispositions pour assurer le suivi des opérations aussi bien dans sa comptabilité générale que dans ses comptabilités de gestion et d'engagement et procéder à l'adaptation de son informatique de gestion. Il conviendra donc de suivre l'évolution de ce dispositif, afin d'en garantir la transparence et la traçabilité.

TRAVAUX DE LA COMMISSION AUDITION POUR SUITE À DONNER

COMMISSION DES FINANCES

Présidence de **M. Jean Arthuis, président**

Mardi 12 octobre 2010

Ordre du jour

- **Audition** pour suite à donner à l'**enquête** de la **Cour des comptes**, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'**Agence de l'environnement** et de la **maîtrise de l'énergie** (ADEME) (*ouverte aux membres de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, ainsi qu'à la presse*).

M. le président - La séance est ouverte.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, mes chers collègues, nous voici à nouveau réunis pour une audition de suivi d'enquêtes réalisées par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF. Celle qui nous occupe aujourd'hui concerne l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

Nous devons cette enquête à la demande de notre collègue Fabienne Keller, rapporteur spécial de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Celle-ci a en effet constaté, dans le cadre de l'examen des derniers projets de lois de finances, la montée en puissance de l'agence en tant qu'opérateur principal du Grenelle de l'environnement, bénéficiant à ce titre de ressources budgétaires et fiscales conséquentes. La demande d'enquête visait donc, en premier lieu, à vérifier que l'ADEME fait un bon usage de ces importantes ressources. De plus, la Cour s'est attachée dans son rapport à analyser la gestion des fonds confiés à l'Agence au titre des investissements d'avenir. A cet égard, l'enquête a révélé l'existence d'un dispositif critiquable, qui concerne d'ailleurs de nombreux opérateurs, au-delà de l'ADEME.

Nous avons invité à cette audition nos collègues de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Je rappelle également que notre réunion est ouverte à la presse.

Nous recevons, pour la Cour des comptes, Christian Descheemaeker, président de la septième chambre, Jean-Luc Lebuy, conseiller-maître, Olivier Ortiz, conseiller référendaire, ainsi que Sophie Planté, rapporteure.

L'ADEME est représentée par Xavier Lefort, directeur général délégué et le Commissariat général au développement durable par Michèle Rousseau, directrice, adjointe auprès de la Commissaire générale.

Pour le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), nous entendrons Jean-François Monteils, secrétaire général et Alexis Vuillemin, conseiller au cabinet du ministre.

Enfin, pour le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, nous recevons Laurent Machureau, sous-directeur de la 4^{ème} sous-direction du budget, David Litvan, chef du service comptable de l'Etat et Yannick Girault, chef de la mission d'audit national au sein de la direction générale des finances publiques.

Afin de préserver une possibilité effective de dialogue et de débat, je demande que les présentations de la Cour des comptes et des administrations concernées se limitent aux observations principales.

Ensuite, chaque commissaire qui le souhaitera pourra librement poser ses questions.

Je rappelle aux membres de la commission des finances que nous aurons, ensuite, à prendre une décision sur la publication de l'enquête de la Cour des comptes au sein d'un rapport d'information.

Je propose que notre collègue Fabienne Keller, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », intervienne à titre liminaire, puis j'inviterai les représentants de la Cour des Comptes à prendre la parole.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial des crédits de la mission « écologie, développement et aménagement durables » - Cette demande d'enquête adressée à la Cour des comptes s'inscrit dans la continuité des travaux engagés depuis plusieurs années par notre commission au sujet l'ADEME. Notre collègue Philippe Adnot, en 2001, avait déjà pointé un certain nombre de dysfonctionnements dans la gestion interne de l'établissement.

En 2006, la Cour des comptes avait déjà établi un rapport et y avait ajouté des éléments de valeur ajoutée en faveur de la gestion de l'ADEME. Elle avait mis en évidence un certain nombre de problèmes relatifs aux procédures de contrôle interne et souligné un éparpillement des services. Il était important d'assurer un suivi de ces conclusions.

Depuis, d'importants bouleversements sont intervenus dans le champ d'action de l'Agence, notamment parce qu'elle est très largement en charge de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et du grand emprunt national.

L'ADEME est ainsi un des principaux opérateurs de mise en œuvre du Grenelle, en particulier sur les questions du traitement des déchets et des économies d'énergie. Elle bénéficie à ce titre de ressources fiscales très importantes. Dans le

projet de loi de finances pour 2011, l'affectation de la TGAP représentera presque 500 millions d'euros, montant considérable.

La commission des finances a souvent constaté la débudgétisation des ressources destinées à mettre en œuvre les politiques publiques. C'est un mouvement qu'il nous importe d'accompagner dans nos modes de travail et c'est le sens de cette mission, qui ne s'inscrit pas seulement dans l'analyse a posteriori mais aussi dans une volonté de contrôler la dynamique d'évolution de l'ADEME.

En effet, l'affectation directe de ressources à des opérateurs a pour conséquence de faire échapper à l'autorisation parlementaire et à la mesure de la performance l'emploi de ressources publiques significatives.

Les travaux de la Cour visaient à évaluer la gouvernance et la gestion courante de l'ADEME, afin de vérifier que ces objectifs sont biens assortis d'indicateur de performance, mais également à analyser sa politique d'intervention, notamment en matière de traitement des déchets et d'économie d'énergie, dans ses relations avec les collectivités territoriales.

Enfin, l'enquête avait pour objet de déterminer si les ressources fiscales affectées depuis 2009 ont été correctement utilisées, eu égard à la capacité de l'opérateur de s'acquitter rapidement et efficacement de ses nouvelles missions en détaillant l'emploi des fonds affectés à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Je remercie les magistrats de la Cour qui se sont rendus à trois reprises en province – même si je n'ai pas eu l'occasion des les accueillir à Strasbourg- pour leur implication dans ce dossier.

Je salue également les représentants des ministères. Nous sommes ici dans une volonté de contrôle mais aussi de construction commune des nouvelles missions confiées à l'ADEME.

M. le président - Monsieur le Président, vous avez la parole.

M. Christian Descheemaeker, président de la septième chambre de la Cour des comptes - Merci.

Les rapporteurs ne se sont en effet pas rendus à Strasbourg, Olivier Ortiz, ici présent, étant encore il y a quelques mois président de la Chambre Régionale des Comptes d'Alsace ; certains se seraient peut-être demandé à quel titre il venait et avec quelles fonctions.

La Cour des comptes a contrôlé l'ADEME à la demande de la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la LOLF. L'ADEME ayant le statut d'un établissement public à caractère industriel et commercial, la procédure « entreprise publique » lui est applicable. Le contrôle de la Cour débouche de ce fait sur deux documents distincts au contenu très proche : la communication 58-2 et le rapport particulier sur l'organisme.

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'ADEME conduit la Cour à une appréciation générale plutôt positive sur l'usage qu'elle fait de ses ressources.

Quelques remarques sur la place de l'Agence par rapport aux services de l'Etat.

Les missions de l'ADEME sont fixées par la loi et codifiées dans le code de l'environnement. Elles sont particulièrement larges au point que se pose d'emblée la question de l'articulation de l'Agence avec les services de l'Etat et d'autres opérateurs de l'Etat.

S'agissant de l'Etat, la question du positionnement de l'Agence se pose à l'égard de l'administration centrale mais aussi, en province, à l'égard de l'articulation des nouvelles directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) avec les anciennes délégations régionales, aujourd'hui directions régionales de l'ADEME.

S'agissant des autres opérateurs de l'Etat, comme l'Agence nationale de la recherche, la réponse a pu sembler résider dans une spécialisation de l'ADEME - dans certains domaines des déchets par exemple - mais l'Agence revendique d'exercer pleinement l'ensemble des missions qui lui sont dévolues et d'être ainsi l'interlocuteur naturel et le partenaire de référence du grand public, des entreprises, des collectivités territoriales et de l'Etat sur les politiques environnementales, ce qui fait beaucoup.

L'ADEME s'est organisée autour de quatre métiers : connaître, convaincre et mobiliser, conseiller et aider à réaliser.

Quelques mots sur les finances de l'ADEME.

Le mode de financement de l'ADEME a souvent changé, combinant de manière fluctuante des dotations budgétaires de l'Etat et des taxes affectées. Jusqu'en 1998, les deux sources ont coexisté ; vient ensuite, de 1999 à 2005, une période durant laquelle le financement a été assuré par le seul budget de l'Etat. En 2006, une part du produit de deux taxes, dont la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel, a été affectée à l'Agence ; en 2007, l'apport des recettes fiscales a été accru. En 2008, nouveau changement dans l'alimentation par des recettes fiscales. En 2009, nouvel appoint de taxes affectées.

A ces ressources budgétaires et fiscales s'ajoutent des recettes affectées par des organismes publics comme l'Agence nationale de la recherche ou le fonds démonstrateur de recherche.

Ce mode de financement basé sur des ressources affectées explique que, dans ses premières années d'existence, l'ADEME avait accumulé des excédents de crédits importants. En 1998, le passage à un financement sur dotations budgétaires de l'Etat a été l'occasion de résorber ces excédents mais le coup de frein a été si brutal que l'Agence s'est trouvée à court de crédits de paiement durant plusieurs années. Cette crise financière a laissé quelques souvenirs, la situation n'étant réellement rétablie que depuis 2007.

Le Grenelle de l'environnement a augmenté très sensiblement les moyens de l'Agence en prévoyant un programme d'intervention de 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 862 millions d'euros en crédits de paiement (CP) pour la période 2009-2011. Des discussions se sont poursuivies pour rendre cette prévision cohérente avec le budget triennal de l'Etat pour 2011-2013 et faire en sorte qu'il en aille de même pour le contrat d'objectifs.

L'ADEME compte 1 032 agents au 31 décembre 2009, soit une augmentation de 12 % au cours des deux dernières années, qui ont vu les interventions de l'ADEME augmenter fortement. Une réelle tension existe sur ses effectifs et le recours à la sous-traitance et à l'intérim, quoique limité, s'accroît. Il convient de noter que l'Agence n'est pas soumise à la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, règle que l'Etat a étendue à la plupart de ses opérateurs.

On peut regretter que l'ADEME, qui dispose du statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) de manière à dire vrai assez artificielle, étant donné la nature de ses ressources, n'en profite pas pour user de la souplesse que confère ce statut dans la gestion de son personnel. Au fond, l'ADEME est un EPIC géré comme une administration. C'est un constat.

A ces questions s'ajoutent quelques remarques sur la gestion immobilière de l'ADEME qui, pour des raisons historiques, a trois sites centraux : Angers, Paris et Valbonne. Un progrès a été constaté sur la période contrôlée dans la mesure où les différentes implantations qui existaient à Angers ont été regroupées dans un même immeuble. Il n'en reste pas moins regrettable que l'ADEME n'ait pas réussi à avoir un site central ; c'est peut-être une vision technocratique mais il n'est pas toujours facile de fonctionner entre Paris, Angers et Valbonne, même en recourant très largement à la téléconférence.

Autre remarque : une petite moitié des effectifs de l'Agence est implantée en province. Malgré la très grande étendue de ses compétences, qui impose la spécialisation de ses agents, l'ADEME a choisi de conserver une équipe, souvent petite, dans chaque région. On peut s'interroger sur l'aptitude d'une équipe de quelques personnes implantée dans un chef-lieu de région à répondre à toutes les questions qui peuvent lui être posées.

J'en viens aux modes d'intervention.

L'ADEME contribue à l'orientation et à l'animation de la recherche, mais n'en fait pas elle-même. Elle intervient dans le financement de recherches. L'ADEME aide à la réalisation, accorde des subventions - parfois des garanties.

S'agissant de l'aide à la réalisation, l'ADEME participe au financement de quelques grands équipements, comme des unités d'incinération d'ordures ménagères ou des réseaux de chaleur. Elle finance aussi une multitude de petits projets à propos de sujets extrêmement variés correspondant à l'ampleur de ses missions. La Cour pense que l'Agence ne pourra durablement financer autant de petits projets si le financement par l'ADEME n'est pas exemplaire. Financer l'achat de trois voitures électriques par une petite commune relève-t-il des tâches de l'ADEME ? Cela changera-t-il la façon de fonctionner des collectivités territoriales ? Je rappelle que l'ADEME a pour ambition de transformer le mode de vie de nos concitoyens, leur façon de se loger et de se déplacer.

Un premier bilan de l'utilisation des fonds Grenelle fait apparaître que l'ADEME a su s'adapter, dans un délai rapide, à une montée en puissance des politiques publiques dont elle est le principal opérateur. La réponse ne vaut évidemment pas pour l'avenir mais c'est un bon point donné à l'ADEME. Au cours

des dernières années, les dépenses d'intervention ont augmenté et les services de l'ADEME ont pu suivre.

La communication pour « convaincre et mobiliser » occupe une place importante dans les dépenses de l'ADEME. L'effectif consacré à cette fonction est 250 ETP, soit 20 % de l'effectif total de l'ADEME. Cela signifie que les dépenses de communication sont forcément assez élevées. En 2010, 72,7 millions d'euros d'interventions et 195 millions d'euros de fonctionnement leur sont dédiés.

La fonction de conseil pèse autant dans les effectifs de l'ADEME que la communication, soit 209 ETP. Le conseil peut être donné directement au décideur ou indirectement par des relais, notamment les professionnels. Or, chacun sait combien les procédés les plus innovants ne valent que par la manière dont ils sont installés. Je pense aux installations de chauffage : si les professionnels ne savent pas installer convenablement les appareils les plus modernes, le gain annoncé ne sera pas atteint.

J'en viens enfin à la gestion des investissements d'avenir, au grand emprunt et à son utilisation.

Le grand emprunt concerne l'ADEME à hauteur de 2,85 milliards d'euros pour la gestion de quatre actions. L'Agence est ainsi un des principaux opérateurs pour ces investissements d'avenir.

Le mode opératoire mis en place est tout à fait dérogatoire, qu'il s'agisse de la décision d'investissement, des règles budgétaires applicables ou de la comptabilisation des mouvements de fonds. Ce cadre a été voulu par le législateur.

Sur le plan budgétaire, l'intégralité des crédits ouverts au titre de l'emprunt national sera versée au cours de l'année 2010 et supposée consommée, alors même que les projets vont s'étaler sur de nombreuses années, les programmes correspondants, au sens de la LOLF, disparaissant le 31 décembre 2010.

Les crédits versés à l'ADEME ne relèvent pas réellement de la responsabilité de l'ordonnateur de l'Agence, non plus que des décisions de son conseil d'administration. Un large pouvoir de décision, ou au moins de proposition est reconnu au Commissaire général à l'investissement.

La comptabilisation des opérations effectuées par l'ADEME à partir des fonds du grand emprunt soulève des questions. En effet, les opérations seront enregistrées en compte de tiers et ainsi ne ressortiront pas des comptes de résultat de l'ADEME dans les années à venir. La direction générale des finances publiques (DGFIP) est en train d'élaborer des instructions comptables ad hoc.

La question des investissements d'avenir demeure, le MEDDTL et la DGFIP ayant continué à travailler sur la meilleure manière de transcrire ces opérations après que la Cour a achevé son contrôle, afin que la comptabilisation des opérations, à défaut d'être conforme aux habitudes, apparaisse de manière transparente.

M. le président - Merci.

Vous portez une appréciation globalement positive sur l'organisation et la gestion de l'ADEME.

Parmi vos observations, je note qu'il existe parfois une difficulté à tracer la frontière entre ce qui relève de l'administration centrale ou des DREAL, et ce qui est

imputable à l'Agence. Faut-il parler d'une « cannibalisation » de l'administration par l'ADEME ? L'administration centrale affiche-t-elle le respect d'une discipline forte en matière de réduction des effectifs au prix d'une montée importante de ceux de l'ADEME ?

Pourquoi maintient-on trois sites aux allures de siège central ? Qu'est-il envisagé pour les réunir éventuellement ?

S'agissant des modes d'intervention et des formes de subventionnement, peut-être pourrez-vous nous éclairer sur les règles qui ont été suivies.

Mais, il y a un point sur lequel on consacrera un peu de temps, à savoir les investissements d'avenir. A cet égard, je me réjouis qu'aient répondu à note invitation les représentants du service comptable de l'Etat, de la DGFIP et du budget. Nous avons besoin de visualiser ce qui va se passer et de savoir quel va en être le mode de traitement. Si nous avons bien compris, l'Etat a mis à disposition de l'ADEME des fonds qui lui ont été immédiatement restitués. Les projets seront validés par le commissaire général aux investissements d'avenir qui vous demandera ensuite d'engager les appels à projet pour leur répartition. Nous serions intéressés pour que vous nous éclairiez sur le mode opératoire. Quel sera t-il ? Comment traiterez-vous ces opérations aux plans comptable et budgétaire ? Quelle religion prévaut actuellement - si elle a pris corps ?

M. Xavier Lefort, directeur général délégué de l'ADEME - Je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser Philippe Van de Maele, président de l'ADEME, qui est retenu à l'étranger par un voyage programmé de longue date.

Je souhaiterais apporter l'éclairage de l'ADEME sur le contrôle réalisé par la Cour.

L'ADEME partage les grandes lignes du rapport de la Cour des comptes. Au cours de la phase contradictoire, l'Agence s'est évidemment attachée à apporter des réponses précises aux remarques formulées par la Haute juridiction.

La Cour souligne le rôle majeur de l'ADEME dans la préparation et dans la conduite du Grenelle de l'environnement et note qu'un certain nombre de progrès, depuis son précédent contrôle, ont été réalisés par l'établissement, tant dans son pilotage que dans sa gestion. L'ADEME s'est effectivement attachée, depuis le précédent contrôle de la Cour, à réaliser un suivi effectif et précis de ses recommandations. Elle fera bien entendu de même pour le contrôle dont les conclusions vous sont remises aujourd'hui.

Ce rapport s'inscrit dans un contexte très particulier de la vie de l'Agence et dans le cadre d'une modification assez profonde de son environnement et de son cadre d'action. Il faut souligner la mobilisation de plus en plus forte de l'ensemble des acteurs sur les thématiques traditionnellement portées par l'Agence.

L'ADEME se trouve aujourd'hui confrontée à une forte demande de conseils de la part de l'ensemble des acteurs. Cette demande est à la fois plus qualifiée et plus exigeante. Elle se trouve également interpellée sur son expertise par des partenaires publics et privés de plus en plus impliqués et compétents.

Cette prise de conscience s'est naturellement accrue avec le Grenelle de l'environnement et l'Agence a fortement été impliquée dans sa préparation. Nous

avons participé à vingt-cinq comités opérationnels. Nous avons été chefs de projet, pour cinq d'entre eux.

L'ADEME est en outre devenue l'opérateur principal d'un certain nombre de fonds et de dispositifs qui lui ont été confiés.

Parallèlement, l'action de l'Agence s'inscrit dans un paysage institutionnel profondément modifié ces derniers mois, d'abord par la création d'un grand ministère de l'écologie. L'ADEME avait auparavant trois tutelles ; elle n'en a plus que deux - celles du ministère de l'écologie et du ministère de la recherche.

Des relations nouvelles se sont instaurées avec les préfets de région à la suite de la modification statutaire du décret de l'Agence en mai 2009.

Enfin, nos actions se sont élargies à la lutte contre le changement climatique.

De plus, l'année 2010 a été marquée par la décision du Gouvernement de confier à l'ADEME quatre des programmes relevant des investissements d'avenir au titre des énergies décarbonées, du véhicule du futur, des déchets, et de l'économie circulaire et de l'économie numérique.

Face à ces évolutions, l'Agence ne pouvait faire l'économie d'une démarche d'adaptation de ses priorités et de son organisation. Cette démarche est en cours depuis le début de l'année 2009, et la Cour a pu suivre en temps réel le déroulement de ce chantier, qui s'est caractérisé par la réécriture du contrat d'objectifs pour la période 2009-2012, par l'élaboration d'une convention entre l'ADEME et le ministère de l'écologie, qui précise les modalités de collaboration entre l'Agence et sa tutelle

Un autre chantier important conduit l'année dernière est la réorganisation, engagée à l'automne 2009, et effective depuis le 1er janvier 2010.

Nous avons également dû adapter nos processus de gestion à des moyens budgétaires et financiers en croissance quasi exponentielle et clarifier nos orientations grâce à une meilleure identification de nos priorités.

La Cour des comptes s'est interrogée sur l'adaptation de l'Agence à ses nouvelles missions et sur sa capacité à mettre en œuvre les moyens qui lui sont confiés. Compte tenu de ses observations, je voudrais développer quatre points relatifs à son organisation et à son pilotage, à ses moyens et à ses modes d'intervention et, enfin, à la mise en œuvre du Grenelle et des programmes liés aux investissements d'avenir.

S'agissant des missions et du positionnement de l'Agence, la Cour a souligné le caractère polymorphe de l'Agence et les éventuels risques de redondance avec d'autres acteurs de la sphère de l'Etat. Je voudrais faire mieux comprendre l'intérêt du modèle que constitue l'ADEME, qui n'a sans doute pas d'autre exemple en France et qui se rapproche d'un modèle anglo-saxon ou hollandais.

Trois éléments font la spécificité de l'Agence.

Le premier est le fait de couvrir l'ensemble des sujets environnementaux, à l'exception de la biodiversité et de l'eau, et de pouvoir ainsi traiter de façon intégrée les problématiques du développement durable et du changement climatique.

La taille relativement modeste de l'établissement - un peu plus de 1 000 personnes - et son organisation lui permettent à notre sens d'assurer cette

vision d'ensemble pour traiter des sujets, tant dans le domaine des déchets que de l'énergie, qui sont de plus en plus interdépendants.

Seconde spécificité de l'Agence : son expertise repose sur une variété d'activités, qui va de l'élaboration prospective, comme l'écriture des feuilles de route dans le cadre des investissements d'avenir - jusqu'à la mise en œuvre concrète sur le terrain, en passant par des activités de recherche, d'appui et d'observation.

La troisième spécificité de l'Agence est sa capacité, en matière d'ingénierie, à concevoir, à tester et à expérimenter des outils techniques ou organisationnels qui permettent de répondre aux enjeux qu'on nous demande de relever.

Ainsi, l'Agence a été à l'origine d'un certain nombre d'outils comme le bilan carbone, les plans de déplacement d'entreprises, les certificats d'économie d'énergie. Elle a également monté et structuré le réseau des espaces « info-énergie ».

Les missions de l'Agence peuvent vous apparaître multiples. Ce serait oublier que l'ADEME n'est pas un opérateur en charge d'une mission spécifique - distribuer des aides, contrôler - mais bien un opérateur en charge d'une politique publique dans sa globalité et donc de l'ensemble des actions qui y concourent.

Je ne crois pas que l'ADEME soit en concurrence avec l'administration centrale, qui exerce une fonction de pilotage et de réglementation, ni avec les services déconcentrés qui sont chargés du déploiement de politiques standardisées et généralisées, de leur application et du respect de leur mise en œuvre.

M. le président - Peut-on dire que l'administration a une tâche de régulation et de réglementation et que les services déconcentrés sont en charge de la « police » ?

M. Xavier Lefort - Je pense que l'administration centrale a une fonction de pilotage stratégique et de définition du cadre réglementaire de l'action de l'Etat.

A mon sens, ce n'est pas un métier dans lequel s'inscrivent les services centraux de l'Agence. Il s'agit avant tout d'un métier d'expertise, d'animation de la recherche, de montage ou d'élaboration d'outils d'incitation nationale et locale. L'ADEME conseille bien évidemment sa tutelle quand elle est sollicitée, et la coordination avec les directions d'administration centrale du ministère est assurée par un certain nombre de dispositifs qui prennent la forme de comités de pilotage semestriels avec les grandes directions du ministère, de façon à se coordonner, à définir les priorités et fixer à l'opérateur ses missions et son cadre d'action.

M. le président - Monsieur Monteils pourrait-il nous dire comment il perçoit les relations de l'administration centrale et des DREAL avec l'ADEME ?

M. Jean-François Monteils, secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement - Pour recourir à une métaphore, l'administration centrale représente la tête, les services déconcentrés les bras, et l'ADEME est un outil. Il est cependant indispensable que les uns et les autres se concertent.

L'important est de parvenir à un bon mode de concertation entre ces différents organes au service d'une même politique. L'administration centrale du MEDDTL a la charge de la mise en cohérence des politiques environnementales, mais elle a également d'autres fonctions, comme celles de régulation ou de contrôle.

Ainsi, comme vous l'avez souligné, il incombe à l'administration centrale et aux services déconcentrés des tâches de régulation et de contrôle qui ne peuvent en aucun cas être celles d'un établissement autonome.

M. Xavier Lefort - Je voulais évoquer devant vous l'organisation et le pilotage de l'Agence.

L'Agence s'est complètement restructurée début 2010 autour de quatre directions exécutives, cette organisation étant plus en phase avec les nouvelles priorités de l'Agence.

Il importe de souligner que nous avons ajouté des instances de synthèse sur certaines thématiques touchant à l'ensemble des actions de l'Agence, comme la création d'un service climat, d'un service agriculture ou d'un service urbanisme.

Par ailleurs, le renforcement de l'expertise doit être vécu et mis en œuvre de façon sans doute plus collective et plus transversale, à travers des problématiques comme celle de la ville durable ou de la consommation durable.

Pour ce qui est de l'accompagnement des acteurs locaux et des politiques territoriales, l'ADEME s'est restructurée grâce à la création de trois directions interrégionales et d'un service qui fait le lien pour améliorer la capacité d'échange entre le pôle territoires de l'Agence et les services centraux.

Enfin, à l'occasion des programmes d'investissements d'avenir confiés à l'Agence, la direction de la recherche a été restructurée afin de consolider son rôle de précurseur et de mieux assurer la coordination des activités de recherche.

M. le président - Pourquoi maintenir vos services centraux sur trois sites et une équipe dans chaque région ?

M. Xavier Lefort - L'Agence est l'héritière des trois sites des agences qui l'ont précédée : l'un à Paris, ancien site de l'Agence française de la maîtrise de l'énergie ; l'autre à Angers, site de l'Agence nationale de récupération et d'élimination des déchets ; enfin, le troisième à Valbonne-Sophia-Antipolis, où était implanté il y a fort longtemps le Commissariat à l'énergie solaire.

La décision de délocalisation à Angers ne prévoyait pas la réimplantation de la totalité des services mais de vider une grande partie du site parisien pour permettre au site d'Angers de monter en puissance. Ce programme a été respecté. On est passé de plus de 90 agents à Angers à 350 personnes, les deux autres sites en comptant chacun une centaine.

Il s'agit d'une complexité de fonctionnement que nous essayons de surmonter. Si l'Agence a une grande pratique, l'utilisation de la visioconférence est un exercice qui s'apprend. En termes d'expertise, les services sont bien individualisés sur chaque site.

Les surcoûts de fonctionnement sont à peu près maîtrisés. L'option d'un site central doit être examinée mais il ne s'agit pas d'une directive des tutelles ou du Gouvernement. On pourrait éventuellement envisager la fermeture de Sophia-Antipolis, qui constitue le plus petit des sites, mais cela poserait de réels problèmes d'expertise, le site de Valbonne regroupant l'ensemble des compétences énergétiques -bâtiment, transport, énergies renouvelables etc. Les équipes sont

constituées de longue date. Si l'on devait fermer brutalement ce site, on se retrouverait confrontés à de réelles pertes d'expertise. On s'accommode donc de cette situation et on essaye de la maîtriser afin qu'elle ne devienne pas inflationniste en coût de gestion.

Concernant l'existence des directions régionales dans chaque région, cette structuration est prévue par un décret statutaire. Leur taille est variable mais l'ADEME requiert une taille minimale. Il existe trois structures types correspondant à des petites, des moyennes et des grosses directions régionales. Les petites comptent environ 10 à 12 personnes - Outre-mer, Réunion, Martinique, Guadeloupe ou régions métropolitaines comme le Limousin. On s'efforce de regrouper, autour d'une douzaine de personnes, l'essentiel des compétences thématiques et d'intervention de l'Agence.

M. le président - Pouvez-vous nous parler de la gestion des investissements d'avenir ?

M. Xavier Lefort - L'Agence a quatre programmes pour un peu moins de 3 milliards d'euros. Le travail sur les investissements d'avenir consiste d'abord à établir des feuilles de route stratégiques avec des visions à vingt, trente ou cinquante ans. Cet exercice avait été en partie réalisé, l'Agence s'étant vue confier dans le cadre du Grenelle un fonds démonstrateur de recherche, dont le fonctionnement était similaire à celui que nous allons connaître dans le cadre des investissements d'avenir, sous forme notamment d'appels à projets.

L'Agence s'est donc attachée dans un premier temps à compléter les feuilles de route existantes.

Le second exercice consiste à lancer un certain nombre d'appels à manifestation d'intérêt. Trois devraient être lancés avant la fin de l'année sur le bâtiment, le solaire photovoltaïque et le solaire thermodynamique. Un certain nombre d'autres sont d'ores et déjà programmés pour 2011.

En ce qui concerne la gestion, compte tenu des dispositions de la loi de finances rectificative de mars 2010, nous nous sommes posé un certain nombre de questions sur le suivi budgétaire et comptable. Nous en avons fait part à la tutelle budgétaire avec essentiellement trois questions, l'une autour de la traduction budgétaire des investissements d'avenir, l'autre autour de la traduction comptable dans les comptes de l'Agence, et la troisième autour de la responsabilité même de l'établissement dans la mise en œuvre de ces programmes.

La problématique est assez simple : l'ADEME met les programmes en œuvre mais ne décide pas, les décisions étant prises par le commissariat général à l'investissement. Le président de l'ADEME, qui va formellement ordonnancer les dépenses, se retrouve dans une situation ambiguë. Il n'agit pas comme ordonnateur secondaire de l'Etat et il n'agit plus comme ordonnateur principal de son établissement, le conseil d'administration n'autorisant plus les dépenses et ne délibérant plus sur le budget lié aux investissements d'avenir.

Il y a donc là une question directement liée à la responsabilité du président d'un opérateur public dans ce type de mise en œuvre.

Nous avons alerté nos tutelles sur le sujet. Nous avons reçu un certain nombre de réponses techniques de la direction générale des finances publiques sur les schémas d'écriture comptable. Il fallait pouvoir en effet se mettre très vite en ordre de marche et mettre en œuvre certains outils informatiques afin de pouvoir suivre les opérations. Sur quatre conventions, deux ont été signées et les fonds ont été versés pour deux d'entre elles, l'une relative aux énergies décarbonées et l'autre au titre de l'économie circulaire, pour un montant total de 1,6 milliard d'euros.

M. le président – Vous avez déjà reçu les 2,85 milliards d'euros.

M. Xavier Lefort - Non, nous avons reçu 1,6 milliard. Les 2,85 milliards se décomposent en 1,325 milliard au titre de l'énergie, 250 millions au titre des déchets de l'économie circulaire, un milliard au titre des véhicules et 250 millions au titre de l'économie numérique. A ce jour, on a reçu les deux premiers.

M. le président - J'avais compris que, dans un premier temps, pour des raisons budgétaires, les 2,85 milliards étaient mis à disposition de l'ADEME, qui rendait l'argent au Trésor public.

M. Xavier Lefort - Les 2,85 milliards d'euros ne sont pas encore mis à disposition, puisque trois conventions sur quatre seulement sont signées. Les fonds des deux dernières conventions n'ont donc pas encore été versés. En termes de comptabilisation, l'ADEME dispose aujourd'hui d'un compte ouvert auprès du trésorier payeur général (TPG) du Maine-et-Loire. Les fonds ont été versés sur ce compte. Sur le plan strictement comptable, les fonds apparaissent dans les comptes de trésorerie et les comptes de tiers de l'établissement.

M. le président - Les 2,85 milliards doivent logiquement être mis à disposition de l'ADEME avant le 31 décembre mais l'opérateur rend l'argent à l'Etat. C'est ce que l'on avait cru comprendre...

M. Laurent Machureau, sous-directeur de la quatrième sous-direction du Budget - Tous les crédits vont effectivement être consommés sur le budget de l'Etat en 2010 ; les fonds doivent être déposés auprès du comptable du Trésor. Tant que les fonds ne seront pas utilisés par l'opérateur, ils ne viendront pas augmenter le besoin de financement de l'Etat.

M. le président - On aura donc 35 milliards de dépenses dans le budget de l'Etat ?

M. Laurent Machureau - En effet.

M. le président - En comptabilité maastrichtienne, on n'aura donc pas dépensé cet argent.

M. Laurent Machureau - Non.

M. le président - Il faudra attendre que les projets soient engagés. Le déficit 2010 va donc être affecté par 35 milliards de dépenses et lorsque celles-ci seront effectives en 2011, 2012, 2013, cela n'apparaîtra donc pas sur le budget.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial - Cependant, il est prévu de maintenir artificiellement un jaune pendant dix ans.

M. Laurent Machureau - Une annexe générale sera effectivement produite jusqu'en 2020, afin de permettre l'information des parlementaires.

M. le président - Il existe aussi une commission de surveillance où siège Mme Keller.

M. Laurent Machureau - En effet.

M. le président - Cela sera-t-il comptabilisé dans les comptes de l'Agence comme une opération pour compte de tiers ?

M. Xavier Lefort - Dans la comptabilité de l'établissement, selon le schéma que nous avons proposé à notre conseil d'administration en juin dernier, l'ensemble des opérations est retracé dans les comptes de l'Agence afin de produire formellement un compte financier séparé - une balance - ainsi qu'une programmation budgétaire des investissements d'avenir. Le conseil d'administration aura en amont une information sur la programmation budgétaire de ce que l'on entend faire et approuvera donc un compte financier dont il n'aura pas autorisé la grande masse des dépenses. On va donc extraire une partie de notre compte financier pour individualiser l'ensemble des opérations pour compte de tiers, comme la loi de finances rectificative pour 2010 l'impose.

M. le président - Madame Rousseau, avez-vous des observations à formuler ?

Mme Michèle Rousseau, directrice, adjointe à la Commissaire générale au développement durable - Nous avons de bonnes relations avec l'ADEME. Je voudrais revenir sur la distinction entre l'administration centrale et l'ADEME en l'illustrant par deux sujets.

En premier lieu, le Commissariat général au développement durable (CGDD) coordonne les observations et les statistiques et essaye d'optimiser la coordination entre les acteurs dans chaque domaine. L'ADEME fournit ainsi les données relatives aux ordures ménagères par exemple. Les données relatives aux déchets dangereux des industriels remontent par la direction générale de la prévention des risques et par les déclarations au titre des installations classées. Les informations concernant les déchets du commerce, elles, transitent par l'INSEE. Le CGDD coordonne le tout pour répondre aux demandes des organismes européens ou internationaux.

Dans le domaine de l'énergie, le CGDD produit les données relatives à la capacité physique de production des énergies renouvelables. L'ADEME se penche quant à elle sur la rentabilité de ces filières.

Dans le domaine de l'affichage environnemental sur les produits prévu par le Grenelle II, le Commissariat général est en train de mettre au point le cahier des charges de l'expérimentation inscrite dans la loi et l'ADEME travaille sur la mise à disposition d'une base de données à destination du public.

M. le président - Quels sont les moyens du CGDD ?

Mme Michèle Rousseau - Un peu moins de 500 personnes.

M. le président - Monsieur Monteils, avez-vous quelque chose à ajouter ?

M. Jean-François Monteils - Vous m'avez interrogé sur les aspects de cohérence et de pilotage entre administration centrale et service déconcentrés. C'est principalement sur ce sujet que je peux avoir des compléments à vous apporter.

M. le président - La parole est au service comptable de l'Etat.

M. David Litvan, chef du service comptable de l'Etat - Je voudrais évoquer les conclusions de l'audit diligenté par la direction générale des finances publiques et par le contrôle général économique et financier.

Je tiens à souligner les travaux réalisés en matière de qualité comptable - et je salue à cet égard le dynamisme de la direction de l'ADEME.

L'ADEME a un total de bilan de plus de 700 millions d'euros, et une valorisation dans les comptes de l'Etat de 177 millions d'euros. Une des caractéristiques de l'ADEME est le niveau élevé de ses capitaux, qui représentent environ 25 % du total du bilan, ainsi qu'une situation de trésorerie confortable.

L'ADEME, depuis 2000, dispose par ailleurs d'équipes dédiées au contrôle interne comptable et a très activement participé à la démarche de renforcement du contrôle interne copilotée par la direction général des finances publiques et par le MEDDTL.

Pour formaliser cet engagement, l'ADEME et son agent comptable ont signé en juin 2007 un protocole de modernisation financière et comptable ; elle fait ainsi partie des 35 établissements disposant de ce type de protocole dont l'objectif est l'amélioration de la qualité comptable en maîtrisant les risques, et la modernisation des processus de gestion.

Pour mémoire, le protocole comporte 21 actions, 14 dédiées à la qualité comptable et 7 relatives à la modernisation des procédures de gestions. Trois ans après la signature, sur les 21 actions prévues, 13 actions ont été totalement réalisées et trois le seront en 2011. Fin 2011, plus des trois-quarts des actions envisagées auront été réalisées. On peut également indiquer que cette démarche semble avoir porté ses fruits.

J'en viens aux principales conclusions de l'audit de la mission nationale en matière de qualité comptable. Ce rapport est globalement positif. Plusieurs points forts sont particulièrement mis en avant, comme l'organisation des dispositifs de contrôle interne fondé sur une cartographie des risques et des processus, l'organisation d'une fonction d'audit interne fondée sur la mise en place d'une inspection générale et d'un comité d'audit interne, l'instauration d'un contrôle de conformité et de régularité des dossiers d'aide gérés par l'ADEME, et les progrès issus du protocole que j'ai évoqué.

De plus, un certain nombre de points d'amélioration ont été identifiés et font l'objet d'engagement de la part de la direction de l'ADEME.

Les perspectives auxquelles est confrontée l'ADEME sont au nombre de trois.

La première réside dans l'élaboration d'un nouveau protocole de modernisation comptable et financière. Le diagnostic réalisé tant par la Cour que par la mission nationale d'audit permettra de disposer de pistes pour améliorer la qualité comptable dans la durée.

La deuxième proposition est soumise à discussion ; il s'agit de l'examen de la perspective d'une certification des comptes de l'ADEME eu égard aux enjeux comptables croissants que représente cet organisme, le calendrier et les modalités

devant en être précisés si le conseil d'administration souhaitait s'engager dans cette voie.

M. le président - Les comptes sont-ils actuellement certifiés?

M. David Litvan - Ils ne le sont pas.

M. Xavier Lefort - Nous sommes soumis au juge des comptes. L'exercice de certification est un exercice auquel nous ne sommes pas astreints qui me semble doubler avec la compétence du juge des comptes. Nous nous mettons néanmoins en état de certifier les comptes dans le cadre du précédent protocole de modernisation comptable mais nous ne sommes jamais allés formellement jusqu'à une certification par un commissaire aux comptes.

M. le président - La Cour certifie les comptes de l'Etat et les comptes de l'Etat consolident les comptes de l'ADEME. Si les comptes de l'ADEME ne sont pas certifiés, cela peut donc constituer une importante réserve de la Cour.

M. David Litvan - Cette réserve existe d'ores et déjà puisque c'est la troisième de l'acte de certification - qui en comporte 9 - qui porte sur la qualité des comptes des opérateurs. La DGFIP accompagne le renforcement de la qualité des opérateurs et incite, pour ceux qui le souhaitent, à engager des démarches de certification qui ne valent que dès lors qu'on les fait gérer par des opérateurs avec des enjeux financiers importants ou une certaine complexité.

S'agissant des dépenses d'avenir, la DGFIP a proposé un ensemble de schémas comptables qui traduisent le dispositif mis en œuvre par la loi de finances rectificative pour 2010, ainsi que les dispositions contenues dans les conventions publiées à compter d'août 2010 au journal officiel.

En termes de méthode, ces schémas comptables ont été présentés aux différents acteurs et ont fait l'objet d'une concertation. Des échanges ont eu lieu avec la Cour et nous avons pris en compte les premiers retours concernant leur traduction dans les comptes de l'Etat. Nous en attendons les retours pour stabiliser définitivement les schémas comptables.

Sur le plan des principes, selon notre analyse de la loi de finances rectificative pour 2010 et des conventions, le contrôle des opérations reste celui de l'Etat, l'opérateur agissant comme un intermédiaire.

Par exemple, en ce qui concerne les subventions versées, les opérations seront comptabilisées au bilan en compte de tiers et de trésorerie, comme prévu, avec un placement auprès de la trésorerie de l'Etat.

Quel que soit le schéma comptable qui sera définitivement retenu sur la base des propositions qui viennent d'être faites et qui restent à valider, un point évoqué par la Cour des comptes est la question du suivi et de la transparence de ces montants.

Je voudrais insister sur la comptabilité générale de ces opérations. Il me semble important de considérer ces opérations comme un tout, à la fois pour la comptabilité de l'Etat et pour celle des opérateurs. Ainsi, nous devons mettre en place un suivi spécifique de réconciliation des dettes et créances réciproques entre

l'Etat et ses opérateurs, ce qui permettra de suivre dans la comptabilité générale de l'Etat les engagements pris vis-à-vis des bénéficiaires finaux.

Cela conduirait par exemple à comptabiliser des provisions dans les comptes de l'Etat pour les montants engagés et non versés aux bénéficiaires finaux.

En termes de transparence, il me semble également important que l'annexe des comptes 2010 de l'Etat comporte une explicitation des montants et des mécanismes de ce dispositif.

De même, si le conseil d'administration de l'ADEME en était d'accord, une information particulière en annexe des comptes de l'ADEME pourrait garantir la transparence des états financiers.

Voilà le dispositif que nous envisageons de mettre en place au plan comptable pour allier à la fois l'objectif de mise à disposition rapide des fonds, de sécurité et de suivi, avec une préoccupation forte de transparence en matière de montants alloués.

M. le président - Merci. On voit bien le décalage qu'il y aura entre le budget et la comptabilité de l'Etat. Il faudra peut-être un jour que l'on se serve davantage de la comptabilité de l'Etat que du budget. C'est un sujet délicat.

M. Yannick Girault, chef de la mission nationale d'audit au sein de la direction générale des finances publiques - Nous sommes intervenus d'un commun accord et dans le cadre d'un programme annuel de travail avec le contrôle général économique et financier.

Il va sans dire que la DGFIP a une responsabilité particulière dans la qualité comptable de l'Etat, dans ses bonnes pratiques et, au-delà, par rapport à l'exigence que nous portons vis-à-vis des opérateurs, notamment les établissements publics nationaux.

A ce titre, nous avons souhaité que l'ordonnateur et le comptable conduisent ensemble des audits comptables et financiers.

Ainsi, pour ce qui est du programme national d'audits développé au sein de la DGFIP au titre de 2010 et arrêté par notre directeur général, nous avons 34 audits comptables et financiers intéressant des établissements publics nationaux et opérateurs de l'Etat. Un certain nombre sont conduits en liaison directe et dans le cadre du protocole défini en avril 2008 avec le CGEFI de façon à pouvoir disposer du regard croisé que j'évoquais.

C'est pourquoi cet audit intéressant l'ADEME s'inscrit dans le cadre des travaux de fin 2009-début 2010.

M. le président - Merci. La parole est aux commissaires, Mme le rapporteur spécial laissant la priorité à ses collègues.

M. Daniel Dubois - La Cour des comptes regrette l'aide apportée à de multiples petits projets. Je précise qu'il existe de multiples intervenants sur le territoire national et donc de petits opérateurs. J'aurais aimé connaître l'avis de l'ADEME sur ce sujet, les collectivités et les petits syndicats ayant également des projets dans ce domaine.

En second lieu, il existe un débat au soutien d'Eco-Emballage. Dans le domaine de l'expertise, l'Agence a mené une mission d'évaluation du coût net d'un

service optimisé de gestion et de ramassage des ordures ménagères. Il existe un écart de 600 millions d'euros avec celui évalué par les collectivités. Comment l'ADEME a-t-elle fait pour arriver au chiffre qu'elle a obtenu ?

M. Denis Badré – Je voudrais m'intéresser au positionnement scientifique de l'ADEME à travers deux questions :

- premièrement, quel est l'apport thématique de l'ADEME en tant que commanditaire ou financeur de recherches par rapport aux autres grands opérateurs que sont OSEO ou l'ANR ? L'ADEME a-t-elle sa place dans ce domaine ? Qu'apporte-t-elle comme valeur ajoutée ?

- deuxièmement, peut-on dire qu'on a satisfait la nécessité de l'expertise scientifique propre de l'ADEME ?

M. Michel Teston - Je souhaiterais évoquer les points noirs du bruit.

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, l'ADEME a été chargée de mettre en place un plan de résorption du bruit généré par les infrastructures de transport routières et ferroviaires. Il s'agit d'opérations de traitement à la source des infrastructures concernées, mais il peut s'agir également de traitement acoustique des façades des bâtiments exposés.

L'intérêt de la convention passée par l'ADEME avec Réseau ferré de France est évident dans le cadre de l'engagement national pour le fret ferroviaire. Cette contractualisation a permis d'atteindre un taux de 100 % pour l'isolation des façades des bâtiments édifiés avant 1978. En revanche, s'agissant des écrans anti-bruits, très importants le long des voies ferrées, 25 % des dépenses correspondantes restent à la charge des collectivités territoriales. Pourquoi cette différence de traitement ?

M. Pierre Jarlier - On a évoqué les délégations régionales de l'ADEME sur le terrain. Je veux témoigner que celles-ci ont aujourd'hui une importance capitale. L'ADEME décline les grandes stratégies nationales du Grenelle de l'environnement sur le terrain et on a vu dans tous les débats du Grenelle que cette action territoriale était indispensable, en relais avec les collectivités, pour aller jusqu'aux actions concrètes.

Comment peuvent évoluer ces délégations régionales pour assurer cette présence sur le terrain, en lien avec les collectivités, au regard des grands enjeux du Grenelle, dont on vient de terminer les débats ?

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial - Je souscris aux différentes questions qui ont été posées et je n'en poserai qu'une seule.

Elle concerne le pilotage et la gouvernance. L'ADEME gère l'écologie de demain ; l'administration, l'écologie d'aujourd'hui, qui est plus statique. On peut donc se poser la question de la gestion partagée des responsabilités. Plus globalement, quelle gouvernance publique pour les sujets que sont l'énergie et les déchets ? Beaucoup d'acteurs interviennent dans ce domaine : départements, communautés de communes, SICTOM, SIVOM, etc. Il existe également des acteurs privés qui sont parfois indispensables, car on ne construit pas de filière sans création d'unité de traitement. Comment tout cela est-il gouverné ? A-t-on des lieux de partage dans le respect des missions de chacun ?

Quelle évolution de la gouvernance ? Ne doit-elle pas être plus structurelle à l'avenir ? Si ce sont vraiment des enjeux d'avenir, ne faut-il pas que l'Etat s'organise autrement ?

M. le président - Qui pilote, de l'administration centrale, du Commissariat au développement durable ou de l'Agence - et comment ? Selon quelle articulation ?

M. Jean-François Monteils - C'est l'une des raisons de la création d'un grand ministère de l'écologie. L'objectif de toutes ces politiques publiques est un objectif complet et ambitieux. Il se traduit notamment par la volonté - je cite le président Descheemaeker - « *de transformer les modes de vie* ».

Pour arriver à remplir un tel objectif politique, il apparaît normal qu'il existe une multitude d'acteurs afin d'agir sur plusieurs leviers, avec plusieurs modes différents, mais il est également indispensable que cette multitude d'acteurs soit coordonnée et pilotée.

La première réponse est celle du MEDDTL, qui prend en compte l'ensemble de ces problématiques environnementales mais également d'autres. Deux grandes directions générales et deux structures transversales ont aussi pour objet d'assurer cette coordination : le Commissariat général et le Secrétariat général du MEDDTL qui a la charge du pilotage des tutelles et qui s'est organisé en conséquence.

Au-delà de cette organisation, le pilotage s'exerce également en région. L'administration territoriale de l'Etat a fait l'objet, au cours des trois dernières années, de mutations profondes. La création des DREAL correspond à cette volonté de rassembler en une même main, sous l'autorité du préfet, l'ensemble des compétences et des missions qui relèvent de cette grande politique.

M. le président - Le préfet est le patron et a donc autorité sur la représentation de l'Agence et sur les services déconcentrés ?

M. Jean-François Monteils - Le préfet est le délégué régional de l'ADEME. Il coexiste avec le directeur régional qui préside notamment la commission régionale d'attribution des aides. Le DREAL intervient évidemment dans ce processus, qui est au service du préfet pour assurer cette cohérence.

M. le président - Mais le budget ne vient pas de l'Etat. Les fonds viendront de l'Agence...

M. Jean-François Monteils - Certes mais un des rôles de la commission régionale d'attribution des aides est d'assurer la cohérence des financements. Elle se prononce notamment sur tous les financements contractualisés. Même lorsque ceux-ci ne le sont pas, ils passent en commission régionale pour assurer cette cohérence. Certes, il s'agit de flux financiers qui ne proviennent pas de l'Etat mais il existe une volonté très forte de ne rien faire de contradictoire et même d'être non-complémentaire.

M. le président - Disposez-vous de moyens statistiques pour appréhender les investissements conduits par d'autres opérateurs publics tels que les SICTOM et les communautés de communes ? Comment appréhende-t-on l'ensemble des moyens publics mobilisés, l'Etat étant l'un des acteurs mais pas le seul.

M. Jean-François Monteils - Les commissions régionales essayent de rassembler les divers flux financiers, quelle que soit leur origine. Lorsqu'il s'agit de financements contractualisés, c'est par définition l'objectif que de tenter de mesurer ce qui se fait de part et d'autre. Ce n'est pas toujours facile mais il appartient aux services préfectoraux d'assurer cette information.

M. Xavier Lefort - La réforme statutaire de 2009 est bien vécue et a été une bonne chose. Les lieux de synthèse qui n'existaient pas formellement se sont constitués sous l'autorité du préfet de région.

Une des lieux de coordination important est la commission régionale des aides (CRA) ; elle rassemble un certain nombre d'acteurs qui sont les mêmes que ceux du Comité de gestion du contrat de projet Etat-régions, et permet d'avoir une vue d'ensemble de ces dispositifs.

L'autre institution qui fonctionne bien - sur 26 régions, elle est active dans 22 - est le comité régional d'orientation. Plus large que la CRA, il associe les représentants des collectivités territoriales. On a donc un lieu de débat élargi. Dans certaines régions, les préfets ont utilisé ces comités régionaux comme comités de territorialisation du Grenelle.

M. le président - On sent quand même les préfets un peu stressés, lorsqu'on évoque le Grenelle, devant le catalogue de ce qu'ils doivent faire. Sur certains points, c'est à la limite de ce qui est réalisable, voire raisonnable !

M. Xavier Lefort - Le catalogue des actions est important mais les préfets sont conseillés et secondés par les directeurs régionaux de l'ADEME, qui voient leur préfet au moins une fois par mois.

Mme Michèle Rousseau - Le Grenelle de l'environnement a beaucoup insisté sur la gouvernance à cinq. Le Grenelle se voit comme un projet de la société civile qu'il va falloir continuer à mettre en œuvre avec l'ensemble de la société civile. Il faut que les cinq parties -Etat, collectivités locales, entreprises, syndicats de salariés et associations de protection de l'environnement- essayent conjointement de préparer les évolutions. Il convient que l'Etat consulte bien ces cinq parties pour tous les textes réglementaires qui vont être mis en place.

Cette notion de gouvernance collective au cœur du Grenelle est un sujet sur lequel le Gouvernement souhaite insister. Jean-Louis Borloo a donc demandé aux préfets d'essayer de créer dans chaque région un comité de suivi du Grenelle adapté à chaque région.

Cette gouvernance collégiale est donc une inflexion forte.

M. Jean-François Monteils - La gouvernance à cinq revient, très en amont, à chercher de nouveaux moyens d'associer les diverses parties prenantes à l'élaboration des politiques.

Le second niveau est celui de la « comitologie », dont j'ai cru sentir, Monsieur le Président, qu'elle vous inquiétait quelque peu. Elle consiste à réunir les financeurs pour essayer de faire en sorte que leurs financements soient cohérents. Il arrive que ces différents comités soient réunis en un seul. Un après-midi par mois ou par bimestre, le préfet et le président du conseil régional, par exemple, réunissent

l'ensemble des acteurs des programmes contractualisés et autres pour évoquer les financements qui méritent d'être mis en cohérence.

J'insiste sur le fait que certains flux financiers échappent à cette « comitologie », même si elle est simple. Il n'est pas anormal que, sur certains pans de leurs compétences, l'Etat ou les collectivités agissent seuls. C'est rare mais cela arrive.

Le dernier point est celui de la concertation sur la planification qui relève notamment de l'élaboration des plans contractualisés, qu'il s'agisse des contrats de projets ou des documents européens. C'est le travail quotidien du préfet et des services qui permet d'y arriver.

M. le président - Daniel Dubois s'est étonné de certains écarts significatifs...

M. Xavier Lefort - Je crains de ne pas avoir les éléments pour vous répondre en séance.

M. le président - Peut-être pourrez-vous nous les faire parvenir.

M. Xavier Lefort - En effet.

Quant au financement des petits projets, la Cour a relevé le risque d'en financer une multitude sans que « *l'ADEME se montre suffisamment proactive* », pour reprendre la formule de la Cour. C'est effectivement un risque et nous remercions la Cour de l'avoir souligné. Il s'agit cependant d'un risque limité. Entre 2008 et 2009, le montant moyen d'un contrat de l'Agence est passé de 27 à 68 kilo-euros. L'augmentation du budget n'a donc pas mené à une dispersion des aides. Les projets aidés dans le cadre des fonds Grenelle sont en général de gros projets - fonds chaleur ou fonds dédiés à la résorption des points noirs du bruit.

L'ADEME fonctionne de plus en plus dans une optique de sélectivité et recherche la meilleure performance, notamment à travers des appels à projets. Par opposition à un financement au fil de l'eau, nous fonctionnons de plus en plus, comme en matière de friches urbaines dans le cadre du plan de relance, sous forme d'appels à projets. Nous le faisons également dans le cadre des contrats d'objectifs territoriaux avec un certain nombre de collectivités.

La Cour invitait également l'ADEME, vu le nombre de projets qu'elle soutient, à ne pas se disperser et à capitaliser ces aides. C'est un point sur lequel nous sommes attentifs et où nous avons encore des progrès à faire.

L'Agence a vocation à capitaliser ce qui est fait, à pouvoir monter un certain nombre d'opérations exemplaires et à en tirer des enseignements pour diffuser les bonnes pratiques aux différents acteurs. Cette diffusion prend de multiples formes : colloques, guides techniques, fiches « exemples à suivre » que nous mettons en ligne sur notre site Internet.

Les tutelles de l'Agence lui ont demandé de mettre en œuvre un centre de ressources sur les plans climat-énergie ; la compétence de l'Agence est de rassembler des expériences, de mettre à disposition des outils mais pas forcément de financer tout le monde. C'est une observation forte de la Cour ; il nous appartient de veiller à sa mise en œuvre rapide. Nous y sommes extrêmement sensibles.

Pour ce qui est de la question de Monsieur Badré, le paysage de la recherche est compliqué mais l'ADEME a su trouver dans le financement ou l'animation de la recherche une place assez spécifique. L'ADEME n'est pas OSEO, dans la mesure où elle constitue une expérience technique interne forte - bâtiments, transports. L'ADEME n'est pas non plus l'ANR. Nous travaillons avec l'ANR en étroite collaboration et nous avons cherché à clarifier le positionnement des deux organismes. La grande différence entre l'ADEME et l'ANR est que l'ANR est dans une logique académique d'excellence scientifique. Elle lance des appels à projets et ce sont les meilleurs laboratoires qui vont répondre, sans forcément chercher à orienter la recherche dans tel ou tel domaine, alors que l'ADEME est à la fois dans une logique industrielle et dans une logique de court terme. C'est ce que nous faisons dans le cadre du fonds démonstrateur ou ce que l'on va faire dans le cadre des investissements d'avenir.

La mission de l'Agence, en fonction des perspectives qu'elle propose et des feuilles de route qu'elle établit, est de faire émerger des solutions technologiques à moyen terme, soit quatre à cinq ans. Il s'agit de financement industriel de court terme, avec un retour rapide, une valorisation et un soutien financier de l'Agence. L'ANR est dans une perspective beaucoup plus longue que celle demandée à l'Agence. C'est là la grande différence. Dans ce soutien à la recherche industrielle, l'ADEME a réussi à trouver, par rapport aux autres acteurs, une place aujourd'hui reconnue.

Mme Michèle Rousseau - De l'amont vers l'aval, on trouve l'ANR, puis l'ADEME, qui finance des démonstrateurs de recherche et enfin OSEO, qui finance des projets innovants de PME et autres entreprises plus importantes. On voit bien la chaîne.

M. le président - Qu'en est-il de la propre expertise de l'ADEME ?

Accessoirement, vous devez être parfois associés à des missions au plan international -je pense à la charte signée avec la Russie qui a pour objet d'associer les industriels français à des actions d'investissements en matière d'environnement dans la fédération de Russie. Est-ce l'ADEME qui est chargée de conduire l'opération ?

M. Xavier Lefort - Cette opération est en cours de montage ; les acteurs ne se sont pas encore complètement positionnés.

L'ADEME a un rôle d'accompagnement des entreprises françaises à l'étranger, notamment les éco-entreprises. Elle a fédéré un certain nombre d'entreprises autour d'un outil appelé le « club ADEME international », qui met à la disposition des entreprises un certain nombre d'éléments d'expertise, de connaissance des pays et des marchés.

M. le président - L'ADEME peut-elle avoir un rôle de stimulation de l'économie verte pour entraîner des entreprises dans le développement de l'environnement ?

M. Xavier Lefort - En effet. L'ADEME dispose d'une direction de l'action internationale qui compte une vingtaine de personnes. La première difficulté est de sérier les interventions de l'Agence, notamment sur le plan géographique. Il existe certains pays avec lesquels l'Agence travaille régulièrement -Maghreb et Chine.

L'ADEME est également sollicitée par les tutelles et le Gouvernement pour travailler avec des pays comme le Chili et la Russie.

En Russie, l'ADEME a financé une personne pour aider les entreprises françaises désirant s'implanter sur le marché russe. Le débat à propos d'une structure pérenne n'est pas tranché. Les arbitrages ne sont pas encore rendus.

S'agissant des points du bruit, l'ADEME s'est vu confier un « fonds bruit » dans le cadre du Grenelle. Ce fonds bruit concerne à la fois le réseau routier national, le réseau routier des collectivités, où l'on a une certaine difficulté à faire émerger des projets, et le réseau ferroviaire. Les investissements concernés sont soit des traitements acoustiques de façade, soit des traitements à la source sur les infrastructures elles-mêmes.

Une convention avec RFF a été signée avec deux objectifs : la construction de murs antibruit et le traitement de façade, en lien avec le traitement thermique, si possible couplé à un traitement acoustique. La partie infrastructures est relativement coûteuse. Le montage financier avec RFF prévoit une participation des collectivités territoriales à hauteur de 25 %.

Ce n'est pas le cas pour le traitement acoustique des façades où l'on s'adresse à des opérateurs privés ou à des individus. La multitude des investisseurs nous a conduit à privilégier un financement à 100 % concernant le traitement des façades alors que nous avons estimé nécessaire de demander une contribution de 25 % au titre des infrastructures afin d'avoir un effet de levier.

La difficulté a été surmontée dans la mesure où un certain nombre de projets se sont montés en vallée du Rhône, à Bordeaux ou dans le Nord-Pas-de-Calais.

Pour ce qui est des directions régionales, elles ont été mises au défi de réussir le déploiement du Grenelle en termes d'instructions techniques, de montage de dossier, de suivi des partenaires. Cela leur demande beaucoup de travail. Leur métier a donc changé mais on ne doit pas négliger pour autant les conseils en faveur des collectivités territoriales. Ce sont deux métiers qu'il faut pouvoir mettre en œuvre. Les directions régionales ont bénéficié d'un certain nombre de renforts de personnel des services déconcentrés mis à disposition par l'Etat, soit une quarantaine de personnes.

La difficulté est de rester attentif, de pouvoir continuer à délivrer un conseil efficace et de qualité et de ne pas se noyer dans les tâches administratives inhérentes au suivi d'un projet.

Il convient de maintenir cette double compétence. Les choses fonctionnent bien de ce point de vue. C'est en administrant des projets que l'on va consolider notre expertise et préparer le Grenelle d'après-demain. Cette conjonction des deux métiers, qui n'a pas été simple pour les équipes, elle se met cependant en place de façon satisfaisante.

Si l'on nous a confié les fonds Grenelle, c'est parce qu'on nous reconnaissait une capacité d'expertise et cette expertise se nourrit et s'enrichit du contact avec les porteurs de projets.

M. le président - Il me reste à remercier chacun d'entre vous. Tout est en bon ordre. Nous voilà rassurés !

Les membres de la commission des finances sont-ils d'accord pour publier cette enquête et le débat qui vient d'avoir lieu ? La décision est prise à l'unanimité !

ANNEXE 1

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT**



COMMUNICATION

A LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT

(art. 58-2 de la LOLF)

**AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE LA MAÎTRISE DE L'ENERGIE**

Septembre 2010

SOMMAIRE

SYNTHESE	4
PARTIE I : MISSIONS ET RESSOURCES FINANCIERES	9
I. LES MISSIONS ET LE POSITIONNEMENT DE L'ADEME	9
A. <i>Missions et modes d'intervention</i>	9
B. <i>Vocation et positionnement de l'Agence</i>	10
II. LES RESSOURCES FINANCIERES DE L'ADEME	13
A. <i>Typologie des ressources</i>	13
B. <i>Evolution des montants</i>	15
PARTIE II : ORGANISATION ET PILOTAGE	19
I. L'ORGANISATION DE L'AGENCE	19
A. <i>La gouvernance</i>	19
B. <i>Les services du siège</i>	20
C. <i>L'ADEME en région</i>	21
II. LE PILOTAGE DE L'AGENCE	23
A. <i>Le pilotage stratégique</i>	23
B. <i>Le pilotage budgétaire et financier</i>	26
C. <i>L'audit et le contrôle</i>	29
PARTIE III : MODES D'INTERVENTION	30
I. LA CONNAISSANCE	30
A. <i>La recherche</i>	30
B. <i>L'observation</i>	34
C. <i>L'évaluation</i>	35
II. L'AIDE A LA REALISATION	36
A. <i>Les mécanismes de distribution des aides</i>	36
B. <i>Les risques associés à la distribution d'aides et leur traitement</i>	42
III. LES AUTRES INTERVENTIONS	48
A. <i>Communication et formation (=convaincre et mobiliser)</i>	48
B. <i>Conseil et expertise (=conseiller)</i>	49

PARTIE IV : IMPACT DU « GRENELLE »	50
I. UN PREMIER BILAN DE L'UTILISATION DES FONDS « GRENELLE »	50
A. <i>Le Fonds démonstrateur de recherche</i>	50
B. <i>Le Fonds chaleur</i>	52
C. <i>Sites pollués (20 M€ en CP)</i>	52
D. <i>Points noirs bruit (30 M€ en CP)</i>	53
E. <i>Communication (33 M€ en CP)</i>	53
F. <i>Plan déchets (83 M€ en CP)</i>	54
II. CROISSANCE ET EVOLUTION DE L'ACTIVITE	54
A. <i>L'exemple des aides</i>	55
B. <i>L'exemple des formations</i>	56
C. <i>Les réponses apportées par l'Agence</i>	56
PARTIE V : GESTION DE L'AGENCE	58
I. LES RESSOURCES HUMAINES	58
A. <i>Les effectifs</i>	59
B. <i>Les rémunérations</i>	61
C. <i>Le maintien du niveau d'expertise</i>	62
II. LES MARCHES	64
A. <i>Le dossier du siège</i>	64
B. <i>Les achats</i>	65
III. LES COMPTES	67
IV. LA GESTION DES FONDS CONFIES A L'ADEME AU TITRE DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR	68

SYNTHESE

- **Missions et positionnement de l'Agence : des partages de tâches à préciser**

L'ADEME résulte de la fusion, effective en 1993, de trois établissements publics dont elle a repris les missions. Nonobstant son statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC), l'Agence a une activité commerciale concurrentielle marginale.

La signature avec l'Etat d'un contrat de plan en 1995, puis du contrat suivant (2000-2006) a permis de préciser les missions de l'Agence et les objectifs que lui assigne l'Etat. Depuis le contrat d'objectifs 2007-2010, l'activité de l'ADEME est structurée par une matrice qui croise quatre « métiers » (connaître, convaincre et mobiliser, conseiller, aider à réaliser) et l'ensemble de ses domaines d'intervention (déchets et sols, énergie, air et bruit, actions transversales). Le décret n° 2009-603 du 28 mai 2009 qui a modifié l'article R. 131-2 du code de l'environnement a replacé les missions de l'Agence dans le cadre de la politique définie par le gouvernement « notamment de lutte contre le changement climatique et d'adaptation aux conséquences de ce changement ».

Mais l'ADEME est un établissement polymorphe. A certains égards, l'Agence apparaît comme une extension de l'administration centrale et du Commissariat général au développement durable. Par ailleurs, si elle exerce un leadership en matière de déchets, l'ADEME intervient conjointement avec d'autres entités publiques dans les autres domaines de sa compétence. Du fait du positionnement de l'Agence et du spectre large de ses missions, le partage des tâches dans certains secteurs n'apparaît pas toujours clairement, non plus qu'avec l'administration centrale.

- **Des ressources en évolution, un rythme d'engagement soutenable**

L'ADEME dont le financement a été modifié quatre fois entre 1998 et 2008 dispose de quatre types de ressources pour conduire ses actions : des subventions versées par le budget général, des taxes affectées, des recettes attribuées par des tiers (Union européenne dans le cadre du FEDER, Agence Nationale de la Recherche...) et, plus marginalement, des ressources propres. La part de l'Etat dans ce financement reste prépondérante et ses choix dans l'arbitrage entre taxes et subventions traduisent une grande volatilité. Ce n'est qu'à partir de 2007 que l'ADEME, après avoir connu une crise de crédits de paiement au début des années 2000, a retrouvé une situation budgétaire mieux équilibrée.

Le budget triennal 2011-2013, dont le schéma a été présenté au Parlement début juillet, prévoit une nouvelle programmation des interventions de l'ADEME dans le cadre du Grenelle, cohérente avec celle de ses financements budgétaires (subventions pour charges de service public et

affectation de taxes) ; le rythme des engagements a été revu pour garantir la soutenabilité budgétaire de l'Agence.

- **Des progrès à réaliser en matière de ressources humaines et d'immobilier**

Au 31 décembre 2009, les effectifs présents (dont 46% sont affectés dans les directions régionales) s'élevaient à 1032 personnes (929 sur postes budgétaires, 28 mis à disposition et 75 CDD), soit une augmentation de 8,5% par rapport au 31 décembre 2008 et de 12% par rapport à fin 2007. Cette évolution s'inscrit dans l'augmentation du plafond des emplois permanents de l'établissement, qui s'établit à 878 ETPT en 2009 contre 833 auparavant ; il est saturé à plus de 98% pour l'année 2009 (863,5 ETPT permanents). Ceci manifeste une réelle tension sur les effectifs, comme l'illustre également le dépassement du plafond des emplois temporaires. Le recours à la sous-traitance et à l'intérim, bien que limité, s'accroît significativement. Un renforcement du plafond d'emploi est envisagé dans le cadre du budget triennal, dont les modalités de « gage » sur le schéma d'emploi du ministère sont en cours d'arbitrage. L'Agence fait partie des opérateurs sur lesquels le ministère a choisi de ne pas faire porter l'effort de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

L'ADEME doit améliorer la présentation des emplois afin que celle-ci reflète mieux la « force de travail », et anticiper les départs en retraite dans un contexte de contrainte forte sur les effectifs. La recherche de mobilité externe et la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) méritent également d'être développées en raison de l'enjeu que constituent pour l'Agence le maintien de ses capacités d'expertise et le vieillissement relatif de ses effectifs.

Alors que l'établissement est sous tension, il est regrettable que l'ADEME ne soit pas dotée d'outils flexibles, individuels (primes) ou collectifs (de type intéressement), lui permettant d'associer ses personnels à l'atteinte des objectifs qui lui sont fixés. Pour rester en phase avec les démarches actuellement en cours dans l'ensemble du secteur public, l'Agence devrait examiner la possibilité de mettre en place en son sein des dispositifs de valorisation des performances individuelles et/ou collectives de ses agents. Cette évolution paraît d'autant plus facile et opportune à mettre en oeuvre que le statut d'EPIC dont elle est dotée permet à l'Agence d'échapper aux rigidités statutaires de la fonction publique.

Le siège de l'ADEME est dispersé entre Paris, Angers et Valbonne. Cette situation, liée à l'histoire de l'établissement, est un facteur de surcoûts, de lourdeur, voire de dysfonctionnements. Or le Schéma pluriannuel de stratégie immobilière que l'Agence a remis à sa tutelle et à France Domaine en juillet 2010 ne prévoit pas de réduire le nombre de « sites centraux ».

L'activité de l'ADEME est retracée et suivie en interne au moyen de 67 indicateurs. En tant qu'« opérateur de l'Etat », elle est par ailleurs décrite dans la fiche opérateur de l'établissement actuellement annexée au programme

181. L'Agence est disposée à faire évoluer le contenu de ce document, en lien avec le responsable du programme concerné. Le rapport annuel de performance fait l'objet d'une synthèse annuelle conformément à la convention de gestion MEEDDM-ADEME du 20 janvier 2009 ; cette synthèse pourrait utilement constituer la base d'une nouvelle rédaction de la fiche opérateur figurant au RAP et annexée au programme 181. Chaque unité de gestion produit annuellement un projet de service qui décrit son activité, mais sans lien chiffré avec le contrat d'objectifs. Les indicateurs ne servent pas non plus explicitement de référence dans l'évaluation de l'encadrement, ni a fortiori dans la rémunération. L'ensemble de la démarche de performance de l'Agence peut encore progresser.

- **Des modes d'intervention à adapter à l'évolution des priorités de l'Agence**

L'ADEME contribue à l'orientation et à l'animation de la recherche, mais n'en fait pas en propre. Elle s'insère dans un environnement institutionnel en forte évolution. La gouvernance de la recherche pourrait être revue, à l'occasion de l'installation du nouveau conseil scientifique, en conférant à ce dernier un rôle de conseil et d'expertise sur la cohérence de la politique suivie et en améliorant son information par la rédaction d'un rapport annuel sur les activités de recherche. Cela contribuerait également à s'assurer que le positionnement de l'Agence dans les domaines et les champs de la recherche qu'elle couvre est correctement articulé avec celui des autres financeurs.

S'agissant de l'aide à la réalisation, l'ADEME, outre quelques grands équipements (unités d'incinération d'ordures ménagères, réseaux de chaleur, etc.), finance en région une multitude de petits projets sur un grand nombre de thématiques. Confrontée à la nécessité d'optimiser ses ressources tout en poursuivant des objectifs ambitieux, l'Agence ne pourra pas durablement financer de petits projets qualifiés d'exemplaires si elle ne s'assure pas de leur impact local et de leur exemplarité à plus grande échelle. Il conviendrait de remettre de l'ordre dans la terminologie, de clarifier les concepts et d'améliorer l'exploitation de ce qui est financé par l'Agence à partir d'une typologie plus claire, en explicitant les suites possibles et en structurant les enseignements à en tirer.

L'ADEME a diversifié ses modes de soutien au début des années 2000, en cherchant à faciliter l'accès des entreprises, et en particulier des PME, au crédit bancaire ou aux fonds d'investissement, pour réussir l'intégration des politiques environnementales dans leurs décisions d'investissement. Les résultats de ces tentatives de diversification des modes d'intervention sont décevants. Dans le cadre du Grand emprunt, une partie des concours de l'Agence prendra la forme d'avances remboursables et de prises de participations. Elle devra tirer les enseignements de ses expériences passées parfois décevantes.

Un premier bilan de l'utilisation des fonds Grenelle fait apparaître que l'ADEME a su s'adapter, dans des délais rapides, à une montée en puissance des politiques publiques dont elle est le principal opérateur. Toutefois, en faisant de l'Agence l'opérateur de la transition environnementale, l'Etat lui assigne une mission extrêmement ambitieuse : être le vecteur du changement d'un modèle de société. Pour y faire face avec des ressources limitées, même si elles ont fortement crû, l'Agence doit reconsidérer ses modes d'intervention. L'exercice de hiérarchisation et de sélection rigoureuse auquel le Grenelle invite l'établissement et ses directions régionales reste en partie à faire.

- **La gestion des investissements d'avenir : un cadre dérogatoire appelant une clarification de la responsabilité des divers acteurs**

Les décisions relatives à l'emprunt national ont conduit à affecter à l'ADEME 2,85 Mds€ pour la gestion de quatre actions, faisant de l'Agence l'un des principaux opérateurs pour les investissements d'avenir. Face à ces enjeux, celle-ci va devoir mobiliser son expertise scientifique, technique et financière, ainsi que le savoir-faire qu'elle a acquis.

Une gouvernance ad hoc a été mise en place, destinée à assurer à l'Etat un droit de regard en dernier ressort sur le choix des investissements. Les modalités de gestion des programmes d'investissement d'avenir confiés à l'Agence, nonobstant toute disposition contraire de ses statuts, soulèvent un certain nombre d'interrogations sérieuses au regard des principes du droit budgétaire ou de difficultés pratiques, qu'il s'agisse des compétences de l'autorité délibérante de l'établissement ou encore des responsabilités respectives de l'ordonnateur principal, du responsable du programme et du président de l'établissement.

Les questions posées par le dispositif des investissements d'avenir intéressent, au-delà de l'ADEME, tous les opérateurs qui y sont associés en tant que gestionnaires. La Cour se propose de les réexaminer dans un cadre plus large.

Le présent rapport sur l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) répond à une demande d'enquête de la commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 58-2 de la LOLF. La procédure a été menée de façon contradictoire.

Cette enquête a été menée conjointement à un contrôle de cet établissement par la Cour effectué en application de l'article L. 133-1 du code des juridictions financières et portant sur la période 2004-2008. Ce contrôle, en application de l'article 135-3 du même code, donnera lieu à un rapport particulier qui sera adressé aux commissions des finances du Parlement.

Pendant la période sous revue, l'Agence a joué un rôle majeur dans la préparation, la conduite et le suivi des réflexions afférentes au Grenelle Environnement. Entre 2008 et 2009, le budget d'intervention de l'ADEME en autorisations d'engagement (hors fonds démonstrateur de recherche) est passé de 340 à 670 millions d'euros (M€) ; cette progression résulte principalement des « fonds Grenelle » confiés à l'Agence (319 M€ en autorisations d'engagement), mais également pour 20 M€ des crédits du Plan de relance.

S'il porte, par définition, sur des exercices passés, le contrôle de la Cour s'est efforcé d'ouvrir la réflexion sur les perspectives de l'Agence devenue un opérateur de la « transition environnementale », ce qui constitue un défi pour son organisation et ses modes d'intervention.

PARTIE I : MISSIONS ET RESSOURCES FINANCIERES

I. MISSIONS ET POSITIONNEMENT DE L'ADEME

A. MISSIONS ET MODES D'INTERVENTION

L'ADEME résulte de la fusion, effective en 1993, de trois établissements publics préexistants : l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED), dont le siège était à Angers, l'Agence pour la qualité de l'air et l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME), elle-même issue de la fusion de l'Agence pour les économies d'énergie et du Commissariat à l'énergie solaire dont le siège était à Valbonne (Alpes-Maritimes).

L'ADEME a repris les missions exercées par ces établissements (art. 1er, loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'ADEME). Puis ces missions ont été progressivement confortées et élargies par le législateur. L'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement a abrogé les dispositions de la loi du 19 décembre 1990 et les a insérées, sans les modifier, dans le nouveau code, aux articles L. 131-3 à L. 131-7. A l'inverse, la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 portant loi de finances rectificative pour 2003 a transféré aux aéroports la gestion du dispositif d'indemnisation des riverains des aéroports.

La signature avec l'Etat d'un premier contrat de plan en 1995, puis du contrat de plan suivant (2000-2006) a représenté un effort pour préciser les missions de l'Agence et les objectifs que lui assigne l'Etat. Pour autant, les missions demeuraient relativement floues, et fluctuantes au gré des évolutions législatives, dans un contexte marqué par l'apparition de nouveaux opérateurs, comme dans le domaine santé-environnement avec l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) créée en 2002, ou bien encore l'Agence nationale de la recherche (ANR) créée en 2005. Lors du précédent contrôle de la Cour, l'ADEME indiquait vouloir conforter sa place d'interlocuteur naturel et de partenaire de référence du grand public, des entreprises, des collectivités territoriales et de l'Etat sur les politiques environnementales.

L'article L. 131-3 du code de l'environnement dispose, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2004-637 du 1er juillet 2004, que l'ADEME « *exerce des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestations de services, d'information et d'incitation dans chacun des domaines suivants : la prévention et la lutte contre la pollution de l'air ; la limitation de la production de déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation, la protection des sols et la remise en état des sites pollués ; le réaménagement et la surveillance d'une installation de*

stockage de déchets ultimes autorisée après le 14 juillet 1992, lorsque ces opérations sont rendues nécessaires du fait d'une défaillance ou d'une insuffisance des garanties de l'exploitant ; la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ; le développement des technologies propres et économes ; la lutte contre les nuisances sonores ».

Cette définition n'a pas été modifiée pendant la période sous revue. En revanche, le décret n° 2009-603 du 28 mai 2009 a modifié l'article R. 131-2 du code de l'environnement pour replacer les missions de l'ADEME dans le cadre de la politique définie par le gouvernement « notamment de lutte contre le changement climatique et d'adaptation aux conséquences de ce changement ».

Depuis le contrat d'objectifs 2007-2010, l'activité de l'ADEME est structurée par une matrice qui croise quatre « métiers » (connaître / convaincre et mobiliser / conseiller / aider à réaliser) et quatre domaines d'intervention (déchets et sols, énergie, air et bruit, actions transversales). L'aide à la réalisation, autrement dit le versement de subventions, est l'activité de l'ADEME la mieux connue du grand public. Si elle représente 70 % de son budget, elle n'emploie que le tiers environ de ses effectifs.

B. VOCATION ET POSITIONNEMENT DE L'AGENCE

1. Un établissement polymorphe aux multiples interactions

L'ADEME expertise, participe à l'activité normative et à la normalisation, conçoit des instruments de politique publique, communique pour l'ensemble du Grenelle. A certains égards, elle constitue une extension de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) et du Commissariat général au développement durable (CGDD). Cela est manifeste dans les effectifs respectifs de l'Etat central et du siège de l'Agence.

Elle dispose d'un réseau territorial à l'échelle nationale, contracte avec les collectivités, a une liaison renforcée avec les préfets ; 46 % des effectifs de l'Agence étaient affectés en région en 2008.

L'Agence est un « opérateur de l'Etat », mais avec plusieurs missions : elle anime la recherche comme l'ANR, distribue des aides publiques comme l'Agence de services et de paiement mais avec une expertise technique à l'appui, comme les agences de l'eau ; elle est prestataire de services et de conseils aux entreprises et aux particuliers comme l'Agence nationale de l'habitat, ou encore maître d'ouvrage (pour les sites pollués orphelins) comme l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs.

L'ADEME exerce un leadership clair en matière de déchets ; elle a d'ailleurs été principalement une agence du déchet jusqu'en 2002. Dans les autres domaines de son intervention, elle opère conjointement avec d'autres entités publiques. Cette situation crée des interactions, donc des risques de redondances, de frottement, de coûts de transaction, de coordination. Le partage des tâches dans certains secteurs, comme celui de l'« observation » en cours de structuration au sein du MEEDDM, n'apparaît pas clairement.

La proximité de l'Agence avec l'administration centrale explique, pour partie, que l'ADEME se soit vu confier, par exemple, la gestion de certains « fonds Grenelle ». C'est le cas notamment de la communication sur le Grenelle (près de 80 M€ sur trois ans). C'est également le cas du plan « bruit », bien que ses contributions repartent principalement vers l'Etat, via des fonds de concours. Les parlementaires se trouvent ainsi privés de contrôle sur des dépenses qui auraient trouvé leur place dans le budget général, d'autant plus que le financement par l'Etat des activités de l'ADEME prend de plus en plus la forme d'affectation de recettes fiscales.

Parce que la mission de l'Agence n'apparaît pas toujours clairement, le partage des tâches dans certains secteurs reste flou. Par exemple, les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air sont subventionnées par l'ADEME pour leurs investissements, mais par les nouvelles directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) pour leur fonctionnement. De même, l'Agence peut avoir la tentation de se positionner sur des sujets émergents en rapport avec son champ d'intervention, mais dans lesquels son rôle resterait à définir. C'est particulièrement le cas de la précarité énergétique où l'ADEME peut certes alimenter les réflexions grâce à son expertise sur les économies d'énergie, mais où les leviers de l'action préventive relèvent de l'ANAH, et ceux de l'action curative des fonds de solidarité pour le logement (FSL) financés par les départements.

L'ADEME considère, pour sa part, que la diversité de ses missions et modes d'intervention n'est pas un inconvénient mais un avantage, et même une nécessité pour mener à bien les tâches qui lui ont été confiées dans le domaine de l'environnement. Quant à la concentration des fonds Grenelle entre les mains d'un opérateur, elle permet, selon le ministère, d'accélérer la réalisation de certains aspects du Grenelle.

2. Les tentatives de clarification de la vocation de l'ADEME

Dans la révision générale des politiques publiques, le concept d'ADEME « précurseur » a été mis en avant, mais la mesure 146 a finalement été formulée de façon à la fois plus large et plus ambiguë : « évolution du rôle de l'ADEME comme opérateur de la transition environnementale » (RGPP, premier rapport d'étape, décembre 2008). Le risque existait, avec cette dernière formulation, que l'Agence se transforme en gestionnaire de processus de masse (ex : financement à grande échelle des projets chaleur sur tout le territoire pour une longue période), plutôt qu'en levier du changement via des actions pilotes et du conseil. Au demeurant, l'ADEME n'intervient pas dans

tout le champ couvert par le Grenelle : elle est ainsi absente dans le domaine de la biodiversité.

Le nouveau contrat d'objectifs 2009-2012, signé en janvier 2009 entre l'Etat et l'Agence, confirme l'évolution de l'ADEME comme un des opérateurs majeurs de la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, en renforçant ses missions d'animation, d'expertise et de financement pour la recherche et l'innovation dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable (RGPP, second rapport d'étape, mai 2009).

L'ADEME présente deux particularités :

- la transversalité : l'ADEME intervenant dans plusieurs domaines, et dans le cadre, depuis 2009, de la lutte contre le changement climatique, sa plus-value doit principalement résider dans sa capacité à limiter les cloisonnements en son sein et entre acteurs publics, pour faciliter le traitement des questions transversales (ex : la ville ou la consommation durables). Il s'agit de mettre des outils à la disposition des bénéficiaires qui leur permettent d'appréhender le développement durable dans tous ses aspects grâce à l'expertise proposée par un guichet unique. De ce point de vue, la plus-value de l'ADEME tend à s'améliorer, notamment avec la réforme de son organisation en 2010. Toutefois, le concept de transversalité ne suffit pas à lui seul à caractériser l'ADEME : le Commissariat général au développement durable (CGDD) a été créé en juillet 2008, pour partie pour répondre au même besoin et, lorsque dans le cadre des investissements d'avenir des crédits ont été alloués à une action « transport et urbanisme durables », ce n'est pas à l'ADEME que la gestion du fonds d'un milliard d'euros a été confiée, mais à la Caisse des dépôts et consignations.

- l'innovation et l'anticipation : l'Etat a fait le choix de doter l'ADEME de moyens humains et financiers lui permettant de bâtir, entretenir et exploiter une expertise de haut niveau dans ses domaines d'intervention. Pour la Cour, le bon emploi de ces ressources publiques exige que l'ADEME évite de se faire gestionnaire de processus de masse sur des modes d'intervention balisés et/ou répétitifs, et qu'elle cherche au contraire à faire émerger des solutions inédites et innovantes, pour en assurer la diffusion. La capacité de l'ADEME à capitaliser sur ces expériences et à externaliser a contrario ses tâches chronophages constitue un critère essentiel de son évaluation. Des progrès restent à faire en la matière.

II. LES RESSOURCES FINANCIERES DE L'ADEME

A. TYPOLOGIE DES RESSOURCES

L'ADEME dispose de quatre types de ressources pour conduire ses actions : des subventions versées par le budget général, des taxes affectées, des recettes attribuées par des tiers (Union européenne dans le cadre du FEDER, ANR etc...) et, plus marginalement, des ressources propres. Toutefois, la part de l'Etat dans ce financement reste prépondérante, et ses choix dans l'arbitrage entre taxes et subventions traduisent une grande volatilité. Le point d'arrivée 2010 est un financement majoritaire de l'ADEME par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), avec plusieurs composantes, et des subventions de l'Etat plus faibles que par le passé.

1. Les ressources budgétaires : subventions du budget général et taxes affectées

- de 1991 à 1998, un financement mixte : l'Agence a été financée par des dotations budgétaires et par le produit de cinq taxes fiscales et parafiscales qu'elle collectait. Ce mode de financement présente l'avantage de permettre des projections de recettes, et la maîtrise du produit.

- de 1999 à 2005, un financement purement budgétaire : en 1999, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) s'est substituée aux cinq taxes antérieures, sans alimenter pour autant le budget de l'Agence, qui s'est alors vu affecter des dotations budgétaires provenant des trois ministères de tutelle (écologie, énergie, recherche). En 2005, l'ADEME est préfigurateur de la mise en place de la LOLF. Les crédits, sous forme de subventions pour charge de service public, sont ventilés entre quatre programmes LOLF : 181 écologie, 189 recherche dans le domaine de l'écologie et des risques, 134 énergie et matières premières, 188 recherche dans le domaine de l'énergie.

- en 2006, un appoint de recettes fiscales : une part du financement provient de l'affectation du produit de la taxe sur les véhicules les plus polluants (dite taxe « carte grise », 6,1 M€ en AE et en CP) et du produit de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN: 183,05 M€ en AE et 186,68 M€ en CP), soit pour cet exercice un total de 189,2 M€ en AE et 192,8 M€ en CP.

- en 2007, un appoint supplémentaire de recettes fiscales : le produit de la nouvelle taxe sur la consommation du charbon, de la houille et des lignites (dite « taxe charbon ») vient s'ajouter à ceux de la taxe « carte grise » et de TICGN. Les produits de ces taxes deviennent majoritaires, pour un total de 237,6 M€ en AE et 241,4 M€ en CP. Ce mode de financement présente des difficultés dans les deux cas : les recettes ne sont pas perçues par l'ADEME qui, de ce fait, éprouve des incertitudes en matière de prévision de recettes. 11

- en 2008, une forfaitisation des taxes affectées : compte tenu de la complexité administrative induite par la gestion de plusieurs taxes, le financement sur taxes, stabilisé à 242 M€, est entièrement porté sur les recettes de TGAP bien que celle-ci, en tant que fiscalité écologique, n'ait théoriquement pas à couvrir des besoins pérennes. Ce financement prend la forme d'un montant forfaitaire inscrit en LFI (article 266 sexies du code des douanes). La LFI 2008 prévoyait, pour stabiliser et sécuriser le financement de l'ADEME, le remplacement des quatre taxes de 2007 par une fraction (fixe) de la TGAP. Par suite d'une erreur, la TICGN versée pendant le 1er trimestre 2008 s'est substituée aux crédits budgétaires qui n'ont pas été versés.

- en 2009, un nouvel appoint de taxes affectées : les modalités de financement des actions engagées dans le cadre du Grenelle Environnement passent par un renforcement et une extension des différentes composantes de la TGAP. Dans la continuité des modes de financement mis en place à partir de 2005, la part de TGAP attribuée à l'ADEME en LFI est augmentée de 121 M€ sur la dotation forfaitaire qui passe à 363 M€ et est majorée par le produit des nouvelles TGAP mises en place sur les installations d'incinération des ordures ménagères et sur les installations produisant des poussières. Le montant cumulé de ces deux nouvelles composantes pour 2009 était estimé à 65 M€. L'ADEME reçoit, en outre, des subventions pour charges de service public au titre de trois programmes du budget général : 174 énergie et après-mines (pas d'affectation dans la notification, mais sert à couvrir le fonctionnement courant), 181 prévention des risques (la notification ventile entre fonctionnement et intervention), 190 recherche dans le domaine de l'énergie, de la pollution et des risques (la notification ventile entre fonctionnement et intervention).

Il est apparu logique de financer les actions de l'Agence pour le Grenelle de l'environnement à partir de la TGAP (principe du pollueur-payeur). Ce mode de financement vertueux permet, selon la direction du budget, d'assurer une meilleure visibilité du financement des actions en faveur de l'environnement qui s'inscrivent souvent dans le cadre d'objectifs de moyen terme.

2. Recettes affectées par des tiers

Ces recettes répondent aux critères suivants : une convention fixe les obligations réciproques entre l'ADEME et le bailleur de fonds, l'Agence produit un relevé de dépenses effectuées dans le cadre de l'opération, les sommes éventuellement non employées doivent être reversées au bailleur de fonds. Cette catégorie recouvre en particulier le FEDER, les crédits ANR et le fonds démonstrateur de recherche mis en place en juillet 2008.

- fonds démonstrateur de recherche : 375 M€ AE et 214 M€ CP sur 2009-2012 ; l'ADEME y contribue elle-même à hauteur de 75 M€. Le fonds repose sur des appels à manifestation d'intérêt (AMI) auprès des industriels.

- programmes de l'ANR : de 2005 à 2009, l'ANR a confié à l'ADEME, en tant qu'unité support, la gestion de crédits qu'elle mobilisait sur

des thématiques entrant dans les missions de l'Agence. Aucune nouvelle délégation n'est prévue pour 2010, mais la coordination et la gestion des programmes engagés restent assurées par l'ADEME.

La comptabilisation de ces fonds est sans impact sur le résultat, mais elle gonfle le bas de bilan : à la signature, le montant de la recette attendue est inscrit en produit à recevoir (compte 4684) et en charge à payer (compte 4682). Les dépenses effectuées par l'établissement diminuent les charges à payer et donnent lieu à la constatation d'un produit équivalent au compte de résultat. Il y a équilibre par principe à long terme. Les produits à recevoir par exercice sont supérieurs aux charges à payer et sont versés antérieurement aux paiements effectifs réalisés par l'ADEME. Ils ont permis, durant la période sous revue, d'alimenter la trésorerie de l'établissement dans des proportions importantes.

- plan véhicules propres et économes (VPE) : une dotation de 40 M€ a été versée en 2005 – constatée en produit d'exploitation au moment du versement et inscrite en réserve spéciale au bilan – avec des CP mobilisés au fur et à mesure de l'avancement des programmes engagés. Les moyens attribués à l'Agence, dans le cadre des actions de recherche qu'elle pilote, ont été renforcés en 2004 et 2005 par le versement d'une dotation de 40 M€ (en AE et en CP), versée sur les fonds du compte d'affectation spéciale financé par le produit des privatisations. Cette dotation est dédiée au programme « véhicules propres et économes » annoncé en 2003 par le Premier ministre, dont la mise en oeuvre a été confiée à l'ADEME. Les fonds ont été entièrement engagés en AE et donneront lieu à des dépenses jusqu'en 2010 au moins. Dans cette attente, les CP non utilisés sont mis en réserve par l'Agence : ils sont mobilisés au rythme de l'avancement des programmes engagés.

3. Ressources propres

Il s'agit de montants très limités (3,48 M€ en 2008, soit moins de 1% des produits d'exploitation) qui abondent surtout le budget de fonctionnement. La souplesse de gestion liée au statut d'EPIC, particulièrement pour percevoir et gérer des recettes selon des modalités plus souples qu'un EPA, justifie, selon l'ADEME, le maintien de sa qualité d'EPIC conférée par la loi. Le niveau de ressources propres extrêmement faible conduit toutefois à douter de la pertinence de la qualification légale en EPIC de l'Agence.

B. EVOLUTION DES MONTANTS

1. La crise de CP du début des années 2000

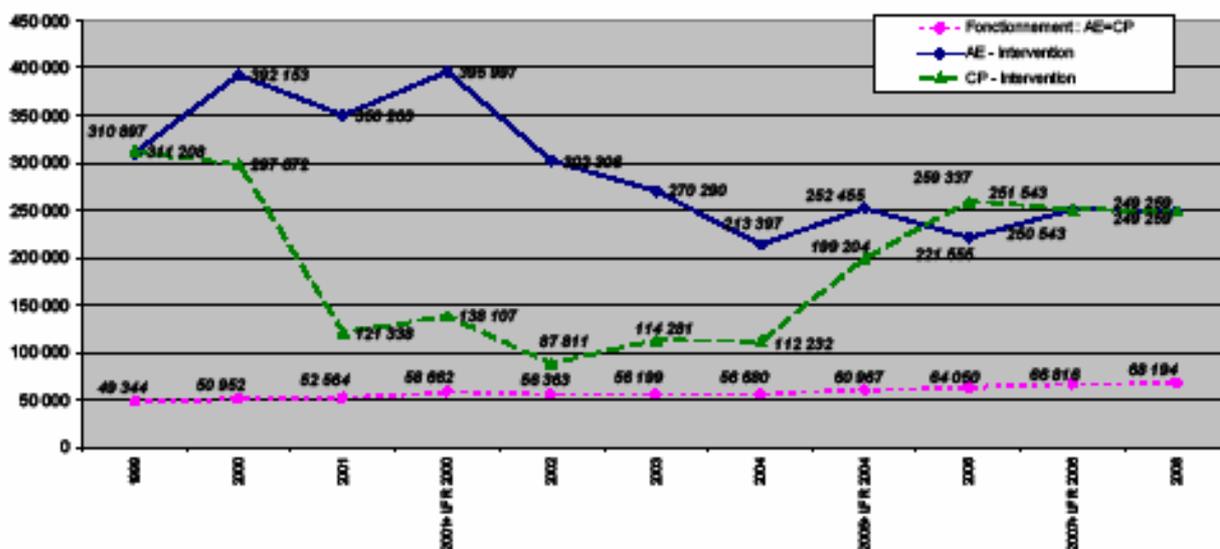
A la faveur d'un financement par taxes affectées, l'ADEME avait accumulé jusqu'en 1998 des excédents d'AP et surtout de CP. Leur résorption s'est opérée dans le cadre du passage à un financement exclusivement

budgétaire. Il appartenait à l'Etat de moduler ses dotations d'AP et de CP pour tenir compte de cette situation, mais la transition a été manifestement mal négociée. Les dotations ont été durablement inférieures aux besoins, comme le reflète le tableau suivant.

A compter de 2003, commence une réduction significative du niveau d'autorisation d'engagement et des crédits de paiement. Le principe de l'équilibre entre les AE et les CP est mis en place par les tutelles mais, compte tenu des engagements antérieurs, le niveau des dotations ne permet alors pas de couvrir la totalité des besoins de mandatement.

ADEME - Evolution des dotations budgétaires depuis 1999 (en k€)

Tous programmes (compris taxes)



Source : ADEME

L'objectif de tarir les excédents de CP dont disposait l'ADEME a été atteint fin 2003. Néanmoins le niveau de CP inscrits en LFI est demeuré très faible : 71 M€ en 2004, puis 32 M€ en 2005. Pour aider l'Agence à honorer ses paiements, le ministère de l'écologie a alors mis en place, en complément des dotations budgétaires, un fonds de concours de 135 M€ en crédits de paiement, abondé par un prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau. La Cour a déjà eu l'occasion de critiquer ce procédé, qui a déstabilisé la gestion de plusieurs agences et détourné du secteur de l'eau des recettes dont la collecte repose pourtant sur le principe dit de « l'eau paye l'eau ».

En 2004, les moyens disponibles pour engager de nouveaux projets ont été inférieurs de 50 % à ce qu'ils avaient été en moyenne sur la période

2000-2002, obligeant l'Agence à reporter sur 2005 le financement de certaines opérations, et à en annuler d'autres. En 2005, l'Agence a peiné à honorer ses engagements vis-à-vis des organismes publics et des entreprises privées jugées financièrement les moins fragiles. Cette situation s'est poursuivie et une note sur la situation budgétaire de l'ADEME du 20 juin 2007 relève encore que « le décalage entre les besoins et les dotations effectives en crédits de paiement impose à l'ADEME de retarder le règlement de certaines échéances contractuelles devenue exigibles, parfois sur près d'une année. Pour éviter de pénaliser ses créanciers les plus fragiles, comme les PME, l'agence a mis en place un système de priorités de paiement ».

Cette situation concernait le budget d'intervention, mais aussi le budget de fonctionnement, resté en déséquilibre structurel pendant plusieurs exercices, faute de consolidation budgétaire en loi de finances des emplois supplémentaires attribués en 2001 au titre du MEDD pour mettre en oeuvre les politiques de lutte contre le changement climatique (100 postes au titre de la LFR 2000 et 20 au titre de la LFI 2001) : sur les 120 emplois attribués, seule une faible part a pu être financée par une progression des dotations budgétaires et le défaut de couverture a, un temps, représenté 105 postes.

L'impact sur le pilotage de l'Agence a été majeur : gel de postes, réduction des charges de fonctionnement, objectif de doublement entre 2003 et 2010 des ressources externes (par exemple, celles générées par la formation), pour atteindre 10 % du budget de fonctionnement. Ce n'est qu'à partir de 2007 que l'ADEME a retrouvé une situation budgétaire mieux équilibrée grâce à l'apport du financement par taxes affectées : fin 2007, il n'existait plus d'échéances de paiement certifiées et non mandatées par manque de crédits. Cette quasi-crise financière n'en a pas moins fortement marqué les esprits.

2. La soutenabilité budgétaire de l'établissement public

Dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, la tutelle a prévu un programme d'interventions qui dote l'Agence de 1,7 Md€ d'AE et de 862 M€ de CP supplémentaires pour la période 2009-2011. Mais l'établissement n'a pas été consulté au cours de l'élaboration de ce plan, de sorte que celui-ci n'a pas été bâti à partir des clés de consommation de CP utilisées dans sa modélisation financière. A la lecture de cette programmation prévisionnelle, l'ADEME apparaît n'avoir de visibilité que jusqu'en 2011, puisque l'article L. 131-5-1 du code de l'environnement ne détermine que pour les années 2009-2011¹ la quote-part du produit de la TGAP qui lui est affectée. Le rythme des engagements prévu pour 2009-2011 renvoie au-delà de 2011 la consommation de près de la moitié des CP.

L'annexe financière du contrat d'objectifs 2009-2012 n'a fait l'objet d'aucune validation interministérielle. La direction du budget n'a pas visé le plan de financement précité ; elle a précisé à la Cour n'avoir pu approuver une telle programmation qui nécessitait d'être mise en cohérence avec la contrainte

¹ Outre les nouvelles TGAP « poussières » et « incinération », une quote-part du produit total de la TGAP, à concurrence de 363 M€ en 2009, 445 M€ en 2010 et 441 M€ en 2011.

budgétaire globale de l'Etat. Cette nécessaire mise en cohérence explique, selon elle, les réserves exprimées lors du vote de l'EPRD 2010 par l'administrateur représentant le ministre du budget, qui a fait savoir que les AE devraient être révisées par décision modificative après les arbitrages budgétaires pour la période 2011-2013.

L'ADEME a indiqué à la Cour que les discussions et arbitrages en cours sur le PLF triennal 2011-2013 ont conduit à revoir la trajectoire des engagements dans une logique de soutenabilité au regard des ressources, en étroite concertation avec les tutelles et notamment la direction du budget. Selon l'Agence, cet ajustement ne remet pas en cause les engagements du Grenelle (avec un niveau d'AE sur cinq ans de 2,3 Md€ comparé au 1,7 Md€ initialement programmés) et, au contraire, les pérennise au-delà de 2011 et jusqu'en 2013. Par ailleurs, le budget de base de l'Agence sera légèrement diminué avec un niveau d'intervention qui devrait être revu sur la période 2011-2013 à hauteur de 195 M€ (à comparer aux 225 M€ de l'exercice 2010).

Le MEEDDM a confirmé à la Cour que le nouveau budget triennal 2011-2013, dont le schéma global a été présenté au Parlement début juillet, prévoit une nouvelle programmation des interventions de l'ADEME dans le cadre du Grenelle, qui est cohérente avec celle de ses financements budgétaires (subventions pour charges de service public et affectation de taxes) et dont le rythme des engagements budgétaires a été revu pour garantir la soutenabilité budgétaire de l'Agence.

Ainsi, il apparaît, à la date de rédaction de ce rapport, que le projet de loi de finances pour 2011 et le projet de loi de programmation pour les finances publiques qui seront prochainement soumis à l'approbation du Conseil des ministres puis transmis au Parlement permettront de garantir la soutenabilité financière de l'ADEME. Le PLF 2011 devrait comporter en effet un article déterminant la quote-part de TGAP affectée à l'ADEME jusqu'en 2013. Le budget triennal prévoirait, en outre, les subventions à l'Agence pour la période 2011-2013. Le volume de ces recettes de l'établissement public a été calculé, selon la direction du budget, afin de financer les besoins de l'ADEME évalués sur la base des clés d'AE/CP de l'établissement et en cohérence avec les AE du Grenelle arbitrées par le Premier ministre dans la procédure budgétaire pour la période 2011-2013. Les AE figurant dans l'EPRD de l'établissement pour 2010 devraient être ajustées par une prochaine décision modificative au budget de l'établissement afin d'être mises en cohérence avec les arbitrages du budget triennal 2011-2013.

3. Une nouvelle augmentation des moyens de l'Agence via le Grand emprunt

La loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 (LFR 2010) détermine le montant global des investissements d'avenir financés par le Grand emprunt et leur ventilation. L'ADEME y est mentionnée :

- pour 1,6 Md€ (1,35 Md€ sur les énergies renouvelables et décarbonées, 250 M€ sur le secteur de l'économie circulaire), au titre des

démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte, sous forme de subventions (un tiers) et d'avances remboursables (deux tiers).

- pour 1 Md€, au titre du développement des véhicules du futur, sous forme de financement de programmes de R & D et d'industrialisation – y compris pour des secteurs dans lesquels l'ADEME ne dispose d'aucun historique comme le développement de la recherche en matière de construction ferroviaire et de construction navale.

- pour 250 M€, au titre du soutien à la recherche en matière de réseaux électriques intelligents, « smart grids ».

Les formes de l'intervention publique et de sa gouvernance dans ce cadre ont été définies, notamment avec la publication au Journal Officiel du 8 août 2010 de deux conventions conclues entre l'Etat et l'Agence (sur la gestion des crédits confiés à l'ADEME au titre des investissements d'avenir, v. infra Partie V).

L'annexe du PLFR indique que l'Agence, dont les moyens se trouveront accrus de 2,85 Mds€, recourra à des avances remboursables, voire à des prises de participation. Ses expériences passées sur ces sujets devraient l'inciter, en toute hypothèse, à faire preuve de la plus grande rigueur dans le suivi des conventions (v. infra Partie III, § II).

La répartition des crédits du Grand emprunt montre que la vocation de l'ADEME n'est toujours pas claire, puisque certains sujets, sur lesquels son expérience aurait pu justifier qu'elle intervienne, ont été dévolus à d'autres entités : c'est le cas, on l'a vu plus haut, pour la ville et le transport durables.

PARTIE II : ORGANISATION ET PILOTAGE

Des ajustements ont été opérés au cours de la période récente, en particulier sous l'effet du décret n° 2009-603 du 28 mai 2009 qui modifie l'organisation et le fonctionnement de l'ADEME. Le changement d'échelle qui résulte pour l'Agence de la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement et des programmes d'investissements d'avenir peut difficilement s'imaginer à structures constantes. Pour ces derniers, une organisation spécifique va être mise en place, reposant sur la création d'une « direction des investissements d'avenir » (DIA).

I. L'ORGANISATION

A. LA GOUVERNANCE

Le conseil d'administration de l'ADEME comporte 26 membres (art. R. 131-4 du code). La période sous revue a été marquée par la modification de la représentation de l'Etat, dans le sens d'un renforcement de la présence du

MEEDDM. Le représentant du ministre de la santé quitte le conseil, remplacé par un second représentant du ministre chargé de l'environnement. Le délégué interministériel au développement durable est membre de droit du nouveau conseil, le secrétaire général du ministère est désigné commissaire du Gouvernement (art. R. 131-11 du code) en remplacement du directeur général de la prévention des risques, dans un souci de transversalité. Dans son précédent rapport, la Cour regrettait que « *les tutelles ne contribuent pas à faire prévaloir une approche transversale entre les différentes missions de l'agence, ce dont celle-ci a pourtant bien besoin* ». Sur ce point, un progrès est noté.

L'article R. 131-6 du code de l'environnement confère au président du conseil d'administration, nommé par décret et choisi parmi ses membres, de très larges fonctions exécutives. Le décret du 28 mai 2009 a prévu la possibilité pour le président de déléguer une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs directeurs généraux délégués. Cette possibilité a été utilisée pour la désignation récente d'un directeur général délégué, investi d'un rôle de synthèse, qui renforce l'équipe de direction.

B. LES SERVICES DU SIEGE

Dans l'organigramme en vigueur depuis le 1er janvier 2004, les services étaient regroupés autour de quatre directions exécutives. Au 1er janvier 2010, l'organisation est désormais structurée autour de quatre grands pôles (stratégie, recherche et international ; programmes ; territoires ; soutien) et d'une fonction (communication). Le secrétariat général intervient en appui de l'ensemble des directions. Un des enjeux de cette réforme consiste à mettre en oeuvre la transversalité entre les différents pôles. Si chacun des pôles se voit assigner des responsabilités distinctes, il est néanmoins appelé, dans ses domaines de compétence, à intervenir sur l'ensemble du champ des activités et des domaines de l'agence. Chacun des pôles ne peut donc conduire les missions qui lui sont confiées sans s'appuyer sur les autres. Cette transversalité se traduit notamment dans l'organisation proposée par la création de lieux de synthèse et de coordination sur des thématiques qui touchent à l'ensemble des domaines d'actions (service climat, service agriculture et forêts, service organisations et formes urbaines) ou le renforcement des capacités d'échanges et de circulation de l'information entre le pôle « territoires » et les autres directions avec notamment le service de l'animation régionale, des réseaux et des outils. Il est prévu que la capacité à mettre en oeuvre cette transversalité entre directions et services constitue un critère de l'évaluation de l'encadrement supérieur.

Héritage des trois agences qui lui préexistaient, le siège de l'ADEME est éclaté entre Paris, Angers et Valbonne et, jusqu'en 2009, le siège d'Angers était lui-même dispersé entre quatre sites. Cette situation est un facteur de surcoûts, de lourdeur, voire de dysfonctionnements d'autant qu'à l'exception de deux directions (la direction financière à Angers et la direction exécutive de

l'action territoriale à Paris), toutes les autres sont réparties sur deux ou sur les trois implantations du siège. L'Agence s'accommode d'une partie des conséquences pratiques de cette dispersion grâce à l'utilisation intensive de la visioconférence, mais elle doit supporter les coûts fixes des trois sites. Cette dispersion demeure un facteur de cloisonnement entre les équipes. Si l'ADEME fait valoir que s'engager plus loin conduirait à un risque de déperdition d'expertise dans la période actuelle très tendue, il est regrettable que le Schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qu'elle a remis à sa tutelle et à France Domaine en juillet 2010 ne prévoit pas de réduire le nombre de « sites centraux », expression figurant dans la plaquette de présentation de l'Agence en 2010.

C. L'ADEME EN REGION

L'ADEME dispose de 22 directions régionales en métropole et 4 outre-mer, dont les effectifs oscillaient en 2009 entre une dizaine et une trentaine d'agents, représentant 46 % de l'effectif total. Dans son précédent rapport, la Cour constatait des écarts d'activité entre les « délégations régionales » et posait la question du maintien des plus petites délégations. L'Agence fait valoir leur ancrage sur le terrain et leur proximité avec les différents acteurs locaux. Le CGEDD a préconisé en 2009 la création de directions interrégionales, sur des périmètres plus vastes, pour faciliter les synergies entre experts techniques de l'ADEME par effet de masse critique, en renforçant des équipes locales très morcelées. Lors de la réorganisation interne de l'Agence intervenue le 1er janvier 2010, l'ADEME a préféré la création de trois directions de l'action régionale (DAR zones « Nord et Est », « Ouest » et « Sud-Outre-Mer ») à l'échelon central, chacune ayant la responsabilité hiérarchique de 8 à 10 directeurs régionaux. Sur les sujets demandant une expertise ne pouvant être répartie dans les 26 régions, la constitution de pôles de compétences interrégionaux demeure une option d'organisation.

Sous la responsabilité du directeur exécutif « action territoriale », chaque directeur régional est chargé de mettre en oeuvre la politique de l'Agence aux niveaux local, départemental et régional. Les sujets prioritaires déclinés en région sont suivis par la direction exécutive centrale au moyen d'un tableau de bord dynamique. Quel que soit le projet concerné (« agenda 21 », charte de territoire ou plan climat), l'ADEME peut accompagner les collectivités territoriales sur les volets de ces projets locaux traitant de l'environnement, de l'énergie et du climat. Dans ce cadre, l'Agence propose notamment aux collectivités la mise en oeuvre d'un contrat d'objectif territorial (COT). En Nord-Pas-de-Calais, l'Etat, l'ADEME et la Région ont créé au début des années 2000 un GIP développement durable, appelé Centre ressources du développement durable (CERDD), dont la fonction est de diffuser les opérations exemplaires auprès des différents secteurs et maîtres d'ouvrage.

Jusqu'en 2008, 90 % des aides versées localement par l'ADEME s'inscrivaient dans le cadre de contractualisations avec les collectivités locales, principalement les régions dans le cadre des contrats de plan Etat-Région (CPER), et plus marginalement les départements (déchets et cofinancement des Espaces Info Energie). L'Agence y voit à juste titre un moyen de coordonner l'action publique dans le domaine du développement durable et de mobiliser à cette fin davantage de moyens. Le contrat d'objectifs 2009-2012 comporte sur ce point un indicateur « effet de levier des aides contractualisées avec les régions et les départements » dont la cible est d'être supérieur ou égal à un sur la durée du contrat – en d'autres termes, l'ADEME cherche à faire en sorte que ses partenaires contribuent au moins à hauteur de ce qu'elle apporte elle-même. En 2009, l'effet de levier était de 1,3 pour les régions.

Cette contractualisation apparaît comme une bonne pratique, sous deux réserves. D'une part, chaque région présente des spécificités, tant dans les modes de gestion que dans les stratégies poursuivies ; il en résulte des différences sensibles dans les modes d'action et les résultats qui supposent de la part du siège une présence vigilante pour éviter de trop grandes distorsions, sans pour autant rigidifier ou standardiser le système à l'excès. Le nouvel organigramme répond mieux que le précédent à cette préoccupation, avec le renforcement de la direction exécutive « action territoriale ». D'autre part, les fonds Grenelle ne font l'objet d'aucune contractualisation. L'ADEME finance seule les grands projets structurants du fonds chaleur ou du fonds déchets. Nombre de régions s'interrogent sur leur positionnement et leur contribution dans ce nouveau contexte.

L'ADEME, établissement public de l'Etat, a longtemps eu la réputation de fonctionner de façon très autonome vis-à-vis des services déconcentrés voire, par l'investissement des directions régionales dans les CPER, d'être plus proche des conseils régionaux que de l'Etat. Le décret du 28 mai 2009 a introduit sur ce point des modifications importantes. La principale concerne les préfets, qui sont désormais « les délégués régionaux de l'ADEME pour ce qui est de son action dans la région » (art. R. 131-16, code de l'environnement). Il s'agit de l'application à l'ADEME d'une mesure RGPP qui concerne certes d'autres établissements mais dont aucun ne dispose de services régionaux.

Ce nouveau rôle du préfet, sans incidence sur le fonctionnement financier de l'Agence en région, se traduit essentiellement par trois dispositions : la présidence des commissions régionales des aides (CRA) par le préfet de région, avec une suppléance exercée par le directeur régional de l'Agence ; la présidence d'un comité régional d'orientation (CRO), dont la composition est élargie aux présidents du conseil régional et des conseils généraux ; la co-signature des conventions de programme passées avec les collectivités territoriales de taille significative. Pour tenir compte du nouveau rôle confié au préfet de région et afin de clarifier les termes utilisés, les « délégations régionales » sont devenues des « directions régionales » et les

délégués des directeurs régionaux, sans que cela modifie ni leurs missions actuelles, ni leurs attributions. En 2009, le président de l'Agence a adressé deux courriers aux préfets de région pour expliciter le cadre de leurs nouvelles missions, clarifier leurs rôles et proposer des modalités de collaboration entre délégués et directeurs régionaux.

Après une phase d'apprentissage, directeurs régionaux de l'ADEME et DREAL apprennent à fonctionner de façon complémentaire. Ainsi en Nord-Pas-de-Calais, à l'initiative du préfet de région, des fiches « qui fait quoi » ont été validées en mars 2010 pour préciser les relations DREAL/direction régionale ADEME sur onze thèmes d'action en matière de développement durable. Après plus d'un an de mise en oeuvre, des comités régionaux d'orientation (CRO) restent à formaliser comme en Languedoc-Roussillon où seule la commission régionale des aides a fait l'objet d'un arrêté préfectoral du 24 septembre 2009.

Pour résoudre des difficultés ponctuelles d'articulation entre l'Etat et l'ADEME, la solution institutionnelle a donc été préférée au pragmatisme des consignes qui auraient pu être données en ce sens aux délégations régionales de l'Agence. Or cette solution repose sur une notion inédite de « délégué régional » d'un établissement public qui introduit de la confusion et peut être facteur de tension lorsqu'elle est mal comprise. Dans une des trois directions visitées par les rapporteurs, le préfet s'est fondé sur ces nouvelles dispositions pour revendiquer un contrôle plus étroit sur l'activité de l'Agence et s'est heurté au directeur régional comme à la direction nationale. Cette situation de conflit tend à montrer que le décret rend sans doute plus fluides les relations là où elles étaient déjà bonnes, mais qu'il échoue pour l'instant à le faire là où elles sont plus délicates.

II. LE PILOTAGE DE L'AGENCE

A. LE PILOTAGE STRATEGIQUE

1. Les tentatives de clarification des attentes de l'Etat et de l'articulation des acteurs

La période sous revue se caractérise par les tentatives de clarification des attentes de l'Etat et de l'articulation des acteurs. L'ADEME est engagée dans une démarche de contrats d'objectifs avec l'Etat, mais qui ne comporte pas de volet sur les moyens, à tout le moins pas de volet financier qui soit accepté et signé par la direction du budget, ce qui contribue à l'instabilité budgétaire qui affecte l'établissement.

Le contrat 2007-2010, signé fin 2006, a structuré l'action de l'Agence en quatre activités et quatre domaines. Il explicitait la nécessité de renforcer ses activités d'expertise / recherche de l'optimisation de ses soutiens financiers. Il est rapidement devenu caduc, sous l'effet du Grenelle de

l'environnement, de la RGPP dans sa préconisation première de développer le rôle de précurseur de l'Agence et de modifier les dispositions réglementaires la concernant. Il a donc fait l'objet d'un ajustement volontairement bref. Le contrat 2009-2012 retient « 25 indicateurs clés de suivi », complété par « 37 indicateurs de dialogue de gestion » pour les besoins du pilotage de l'établissement. Il met en oeuvre un dispositif de reporting applicable à l'ensemble des opérateurs : un rapport annuel de performance (de fait, un bilan annuel du contrat d'objectifs), présenté avec les comptes financiers et le rapport de gestion au vote du conseil d'administration (équivalent du RAP pour le budget général).

Le décret du 28 mai 2009 prévoit que le contrat d'objectifs (COB) peut être décliné par une convention de gestion avec chacun des ministères de tutelle. Une telle convention a été signée avec le MEEDDM, mais pas avec le ministère chargé de la recherche. Cette convention ne se confond pas avec le contrat d'objectifs : ce dernier définit les objectifs fixés par l'Etat – tous ministères de tutelle confondus - et en annexe les moyens destinés à permettre leur réalisation. La convention est destinée à mieux articuler au jour le jour les interventions des services de l'agence et celles du MEEDDM, à préciser les modalités d'exercice de la tutelle au niveau central comme au niveau déconcentré à un moment où les structures du ministère étaient en recomposition.

L'ADEME est sous la tutelle du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR). Cet établissement ne relève cependant que très partiellement de la mission interministérielle Recherche et Enseignement supérieur (MIREs) et ne bénéficie d'aucune subvention pour charge de service public émanant du MESR, ce qui explique qu'il n'y ait pas de convention de gestion globale entre le MESR et l'ADEME. Le ministère participe au financement du fonds démonstrateur dans le cadre d'une convention particulière avec l'ADEME. Ce fonds fait l'objet d'un budget spécifique et d'une comptabilité séparée de celle de l'Agence.

C'est souligner l'importance du rôle de chef de file qui incombe de ce fait au MEEDDM en matière de pilotage stratégique. Afin de mieux maîtriser la dépense publique, des règles nouvelles de gouvernance vont s'appliquer aux opérateurs de l'Etat. Ces règles reposent sur une tutelle unique, un meilleur pilotage stratégique et l'adoption de règles de gestion communes et des engagements de la part de l'Etat comme des opérateurs. Tel est l'objet de la circulaire du Premier ministre n° 5454/SG du 26 mars 2010. Le MEEDDM entend réaffirmer sa position de tutelle sur le sujet du pilotage de l'innovation, notamment à l'occasion de la préparation du prochain contrat d'objectifs (à partir de l'été 2011) et dans le cadre du suivi des « investissements d'avenir ».

2. L'empilement des démarches de performance

L'activité de l'ADEME est retracée et suivie à travers 67 indicateurs : 25 au titre du contrat d'objectifs 2009-2012, dont trois sont également repris dans le cadre de la RGPP et un dans le RAP de mission budgétaire de rattachement, 37 complémentaires au titre du contrôle de gestion, dont trois sont repris dans le RAP, et 5 de l'ancien COB ont été conservés pour être repris dans le RAP. Sur ces 67 indicateurs, la moitié environ sont identifiés comme de véritables indicateurs de performance, mesurant l'efficacité socio-économique, l'efficience ou la qualité du service qu'elle rend (ex : nombre annuel de tep renouvelables aidées dans le cadre du fonds chaleur, effet de levier public/privé des aides à la recherche). L'autre moitié représente des indicateurs d'activité ou de moyens (ex : nombre annuel d'aides à la décision, montant total annuel des aides à la concrétisation de projets). Dans son dialogue de gestion, l'ADEME imagine mal réduire le nombre de ses indicateurs.

Les indicateurs figurant dans les RAP ont pour objet de rendre compte de l'exécution des programmes et de l'action de leurs responsables devant le Parlement, et non de l'activité des opérateurs qui concourent aux programmes correspondants. A cet égard, force est de constater que les

indicateurs retracés dans les RAP¹ ne sont ni révélateurs des enjeux de son activité, ni en rapport avec la part déterminante de l'Etat dans son financement. Par comparaison, l'activité et les résultats des agences de l'eau, placées sous la tutelle du même ministère et qui versent également des subventions à des maîtres d'ouvrage, font l'objet d'une annexe « jaune » du PLF sensiblement plus détaillée, qui inclut les résultats consolidés des COB de chacune d'elle. Les RAP fournissent certes des bilans plus littéraux de son activité, mais sans atteindre le degré de détail du rapport de performance examiné par le conseil d'administration, ou du bilan du COB transmis chaque année au MEEDDM.

Une amélioration de l'information sur la performance de l'opérateur est souhaitable. L'activité de l'Agence est décrite dans la fiche opérateur de l'établissement actuellement annexée au programme 181. L'ADEME est disposée à faire évoluer le contenu de ce document, en lien avec le responsable du programme concerné. Le rapport annuel de performance fait l'objet d'une synthèse annuelle conformément à la convention de gestion MEEDDM-ADEME du 20 janvier 2009 ; cette synthèse pourrait constituer la base d'une

¹ Il s'agit principalement des indicateurs suivants : sur le programme n° 181 « prévention des risques » : coût moyen de réhabilitation des décharges subventionnées par l'ADEME ; sur le programme n° 174 « énergie et après-mines » : efficience du fonds chaleur renouvelable de l'ADEME (en euros par tep économisée, filière par filière) ; sur le programme n° 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durable » : effet d'entraînement des crédits incitatifs. L'ADEME alimente par ailleurs d'autres indicateurs LOLF, sans qu'ils reflètent sa performance propre (ex. : taux de recyclage des déchets d'emballage ménager).

nouvelle rédaction de la fiche opérateur figurant au RAP et annexée au programme 181.

En outre, l'ensemble de la démarche de performance de l'ADEME peut, selon la Cour, encore progresser. Chaque unité de gestion produit chaque année un projet de service qui cadre son activité, mais sans lien chiffré avec le COB. Les indicateurs ne servent pas non plus explicitement de référence dans l'évaluation de l'encadrement, ni a fortiori dans la rémunération (v. infra).

B. LE PILOTAGE BUDGETAIRE ET FINANCIER

1. Une utilisation limitée des souplesses de la nouvelle gestion publique

Les budgets des opérateurs peuvent être depuis 2007 présentés et votés par le conseil d'administration en quatre enveloppes fongibles en gestion (personnel, fonctionnement, intervention le cas échéant et investissement). L'unité de spécialité des crédits n'est plus le compte à deux chiffres mais l'enveloppe. C'est également à ce niveau que s'apprécie le caractère limitatif des crédits. Seuls les mouvements entre enveloppes doivent faire l'objet d'une décision modificative. L'ADEME applique la nouvelle présentation budgétaire et a la possibilité d'user de la fongibilité. En réalité, elle continue de recourir aussi à l'ancienne présentation en fonctionnement / interventions, qui correspond à la période antérieure à 2006 où l'Agence était financée sur les dotations du titre IV pour ses crédits de fonctionnement et sur les subventions du titre VI pour ses crédits d'intervention.

Cette pratique renvoie à deux stratégies différentes : sur le fonctionnement, une volonté de maîtrise (l'Agence suit chaque année un indicateur de coût moyen - budget de fonctionnement d'un ETPT de l'établissement - pour éviter qu'une dérive ne s'installe) ; sur les interventions, un objectif de maximisation de l'emploi des crédits.

Elle n'opère pas de mouvements entre les deux budgets sans en référer au conseil d'administration, même si cela ne relève pas formellement d'une décision modificative de l'EPRD. Plus encore, chacune de ces deux enveloppes est aussi ventilée par grands domaines d'intervention, pour constituer des sous-enveloppes.

L'Agence n'applique pas de fongibilité du fonctionnement vers l'intervention et s'interdit d'en faire de l'intervention vers le fonctionnement.

S'agissant du fléchage des ressources, une note de la direction du budget du 10 octobre 2007 soulignait que « *la gestion de dispositifs d'intervention multiples par un opérateur tel que l'ADEME, recevant des financements de diverses sources, ne trouve sa pleine légitimité que dans la mesure où l'établissement conserve une certaine flexibilité dans l'utilisation de ses ressources. L'ADEME doit donc rester libre d'affecter les ressources*

financières dont elle dispose à la couverture de ses engagements en fonction des besoins identifiés ».

En région, l'Agence a cherché à concilier la logique de responsabilisation et celle de sécurité budgétaire. Les directions régionales ne disposent à leur niveau d'aucune possibilité de fongibilité entre ces deux enveloppes dont l'exécution est d'ailleurs retracée dans deux systèmes d'information différents ; c'est un choix de sécurisation. Pour la re-ventilation entre domaines d'intervention, le directeur régional doit demander l'autorisation du siège avec une validation en comité de direction. La pratique renvoie aussi à un manque de responsabilisation dans la déclinaison de la démarche de performance : les directions régionales sont pilotées budgétairement par la DEAT qui contrôle les transferts à l'intérieur des budgets d'intervention, même si une grande flexibilité est possible. La DEAT veille au respect de certaines consignes internes ou provenant des tutelles (sanctuarisation des budgets de certains domaines, séparation des budgets liés à certains fonds Grenelle etc.).

2. Le suivi de la capacité de l'ADEME à consommer ses crédits

Dans la circulaire sur les budgets des opérateurs, il est prévu un compte de résultat et un tableau de financement prévisionnels. Si l'ADEME fournit une présentation de ce type dans son EPRD, le pilotage budgétaire reste ce qu'il était avant la LOLF.

Chaque EPRD est présenté en AE et CP. Les AE constituent un budget de programme, les CP les crédits budgétaires à proprement parler. Les AE sont consommées par des engagements comptables (EC), qui correspondent à l'ancienne notion de réservation de crédits, lorsqu'un projet est retenu, avant son passage en comitologie. S'engage alors la période de finalisation du dossier jusqu'à la signature définitive du contrat (marché, convention d'aide etc.) qui constitue l'engagement juridique (EJ). Les CP sont consommés par les mandatements pris en charge par l'agent comptable, y compris les opérations de fin d'exercice de type « charges à payer », c'est-à-dire des EJ pour lesquels le service est fait mais la facture pas encore reçue.

Le système d'information financière de l'établissement est suffisamment robuste pour permettre l'édition mensuelle de tableaux de bord pour chaque unité de gestion, et en agrégation pour les besoins du pilotage budgétaire.

Les indicateurs clés sont les taux de consommation des EC et des EJ. Le taux de consommation des EC est proche de 100 % en fin d'année, ce qui ne reflète pas nécessairement une performance de l'établissement. Le taux de consommation des EJ, en revanche, dépend du nombre de dossiers présentés à la comitologie et juridiquement formalisés par une convention ou une décision unilatérale. Il permet d'apprécier la capacité de l'ADEME à porter des projets à maturité.

De ce point de vue, sa performance peut être améliorée. Chaque année, l'EPRD de l'exercice est abondé en DM 1 par des reports d'engagements comptables massifs représentant jusqu'au quart du budget d'intervention.

L'Agence déclare suivre avec attention la consommation des reports d'engagements comptables ou « REC » en début d'exercice (qui découlent mécaniquement de l'écart entre engagement comptable et engagement juridique). Selon le MEEDDM, il ne s'agit pas d'incapacité de la part de l'Agence mais du décalage naturel entre la décision de contracter avec des tiers et le déroulement toujours long des projets d'investissement de recherche ou de prototype.

3. Les modes de prise en compte de la pluri-annualité

Il n'y a pas de budgétisation pluriannuelle sur laquelle le conseil d'administration ait à se prononcer, contrairement aux agences de l'eau, établissement ayant une fonction proche (la distribution d'aides publiques) dans le même secteur ministériel. Il s'agit d'un facteur de faiblesse car un horizon annuel est inadapté. La différence tient fondamentalement à l'incertitude qui s'attache au financement. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas de pilotage pluriannuel : à la demande de la direction du budget et du contrôleur financier, a été mis en place un outil de reporting des consommations de CP sur la période 2010-2013.

Les opérateurs, dont certaines opérations d'investissement ou d'intervention revêtent un caractère pluriannuel, doivent également faire voter par le conseil d'administration une annexe comportant trois tableaux : le coût total et les modalités de financement des opérations pluriannuelles (qui fait apparaître le montant des AE inscrites au budget de l'Etat) ; le suivi des AE ouvertes dans le budget de l'Etat et l'échéancier des CP associés ; la programmation des engagements juridiques et l'échéancier des paiements associés.

L'outil de modélisation a été approuvé par le CGEFI et la direction du budget pour le contrôle de la soutenabilité des AE proposées par l'ADEME à son conseil d'administration. Il est utilisé en interne depuis 2009 avec la mise en place du Grenelle et une budgétisation en AE bien supérieure aux CP mis à disposition l'an passé ; il était convenu en fin d'année dernière de l'enrichir et de l'utiliser comme base de contrôle par le CGEFI de la soutenabilité des hypothèses de programmation.

Le seul élément réellement tangible dans la programmation est la fixation des montants de TGAP qui lui seront affectés jusqu'en 2011, dont l'Agence peut déduire une chronique de CP.

L'enjeu clé, dans le cadre de la construction du budget triennal, est de proportionner les AE inscrites en regard des CP actuels, principalement issus de taxes. L'Agence a donc conçu un simple modèle sous Excel, permettant, à

partir de clés de consommation de CP, de calculer ce qu'elle peut se permettre de consommer en AE. S'agissant de la prise en compte des abandons d'opérations, l'Agence connaît le taux de perte en ligne et en tient compte dans la détermination de l'enveloppe d'AE disponibles pour l'exercice.

Si l'ADEME ne dispose pas formellement d'une budgétisation pluriannuelle de ses engagements, les lois de programmation triennale des finances publiques lui ont permis, depuis l'exercice 2009, de sécuriser la programmation pluriannuelle et de lever les incertitudes sur le financement de l'Agence au-delà des exercices en cours.

C. L'AUDIT ET LE CONTROLE

Le tableau de suivi des recommandations de la Cour donne l'exemple d'une bonne pratique de l'audit interne de l'ADEME. Le dossier DIAGADEME illustre les suites données par l'établissement au précédent contrôle de la Cour qui portait sur les exercices 1996 à 2003. Le rapport avait en effet relevé le déficit d'évaluation, d'exploitation et de suivi du dispositif d'aide à la décision. L'Agence a donc mis en chantier un outil informatique de suivi des prestataires qui réalisent les études d'aide à la décision et de capitalisation de ces études.

Le contrôle financier s'est structuré à la fin de la période sous revue avec l'arrêté du 31 mai 2010 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat sur l'Agence. Plusieurs articles du texte renvoient à des modalités d'application. Un protocole annexe, signé le 1er juillet 2010 par l'Agence et le contrôleur général économique et financier, a eu pour objet d'en préciser le contenu.

Par ailleurs, le diagnostic qualité gestion d'un dossier (DQGD) a pour objet de vérifier l'efficacité et la maîtrise de la gestion des dossiers de l'Agence dans les unités de gestion déconcentrées et non déconcentrées, de renforcer la cohérence de ses actions et le partage de bonnes pratiques, et de contribuer ainsi à dynamiser l'animation et le travail en réseau dans les domaines administratif, budgétaire et juridique. Le dispositif est animé par le secrétariat général en collaboration avec les directeurs et en particulier avec la direction de l'action régionale (DAR) pour les directions régionales. Le contrôle est réalisé par une équipe de deux personnes, l'une issue d'une unité de gestion et l'autre des services du secrétariat général ou de la DAR avec le soutien d'un membre de l'inspection générale. Cette dernière apporte son soutien à ce diagnostic et veille à sa cohérence avec les principes des contrôles de conformité de l'Agence. Les actions correctives feront l'objet d'une vérification par le coordinateur national. La Cour prend acte qu'il est envisagé d'effectuer 5 à 6 diagnostics d'unité de gestion par an, y compris des unités de gestion non déconcentrées en direction régionale et dans les services centraux.

PARTIE III : MODES D'INTERVENTION

I. LA CONNAISSANCE

Les crédits d'intervention consacrés en 2009 à l'activité « connaître » s'élèvent à 223 M€ hors programmes ANR. L'activité a mobilisé 191 ETPT, soit un quart des moyens financiers et humains de l'établissement. L'activité comprend trois volets d'intervention : « recherche et innovation », l'« observation » et les « études » (prospective, évaluation, analyse). La sous-activité « recherche » représente 83% des financements de l'activité « connaître » en 2009.

A. LA RECHERCHE

1. La mission et le positionnement de l'Agence

Le statut de l'ADEME lui donne une grande latitude en matière de R&D. Depuis le précédent rapport de la Cour, l'établissement semble avoir progressé dans la définition des priorités stratégiques de recherche. Le document d'orientation de la recherche 2007-2012 présenté au conseil d'administration a explicité les enjeux des activités de recherche de l'Agence, le contenu de 10 programmes jugés prioritaires et leurs moyens estimatifs.

Le système d'aide R&D adopté fin 2007 définit les quatre étapes de la recherche que l'Agence finance et les problématiques dans lesquelles doivent s'inscrire les recherches. Mais il n'établit pas de critères d'octroi de l'aide et s'appuie, pour préciser son champ d'intervention, sur les 10 fiches des programmes prioritaires. Les critères de sélection des projets sont identifiés au sein de chacun des programmes et figurent dans les appels à projet ou appels à manifestation d'intérêt. Cette organisation induit un spectre des recherches possibles particulièrement vaste ce qui a justifié, dès l'origine, un besoin d'évaluation.

Le contrat d'objectifs couvrant la période 2009-2012 centre quant à lui les activités de R&D sur la mise en oeuvre du fonds démonstrateur, sans renoncer aux orientations antérieures.

La gouvernance de la recherche à l'ADEME mérite d'être améliorée. Chaque dispositif de financement de la recherche (les aides à la recherche hors fonds démonstrateur, les aides du fonds démonstrateur, les aides sur crédits ANR, les bourses de doctorants, prochainement les investissements d'avenir) dispose d'instances de pilotage et de décision propres. Dans une telle architecture, seuls les membres du conseil scientifique peuvent disposer d'une vision et d'expertise d'ensemble sur les différentes activités menées en matière de recherche. Or, le conseil scientifique de l'ADEME n'apparaît pas jouer pleinement son rôle, ainsi que le notait la mission d'inspection menée par le CGEDD en 2007-2008.

La lecture des comptes-rendus postérieurs à cette inspection ne permet pas de conclure à une évolution des pratiques, même si l'Agence souligne la qualité des échanges et des apports du conseil scientifique à la conduite de la politique de la recherche. En outre, contrairement aux dispositions du code de l'environnement et à la recommandation du CGEDD, n'ont pas été soumis au conseil scientifique de « rapports annuels sur les recherches achevées, les programmes en cours et l'état des connaissances scientifiques et techniques », ni le rapport d'activité de l'établissement. Enfin, l'Agence n'a plus de conseil scientifique en exercice depuis septembre 2009, ce qui est particulièrement pénalisant dans une période où les activités de recherche de l'établissement sont au coeur des nouveaux dispositifs Grenelle et Grand emprunt.

L'ADEME fait valoir que les échanges entre les experts scientifiques et l'Agence ne se limitent pas aux réunions du conseil scientifique et se poursuivent malgré l'absence de ce dernier depuis septembre 2009. Le MEEDDM, de son côté, a reconnu l'intérêt de disposer d'un « reporting » à travers la rédaction d'un rapport annuel sur les activités de recherche de l'Agence, ainsi que l'importance d'installer rapidement un nouveau conseil scientifique « avec un rôle réel d'expertise et de conseil sur la cohérence de la politique de recherche de l'Agence ». La Cour considère que l'existence d'un rapport annuel des activités de recherche serait de nature à rendre plus lisibles les activités de l'Agence en la matière et de s'assurer qu'il n'y a pas de redondance avec les travaux des autres agences.

En effet, son positionnement en termes de domaines d'intervention, de types de recherche, de publics ciblés présente des risques de chevauchement avec d'autres acteurs. En termes de domaines, l'exemple des transports montre les difficultés à définir le périmètre d'intervention de l'établissement sur certaines questions. En termes de champ de recherche, la question se pose de l'articulation avec l'ANR. L'Agence indique qu'une concertation étroite a été réalisée avec cette dernière et que l'élaboration de sa stratégie de recherche a pris en compte le positionnement de celle-ci, davantage orientée sur la recherche fondamentale en amont de l'intervention de l'ADEME. La sélection des projets par l'ANR se fait dans une logique d'excellence reposant sur la qualité scientifique des projets alors que l'ADEME privilégie les perspectives de débouchés industriels. Mais ce partage n'est pas toujours aussi facile à réaliser dans les faits. A ce jour, la coordination passe essentiellement par la présence dans les groupes d'experts des feuilles de route animées par l'ADEME de représentants de l'ANR, et vice-versa, par la participation de l'ADEME aux comités de programme énergie et environnement de l'ANR. Bien qu'intéressante, cette organisation ne garantit pas l'absence de superposition des actions de l'ANR et de l'ADEME d'autant que cette dernière estime nécessaire de développer des travaux de recherche exploratoire.

En termes de publics, l'articulation entre OSEO et l'ADEME ne permet pas non plus de garantir l'absence de redondance. L'Agence indique

qu'OSEO ne disposant pas de programmation de ses activités de recherche, elle est sollicitée au coup par coup pour apporter une expertise technique sur un dossier entrant dans son champ de compétence, le plus souvent au niveau des directions régionales. Depuis 2009, pour faire suite aux recommandations du comité stratégique sur les éco-industries piloté conjointement par les ministères chargés du développement durable et de l'industrie, un appel à projet de R&D sur les écotecnologies est lancé conjointement par la DGCIS, OSEO et l'ADEME et coordonné avec celui de l'ANR sur le même thème. 27

Ainsi, la coordination de ces acteurs du financement de la recherche semble être assurée par des dispositifs ponctuels (présence dans des groupes de travail, appel d'offres au cas par cas) sans garantie, en amont et de manière permanente, d'une cohérence d'ensemble. Ce manque de coordination des acteurs de la programmation de la recherche dans le domaine de l'environnement a d'ailleurs été souligné dans le cadre des travaux de la Stratégie nationale de recherche et d'innovation 2009 (SNRI).

Le Ministère de la recherche (DGRI) estime que la création des alliances Allenvi et Ancre va favoriser et renforcer les partenariats et les synergies entre les acteurs de la recherche en liaison avec les feuilles de route stratégiques élaborés sous la responsabilité de l'ADEME, ainsi qu'avec les programmes de l'ANR. Les alliances seront force de proposition pour que soit définie une programmation à soumettre aux deux agences de financement, l'ANR et l'ADEME, sans redondance. La Cour en prend acte pour l'avenir.

Par ailleurs, l'Agence s'insère dans un environnement institutionnel de la recherche en forte évolution. Or, s'agissant de l'échelon régional et du niveau européen, l'ADEME estime devoir préciser et optimiser son action. Il est, en effet, difficile de mesurer l'importance de l'investissement réalisé auprès de ces deux types d'acteur et d'en dégager les retombées.

Il semble donc nécessaire que la gouvernance de la recherche soit revue, à l'occasion de l'installation du nouveau conseil scientifique, en conférant à ce dernier un vrai rôle de conseil et d'expertise sur la cohérence de la politique de recherche dans son ensemble et en améliorant son information par la rédaction d'un rapport annuel sur les activités de recherche ; cela contribuerait également à s'assurer que le positionnement de l'ADEME dans les domaines et les champs de la recherche qu'elle couvre soit correctement articulé avec les autres financeurs et leurs publics respectifs.

2. Les moyens

Les engagements juridiques de la sous-activité « recherche et innovation » ont été multipliés par 4,5 entre 2004 et 2009 sous l'effet du fonds démonstrateur pour la recherche (5,2 si on prend en compte les crédits ANR). Ils s'élèvent à 215 M€ en 2009 (dont fonds démonstrateur 116,2 M€ et ANR 31,5 M€) contre 41 M€ en 2004. Entre 2008 et 2009, le budget est passé de 87 à 215 M€.

L'ADEME ne possède pas de moyens pour exécuter en propre la recherche. En outre, la direction exécutive « stratégie, recherche, international » (DESRI), comprenant 71 agents au printemps 2010, s'appuie largement sur les effectifs des autres directions de l'établissement pour conduire ses activités. A contrario, certains de ses personnels contribuent à temps partiel à d'autres activités.

Les effectifs dédiés à cette activité de recherche dans son ensemble sont quasiment constants entre 2008 et 2009 contre une multiplication des crédits par 2,5, ce qui tend à prouver que l'ADEME a su améliorer son organisation pour absorber l'activité fonds démonstrateur. Néanmoins, le retard pris sur certains dossiers (les chantiers d'évaluation, la réflexion stratégique en matière d'observation notamment) laisse à penser que la volonté d'afficher un fort taux d'engagement a primé sur la poursuite de certains travaux pourtant importants.

Dans la perspective des investissements d'avenir, l'ADEME a sollicité le recrutement de 25 ETP supplémentaires dont 12 destinés à la direction exécutive « stratégie, recherche, international ». S'il apparaît difficile de remplir cette nouvelle mission sans ajuster les 28 effectifs de l'établissement en la matière, l'Agence devra toutefois rechercher également les pistes internes de redéploiement.

3. Les actions menées

Elles se situent à deux niveaux :

- l'animation de la recherche : la pratique des feuilles de routes stratégiques constitue une réelle avancée en termes de lisibilité et de traduction concrète de l'activité d'animation de la communauté scientifique. Mais les autres activités du volet animation mériteraient de faire l'objet d'un cadre plus clair. Il conviendrait que soient précisés le contenu des activités d'animation de la recherche (notamment au plan international et européen), leurs objectifs et les moyens qui leur sont alloués, que la DESRI s'assure du bon dimensionnement de ses équipes (notamment sur les actions internationales), et envisage la possibilité de redéploiement.

- le financement de la recherche : le montant des aides allouées en 2009 (cf. les différents dispositifs précités) représente 180 M€ pour un coût total d'opérations de 472 M€.

Concernant la rédaction des thèses, la Cour constate une diminution des travaux financés de 20% depuis 2004, de 32% depuis 2002. Corrélativement, la part des thèses cofinancées progresse de 10 points entre les périodes 1997/2003 (74%) et 2004/2009 (84%). Malgré ce souci d'une meilleure sélectivité des bourses, le nombre de thèses soutenues dans le délai de 3 ans a faiblement progressé. L'ADEME indique que le constat portant sur les délais de soutenance ne pourra être dressé que dans les prochaines années, s'agissant du pourcentage de soutenances au-delà de 5 ans.

En termes de domaines, les aides sont largement orientées sur les questions relatives à l'énergie. Le dispositif du fonds démonstrateur conduit à ce que l'énergie conserve en 2009 une place financièrement prédominante : 82% des engagements juridiques pour 42% du nombre des contrats. L'ADEME indique que, conformément aux conclusions du Grenelle, elle renforcera les budgets consacrés à la recherche et développement sur les déchets et sur les sites et sols pollués, en mettant l'accent sur l'évaluation des impacts sanitaires et environnementaux, la caractérisation des pollutions et sur les sols. Elle accentuera également les actions de recherche en matière de bruit ou bien encore, dans le cadre des investissements d'avenir, en matière d'« économie circulaire » (cf. convention Etat-ADEME, publiée au J.O. du 8 août 2010). Par ailleurs, près de la moitié des bourses attribuées en 2009 concerne l'énergie, suivie des éco-technologies, de l'impact sur l'air, de l'impact déchet et de la socio-économie.

Le COB 2009-2012 comporte cinq indicateurs qui concernent la recherche (dont quatre pour le fonds démonstrateur). Quatre ont atteint leur cible en 2009. L'indicateur non atteint concerne l'effet de levier public/privé des aides à la recherche dont la cible est d'au moins deux, et dont le résultat en 2009 est de 1,78 hors fonds démonstrateur (contre 0,97 en 2008) et 1,66 pour le fonds démonstrateur. Le bilan 2009 est satisfaisant au regard des objectifs du COB et révèle une forte mobilisation des équipes de l'ADEME. Cette forte mobilisation s'est faite dans un contexte très centralisé de l'activité recherche dont seulement 3,5% des crédits sont contractualisés au plan territorial en 2009. Le groupe transversal « recherche en région » récemment créé devra donc veiller à ce que cette centralisation de la gestion des crédits ne soit pas en contradiction avec l'ambition de l'ADEME de promouvoir l'éco-innovation à destination des PME et d'appuyer les initiatives régionales.

B. L'OBSERVATION

Le COB 2009-2012 exprime la nécessité de « construire et partager des dispositifs d'information fiables, notamment sur l'évolution des filières » pour faciliter la prise de décision et la mesure des impacts des décisions prises. Cette activité est ancienne à l'ADEME. La cartographie des observatoires établie par l'Agence recense 10 observatoires gérés en direct par elle ou en projet et 10 en délégation ou en partenariat. La montée en puissance des politiques « climat-énergie », filières déchets, pollution de l'air, et les réflexions du Grenelle induisent un fort besoin d'informations et sont à l'origine de nouveaux projets d'observatoires. Cette activité fait l'objet d'un suivi analytique depuis le COB 2007. En trois ans, les crédits consommés sont passés de 8,8 M€ (2007) à 14,7 M€ (2009) soit +67%. Cette activité a donc des moyens financiers relativement modestes à l'échelle du budget de l'Agence, mais en valeur absolue et en tendance elle est significative.

L'ADEME avait amorcé en 2008 une réflexion stratégique et une programmation 2008-2010 de l'activité « observation ». Cette démarche n'a

pas été poursuivie faute de disponibilité. En découle un recensement non achevé et non stabilisé. En conséquence, la sous-activité « observation » est organisée de manière assez disparate selon les secteurs. En ce qui concerne les déchets et la surveillance de la qualité de l'air, des systèmes d'information intégrés ont été mis en place par l'Agence, respectivement SINOE et SIQA. La même philosophie préside au développement d'un système d'information sur les énergies renouvelables. Au contraire, dans le domaine de l'énergie, l'Agence recense à ce jour 14 outils différents, dont 9 sur les questions d'efficacité énergétique. Le rôle de l'ADEME est très variable selon les dispositifs sans qu'une logique d'ensemble apparaisse (maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'oeuvre déléguée, animation d'observatoires régionaux...). A ce titre, l'articulation entre l'outil national et les outils régionaux reste perfectible même dans le cas de SINOE puisque certains observatoires régionaux des déchets demeurent. Le domaine des transports offre un autre exemple de multiplication des observatoires régionaux.

Le CGDD qui devrait jouer un rôle de coordination ne semble pas avoir à ce jour rempli cette fonction. Or, selon la convention de gestion, il définit, réalise ou coordonne les actions nationales d'observation, et il crée en tant que de besoin des observatoires thématiques régionaux réunissant tous les acteurs publics concernés.

L'ADEME indique qu'un groupe de projet transversal a été lancé en 2010 chargé de proposer d'ici la fin de l'année des orientations stratégiques ainsi que des modalités de suivi et de reporting de cette activité.

Il importe de transformer cette collection d'outils en un système d'observation organisé, constitué de sous-ensembles complémentaires, cohérents et communiquant entre eux. L'exercice en cours devra permettre de préciser la définition et le périmètre des outils d'observation retenus, les pans de cette activité justifiant une intervention directe de l'ADEME, les moyens à y consacrer et les pistes d'externalisation.

La Cour prend acte que dans le cadre des futurs schémas régionaux climat-air-énergie, des actions sont engagées pour renforcer les activités d'observation régionale de façon à répondre aux nouveaux enjeux, ou bien encore que l'établissement de partenariats avec l'ADEME et ses directions régionales sera recherché par le ministère sur les thématiques de l'air et des déchets, tant pour l'accès à l'information que pour la valorisation des données.

C. L'EVALUATION

L'évaluation du système d'aide à la décision (2003) a montré que l'effet d'aubaine était réduit pour les aides à la décision. Ainsi « pour plus d'un bénéficiaire sur deux, l'étude [d'aide à la décision] n'aurait pas été mise en place si elle n'avait pas été subventionnée par l'ADEME. Ainsi, dans plus de la moitié des cas, la mise en place de l'étude a été déclenchée par la subvention. Pour les pré-diagnostics, la subvention a enclenché la mise en

oeuvre de l'étude dans plus de 2/3 des cas » L'évaluation souligne par ailleurs que la réalisation d'études a un effet d'entraînement important pour le passage à l'acte et la réalisation d'investissement de performance environnementale et énergétique. Ainsi « près de 2/3 des études d'aide à la décision donnent lieu à un passage à l'acte total ou partiel ». L'évaluation estime aussi qu'au-delà de l'octroi de subventions pour la mise en place d'études, les bénéficiaires attendent que « l'ADEME mette à profit sa vision transversale et son impartialité pour les conseiller dans les différentes étapes du dispositif : depuis le choix du bureau d'étude jusqu'à la mise en oeuvre des recommandations ». Le risque d'effet d'aubaine entre l'aide à la décision et le passage à l'acte peut donc être limité par la très forte implication de l'ADEME auprès du bénéficiaire.

L'évaluation sur les déterminants d'achat de chauffe-eau solaires individuels (CESI) a constaté que les principales conditions d'acquisition pour acquérir un tel équipement étaient d'ordre économique (bénéficiaire de subventions plus élevées, trouver des prix plus abordables). La segmentation de la population a permis de montrer que seuls les "convaincus de l'écologie" (3% de la population interrogée) étaient peu sensibles à l'aide financière à l'acquisition de CESI et auraient de toute façon fait l'acquisition. L'effet d'aubaine apparaît donc très limité.

II. L'AIDE A LA REALISATION

L'article L. 131-6 du code de l'environnement dispose que « l'agence peut attribuer des subventions et consentir des avances remboursables ». L'article R. 131-3 III précise : « elle peut attribuer des subventions et consentir des avances remboursables aux personnes publiques et privées ainsi que prendre des participations financières se rapportant à son objet ».

A. LES MECANISMES DE DISTRIBUTION DES AIDES

1. Les subventions

L'article R.131-9-II 2° du code de l'environnement dispose : « Le conseil d'administration [de l'ADEME] fixe [également] les modalités et critères d'attribution des concours financiers de l'agence pour chaque type d'opération. ». Les modalités et critères d'attribution sont donc inscrits dans des systèmes d'aides, soumis au conseil d'administration sous forme de délibérations. A ce jour, quatorze sont en vigueur. Des règles de portée générale ont présidé à leur conception.

Les listes de projets financés montrent qu'à l'exception de quelques grands équipements (unités d'incinération d'ordures ménagères, réseaux de chaleur etc...), dont la part va d'ailleurs aller croissant avec les fonds Grenelle, l'ADEME finance en région une multitude de petits projets portant

sur un grand nombre de thématiques pour lesquelles les besoins sont virtuellement infinis (des HLM en haute qualité environnementale, des plans de déplacement d'entreprises, des achats de véhicules électriques, des analyses d'éclairage public etc.), sans que l'ADEME paraisse particulièrement proactive (exemple du plan de déplacements d'entreprise « PDE » : l'Agence ne se donne pas d'objectif chiffré ex ante, ne cible pas les entreprises pour lesquelles un PDE pourrait avoir un effet d'entraînement plus fort que pour d'autres, ou situées dans une zone où le plan a plus de sens qu'ailleurs). Ce financement n'a de sens que si ces petites opérations créent des précédents et visent un effet de contagion. Pour que cet objectif soit atteint, il faudrait que l'ADEME soit capable de faire remonter ce qui est réellement innovant pour le faire connaître à d'autres et/ou pour le transformer en outil méthodologique, de généraliser ce qui a fait ses preuves à petite échelle en le faisant financer et relayer par d'autres.

Dans les faits, cependant, l'Agence ne paraît pas avoir encore suffisamment consolidé cette partie de son activité qui consiste à diffuser les opérations exemplaires, des bonnes pratiques ou, plus encore, des modes de fonctionnement ou de coopération qui ont localement fait leur preuve. Le suivi des opérations pilotes et de relais des actions de l'ADEME est un sujet pour la direction exécutive Action territoriale qui doit percevoir l'effet de levier des actions que l'Agence finance, dans la région d'abord, et au niveau national ensuite. A cet égard, il faut changer des comportements à grande échelle : en quoi le financement en région de quelques dizaines de PDE, de véhicules électriques, de changements de process industriels qui nuisent moins à l'air peut-il avoir un effet macroéconomique ? L'engouement récent pour les politiques environnementales a permis une démultiplication de projets de plus grande envergure que par le passé. L'introduction de critères vise à améliorer le ciblage et la sélection des opérations soutenues, et leur efficacité.

Il y a lieu de remettre de l'ordre dans la terminologie, de clarifier les concepts et d'améliorer l'exploitation de ce qui est financé par l'ADEME à partir d'une typologie plus claire, en explicitant les suites possibles et en structurant les enseignements à en tirer.

2. Les immobilisations financières

Historiquement, outre les subventions, l'ADEME accordait des avances remboursables et, depuis le début des années 80, proposait des mécanismes de garantie contre le risque géologique. Elle a diversifié ses modes de soutien au début des années 2000, en cherchant à faciliter l'accès des entreprises, et en particulier des PME, au crédit bancaire ou aux fonds d'investissement, pour réussir l'intégration des politiques environnementales dans leurs décisions d'investissement. Les résultats de ces tentatives de diversification des modes d'intervention sont décevants. Dans le cadre du Grand emprunt, une partie des concours de l'ADEME prendront la forme d'avances remboursables et de prises de participations. L'Agence devra tirer les enseignements de ses expériences passées.

Les avances remboursables

L'ADEME, et avant elle les agences fusionnées pour la créer, ont accordé des avances remboursables qui se voulaient une modalité de financement proche d'une notion de participation aux risques. Ces aides n'étaient remboursables qu'en cas de succès des technologies ou dispositifs soutenus. La période sous revue a été marquée par un apurement massif de ces opérations, par leur transformation en subventions, faute de pouvoir espérer un retour de la part des bénéficiaires.

Sur le fond, l'impact financier est à double lecture. Le taux de retour serait plutôt plus élevé que ceux d'autres établissements qui pratiquent aussi des avances remboursables – 45 ou 58 % selon l'indicateur retenu. Mais, si une partie des transformations d'avances en subventions ont une explication classique (ex : échec technique, procédure collective), certaines traduisent une faiblesse de l'ADEME soit dans la rédaction des conventions (ex : interprétation divergente des clauses de délai), soit dans le suivi des dossiers (ex : déchéance quadriennale).

Fonds géothermie

Créé en 1982, ce fonds est le plus ancien des instruments financiers auxquels l'ADEME est partie, prenant la suite de l'AFME. Il devait s'éteindre en 2013, avec la fin de la garantie offerte au dernier projet validé en 1988. Le renchérissement des énergies fossiles a redonné de la pertinence au dispositif. En 2006, il a été réaménagé avec la création d'un fonds pour les opérations nouvelles dit « fonds de garantie géothermie » prévoyant la réintroduction d'une garantie de court terme, la possibilité d'une participation financière des régions et un ajustement des cotisations de court terme aux risques encourus. L'ADEME a apporté à ce nouveau fonds 2 M€ fin 2006 et 1,08 M€ en 2007, qui s'ajoutent à la dotation historique de 8 M€ du fonds long terme historique.

A la clôture 2008, la valeur brute de la participation de l'ADEME dans les fonds géothermie s'élevait à 11,08 M€, mais sa valeur nette à seulement 2,12 M€. Le coût des sinistres est en effet très élevé et, bien que le fonds soit financé pratiquement à parts égales par l'Agence, les cotisants et les produits financiers, le total des ressources (22,5 M€ en 2006) suffit à peine à couvrir les dépenses induites par les sinistres (20,7 M€ en 2006). L'ADEME intervient donc à fonds perdus dans la garantie de la géothermie. Le fonds créé en 2006 a de nouveau été abondé en 2009 à hauteur de 6,46 M€ pour couvrir les besoins d'ici 2015, pour tenir compte de l'augmentation du nombre d'opérations induite par le fonds chaleur et par la hausse de certains coûts (extension de la géothermie dans des régions mal connues, augmentation du coût unitaire des forages etc.). L'accompagnement de la géothermie devrait coûter à l'ADEME près de 9 M€ entre 2007 et 2015 au titre de la garantie, sans préjudice des subventions qu'elle accorde par ailleurs aux mêmes maîtres d'ouvrage. L'abondement décidé en 2009 a eu pour effet de modifier l'équilibre de financement du fonds et la répartition par tiers entre l'ADEME, les produits financiers et les cotisants.

Le Fonds d'Investissements de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (FIDEME)

Créé en 2000 mais opérationnel depuis 2003, le FIDEME est un fonds d'investissement qui associe capitaux publics et privés, destiné à promouvoir et à faciliter le financement de projets dans les secteurs de la maîtrise de l'énergie et la valorisation des déchets, en France métropolitaine et dans les DOM-TOM. Il est géré par une filiale de la Caisse des dépôts. Il intervient en quasi-capital par la souscription à des obligations émises par des sociétés développant des projets éligibles au fonds. Les projets financés doivent utiliser des technologies connues et éprouvées, et non des innovations technologiques, dans les secteurs des énergies renouvelables, du recyclage et de la valorisation des déchets et des équipementiers desdits secteurs, qui sont des PME au sens communautaire du terme.

Par construction, pour attirer des financeurs additionnels, le dispositif est particulièrement favorable aux investisseurs : ils sortent du fonds avant l'ADEME, leurs apports sont rémunérés (alors que l'Agence n'est rémunérée par un boni de liquidation qu'après le remboursement des fonds privés) et ils ne couvrent d'éventuels sinistres qu'au-delà de la capacité d'absorption de l'ADEME (en cas de sinistre, l'Agence n'est remboursée qu'après les autres créanciers). Le fonds disposait initialement de 45 M€, dont 15 M€ apportés par l'ADEME. Fin 2008, il détenait 22 participations, sans défaut jusqu'alors.

Sur le plan opérationnel, le fonds n'a pratiquement financé que des projets dans l'éolien, alors que les prévisions initiales prévoyaient une participation plus diversifiée : 80 % dans les énergies renouvelables, 10 % dans le recyclage et la valorisation des déchets et 10 % pour les équipementiers. La consultation de l'ADEME était une étape du processus de sélection des investissements, mais elle ne pouvait imposer ses choix à la société gestionnaire. Elle a donc échoué à diversifier l'emploi du fonds, ce qui paraît regrettable puisqu'elle en est le bonificateur. Sur le plan financier, l'opération est coûteuse pour l'ADEME, car à la clôture 2008, sa participation de 15 M€ faisait l'objet d'une provision pour dépréciation de 8,25 M€. Les dernières estimations du montant pouvant revenir à l'Agence à la clôture du fonds étaient de 6,6 M€, auxquels il convient d'ajouter la plus-value réalisée en 2008 sur une cession de bons de souscription d'actions, soit 3,5 M€. L'ADEME récupérerait ainsi 66 % de l'investissement initial, ce qui serait certes plus favorable que son estimation initiale de 50 %, mais paraît décevant si l'on considère que ses fonds ont eu pour objet de financer des entreprises d'un secteur en forte croissance.

L'ADEME a refusé en 2006 un projet d'augmentation du capital de 30 M€, qui n'aurait été souscrite que par des investisseurs privés, diluant par là même sa participation. Elle a considéré que la maturité industrielle et financière du secteur ne justifiait plus, compte tenu des tarifs publics de rachat de l'électricité éolienne, un soutien public complémentaire.

Le FIDEME a joué un rôle important dans le développement de la filière éolienne, mais pour l'ADEME, l'opération n'est pas pleinement satisfaisante : le fonctionnement du fonds s'est révélé particulièrement lourd, l'Agence n'a pu y faire valoir ses priorités malgré son rôle clé dans la bonification du système et son coût net total est élevé alors que les investisseurs privés y ont trouvé tout leur intérêt. Même si l'ADEME fait valoir que le FIDEME est un instrument financier atypique, l'opération aura eu, en toute hypothèse, un rôle pédagogique important dans la perspective des investissements d'avenir. L'Agence est appelée à prendre des participations, et elle pourra le faire principalement sous trois formes, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une filiale, soit par un fonds de placement du type FIDEME. L'expérience acquise devrait plutôt conduire à écarter cette dernière solution.

Le Fonds de Garantie des Investisseurs de Maîtrise de l'Energie (FOGIME)

Créé en 2001 à l'initiative de la BDPME, via sa filiale d'assurance-crédit SOFARIS (aujourd'hui OSEO garantie), et de l'ADEME, le FOGIME offre une garantie financière en appui du crédit bancaire au bénéfice de certaines PME désireuses de réaliser des investissements de maîtrise de l'énergie. L'intervention de l'Agence permet de disposer d'une garantie renforcée de 30 % (70 % contre 40 % pour le cadre du Fonds national de garantie du développement des PME que le FOGIME complète). La valeur brute et nette de la participation de l'Agence dans le FOGIME atteignait 4,62 M€. L'absence de provision résulte de ce que la situation nette du fonds est supérieure à la dotation initiale. Elle reflète l'échec relatif du fonds.

En effet, de 2001 à 2009, le FOGIME n'a apporté que 61 concours financiers, et le solde de trésorerie dépassait 10,7 M€ en 2009. L'ADEME a identifié les raisons de cette sous-utilisation : une commission trop élevée pendant deux ans, la passivité de SOFARIS pendant cinq ans, un champ d'intervention trop restreint, une fermeture du fonds aux PME de moins de trois ans et une procédure d'éligibilité trop lourde. En outre, l'ADEME aurait longtemps été privée de visibilité sur la situation du fonds. Aux dires de l'Agence, la passivité du gestionnaire du fonds – SOFARIS, puis OSEO Garantie – l'a contrainte à relancer son partenaire pour obtenir des reportings ; ce fut un obstacle majeur à la dynamisation de cet instrument par l'Agence.

Pour sa part, OSEO Garantie fait valoir qu'en 2007, un audit du FOGIME a révélé qu'en raison d'une procédure contractuelle d'instruction des dossiers longue et complexe, le dispositif était sous-utilisé, et que des propositions ont été faites à l'Agence à l'occasion du Comité de gestion du FOGIME du 21 mars 2007. A l'occasion des Comités de gestion des 1er avril 2008, 8 juillet 2009, et 14 octobre 2009 ces propositions ont été renouvelées à l'ADEME, en y ajoutant une ouverture du FOGIME aux investissements consacrés aux projets de Développement Durable, aux investissements des entreprises « Eco-Innovantes » et aux travaux de réhabilitation des bâtiments tertiaires.

Après avoir envisagé son réaménagement en 2009, l'ADEME a finalement décidé en janvier 2010 – au terme de presque trois ans de discussions - de mettre fin au fonds et de le gérer en mode extinctif à compter de 2010. Cette décision paraît positive en ce qu'elle tire les conséquences de l'existence de dispositifs poursuivant les mêmes objectifs, mais elle clôt également plusieurs années de passivité de l'Agence qui n'a pas suffisamment cherché à dynamiser un de ses instruments d'intervention.

3. La gouvernance des aides

Le système a été mis en place à la création de l'ADEME et régulièrement modifié. La réforme de 2009 a apporté des modifications importantes au dispositif antérieur. Le nouveau dispositif répond à certaines critiques passées de la Cour, dont le nombre trop élevé de commissions nationales des aides, facteur de cloisonnement. La Cour avait également relevé certains défauts dont la solution ne passait pas par une modification des textes : réponses insuffisantes aux demandes d'information des membres des CNA, débat insuffisant sur les orientations stratégiques de l'ADEME par secteur et inexistance des rapports annuels sur leur état d'avancement et leurs résultats.

Conformément aux articles 107 et 108 du Traité de l'Union Européenne, les aides aux entreprises sont soumises à la réglementation communautaire de la concurrence en matière d'aides d'Etat. Parmi les systèmes d'aides de l'ADEME, certains ont fait l'objet de notification à la Commission européenne en vue de se conformer à la réglementation communautaire relative aux aides d'Etat ; d'autres, basés sur le RGEC ou le régime-cadre X63/2008, n'ont pas nécessité de notification.

4. Les coûts de gestion des aides

Depuis 2008, l'ADEME mesure la ventilation de l'ensemble des ETPT entre les différents sous-domaines et sous-activités définis dans son contrat d'objectifs. Il est désormais possible de connaître le temps passé par l'Agence sur les activités d'octroi des aides (à la décision, à l'investissement, à la R & D), tant pour l'instruction que pour la gestion. Les processus de distribution des aides de l'ADEME occupent donc moins du quart de ses effectifs ce qui paraît révéler une productivité élevée, d'autant plus d'ailleurs que les règles à appliquer sont complexes. Toutefois, au sein de ce bloc, les aides à la décision représentent une part excessive, peu en rapport avec le niveau de qualification qu'elles requièrent. Cela conforte les observations faites par ailleurs sur le besoin de reconsidérer les aides à la décision dans une logique de productivité.

B. LES RISQUES ASSOCIÉS A LA DISTRIBUTION D'AIDES ET LEUR TRAITEMENT

1. Les risques du point de vue de l'ADEME

Le risque de fonctionnement en « mode guichet »

Ce risque se concrétiserait si l'Agence finançait indifféremment tous les projets qui se présentent, indépendamment de leur qualité intrinsèque, de leur impact environnemental, même sans besoin de financement avéré du maître d'ouvrage. C'est le cas pour certains dispositifs d'aide encore en vigueur. L'ADEME finance, par exemple, l'achat de véhicules électriques par des collectivités territoriales, sur une base forfaitaire, sans analyse du besoin de financement. Elle a ainsi accordé, en 2009, 6000 € à la commune de Perols (Hérault, 8500 habitants), pour l'achat de deux véhicules GNV et d'un véhicule électrique, ou 2000 € à la commune de Neuve Chapelle (Pas-de-Calais, 1358 habitants), pour l'achat d'un véhicule électrique. Ces subventions représentent entre 10 et 15 % du tarif public de ces gammes de véhicules, ce qui fait douter de leur effet d'entraînement sur la décision d'achat, d'autant que dans certains dossiers consultés par la Cour, l'achat était déjà réalisé lorsque la subvention a été demandée. Le dispositif d'aide ne prévoit pas de ciblage en fonction de la taille de la commune, de l'usage du véhicule, du besoin réel de financement. Ses objectifs n'apparaissent pas clairement, entre la structuration de la filière qui supposerait des moyens très importants, l'aide aux communes les moins à même de financer elles-mêmes leur achat qui supposerait un ciblage des petites communes (a contrario, subvention de 3000 € pour la commune de Denain (Nord, 20 400 habitants), pour un seul véhicule), la constitution d'une flotte qui supposerait, par exemple, de conditionner la subvention au fait que la commune finance elle-même plusieurs véhicules.

D'une façon générale cependant, et depuis plusieurs années, l'ADEME cherche à passer de ce mode « guichet » à un mode « projet », dans lequel elle est à la fois plus directive et plus sélective. Il faut y voir un impact des recommandations sur l'usage des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, car les aides de l'Agence sont conçues pour ne financer que des actions qui permettent d'atteindre une performance environnementale ou énergétique supérieure aux normes communautaires. Le montant de l'aide doit en particulier être limité au minimum nécessaire pour obtenir la protection de l'environnement recherchée. Les coûts éligibles pour l'aide sont donc fondés sur la notion de coût supplémentaire nécessaire pour atteindre les objectifs fixés en matière d'environnement. Les coûts admissibles des aides à l'environnement sont généralement calculés en fonction du niveau d'économie d'énergie ou de protection de l'environnement par rapport au niveau requis par les normes communautaires. L'application de ces critères dans les dispositifs d'aide contribue à limiter sensiblement les effets d'aubaine puisque le niveau

d'intervention de l'ADEME dépend de la performance recherchée par le porteur de projet.

Dans le fonds Chaleur, l'aide dépend de la chaleur produite par l'installation subventionnée. Cette aide doit permettre à la chaleur renouvelable d'être vendue à un prix inférieur d'au moins 5 % à celui de la chaleur produite à partir d'énergie conventionnelle, ce qui est supposé déclencher des projets performants sur le plan énergétique. Le MEEDDM précise que, dans le cadre du fonds Chaleur, des seuils minimaux visent à mettre l'accent sur des projets de taille plus importante que ceux soutenus jusque là par l'ADEME..

Le nouveau système d'aide déchets prévoit des objectifs de résultats pour les programmes locaux de prévention en fonction desquels est calculée une aide forfaitaire maximale selon un barème par tranches dégressives.

Par ailleurs l'Agence met en place (ou est partenaire) de nombreux appels à projets qui permettent de sélectionner les projets les plus innovants suivant des critères définis au sein de comité réunissant les experts du secteur. La mise en concurrence opérée entre les porteurs de projets contribue ainsi à réduire les effets d'aubaine en permettant de retenir les projets les plus pertinents d'un point de vue environnemental avec le minimum d'aide possible. Dans le cadre des politiques conjointes avec les conseils régionaux (CPER), l'ADEME et ses partenaires ont souvent recours aux appels à projet pour faire émerger et sélectionner des dossiers sur la base de critères exigeants.

Le risque de financer des projets immatures ou trop fragiles

L'article 8 des règles générales de distribution et de règlement des aides permet à l'ADEME de retirer unilatéralement le bénéfice d'une aide, en cas de manquement du bénéficiaire à ses obligations, ou de non-respect de la durée d'exécution d'une opération.

- les projets qui avortent et ne vont pas à leur terme : au regard du volume des aides de l'Agence, les montants en cause restent modestes, même s'ils ont plus que doublé en 2009. Si la décision de retrait est avérée, l'aide versée demeure acquise au bénéficiaire, dès lors que les dépenses effectuées ont été justifiées et la décision ou la convention est soldée en l'état. Si les dépenses ne peuvent être totalement justifiées, un titre de recettes est alors adressé au bénéficiaire pour reversement du trop perçu.

Projets n'allant pas à leur terme

	2007	2008	2009
Nombre d'ordres de reversement et de titres de recettes	82	53	99
Montants concernés (K€)	477,8	340,8	795,5

Source : ADEME

- les projets qui sont retardés : dans le cas où il est prévisible que l'opération n'aboutisse pas dans les délais prévus initialement, l'ADEME, en accord avec le bénéficiaire, établit un avenant pour modifier la durée du contrat. Le tableau ci-dessous présente, pour chaque année d'engagement juridique, le nombre d'avenants de prolongation établis rapporté au nombre de contrats de l'année. En moyenne, le nombre d'avenants de prolongation représente 8 % des contrats engagés juridiquement pendant une année. Il est en constante diminution depuis 2005, pour atteindre 1,3 % des engagements juridiques au titre de l'exercice 2009.

Projets retardés

Situation au 16 mars 2010	exercice engagement juridique 2004		exercice engagement juridique 2005		exercice engagement juridique 2006		exercice engagement juridique 2007		exercice engagement juridique 2008		exercice engagement juridique 2009	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
nbre d'avenant de prolongation	1170	8	1334	12,2	1210	9,5	1016	8,8	730	5,6	185	1,3
nbre contrats engagés juridiquement	14 546		10 965		12 700		11 547		12 938		14 283	

Source : ADEME

Le risque d'inefficacité, faute de contrôle

A l'appui de sa demande, le bénéficiaire doit fournir des données précises telles que la puissance prévisionnelle de l'installation en kW (chaufferies biomasse, générateurs photovoltaïques), le tonnage de déchets valorisé prévisionnel (ex : équipements de gestion biologique des déchets, optimisation d'installation existantes de traitement des déchets, équipements de valorisation des déchets, déchèteries...), les tonnes équivalent CO² évitées (ex. : opérations de méthanisation, opérations d'efficacité énergétique dans le bâtiment, opérations d'efficacité énergétique en industrie et agriculture...). La consolidation de ces données permet, en outre, de produire les résultats des

indicateurs du contrat d'objectifs entre l'Etat et l'Agence et ceux des rapports annuels de performance des programmes du budget de l'Etat qui concernent l'Agence.

L'ADEME effectue, au moment du versement de l'aide, un contrôle systématique de réalisation de l'opération et de l'effectivité de la dépense par l'application des dispositions de l'article 6.3 des règles générales, les bénéficiaires d'aides étant payés (à l'exception du versement d'une éventuelle avance à notification) sur présentation d'un état récapitulatif des dépenses certifié sincère, accompagné des pièces justificatives et de documents de synthèse (rapport des études financées ou bilan d'opération à rendre par le bénéficiaire).

En outre, l'Agence procède à des visites sur place, les ingénieurs responsables des dossiers pouvant vérifier l'effectivité des réalisations. De plus, certaines directions régionales font appel à des prestataires pour évaluer le bon fonctionnement des installations aidées. Dans le cadre de la gestion des fonds FEDER, les contrôles sur place par les ingénieurs de l'Agence sont systématisés, 20% des opérations devant faire l'objet d'une telle visite.

Au-delà de ces contrôles, l'ADEME a fait évoluer ses dispositifs d'aide dans le cadre des opérations Grenelle, pour mettre en oeuvre des contrats de résultats intégrant une composante de suivi sur quelques années des opérations aidées dans le cadre du Fonds chaleur et du Fonds déchets.

Enfin, une démarche d'externalisation d'une partie significative de ces contrôles est en cours au sein de l'Agence afin de mettre en place un dispositif permettant d'augmenter le nombre de contrôles, de systématiser et d'harmoniser les pratiques de vérification. Le nouveau dispositif a pour objectif d'assurer un échantillonnage tenant compte des risques encourus et d'augmenter la traçabilité et la consolidation des résultats obtenus. Un premier exercice harmonisé de visites sur place est prévu à l'automne 2010.

Le risque éthique

La distribution d'aides publiques, à plus forte raison dans le contexte de la forte croissance des moyens de l'ADEME, crée un risque éthique à deux égards : pour les administrateurs et les membres des commissions des aides, un risque de conflit d'intérêt ; pour les agents de l'Agence, le risque d'une trop grande proximité avec les demandeurs, susceptible a minima de nuire à leur neutralité, et au pire de générer de la fraude.

Les personnalités qualifiées siégeant dans les organes décisionnels (conseil d'administration) et délibératifs (commissions nationales des aides, commissions régionales des aides) peuvent être exposées au risque pénal de prise illégale d'intérêts lorsqu'elles interviennent dans le processus d'attribution d'aides à tous « organismes tiers » dont elles sont les représentants ou dans lesquels elles ont des intérêts. Afin de prévenir ces risques, le conseil d'administration a institué en 2001 une commission de transparence, chargée de vérifier si les personnes morales de droit privé dans

lesquelles les administrateurs seraient associés, gérants, administrateurs, directeurs généraux, membres du directoire ou du conseil de surveillance, ou actionnaires disposant de plus de 10 % de droits de vote, ont passé des contrats avec l'ADEME. Le mécanisme a été renforcé en 2003 et 2006. Depuis 2005, des règles du même ordre sont applicables au sein des commissions régionales et nationales des aides.

En ce qui concerne ses agents, l'Agence a édicté en 2008 des recommandations pour éviter tout risque potentiel de conflit d'intérêts et de prise illégale d'intérêts. Ainsi, tout agent qui aurait un intérêt dans une association sollicitant une aide financière de l'ADEME ou étant susceptible de passer un marché avec l'Agence doit en informer son chef de service. Il s'attachera ensuite, en lien avec son responsable hiérarchique, à ne participer à aucune instance informelle, consultative ou décisionnelle intervenant tant au plan de l'élaboration de l'accord contractuel qu'à celui de sa formalisation et de son exécution. Pour prévenir le manquement à la neutralité, la fraude et la collusion, la « base de tiers » permet de vérifier qu'il n'y a pas « d'abonnés ». Les débats de chaque CNA ne sont pas publics. Les membres de ces commissions sont tenus à un devoir général de confidentialité.

2. Les risques du point de vue des bénéficiaires

La complexité née de la multiplication des dispositifs d'intervention

Les services de l'ADEME appliquent 14 délibérations différentes sur les régimes d'aide, mais chacune se subdivise en plusieurs interventions possibles. Le moteur de recherche du portail de l'Agence fait apparaître, en réponse à une requête sur l'ensemble des aides accessibles, tous types d'aides, tous secteurs et tous thèmes confondus, 86 réponses pour les entreprises et 93 pour les collectivités locales. Ce dispositif paraît difficile à comprendre pour les bénéficiaires et difficile à gérer pour les services de l'ADEME, d'autant que chaque aide doit aussi être ventilée, pour les besoins de la comptabilité analytique, dans une des catégories de la nomenclature LISA qui comporte près de 2250 lignes.

Pour traiter ce risque, l'ADEME publie des supports de présentation de son offre, par grandes catégories de bénéficiaires, et apporte des réponses personnalisées à ceux qui la sollicitent. Une amélioration possible résiderait également dans des tentatives de rationalisation des dispositifs d'intervention, mais la diversité des champs et des modes d'intervention de l'Agence ne s'y prête guère. Cette situation renvoie aux constats faits au début du présent rapport, sur le flou qui entoure la vocation de l'ADEME et sur sa volonté, compréhensible mais facteur de lourdeurs et de complexités, d'intervenir « tous azimuts » y compris dans des secteurs qui ne constituent pas son coeur de cible (agriculture, transport, etc...).

La complexité née de la juxtaposition de financeurs publics

Les domaines d'intervention de l'Agence sont aussi ceux des collectivités locales (régions et, dans une moindre mesure, départements) et de

l'Union Européenne principalement à travers le FEDER. Le risque existe que les demandeurs se perdent dans les circuits administratifs.

La réponse de l'ADEME réside dans la mise en oeuvre de politiques conjointes avec les conseils régionaux et l'Etat dans chaque région, incluant la gestion de fonds FEDER. Elle permet de proposer aux maîtres d'ouvrages un guichet unique, une instruction partagée (le plus souvent réalisée par l'Agence pour le compte des partenaires) et un dispositif de soutien coordonné (bouclage et clarté du plan de financement des maîtres d'ouvrage et des soutiens publics associés au moment des prises de décisions).

Les délais d'instruction et de paiement

L'ADEME ne suit aucune donnée sur les délais d'instruction, c'est-à-dire sur le temps qui sépare le dépôt de la demande de subvention de la décision d'octroi ou de refus. Elle ne suit et ne pilote, depuis 2005, que les délais qui séparent l'engagement comptable de l'engagement juridique, autrement dit le temps écoulé entre la fin de l'instruction technique du dossier et la notification au bénéficiaire, qui englobe la comitologie, le temps de rédaction du support juridique et sa signature. Les services ne sont mis en tension que sur une phase relativement tardive du processus, car ce pilotage obéit davantage à une logique budgétaire qu'à une logique de satisfaction des usagers, ce qui, selon la Cour, devrait être corrigé.

Sur les délais qu'elle suit, néanmoins, les résultats de l'ADEME traduisent une amélioration de la performance : le délai moyen qui sépare l'engagement comptable de l'engagement juridique, tout en restant relativement élevé, diminue depuis 2007 (51 jours fin 2007, 46,8 jours fin 2009) malgré l'augmentation de 10 % du nombre de dossiers liés aux fonds Grenelle. De même, le stock de contrats en engagement comptable non engagés juridiquement depuis plus de six mois, suivi mensuellement dans le tableau de bord du comité de direction (CODIR) et qui fait l'objet de relance de la part du siège, est passé de 149 en 2007 à 33 en 2009.

S'agissant des délais de paiement, l'article 6.3 des règles générales d'attribution et de versement des aides impose à l'ADEME de mandater les aides dans un délai de 45 jours à compter de la réception des justificatifs. Le CODIR suit mensuellement depuis janvier 2008 un indicateur de délai entre la date de certification du service fait et le paiement. Stabilisé entre 15 et 18 jours en 2008 et début 2009, l'indicateur a crû progressivement entre mai 2009 et janvier 2010, pour atteindre 30 jours. Selon l'Agence, ce glissement serait principalement lié à une réorganisation dans les systèmes d'information de l'ADEME et à l'ouverture d'une semaine d'inventaire complémentaire en janvier pour la certification des échéances devenues exigibles pendant les congés de fin d'année. Ces deux opérations auraient retardé d'environ deux semaines l'ouverture des budgets et donc le mandatement.

Par ailleurs, le volume d'échéances certifiées mais non encore mandatées est suivi chaque mois dans le tableau de bord du CODIR. Pour l'ensemble de l'Agence, le niveau d'étiage de cet agrégat se situe aux

alentours de 5 M€. Lorsque cette valeur commence à augmenter, les listes des dossiers concernés sont diffusées par le siège aux unités de gestion concernées, afin de faire le nécessaire pour mandater rapidement. Enfin, depuis début septembre 2009, le volume de mandats transmis à l'agence comptable mais non encore pris en charge figure dans les courbes hebdomadaires d'engagement et de mandatement produites pour le CODIR. Ce montant s'est jusqu'à présent situé entre un minimum de 14 M€ (début septembre 2009 et fin février 2010) et un maximum de 50 M€ (mi-décembre 2009).

Suivi de la satisfaction des bénéficiaires

L'ADEME n'a mis en place aucun dispositif systématique et formalisé de suivi de la satisfaction des bénéficiaires sur les processus de distribution des aides. Ce type de dispositif pourrait faire partie, plus généralement, d'une démarche de certification qualité de ces processus, qui trouveraient leur justification dans leur caractère massif et dans l'intérêt d'une démarche de progrès continu. Il est regrettable qu'aucune initiative n'ait été prise en ce sens, et qu'aucune certification ne soit envisagée à l'avenir.

III. LES AUTRES INTERVENTIONS

A. COMMUNICATION ET FORMATION (= CONVAINCRE ET MOBILISER)

Les actions de « communication et formation » s'élèvent à 72,7 M€ en interventions en 2010, pour 19,6 M€ de fonctionnement et 205 ETPT, essentiellement au siège (seulement 4,2 M€ sont contractualisés en 2009).

L'ADEME réalise des actions d'information et des campagnes de communication de grande ampleur pour faire évoluer les mentalités, les comportements, et les actes d'achat et d'investissement. Elle assure la mise en oeuvre opérationnelle de la communication globale pour la mutation environnementale de la société. L'indicateur clé de l'activité est le suivi de l'évolution de la sensibilisation du public et du passage à l'acte par un baromètre annuel de l'opinion. De ce point de vue, la performance est plutôt supérieure pour les campagnes de l'agence que pour les campagnes d'intérêt général ou gouvernementales.

Les dispositifs permettant de répondre aux questionnements suscités par les campagnes sont principalement les « espaces info énergie » (EIE), au nombre de 230 sur le territoire, soit 400 personnes environ, dont l'ADEME prend pour partie en charge les coûts de fonctionnement, et plus indirectement le site internet (12 millions de consultations par an). L'indicateur clé est le nombre de demandes d'informations traitées dans l'année : 1,7 million 41

en 2009, en augmentation (téléphone azur, site internet, EIE). L'enjeu est à la fois quantitatif et qualitatif pour l'Agence : comment répondre à un

nombre croissant d'interrogations sans faire exploser les coûts des EIE ?
Comment s'assurer que la qualité des réponses est suffisante ?

B. CONSEIL ET EXPERTISE (=CONSEILLER)

Le conseil et l'expertise représentent 21,4 M€ en interventions en 2010, pour 19,9 M€ de fonctionnement et 208,9 ETPT. Cette activité de restitution des savoirs acquis recouvre :

- l'expertise au service de l'Etat (30 % des ETP de l'activité) : elle est suivie par un indicateur « nombre d'ETP mobilisés pour l'expertise auprès de l'Etat ». En 2009, le résultat est de 75 pour une cible de 55, car l'ADEME a été fortement sollicitée par l'Etat pour travailler sur la taxe carbone, la révision des barèmes de bonus-malus automobile, le Grand emprunt etc. En d'autres termes, l'Etat absorbe pour ses besoins propres une ressource humaine financée par des taxes affectées, ce qui conforte le constat déjà fait d'une Agence support de la débudgétisation des activités de l'Etat, et en particulier de son administration centrale. L'ADEME est d'ailleurs demandeuse d'une rationalisation des sollicitations de l'Etat.

- l'élaboration d'outils et de méthodes (guides, publications, colloques – 23 % des ETP) : c'est l'un des moyens de diffuser les enseignements tirés des expériences pilotes évoquées plus haut.

- la diffusion directe et par des relais de conseils de qualité (près de 50 % des ETP de l'activité, y compris l'animation des EIE). Le conseil direct concerne l'aide apportée aux maîtres d'ouvrage dans les phases amont du montage de leurs opérations, le conseil indirect concerne le soutien, l'animation et la professionnalisation de réseaux d'acteurs professionnels pour démultiplier son offre. Les ressources de l'ADEME ne lui permettront pas de jouer seule ce rôle à proportion de ce qu'exigerait la transition environnementale ; la question des relais et des réseaux est donc fondamentale et mérite que l'ADEME y prête une meilleure attention.

Ces réseaux sont de nature diverse : réseaux d'experts, d'utilisateurs d'outils de l'agence, d'échange sur des thématiques particulières (ex : réseau friches industrielles), d'acteurs internationaux etc. Dans son rapport de performance 2009, l'ADEME avance les chiffres de 360 réseaux d'acteurs.

Un tableau de recensement de ces réseaux a été fourni à la Cour dans le dossier d'examen des projets de service de deux directions régionales. Il fait apparaître :

- une densité très variable d'une région à l'autre ;
- l'absence fréquente de certains réseaux avec lesquels l'ADEME a pourtant conclu des accords cadres nationaux : conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) ; coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA) ; chambres de commerce et d'industrie etc.) ;

- l'absence fréquente de réseaux qui paraissent pourtant relever naturellement de l'initiative des directions régionales (ex : Comptacoûts sur les déchets, Qualit'EnR sur les énergies renouvelables) ;

- une absence de certains réseaux dans des régions importantes : aucun réseau bois énergie dans de grandes régions productrices (Aquitaine, Franche-Comté, Limousin), aucun réseau sur l'énergie solaire dans les DOM ;

- la mise sur le même plan de réseaux très différents dans leur contenu comme dans la capacité de l'ADEME à les animer : réseau des prestataires (ex : artisans du BTP), d'organismes de conseil (ex : CAUE, EIE, CTI), de techniciens (ex : correspondants déchets), de prescripteurs (ex : agences d'urbanisme).

Au total, il ressort la même impression que sur les projets pilotes : hétérogénéité selon les régions, peu de pilotage, sentiment que l'ADEME se greffe sur des initiatives locales sans définition de priorités par le siège, chaque région mettant sous le vocable « réseaux » des groupes qui peuvent être très différents. Pour démultiplier son action, l'Agence gagnerait à être, non pas plus présente dans les réseaux, mais mieux présente : laisser vivre ceux qui se développent sans elle, activer ceux qui ont des difficultés si leur plus-value le justifie.

PARTIE IV : IMPACT DU « GRENELLE »

I. UN PREMIER BILAN DE L'UTILISATION DES FONDS « GRENELLE »

A. LE FONDS DEMONSTRATEUR DE RECHERCHE

L'ADEME assure le pilotage technique, administratif et financier du fonds mis en place en 2008 dont l'objet est de valider en grandeur réelle les technologies émergentes en amont de la phase de déploiement industriel et commercial. Doté de 375 M€ sur la période 2009-2012 (214 M€ en crédits de paiement), il vise plus spécifiquement le captage et le stockage de CO², l'énergie solaire, les biocarburants de 2^{ème} génération, le stockage et la gestion de l'énergie, les véhicules hybrides et électriques, les énergies marines et les bâtiments à énergie positive.

L'ADEME est chargée de rédiger, pour chacune des filières, des « feuilles de route » stratégiques, scientifiques et techniques, de préparer et de lancer auprès des industriels des appels à manifestation d'intérêt (AMI), enfin de sélectionner des projets qu'elle accompagnera financièrement. Depuis juillet 2008, l'ADEME a publié 6 AMI sur les véhicules décarbonés (2 appels), les biocarburants de 2^{ème} génération, le captage et stockage du carbone, l'intégration des énergies renouvelables aux réseaux énergétiques et réseaux intelligents et énergies marines. Trois appels à manifestation d'intérêt

ont été instruits, donnant lieu à des aides (pour un montant de 116 M€ d'engagements juridiques), les trois autres AMI ayant été lancés courant 2009. Alstom, EDF, GDF, Suez et Armines se sont associés pour la réalisation d'un premier démonstrateur de captage du CO² (projet Pil-Ansu). Pour les véhicules décarbonés, les consortiums porteurs de projet associent de grandes entreprises telles que Michelin, Renault, PSA, Valéo, EDF ainsi que des PME innovantes.

Par ailleurs, l'ADEME et les groupes d'experts nationaux qu'elle pilote préparent des feuilles de route stratégiques sur six autres thématiques : solaire photovoltaïque ; solaire thermodynamique ; stockage de l'énergie ; mobilités urbaines ; bâtiments et îlots à énergie positive, et biocarburants avancés. Ces feuilles de route pourront servir de base à de futurs AMI initiés soit dans le cadre du fonds démonstrateur, soit dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir confiés à l'Agence.

Les crédits du fonds démonstrateur

Appels à manifestation d'intérêt (en M€)	Autorisations d'engagement		
	2009	2010	2011
Véhicule 1	57		
Véhicule 2	22		
Biocarburants	50		
Captage stockage CO ²	38	67	
Energies marines	8	12	
Réseaux		20	
Solaire		15	8
Mobilité		18	7
Bâtiment			25
Sous-Total annuel	175	160	40
Total (2009-2011)	375		

Source : EPRD 2010

La mise en oeuvre du programme des investissements d'avenir va conduire à faire évoluer la nature, la répartition et le financement des crédits tels que décrits dans le tableau présenté.

B. LE FONDS CHALEUR

En application de l'article 19 de la loi Grenelle I, le fonds Chaleur est destiné à soutenir le développement de la chaleur produite à partir de sources renouvelables dans les secteurs de l'habitat collectif, du tertiaire et de l'industrie. L'objectif correspond à 25 % des 20 Mtep supplémentaires nécessaires pour que les énergies renouvelables représentent 23 % de la consommation finale d'énergie en 2020.

Ce fonds vise à apporter aux entreprises et aux collectivités des aides financières qui doivent permettre d'assurer une rentabilité normale aux projets de valorisation thermique d'énergies renouvelables. Les énergies concernées sont la biomasse sylvicole ou agricole, y compris le biogaz, l'énergie solaire thermique, la géothermie valorisée directement ou par l'intermédiaire de pompes à chaleur et la chaleur de récupération via les réseaux de chaleur.

Le lancement du fonds a donné des résultats très encourageants. Un premier appel à projets Biomasse Chaleur Industrie Agriculture (BCIA) a permis de retenir 32 projets représentant une production de chaleur de 148 000 tep. Un second appel à projets national sera lancé. Dans les autres segments, la croissance sera particulièrement forte sur les réseaux de chaleur alimentés par la biomasse ou par la géothermie, avec de nombreux projets déjà identifiés. Dans les régions les plus touchées par la tempête « Klaus », le 2 janvier 2009 (Aquitaine et Midi-Pyrénées), six projets d'approvisionnement issu de bois chablis ont été retenus, permettant de valoriser le bois abattu par la tempête.

C. SITES POLLUES (20 M€ EN CP)

L'ADEME est chargée, pour le compte des pouvoirs publics, de la maîtrise d'ouvrage des travaux rendus nécessaires pour la mise en sécurité des sites pollués lorsque le responsable est reconnu économiquement défaillant, afin de placer ces sites dans un état tel qu'ils ne portent pas atteinte à l'environnement et à la santé humaine.

Pour tous les sites à responsables défaillants dont le traitement dépasse le cadre d'une année, une évaluation pluriannuelle devrait être faite afin d'informer les administrateurs et les tutelles de l'ADEME sur les engagements financiers que représente la maîtrise d'ouvrage sur les sites à responsable défaillant. L'exemple des anciennes mines d'or du Châtelet à Budelière (Creuse) montre l'intérêt pour l'Agence de mieux connaître à l'avance le montant de ses engagements financiers. En dépit des améliorations annoncées à la suite du précédent contrôle de la Cour, l'observation alors formulée conserve une part d'actualité.

L'action que l'ADEME développe au titre du « Grenelle » consiste à intensifier les programmes d'actions correspondants. L'Agence incite également à la réhabilitation de friches industrielles. Cet axe d'intervention a été renforcé, en 2009, dans le cadre du Plan de relance, afin d'accélérer la reconquête des friches ayant accueilli des activités polluantes et de rendre ainsi possibles les projets d'aménagement urbain entravés par ces pollutions.

D. POINTS NOIRS BRUIT (30 M€ EN CP)

L'ADEME a été chargée, dans le cadre du Grenelle, de mettre en place un plan pour la résorption des points noirs du bruit (PNB) des infrastructures de transports terrestres, en articulation avec les actions du MEEDDM. Le plan bruit est en priorité axé sur les points noirs du réseau routier départemental et des agglomérations, sur le réseau ferroviaire, ainsi que sur les réseaux nationaux. Il s'agit d'opérations de traitement à la source sur les infrastructures, complétées, le cas échéant, par des traitements acoustiques des façades des bâtiments exposés. Elles font l'objet d'une contractualisation de l'ADEME avec les maîtres d'ouvrages de ces opérations. La résorption des points noirs bruit s'accompagne également de la création d'observatoires du bruit, en synergie avec des observatoires existants pour d'autres sujets.

L'ADEME concourt, par ailleurs, à résorber les PNB du réseau routier national non délégué et sous maîtrise d'ouvrage de l'État. Elle abonde ainsi deux fonds de concours du MEEDDM : au titre du programme 181 pour le soutien au traitement de façades et au titre du programme 203 pour les travaux sur les infrastructures routières.

E. COMMUNICATION (33 M€ EN CP)

Par ses actions de communication, l'ADEME valorise la démarche du Grenelle et les décisions gouvernementales pour susciter l'adhésion des Français aux choix majeurs faits par l'Etat et inciter à la nécessaire mutation des comportements dans tous les domaines et pour chaque acteur socio-économiques (entreprises, collectivités, associations, administrations).

Dans ce contexte, l'ADEME poursuit la campagne institutionnelle Grenelle lancée en 2009 « Entrons dans le monde d'après » ainsi que les campagnes thématiques à vocation « passage à l'acte » : maîtrise de l'énergie, réduction des déchets... L'ADEME accentue le dispositif de réponses au public avec notamment le renforcement du réseau d'information de proximité des Espaces Info-Energie (EIE), l'optimisation de son site internet, la contribution aux actions d'éducation à l'environnement, la présence sur les principaux salons grand public et la promotion des principales mesures du Grenelle comme le prêt à taux zéro.

Pour mobiliser les professionnels, l'ADEME poursuit la promotion des fonds Grenelle qui lui sont confiés. Elle organise la promotion de son offre en direction des entreprises et des collectivités, participe aux principaux salons professionnels, organise des colloques techniques sur ses thématiques et démultiplie enfin ses actions de formation.

F. PLAN DECHETS (83 M€ EN CP)

La réalisation des engagements du Grenelle dans le domaine des déchets suppose des efforts importants des acteurs locaux (collectivités territoriales et entreprises, mais aussi grand public) pour réduire à la source la production des déchets et améliorer leur recyclage et leur valorisation.

Le plan de soutien de l'ADEME à cette politique est articulé autour des axes suivants :

- la prévention, avec notamment le soutien aux plans et programmes locaux de prévention mis en oeuvre par les collectivités territoriales, au compostage domestique, aux investissements de type "recyclerie", à la mise en place d'une tarification incitative du service déchets auprès des particuliers et au développement de l'éco-conception au sein des entreprises ;

- le développement des filières de responsabilité élargie des producteurs (REP), en contribuant à la création de nouvelles filières (déchets dangereux diffus, mobilier,...) et à l'amélioration des performances et de la régulation par l'État des filières existantes ;

- le recyclage des déchets ménagers, industriels et du BTP, avec des soutiens aux investissements publics et privés ;

- la valorisation des déchets organiques, avec des aides aux opérations de compostage ou méthanisation ;

- le développement d'actions d'accompagnement et de structuration allant de la recherche (nouvelles technologies, amélioration des connaissances notamment quant aux impacts,...) à la sensibilisation du grand public (poursuite de la campagne « Réduisons vite nos déchets, ça déborde! »), en passant par le renforcement des dispositifs locaux et nationaux d'observation.

II. CROISSANCE ET EVOLUTION DE L'ACTIVITE

En faisant de l'ADEME l'opérateur de la transition environnementale, l'Etat lui assigne une mission extrêmement ambitieuse : être le vecteur du changement d'un modèle de société. Pour y faire face avec des ressources limitées, même si elles ont fortement crû, l'Agence doit reconsidérer ses modes d'intervention.

A. L'EXEMPLE DES AIDES

L'ADEME suit, au titre du volume de son activité, l'indicateur du nombre de contrats d'intervention faisant l'objet d'un engagement juridique dans l'année. Ainsi, 14 618 contrats ont été engagés en 2009, dont 1 530 sur crédits Grenelle, soit une hausse de 10 % par rapport à 2008. L'impact du Grenelle sur la gestion est donc pour l'instant resté contenu, grâce à l'augmentation du montant moyen des contrats engagés juridiquement (multiplié par 2,3 entre 2008 et 2009 : de 23 K€ à 52 K€), mais il vient se greffer sur un volume d'aides déjà très important.

L'ambiguïté de cet indicateur tient au fait que ces contrats recouvrent indifféremment des aides proprement dites et des dépenses de fonctionnement rattachées au budget d'intervention, en particulier pour les activités « convaincre et mobiliser » (achats d'encarts publicitaires, locations de salles pour l'organisation de formations, etc.), qui représentent environ le tiers du nombre total de contrats. Cette assimilation prive de pertinence le ratio, pourtant calculé par l'ADEME, du montant moyen des contrats engagés, tiré vers le bas par la masse de petits achats.

Si ne sont retenues que les aides proprement dites qui nécessitent une instruction, le total est de 7158 contrats en 2009, soit environ 50 dossiers par ETP et par an en matière d'aides à la concrétisation, contre environ 10 dossiers par ETP et par an en matière de recherche. Cet écart tient à la lourdeur de l'instruction et du suivi en matière de recherche, dans le cadre d'appels à projet.

L'analyse fait apparaître l'importance numérique essentielle des aides à la décision. Selon l'ADEME, du fait de l'emploi du dispositif « d'opérations groupées », le nombre de contrats élaborés par l'Agence est réduit, tout en démultipliant le nombre d'aides délivrées, ce qui permettrait de préserver les ressources d'expertise.

Une partie de ces contrats est peu exigeante en termes d'investissement des instructeurs. Les pré-diagnostics représentent ainsi des dossiers très standards, basés pour la majorité sur des cahiers des charges prédéfinis par l'ADEME qui sont imposés aux bureaux d'étude pour que l'action soit éligible au système d'aide, et qui, de ce fait, mobilisent peu les ingénieurs. Au contraire, les diagnostics ou études de projets impliquent un accompagnement plus important. Il n'en est pas moins étonnant que l'Agence consacre encore une part importante de ses ressources d'expertise, et dans une moindre mesure de ses ressources financières, à un mode d'intervention qui, tout en jouant un rôle dans le passage à l'acte, se justifie de moins en moins dans un contexte où les préoccupations du développement durable se sont largement diffusées chez les maîtres d'ouvrage, et où les ressources d'ingénierie ne manquent pas sur le marché.

B. L'EXEMPLE DES FORMATIONS

L'ADEME est conçue comme un centre de ressources et d'expertises, et elle exerce à ce titre une importante activité de formation, qui se développe rapidement. Dans ce cadre, elle opère à la fois comme concepteur de modules et de supports, en amont, et comme gestionnaire de stages. En revanche, les agents de l'Agence n'interviennent que très rarement en tant que formateurs. La transition environnementale va créer des besoins de formation que l'ADEME estime très importants, sans les avoir encore chiffrés. Elle a déjà enregistré un pic d'inscriptions dans les formations qu'elle organise sur le Bilan carbone ® au premier semestre 2010. Cette formation avait d'ailleurs fait l'objet d'une évaluation en 2008 qui mettait déjà clairement en relief le risque d'engorgement.

Le catalogue des formations de l'ADEME recense, en 2010, près de 50 modules pour lesquels plusieurs sessions peuvent être prévues. Or, ce sont les agents de l'Agence qui gèrent ces stages. Il en résulte une charge matérielle importante de suivi des inscriptions, de collecte des droits d'inscription, de gestion matérielle des stages etc. Pour l'ADEME, à ressources et organisation constantes, il en résulte deux risques : l'impossibilité de répondre à une demande croissante sur les stages qu'elle organise elle-même et l'incapacité de contribuer, en amont, au contenu de formations dispensées par d'autres sur des sujets clés qui relèvent de son expertise (dans le secteur du bâtiment, en particulier).

C. LES REPONSES APORTEES PAR L'AGENCE

L'ADEME s'est attachée à prendre des mesures pour contenir le coût des processus de distribution des aides et tenter de recentrer l'emploi de ses ressources sur des tâches réellement prioritaires, mais des marges de progression importantes subsistent encore.

L'Agence poursuit, en premier lieu, l'objectif de simplifier et davantage automatiser la gestion des aides, notamment par un raccourcissement du circuit de la dépense, un allègement des contrôles a priori et la mise à disposition d'un outil informatique qui génère les conventions à partir des données de base saisies par les instructeurs. L'Agence en attend des avantages en termes de productivité, sans effet significatif dans l'immédiat. 48

L'ADEME s'interroge, en deuxième lieu, sur la possibilité d'adapter ses modalités de gestion à son volume d'activités, par exemple en externalisant des dossiers standards et de petite taille, ou en renvoyant vers le marché l'exercice de certaines de ses missions. Les réflexions sont en cours, en particulier dans le secteur de la formation, mais elles n'avaient pas encore abouti à la clôture de l'instruction. L'Agence souhaite réaliser elle-même un nombre plus réduit de formations, lorsque le sujet reste mouvant ou pour rôder des formations sur des sujets émergents. Ce recentrage aurait pour corollaire, par ordre croissant d'ambition, un recours plus important à la sous-traitance,

l'octroi de licences de diffusions de modules par ses soins, voire la création d'une filiale à l'actif de laquelle figureraient les droits sur ces modules. Le comité d'entreprise du 6 octobre 2009 a examiné sans conclure l'éventualité d'un montage qui permettrait à l'ADEME de conserver le contrôle des formations « Bilan carbone » tout en étant délivrée d'une charge sans rapport avec son expertise. Il pourrait s'agir d'une filialisation, permettant de valoriser la marque, ou d'une labellisation de bureaux d'étude. La décision reste à prendre sur ce point, et la réflexion pourrait d'ailleurs être étendue à d'autres outils déposés par l'Agence et pour lesquels elle assure également des formations : AEU ® (approche environnementale de l'urbanisme) ou Comptacoût ® (outil de gestion analytique des coûts du service public d'élimination des déchets). Au total, si l'objectif de productivité et d'efficacité est clair, les modalités d'une externalisation pour l'atteindre restent à préciser.

En troisième lieu, partant du constat que l'ADEME ne pourra pas satisfaire toutes les demandes ni s'investir utilement avec la même intensité dans tous ses domaines d'intervention, la direction cherche à renforcer l'affirmation de priorités nationales en les articulant avec des priorités régionales. Cet exercice de mise en cohérence est d'autant plus difficile que les priorités locales sont pour partie contractualisées avec les régions dans les CPER. Cet exercice n'est naturellement pas inconnu à l'ADEME qui fonctionne avec des contrats d'objectifs depuis plusieurs années, mais il ne revêtait jusqu'à présent ni la même importance ni la même urgence. Il tolérait facilement une certaine dispersion. En 2009 encore, la direction régionale de Nord-Pas-de-Calais avait retenu 32 projets phares ...

Pour le siège, le dernier dispositif en date repose sur l'élaboration de notes d'orientation des directions exécutives, sur la déclinaison de ces notes dans les feuilles de route des directions (fin mars 2010) et sur l'écriture des projets de service des unités de gestion (fin avril 2010), avec une définition éclairante de la notion de priorité : « une priorité est une action dont la non-réalisation a un impact grave sur la stratégie de l'agence et sur son image et son positionnement vis-à-vis de ses partenaires ». Toutefois, l'exercice se révèle difficile : les notes d'orientation des trois directions exécutives pour 2010 font apparaître respectivement neuf priorités pour la DESRI (recherche et international), huit pour la DEP (direction exécutive programmes) et six pour la DEAT (direction exécutive action territoriale), la plupart comportant d'ailleurs plusieurs items. Il appartient désormais aux directions régionales de définir leur propres priorités à partir de cet ensemble, tout en tenant compte des spécificités locales.

Pour les directions régionales, une note de cadrage du 5 mars 2010 définit neuf priorités pour 2010, dont certaines très larges (« mettre en oeuvre les fonds Grenelle », « mettre en oeuvre des objectifs de qualité de gestion »), souvent subdivisées et sans hiérarchisation entre elles. L'ensemble reste donc relativement peu prescriptif.

Dans ce type de démarche, l'enjeu consiste moins à définir ce qui est prioritaire qu'à expliciter ce qui ne l'est pas et peut passer au second plan,

voire être supprimé, car cela suppose une prise de responsabilité qui peut faire hésiter les acteurs locaux s'ils ne disposent pas de consignes du siège, et/ou conduire à des choix sensiblement différents selon les territoires. De ce point de vue, la note du 12 mars 2010 de la direction est positive en ce qu'elle demande de faire figurer dans les projets de service pour 2010 « les activités pour lesquelles l'action de l'agence est suspendue, repoussée ou arrêtée ». A la clôture du contrôle, ces projets de service n'étaient pas disponibles pour permettre la vérification de cette consigne.

Il ressort de la réponse de l'ADEME à une question sur ce point précis que l'exercice de hiérarchisation et de sélection rigoureuse auquel le Grenelle invite l'établissement reste à faire : « Il s'agit le plus souvent d'une mise en exergue des actions prioritaires qui conduit à considérer les autres actions non précisées comme des actions secondaires ou en creux ». Or, s'il peut paraître légitime de laisser une marge d'appréciation aux directions régionales sur ces sujets et de les responsabiliser dans leurs choix, la direction de l'Agence gagnerait à les sécuriser en explicitant les thèmes ou les modes d'intervention considérés comme secondaires.

En septembre 2010, il apparaît que le prochain budget triennal prévoit une stabilisation des ressources de l'Agence pour la partie Grenelle. Sur les marges de progression en termes d'externalisation, l'ADEME confirme qu'elle poursuit une politique active d'externalisation de certaines activités ; cette orientation est toutefois à articuler avec celle relative à la maîtrise des frais de sous-traitance (v. gestion de l'Agence). Le MEEDDM indique que le nouveau budget triennal 2011-2013 comporte une mesure de rationalisation de la gestion du Grenelle et de celle des investissements d'avenir : la clôture du fonds démonstrateur du Grenelle en fonction des projets financés dans le cadre de l'emprunt national.

PARTIE V : GESTION DE L'AGENCE

I. LES RESSOURCES HUMAINES

En tant qu'EPIC, l'Agence recrute ses collaborateurs par des contrats de droit privé. L'établissement ne relevant d'aucune convention collective de branche, les relations de travail sont régies par la convention de travail ADEME du 15 octobre 1993 et par les accords d'entreprise. Bien que le régime de travail des agents relève du Code du travail, la convention est fortement imprégnée par le droit de la fonction publique. Elle comprend une classification des emplois en 10 classes de poste (ou échelles) en fonction du niveau de compétences requis, du degré d'autonomie, des responsabilités

mises en jeu, ainsi qu'une grille indiciaire comprenant pour chaque échelon un indice minimum et un indice maximum.

A. LES EFFECTIFS

Au 31 décembre 2009, les effectifs présents s'élevaient à 1032 personnes (929 sur postes budgétaires, 28 mis à disposition et 75 CDD¹), soit une augmentation de 8,5% par rapport au 31 décembre 2008 et de 12% par rapport à fin 2007. Cette évolution s'inscrit dans l'augmentation du plafond des emplois permanents de l'établissement, qui s'établit à 878 ETPT en 2009 contre 833 auparavant² ; il est saturé à hauteur de plus de 98% pour l'année 2009 (863,5 ETPT permanents). Ceci manifeste une réelle tension sur les effectifs, comme l'illustre également le dépassement du plafond des emplois temporaires (29,7 ETPT pour un plafond de 25 ETPT³), tensions accrues par le fait que les emplois devant être occupés par des agents permanents mis à disposition par le MEEDDM en 2009 n'ont pas été pourvus en totalité. Le recours à la sous-traitance et à l'intérim, bien que limité (équivalant respectivement à 6,77 et 9,51 ETP), s'accroît significativement (+19 et +38% durant la période sous revue).

S'agissant de la tension sur les effectifs et de la capacité de l'ADEME à assurer les engagements pris, le MEEDDM fait valoir les arbitrages réalisés dans le cadre du budget triennal. L'Agence bénéficiera de 32 emplois supplémentaires en 2011 par rapport à ceux prévus en LFI 2010. 25 emplois seront supprimés en 2014, la gestion des investissements d'avenir représentant une charge de travail temporaire. 7 sont gagés sur le plafond d'emplois du MEEDDM. L'ADEME fait en effet partie des opérateurs sur lesquels le ministère a choisi de ne pas faire porter l'effort de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, ce ratio étant consolidé au niveau du schéma d'emploi du MEEDDM.

Les personnels rattachés à l'ADEME se répartissent en 17 « catégories » différentes, selon leur mode de prise en charge par l'Agence (recrutement direct, détachés ou mis à disposition), leur type de contrat (CDI, CDD, VCAT⁴, alternance, insertion professionnelle, doctorants boursiers), l'origine des ressources, le motif du CDD (ATA, remplacements...), le plafond d'emplois en question (permanents ou temporaires). Cette présentation manifeste un souci louable de transparence tant vis-à-vis des tutelles que du contrôleur financier ou des représentants du personnel au comité d'entreprise, mais rend délicate l'appréhension de sa véritable « force de travail ». Ainsi, la présentation retenue par l'Agence dans son rapport de performance du COB

¹ Non compris les contrats d'insertion, contrats en alternance et doctorants boursiers.

² Cette augmentation est consécutive au Grenelle qui a relevé le plafond d'emplois de l'ADEME de 45 CDI en 2009 (tous réalisés), 10 en 2010 et qui prévoit 40 postes de fonctionnaires mis à disposition par le MEEDDM (23 arrivées effectives en 2009).

³ 3% du plafond des emplois permanents établi à 83 ETPT jusqu'en 2008. Sur la base de 878, il atteindrait le chiffre de 26,3.

⁴ VCAT : volontaires civils à l'aide technique.

2008 pour mettre en regard les crédits d'intervention, de fonctionnement et les effectifs par domaine d'activité se limite-t-elle au périmètre CDI, détachés et CDD en remplacement de CDI absents et non rémunérés ou remboursés (soit 819,4 ETPT). Cette présentation est discutable car d'autres catégories de personnel contribuent directement à la « production » de l'ADEME, qu'il s'agisse de postes permanents (CDI sur ressources externes, agents en CIF remplacés), ou temporaires (MAD de l'Agence, CDD pour accroissement temporaire d'activité, CDD sur ressources externes et VCAT notamment). Addition faite de ces catégories, le chiffre aurait atteint, en 2008, 871,9 ETPT (soit 6,5% de plus). Il conviendrait donc que l'Agence améliore la présentation des emplois afin que celle-ci reflète mieux la « force de travail ».

En 2009, les effectifs de l'ADEME étaient constitués à 82% (contre 74 % en 1999) par des cadres administratifs ou techniques, aux profils variés : ingénieurs d'étude, ingénieurs d'affaires, économistes, experts techniques, animateurs de secteur ou de réseau professionnels. Au cours de la période sous revue, on constate une hausse significative des cadres de niveau III (+ 45%) et une baisse des cadres de niveau I (-22%), qui s'expliquent par deux facteurs : d'une part, la requalification des fonctions supports administratives et, d'autre part, une qualification croissante des fonctions techniques constituant le coeur de métier de l'Agence.

Les services du siège, répartis sur les sites d'Angers, de Paris et de Valbonne représentaient 53% des effectifs au 31 décembre 2009. Durant la période sous revue, les trois sites ont connu une évolution contrastée, liée à la réorganisation de l'établissement et au regroupement des locaux de son siège angevin. Les effectifs d'Angers ont crû de 24% (272 personnes), ceux de Valbonne de 10% (89 personnes), alors que ceux de Paris ont diminué de 3% (144 personnes). Si le regroupement de l'ensemble des personnels basés à Angers dans un seul lieu a constitué une avancée notable, la dispersion géographique des services du siège demeure un handicap (v. supra partie II).

Par ailleurs, les directions régionales ont connu des renforts importants en fin de période avec une progression des ETP de 38 unités entre le 31 décembre 2008 et le 31 décembre 2009 (soit +9%).

La mobilité interne des agents est faible (environ 5% par an), particulièrement lorsqu'elle implique un changement de résidence administrative (1,7%). Dans les directions régionales, certains responsables restent en poste dans la même région pendant plus de 15 ans. Une clause de mobilité a été introduite dans les contrats de travail de l'ADEME depuis seulement 2005, dont les effets devraient se faire sentir à partir de 2010.

L'âge moyen s'établit à 43,5 ans fin 2009 contre 41,3 ans fin 2003. 13% des agents ont 56 ans ou plus, 29% plus de 51 ans et l'ADEME estime entre 8 et 10% le nombre des agents qui quitteront l'Agence à horizon de 5 prochaines années, ce qui suppose que l'Agence anticipe au mieux les départs en retraite dans un contexte de contrainte forte sur les effectifs.

B. LES REMUNERATIONS

Le total des charges de personnel s'élevait en 2009 à 69,6 M€. Elles ont augmenté de 23,18 % entre 2004 et 2009 (23,42 % pour les seules rémunérations), alors que les effectifs ont progressé de 15 %.

La grille des rémunérations de l'ADEME est fondée sur une borne minimale et une borne maximale pour chaque échelle et chaque échelon, ce qui la rend difficilement comparable aux échelonnements indiciaires des corps d'ingénieurs de l'Etat. Néanmoins, la Cour constate que globalement, à ancienneté équivalente, les bornes basses sont nettement inférieures à la rémunération de corps équivalents de fonctionnaires et que la borne haute est conforme ou légèrement supérieure à cette même rémunération de référence. Ces écarts sont à nuancer si l'on tient compte du fait que près de 80 % des effectifs de l'ADEME exercent en province et que l'Agence dispose d'un régime d'oeuvres sociales.

Une étude réalisée en 2005¹ a mis en évidence que les rémunérations des agents de l'ADEME étaient en moyenne inférieures de 7% à la moyenne des rémunérations des six EPIC de l'étude. Un plan de rattrapage pluriannuel 2006/2009 destiné à porter le salaire d'ensemble des catégories de personnel de l'Agence à un niveau de 95 % au moins par rapport à la moyenne des EPIC a été mis en oeuvre. Il a concerné 561 bénéficiaires (soit 69 % de l'effectif présent au 1er janvier 2006) et s'est traduit par l'octroi de 5 à 27 points par agent selon les catégories (soit, annuellement, entre 921 et 4975 € par agent). Même s'il a été présenté comme une mesure individuelle, ce plan a consisté à réduire les écarts de rémunération par catégories de personnels de manière automatique. Au-delà des efforts consentis dans le cadre du plan, la revalorisation du point ADEME a été plus forte (+6,2 % entre 2004 et 2009) que celle de la fonction publique (+5,2 %).

Bien que la possibilité d'un régime indemnitaire soit ouverte par la convention de travail, il n'existe pas de primes, à l'exception de l'indemnité d'éloignement destinée aux salariés de l'ADEME exerçant leur activité hors de métropole, de la gratification au titre de la médaille de vermeil du travail, et d'une allocation de départ à la retraite, calculée en fonction de l'ancienneté. Ainsi la rémunération des personnels de l'ADEME est-elle constituée du salaire de base égal à l'indice attribué à chaque salarié en fonction de sa position dans la grille hiérarchique multiplié par la valeur du point de base. Un autre facteur de rigidité est constitué par l'avancement automatique à l'ancienneté, qui est accordé tous les deux ans à chaque salarié. Les augmentations générales et l'avancement automatique à l'ancienneté représentent une part importante des augmentations de salaire (plus des deux tiers de l'augmentation de la RMPP).

¹ Etude réalisée dans six EPIC : BRGM, INERIS, IFREMER, CIRAD, CEMAGREF, ADEME.

Les seuls moyens de récompenser un agent méritant, qui accepte un changement de fonction ou une mobilité géographique, résident :

- soit dans l'attribution d'une augmentation individuelle. Cette augmentation se traduit par un changement de l'indice, dans la limite de l'indice maximal fixé pour l'échelon et l'échelle en question, sans modification de l'échelle ni de l'échelon. Si la marge de manoeuvre entre la borne minimale et la borne maximale de chaque échelon est significative (de 17 à 36 % de l'indice minimal), en pratique le nombre de points attribué est encadré par l'ADEME (de 5 à 20 points selon la catégorie de poste). En 2008 et 2009, 19 % des agents ont bénéficié d'une mesure individuelle d'augmentation.

- soit dans l'octroi d'une promotion pour changement ou évolution de fonction, qui se traduit par un changement d'échelle et d'échelon. En 2009, 4 % des agents ont bénéficié d'une promotion.

Or, ces deux moyens présentent l'inconvénient d'avoir un effet pérenne, ce qui en limite de fait l'usage. Alors que l'établissement est sous tension, il est regrettable que l'ADEME ne soit pas dotée d'outils flexibles, permettant d'inciter à la mobilité et de récompenser la performance (de type prime), et associant le personnel à l'atteinte des objectifs et orientations stratégiques de l'établissement (dispositif inspiré de l'intéressement).

L'Agence reconnaît cette limite de son système de rémunération et indique travailler sur cette question. L'accord salarial 2010 et les réflexions de l'Agence pour 2011 semblent amorcer une évolution en ce sens.

Le MEEDDM reconnaît que, pour rester en phase avec les démarches actuellement en cours dans l'ensemble du secteur public, l'ADEME devra examiner la possibilité de mettre en place en son sein des dispositifs de valorisation des performances individuelles ou collectives de ses agents.

Cette évolution paraît d'autant plus facile et opportune à mettre en oeuvre que le statut d'EPIC dont elle est dotée permet à l'Agence d'échapper aux rigidités statutaires de la fonction publique.

C. LE MAINTIEN DU NIVEAU D'EXPERTISE

Les quatre « métiers » de l'ADEME exigent que ses personnels conjuguent, dans des proportions variables selon les types de poste, un niveau d'expertise et une capacité d'animation et de mobilisation des partenaires et des acteurs du changement environnemental.

La convention de travail prévoit que le budget minimum alloué à la formation professionnelle est de 2,1% de la masse salariale de l'année en cours, soit 0,5% de plus que le minimum légal, le plan de formation pluriannuel représentant 90% du budget global. En 2008 et 2009, les dépenses au titre de la formation professionnelle s'élevaient à 4,66% de la masse salariale (soit plus de 2 M€ pour 2009), près de trois fois le minimum légal.

Plus de 66% du personnel a bénéficié d'une formation en 2009 (81% en 2008), taux importants s'expliquant par le fait qu'une grande partie des agents doivent être formés aux évolutions des logiciels internes.

Le nombre moyen de jours de formation par salarié (hors boursiers) et par an est de 3,6 jours en moyenne sur 2004-2009. Néanmoins, ces formations sont essentiellement centrées sur des aspects méthodologiques ou des compétences transversales (77 % des jours de formation du plan 2010 concernent les thèmes analyse économique et financière, qualité-évaluation, marketing, efficacité personnelle, outils informatiques, management), et peu sur un contenu technique.

La démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est récente à l'ADEME. Des négociations ont été engagées avec les organisations syndicales en décembre 2007 sur quatre thèmes (l'information du comité d'entreprise sur la stratégie, l'expertise, les perspectives d'évolution professionnelle et la mobilité professionnelle, et la gestion des séniors). Après un an de suspension des négociations, seul le volet de l'emploi des séniors a fait l'objet d'un accord, signé le 20 janvier 2010.

Les besoins d'approfondissement de la démarche GPEC sont particulièrement forts dans un organisme de taille somme toute moyenne, qui offre moins de perspectives d'évolution de carrière que des administrations, organismes de recherche ou laboratoires et entreprises privées. Ce besoin d'une GPEC attractive est renforcé par le fait que les niveaux de rémunération se trouvent dans les fourchettes basses et le personnel vieillissant, alors que certains des profils doivent maintenir un haut niveau d'expertise et de savoir-faire. C'est particulièrement le cas dans les directions techniques du siège, pour des agents amenés à instruire des dossiers dans des domaines techniques en forte évolution. A ce titre, il est dommage que les possibilités de détachement et de mise à disposition que prévoit la convention de travail ADEME ne soient pas utilisées, et que la charte de mobilité inter EPIC signée par l'Agence reste à ce jour lettre morte. La direction des ressources humaines réfléchit à la structuration d'une filière « expertise », offrant des postes de débouché de classe J à des profils d'experts dans des domaines identifiés comme prioritaires par l'établissement.

La recherche de mobilité externe et la démarche GPEC méritent d'être développées en raison de l'enjeu que constituent pour l'ADEME le maintien de ses capacités d'expertise, et le vieillissement relatif de ses effectifs.

II. LES MARCHES

A. LE DOSSIER DU SIEGE

La relocalisation d'une partie du personnel parisien à Angers et à Valbonne et le projet de construction d'un nouveau siège à Angers résultent de la décision prise en 1991 par le Gouvernement dans le cadre de la politique de délocalisation d'établissements publics de l'Etat en région. Le double processus de relocalisation-construction a été engagé en 1995. Dix ans plus tard, la Cour estimait que « le bilan [était] décevant » : un éclatement des personnels du siège avec une relocalisation limitée, un programme ambitieux et mal évalué pour le bâtiment d'Angers prévu pour regrouper les personnels angevins (projet abandonné en 2003 après l'arrivée de la nouvelle présidente), et un bilan coûteux résultant de la mauvaise gestion de ce dossier entre 1995 et 2003.

Après plus de 15 ans d'avatars divers, la relocalisation du siège social s'est concrétisée par l'acquisition des terrains et bâtiments du Plateau du Grésillé à Angers, la réalisation des travaux de réhabilitation, une vague de déménagements, et l'engagement de la construction de l'extension : achat en décembre 2005, installation des équipes en avril 2007 après les travaux de réhabilitation, lancement du marché pour la réalisation de l'extension en mars 2007, installation dans ces derniers locaux en avril 2009.

Mais des coûts inutiles ont dû être soldés en 2006 : indemnisation de maîtres d'oeuvre ou de bureaux d'études ainsi que de l'entreprise qui devait mettre en oeuvre le projet dit du Front de Maine, perte des subventions de la Ville d'Angers et pénalisation de 10% lors de la revente du terrain d'assiette de ce dernier projet.

L'ADEME souligne que le dénouement de ce chantier est intervenu dans des conditions de délais et d'économie qui « sont venues en grande partie compenser les errements antérieurs et font qu'au final la gestion globale de ce dossier apparaît largement maîtrisée sur le plan des dépenses publiques » :

- le coût global du projet (16 M€), recouvrant à la fois les travaux d'extension et de réhabilitation (et les honoraires associés), a pu être limité dans le cadre d'appels d'offres qui ont permis une véritable compétition technique et économique ;

- l'économie réalisée par rapport au projet antérieur est d'environ 20 M€ ; compte tenu de la structure financière du projet précédent qui recourait au dispositif de l'autorisation d'occupation temporaire¹, ce gain résulte de

¹ L'AOT consiste à confier le terrain à un investisseur privé, à la suite d'une procédure de mise en concurrence. En contrepartie, le bénéficiaire construit, puis met à la disposition du maître d'ouvrage un immeuble, dont il est dans un premier temps locataire (pendant une période 25 à 30 ans). A l'issue de cette période, ce dernier récupère l'immeuble en pleine propriété, ainsi que terrain.

l'analyse comparée sur 30 ans (durée de l'AOT) des coûts d'investissement, d'exploitation et de maintenance ;

- la charge d'amortissement budgétaire du projet du Grésillé supportée par le budget de fonctionnement de l'Agence sera de l'ordre de 240 K€ annuels à comparer aux charges de loyer des différentes implantations angevines antérieures qui étaient, en 2006, de 595 K€. Pour mémoire, le coût des loyers dans le projet précédent était supérieur à 1 M€ ;

- enfin, la cession du site de la place Lafayette (dont l'ADEME était propriétaire) s'est faite dans d'excellentes conditions économiques et sensiblement au-dessus du montant évalué par les Domaines.

Au global, les charges et les produits du projet (cessions d'actifs, contentieux, honoraires...) se soldent, au niveau de la section de fonctionnement, par un résultat positif d'un peu plus d'un million d'euros.

B. LES ACHATS

Les achats de l'ADEME entrent dans le champ de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés public et du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005. L'Agence est dotée d'une commission consultative des marchés, chargée d'émettre un avis préalable à la passation des contrats et marchés d'un montant supérieur à 90 000 € HT, et d'un règlement interne des marchés (RIMA) précisant la procédure applicable en fonction des différents seuils.

Afin d'optimiser sa fonction achat tout en prenant en compte l'organisation territoriale et la diversité des missions de l'Agence, et pour répondre à la critique de la Cour des comptes, le RIMA entré en vigueur en 2007 distingue l'achat, conçu comme centralisé pour optimiser cette fonction au niveau de l'établissement dans son entier, de la commande, décentralisée au plus près des besoins. Il introduit les notions de délégué du pouvoir adjudicateur, habilité à contracter, et de personne responsable des commandes, autorisée à signer les bons de commande.

Le précédent rapport de la Cour soulignait le nombre élevé de personnes responsables des marchés (57 « PRM »), source de risques potentiels et de difficulté pour la centralisation des achats. La centralisation du pouvoir adjudicateur (un seul désormais) et la création de délégués constituent une amélioration. En outre, l'Agence prend en compte les critiques et recommandations de la commission des marchés et s'inscrit dans une démarche d'amélioration permanente de ses pratiques.

Néanmoins, les résultats en termes de centralisation des achats demeurent perfectibles. L'ADEME est confrontée à la conciliation de priorités qui peuvent se révéler contradictoires : réactivité, diversité des besoins locaux, mutualisation.

Les pratiques analysées portent sur les procédures inférieures à 90 K€, essentiellement sur les marchés liés à la communication. Alors qu'au cours de la période sous revue, le service communication a passé chaque année un marché pour l'insertion de l'ADEME dans les pages jaunes pour un montant total de 611,5K€ HT, plusieurs directions régionales ont également conclu des marchés ou lettres d'achat avec ce prestataire ayant le même objet, pour un montant total de 183,2K€, soit près de 30% du total des marchés « centraux » du service de communication.

Par ailleurs, l'une des activités importantes de l'ADEME est de concevoir et diffuser des outils d'information (notamment dépliants, rapports, documents divers) mais les prestations d'impression de ces supports sont éclatées en un nombre important de marchés et lettres d'achats. Au total, 3 383 K€ TTC (2 827 K€ HT) de prestations d'impression et d'édition de support de communication ont été achetés entre 2004 et 2008, sans qu'aucun marché supérieur à 90 K€ n'ait été formalisé.

Il convient, enfin, de signaler le cas des prestations acquises hors de toute procédure d'appel d'offres alors que le montant annuel est supérieur à 90 K€. Il s'agit notamment des assurances souscrites par l'Agence mais également des dépenses des directions régionales en matière d'hébergement et transports, de carburant et de machines à affranchir.

L'organisation en place ne permet pas de garantir un recensement exhaustif des marchés passés pour le fonctionnement. Le pilotage de la fonction achat partagé entre différents services du siège conduit à l'absence de computation des seuils dans certains domaines de dépenses. Un pilotage plus centralisé devrait permettre de détecter les dépenses dont la globalisation dépasse les 90 K€ et d'être ainsi en mesure d'appliquer les procédures adaptées et notamment le passage devant la commission des marchés.

L'Agence a indiqué dans son dernier rapport présenté à la commission des marchés que la centralisation des achats sur le fonctionnement allait se poursuivre en privilégiant l'assurance automobile, les fournitures et d'autres secteurs présentant un avantage en termes de procédure et de coût en recherchant à s'adosser à d'autres opérateurs comme les marchés interministériels, le groupement de commandes, la centrale d'achats.

Un des importants marchés d'impression, celui des guides d'information grand public (4 millions d'exemplaires par an dans une collection regroupant 36 titres environ), a pu être globalisé au sein d'un marché triennal. Ce marché atteint un montant annuel maximum de 400 000 €, tout comme le magazine "ADEME et Vous" dont l'appel d'offres a été reconduit sur une période de 4 ans à compter de mars 2010.

Dans une démarche de progrès, l'Agence précise que l'analyse de l'expression des besoins se poursuivra dans l'optique d'adhérer aussi souvent que possible aux marchés ouverts par l'Etat aux opérateurs. Cette orientation, initiée dans le cadre de la RGPP, laisse espérer des tarifs plus intéressants dans le cadre de la mutualisation avec l'Etat. L'ADEME s'est d'ores et déjà

rapprochée du Service des Achats de l'Etat pour déterminer les segments d'achat qui pourraient intégrer cette démarche.

III. LES COMPTES

L'organisation comptable a permis de faire face à l'augmentation d'activité et le suivi des régies d'avances et de recettes a été renforcé. Les comptes financiers et documents comptables produits à la Cour sont de bonne facture et le rapport d'analyse des comptes relativement complet. La mise en place du protocole de modernisation comptable a permis des améliorations dans de nombreux domaines. Toutefois, la complexité de certains systèmes de recettes ou de paiements de l'ADEME comme les aides remboursables nécessiterait des explications plus précises sur leur mode de comptabilisation. L'information relative aux participations financières serait à développer. L'Agence fait l'objet, en parallèle du contrôle de la Cour, d'un audit DGFIP-CGEFI sur la qualité de ses comptes.

Les produits de l'Agence, essentiellement composés de subventions, ont été peu à peu remplacés par diverses taxes. La nature même de ces nouveaux produits engendre des difficultés de gestion de ses recettes par l'Agence. L'encaissement des taxes s'effectue par d'autres autorités publiques, lors du dépôt d'une déclaration aux bureaux des douanes pour la TICGN et à la délivrance des certificats d'immatriculation par les régies des préfectures pour les véhicules polluants. Ce mode de perception indirecte limite la mise en place de perspectives de court terme pour l'ADEME car celle-ci n'a pas d'emprise sur les flux mensuels reversés ni sur le volume des restitutions de TICGN suite à des exonérations accordées aux entreprises. La mise en place d'une taxe unique améliorera sans doute la situation mais ne résoudra pas le problème des flux mensuels perçus qui sont difficiles à estimer.

La part des charges de l'ADEME correspondant à ses activités régaliennes a sensiblement diminué durant la période sous revue, passant de 65 % du total des charges en 2004 à 50 % en 2009, alors que parallèlement les charges de fonctionnement ont augmenté de 37 % et les charges de personnel de 13,7 %. Cette situation a provoqué un déficit d'exploitation en 2004, 2005 et 2006. Les charges ont, entre 2008 et 2009, augmenté à un rythme beaucoup plus faible que les produits d'exploitation permettant un retour à l'équilibre et un bénéfice d'exploitation de 83,6 M€. Des baisses de charges d'exploitation pourraient être envisagées, notamment dans les domaines de la sous-traitance ou des déplacements.

Il convient, à l'avenir, de suivre avec attention la répartition des fonds du Grenelle de l'environnement entre financement de projets et financement des structures de l'ADEME.

Le bilan offre aujourd'hui une image plus fidèle des actifs de l'établissement grâce au protocole de modernisation de la comptabilité.

L'essentiel des actifs de l'établissement se compose des produits à recevoir inscrits dans l'actif circulant. Le niveau de l'actif immobilisé est en phase avec les missions de l'ADEME qui est une agence de services et n'a pas vocation à créer ou développer des actifs immobilisés. La situation d'endettement de l'établissement est saine, tant au regard des dettes bancaires, quasi inexistantes, que des dettes fournisseurs et personnel.

Bien qu'équilibrée depuis 2007 et très confortable en 2009, la situation financière de l'Agence reste fragile et particulière. En effet, l'ADEME, malgré son statut d'EPIC, n'a pas vocation à exercer une activité commerciale rentable, source de revenus pérennes. Un fonds de roulement croissant ainsi qu'un besoin en fonds de roulement négatif ont permis à l'ADEME de constituer une trésorerie confortable qui, placée, rapporte à l'établissement. La situation financière est saine au regard des dépenses de l'établissement et du faible niveau d'investissement.

IV. LA GESTION DES FONDS CONFIES A L'ADEME AU TITRE DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Les décisions relatives à l'emprunt national, annoncées par le Président de la République le 14 décembre 2009, ont conduit à affecter à l'Agence 2,85 Mrds€ pour la gestion de quatre actions. Ce faisant, le Grand Emprunt fait de l'ADEME l'un des principaux opérateurs pour les investissements d'avenir.

Aux termes de l'article 8 de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, pour chaque action du programme d'investissements, les conditions de gestion et d'utilisation des fonds doivent, préalablement à tout versement, faire l'objet d'une convention entre l'Etat et chacun des organismes gestionnaires. Cette convention précise notamment l'organisation comptable, en particulier la création d'un ou plusieurs comptes particuliers, et les modalités d'un suivi comptable propre ainsi que de l'information préalable de l'Etat sur les paiements envisagés.

Au titre de l'action « démonstrateurs énergies renouvelables et chimie verte », la convention Etat-ADEME publiée au Journal officiel le 8 août 2010 affecte 450 M€ au versement de subventions et 900 M€ à des interventions sous forme de prêts, avances remboursables et prises de participation. Au titre de l'action « économie circulaire », la convention Etat-ADEME publiée le même jour affecte 83,5 M€ au versement de subventions et 166,5 M€ à des interventions sous forme de prêts, avances remboursables et prises de participation.

La convention signée entre l'Etat et l'ADEME sur les énergies décarbonées, à titre d'exemple, prévoit que « Les fonds, dont la gestion est confiée à l'entité, ayant vocation à être redistribués dans le cadre d'appels à manifestation d'intérêt, sous forme de subventions, sont comptabilisés en

comptes de tiers et de trésorerie, dans les comptes de l'entité lors de la notification de leur versement par l'État (...). L'entité prend toutes les dispositions nécessaires pour suivre individuellement la gestion des fonds qui lui sont confiés dans le cadre de la présente convention, notamment en créant les subdivisions de comptes nécessaires et en organisant un suivi analytique dédié. En particulier, elle crée, dans les comptes de classe 5, les subdivisions nécessaires pour suivre les mouvements de trésorerie afférents aux crédits dont la gestion lui est confiée par l'État afin d'assurer le respect des obligations d'information posées au III de l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2010 ».

Un problème de complexité d'enregistrement comptable se pose avec des situations différentes selon la forme des fonds distribués (subventions, prêts, avances remboursables) et de suivi de ces fonds. L'ADEME a saisi la direction générale des finances publiques (DGFIP) en sollicitant la diffusion d'une circulaire relative à la gestion comptable des programmes d'investissement d'avenir, sans quoi il n'est pas sûr que l'Agence parvienne à gérer et suivre avec un niveau correct de sécurité juridique ces fonds (provisions, reprises ...). Un schéma comptable pour chaque type de fonds versés est en cours de validation par la direction du budget et la DGFIP.

S'agissant des subventions, les fonds sont comptabilisés en comptes de tiers et de trésorerie dans les comptes de l'ADEME. Les opérations, bien qu'engagées et ordonnancées par le président du conseil d'administration de l'Agence, sont autorisées par le commissaire général à l'investissement. Elles ne sont en conséquence pas incluses dans le budget de l'ADEME.

Les autres interventions sont comptabilisées à une subdivision du compte 167 « emprunts et dettes assortis de conditions particulières » au passif du bilan de l'ADEME. Lorsque les fonds sont affectés aux bénéficiaires finaux, les droits correspondant aux prêts, avances remboursables et prises de participation sont inscrits à l'actif du bilan de l'Agence dans des subdivisions du compte 276 « Autres immobilisations financières ». Ces opérations, bien qu'engagées et ordonnancées par le président du conseil d'administration de l'ADEME, sont autorisées par le commissaire général à l'investissement. Elles ne sont en conséquence pas incluses dans le budget de l'Agence. Les comptes 167 et 276 utilisés dans le cadre des dépenses d'avenir sont des comptes non budgétaires.

Les clauses des conventions prévues par la loi de finances rectificative précitée s'imposent aux textes statutaires des opérateurs et aux modalités de gestion qui leur sont habituelles¹.

Ainsi, une gouvernance ad hoc est mise en place, destinée à assurer à l'Etat un droit de regard en dernier ressort sur le choix des investissements. Les opérations au titre du « Grand Emprunt » sont à présenter au Conseil

¹ Article 8, LFR : « La gestion des fonds versés à partir des programmes créés par la présente loi de finances rectificative peut être confiée, dans les conditions prévues par le présent article et nonobstant toute disposition contraire de leurs statuts (...) ».

d'administration qui les « valide » dans un document distinct du budget de l'entité. L'opérateur est compétent pour l'engagement juridique des dépenses d'investissements d'avenir à destination des bénéficiaires finaux et pour la tenue de la comptabilité liée à l'utilisation de ces crédits, bien que les dépenses ne relèvent pas du périmètre budgétaire de l'opérateur.

Un tel dispositif apparaît dérogatoire, pour garantir à la fois une étanchéité avec le budget de l'Etat et la bonne utilisation des fonds. Il méconnaît cependant des principes de finances publiques et soulève un certain nombre de difficultés d'ordre pratique, notamment :

- l'absence d'outil de prévision et de programmation (ce qui est une des finalités d'un budget) et un suivi extrabudgétaire spécifique avec tous les risques inhérents à ce type de dispositif ;

- l'absence de comptabilité des engagements assise sur l'exécution d'un budget ;

- le rôle volontairement réduit du conseil d'administration de l'opérateur ;

- la difficulté d'identifier le rôle d'ordonnateur pour des opérations qui s'apparentent plus à des opérations de caisse.

Le responsable d'un établissement public ne saurait être l'ordonnateur secondaire d'un ordonnateur principal de l'Etat. Etat et établissement public sont en effet deux personnes morales distinctes. La question de la responsabilité personnelle sur la comptabilité des fonds concernés au sein des comptes de l'opérateur se trouve ainsi posée. Les difficultés concernent la responsabilité de l'ordonnateur principal et celle du responsable du programme, les compétences du conseil d'administration et la limitation singulière des contrôles à la charge du comptable. L'ADEME a elle-même interrogé la tutelle sur les questions posées par le dispositif des investissements d'avenir. Le MEEDDM partage ces interrogations. Dans l'attente d'une réponse des ministères de tutelle, l'Agence a pris des dispositions pour assurer le suivi des opérations aussi bien dans sa comptabilité générale que dans ses comptabilités de gestion et d'engagement et procéder à l'adaptation de son informatique de gestion.

Face aux enjeux, l'ADEME va devoir mobiliser son expertise scientifique, technique et financière, ainsi que le savoir-faire qu'elle a acquis avec la gestion du fonds « démonstrateur de recherche ».

Les questions posées par le dispositif des investissements d'avenir intéressent, au-delà de l'ADEME, tous les opérateurs qui y sont associés en tant que gestionnaires (ANR, ...). Aussi, la Cour se propose de les réexaminer dans un cadre plus large, en particulier celui de l'examen de l'exécution des lois de finances 2010.

ANNEXE 2

**RAPPORT PARTICULIER DE LA COUR DES COMPTES SUR
L'ADEME (EXERCICES 2004-2008)**



Septième Chambre

Deuxième section

59261

RAPPORT PARTICULIER

(Art. L. 135-3 et R. 133-3 du code des juridictions financières)

**AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE**

Exercices 2004-2008

Le présent rapport, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les personnes et les organismes concernés, a été délibéré par la Cour des comptes le 16 juillet 2010.

SOMMAIRE

<u>PARTIE I : MISSIONS ET RESSOURCES FINANCIERES</u>	4
<u>I. MISSIONS ET POSITIONNEMENT DE L'ADEME</u>	4
A. MISSIONS ET MODES D'INTERVENTION	4
B. VOCATION ET POSITIONNEMENT DE L'AGENCE	6
<u>II. LES RESSOURCES FINANCIERES DE L'ADEME</u>	8
A. TYPOLOGIE DES RESSOURCES	8
B. EVOLUTION DES MONTANTS	10
<u>PARTIE II : ORGANISATION ET PILOTAGE</u>	14
<u>I. L'ORGANISATION</u>	14
A. LA GOUVERNANCE	14
B. LES SERVICES DU SIEGE	14
C. L'ADEME EN REGION	15
<u>II. LE PILOTAGE DE L'AGENCE</u>	17
A. LE PILOTAGE STRATEGIQUE	17
B. LE PILOTAGE BUDGETAIRE ET FINANCIER	19
C. L'AUDIT ET LE CONTRÔLE	22
<u>PARTIE III : MODES D'INTERVENTION</u>	23
<u>I. LA CONNAISSANCE</u>	23
A. LA RECHERCHE	23
B. L'OBSERVATION	27
C. L'ÉVALUATION	28
<u>II. L'AIDE À LA RÉALISATION</u>	28
A. LES MÉCANISMES DE DISTRIBUTION DES AIDES	28
B. LES RISQUES ASSOCIÉS À LA DISTRIBUTION D'AIDES ET LEUR TRAITEMENT	33
<u>III. LES AUTRES INTERVENTIONS</u>	39
A. COMMUNICATION ET FORMATION (= CONVAINCRE ET MOBILISER)	39
B. CONSEIL ET EXPERTISE (=CONSEILLER)	39
<u>PARTIE IV : IMPACT DU « GRENELLE »</u>	41
<u>I. UN PREMIER BILAN DE L'UTILISATION DES FONDS « GRENELLE »</u>	41
A. LE FONDS DÉMONSTRATEUR DE RECHERCHE	41
B. LE FONDS CHALEUR	42
C. SITES POLLUÉS (20 M€ EN CP)	43
D. POINTS NOIRS BRUIT (30 M€ EN CP)	43
E. COMMUNICATION (33 M€ EN CP)	44
F. PLAN DÉCHETS (83 M€ EN CP)	44

<u>II.</u>	<u>CROISSANCE ET EVOLUTION DE L'ACTIVITE</u>	45
<u>A.</u>	<u>L'EXEMPLE DES AIDES</u>	45
<u>B.</u>	<u>L'EXEMPLE DES FORMATIONS</u>	46
<u>C.</u>	<u>LES RÉPONSES APPORTÉES PAR L'AGENCE</u>	46
 <u>PARTIE V : GESTION DE L'AGENCE</u>		49
<u>I.</u>	<u>LES RESSOURCES HUMAINES</u>	49
<u>A.</u>	<u>LES EFFECTIFS</u>	49
<u>B.</u>	<u>LES RÉMUNÉRATIONS</u>	51
<u>C.</u>	<u>LE MAINTIEN DU NIVEAU D'EXPERTISE</u>	52
<u>II.</u>	<u>LES MARCHÉS</u>	53
<u>A.</u>	<u>LE DOSSIER DU SIEGE</u>	53
<u>B.</u>	<u>LES ACHATS</u>	54
<u>III.</u>	<u>LES COMPTES</u>	56
<u>A.</u>	<u>ORGANISATION DE L'AGENCE COMPTABLE</u>	56
<u>B.</u>	<u>LES COMPTES DE L'ADEME</u>	56
<u>C.</u>	<u>LES PRODUITS</u>	57
<u>D.</u>	<u>LES CHARGES</u>	57
<u>IV.</u>	<u>LA STRUCTURE FINANCIERE DE L'ADEME ET SON PATRIMOINE</u>	58
<u>A.</u>	<u>LES ACTIFS</u>	58
<u>B.</u>	<u>LE PASSIF</u>	58
<u>V.</u>	<u>LE RESULTAT NET COMPTABLE ET LA SITUATION FINANCIERE</u>	59
<u>VI.</u>	<u>LA GESTION DES FONDS CONFIES À L'ADEME AU TITRE DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR</u>	59
<u>VII.</u>	<u>AVIS SUR LES COMPTES</u>	62

INTRODUCTION

En application de l'article L. 133-1 du code des juridictions financières, la Cour a mené un contrôle des comptes et de la gestion de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), portant sur la période 2004-2008. En application de l'article 135-3 du même code, ce contrôle donne lieu au présent rapport particulier.

L'intervention de la Cour répond également à une demande d'enquête de la Commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Dans ce cadre a été transmise au président de la Commission des finances du Sénat une communication dont les développements se rapprochent, pour une large part, de ceux du rapport particulier.

Pendant la période sous revue, l'Agence a joué un rôle majeur dans la préparation, la conduite et le suivi des réflexions afférentes au Grenelle Environnement. Entre 2008 et 2009, le budget d'intervention de l'ADEME en autorisations d'engagement (hors fonds démonstrateur de recherche) est passé de 340 à 670 millions d'euros (M€) ; cette progression résulte principalement des « fonds Grenelle » confiés à l'Agence (319 M€ en autorisations d'engagement), mais également pour 20 M€ des crédits du Plan de relance.

S'il porte, par définition, sur des exercices passés, le contrôle de la Cour s'est efforcé d'ouvrir la réflexion sur les perspectives de l'Agence devenue un opérateur de la « transition environnementale », ce qui constitue un défi pour son organisation et ses modes d'intervention.

Ce rapport se compose de cinq parties :

- I. Missions et ressources financières
- II. Organisation et pilotage
- III. Modes d'intervention
- IV. Impact du « Grenelle »
- V. Gestion de l'Agence

MISSIONS ET RESSOURCES FINANCIERES

MISSIONS ET POSITIONNEMENT DE L'ADEME

MISSIONS ET MODES D'INTERVENTION

L'ADEME résulte de la fusion, effective en 1993, de trois établissements publics préexistants : l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED), dont le siège était à Angers, l'Agence pour la qualité de l'air et l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME), elle-même issue de la fusion de

l'Agence pour les économies d'énergie et du Commissariat à l'énergie solaire dont le siège était à Valbonne (Alpes-Maritimes).

L'ADEME a repris les missions exercées par ces établissements (art. 1^{er}, loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'ADEME). Puis ces missions ont été progressivement confortées et élargies par le législateur. L'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement a abrogé les dispositions de la loi du 19 décembre 1990 et les a insérées, sans les modifier, dans le nouveau code, aux articles L. 131-3 à L. 131-7. A l'inverse, la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 portant loi de finances rectificative pour 2003 a transféré aux aéroports la gestion du dispositif d'indemnisation des riverains des aéroports.

La signature avec l'Etat d'un premier contrat de plan en 1995, puis du contrat de plan suivant (2000-2006) a représenté un effort pour préciser les missions de l'Agence et les objectifs que lui assigne l'Etat. Pour autant, les missions demeuraient relativement floues, et fluctuantes au gré des évolutions législatives, dans un contexte marqué par l'apparition de nouveaux opérateurs, comme dans le domaine santé-environnement avec l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) créée en 2002, ou bien encore l'Agence nationale de la recherche (ANR) créée en 2005. Lors du précédent contrôle de la Cour, l'ADEME indiquait vouloir conforter sa place d'interlocuteur naturel et de partenaire de référence du grand public, des entreprises, des collectivités territoriales et de l'Etat sur les politiques environnementales.

L'article L. 131-3 du code de l'environnement dispose, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004, que l'ADEME « *exerce des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestations de services, d'information et d'incitation dans chacun des domaines suivants : la prévention et la lutte contre la pollution de l'air ; la limitation de la production de déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation, la protection des sols et la remise en état des sites pollués ; le réaménagement et la surveillance d'une installation de stockage de déchets ultimes autorisée après le 14 juillet 1992, lorsque ces opérations sont rendues nécessaires du fait d'une défaillance ou d'une insuffisance des garanties de l'exploitant ; la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ; le développement des technologies propres et économes ; la lutte contre les nuisances sonores* ».

Cette définition n'a pas été modifiée pendant la période sous revue. En revanche, le décret n° 2009-603 du 28 mai 2009 a modifié l'article R. 131-2 du code de l'environnement pour replacer les missions de l'ADEME dans le cadre de la politique définie par le gouvernement « *notamment de lutte contre le changement climatique et d'adaptation aux conséquences de ce changement* ».

Depuis le contrat d'objectifs 2007-2010, l'activité de l'ADEME est structurée par une matrice qui croise quatre « métiers » (connaître / convaincre et mobiliser / conseiller / aider à réaliser) et quatre domaines d'intervention (déchets et sols, énergie, air et bruit, actions transversales). L'aide à la réalisation, autrement dit le versement de subventions, est l'activité de l'ADEME la mieux connue du grand public. Si elle représente 70 % de son budget, elle n'emploie que le tiers environ de ses effectifs.

VOCATION ET POSITIONNEMENT DE L'AGENCE

Un établissement polymorphe aux multiples interactions

L'ADEME expertise, participe à l'activité normative et à la normalisation, conçoit des instruments de politique publique, communique pour l'ensemble du Grenelle. A certains égards, elle constitue une extension de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) et du Commissariat général au développement durable (CGDD). Cela est manifeste dans les effectifs respectifs de l'Etat central et du siège de l'Agence.

Elle dispose d'un réseau territorial à l'échelle nationale, contracte avec les collectivités, a une liaison renforcée avec les préfets ; 46 % des effectifs de l'Agence étaient affectés en région en 2008.

L'Agence est un « opérateur de l'Etat », mais avec plusieurs missions : elle anime la recherche comme l'ANR, distribue des aides publiques comme l'Agence de services et de paiement mais avec une expertise technique à l'appui, comme les agences de l'eau ; elle est prestataire de services et de conseils aux entreprises et aux particuliers comme l'Agence nationale de l'habitat, ou encore maître d'ouvrage (pour les sites pollués orphelins) comme l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs.

L'ADEME exerce un leadership clair en matière de déchets ; elle a d'ailleurs été principalement une agence du déchet jusqu'en 2002. Dans les autres domaines de son intervention, elle opère conjointement avec d'autres entités publiques. Cette situation crée des interactions, donc des risques de redondances, de frottement, de coûts de transaction, de coordination. Le partage des tâches dans certains secteurs, comme celui de l'« observation » en cours de structuration au sein du MEEDDM, n'apparaît pas clairement.

La proximité de l'Agence avec l'administration centrale explique, pour partie, que l'ADEME se soit vu confier, par exemple, la gestion de certains « fonds Grenelle ». C'est le cas notamment de la communication sur le Grenelle (près de 80 M€ sur trois ans). C'est également le cas du plan « bruit », bien que ses contributions repartent principalement vers l'Etat, *via* des fonds de concours. Les parlementaires se trouvent ainsi privés de contrôle sur des dépenses qui auraient trouvé leur place dans le budget général, d'autant plus que le financement par l'Etat des activités de l'ADEME prend de plus en plus la forme d'affectation de recettes fiscales.

Parce que la mission de l'Agence n'apparaît pas toujours clairement, le partage des tâches dans certains secteurs reste flou. Par exemple, les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air sont subventionnées par l'ADEME pour leurs investissements, mais par les nouvelles directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) pour leur fonctionnement. De même, l'Agence peut avoir la tentation de se positionner sur des sujets émergents en rapport avec son champ d'intervention, mais dans lesquels son rôle resterait à définir. C'est particulièrement le cas de la précarité énergétique où l'ADEME peut certes alimenter les réflexions grâce à son expertise sur les économies d'énergie, mais où les leviers de l'action préventive relèvent de l'ANAH, et ceux de l'action curative des fonds de solidarité pour le logement (FSL) financés par les départements.

L'ADEME considère, pour sa part, que la diversité de ses missions et modes d'intervention n'est pas un inconvénient mais un avantage, et même une nécessité pour mener à bien les tâches qui lui ont été confiées dans le domaine de l'environnement. Quant à la concentration des fonds Grenelle entre les mains d'un opérateur, elle permet, selon le ministère, d'accélérer la réalisation de certains aspects du Grenelle.

Les tentatives de clarification de la vocation de l'ADEME

Dans la révision générale des politiques publiques, le concept d'ADEME « précurseur » a été mis en avant, mais la mesure 146 a finalement été formulée de façon à la fois plus large et plus ambiguë : « *évolution du rôle de l'ADEME comme opérateur de la transition environnementale* » (RGPP, premier rapport d'étape, décembre 2008). Le risque existait, avec cette dernière formulation, que l'Agence se transforme en gestionnaire de processus de masse (ex : financement à grande échelle des projets chaleur sur tout le territoire pour une longue période), plutôt qu'en levier du changement *via* des actions pilotes et du conseil. Au demeurant, l'ADEME n'intervient pas dans tout le champ couvert par le Grenelle : elle est ainsi absente dans le domaine de la biodiversité.

Le nouveau contrat d'objectifs 2009-2012, signé en janvier 2009 entre l'Etat et l'Agence, confirme l'évolution de l'ADEME comme un des opérateurs majeurs de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, en renforçant ses missions d'animation, d'expertise et de financement pour la recherche et l'innovation dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable (RGPP, second rapport d'étape, mai 2009).

L'ADEME présente deux particularités :

- la transversalité : l'ADEME intervenant dans plusieurs domaines, et dans le cadre, depuis 2009, de la lutte contre le changement climatique, sa plus-value doit principalement résider dans sa capacité à limiter les cloisonnements en son sein et entre acteurs publics, pour faciliter le traitement des questions transversales (ex : la ville ou la consommation durables). Il s'agit de mettre des outils à la disposition des bénéficiaires qui leur permettent d'appréhender le développement durable dans tous ses aspects grâce à l'expertise proposée par un guichet unique. De ce point de vue, la plus-value de l'ADEME tend à s'améliorer, notamment avec la réforme de son organisation en 2010. Toutefois, le concept de transversalité ne suffit pas à lui seul à caractériser l'ADEME : le Commissariat général au développement durable (CGDD) a été créé en juillet 2008, pour partie pour répondre au même besoin et, lorsque dans le cadre des investissements d'avenir des crédits ont été alloués à une action « transport et urbanisme durables », ce n'est pas à l'ADEME que la gestion du fonds d'un milliard d'euros a été confiée, mais à la Caisse des dépôts et consignations.

- l'innovation et l'anticipation : l'Etat a fait le choix de doter l'ADEME de moyens humains et financiers lui permettant de bâtir, entretenir et exploiter une expertise de haut niveau dans ses domaines d'intervention. Pour la Cour, le bon emploi de ces ressources publiques exige que l'ADEME évite de se faire gestionnaire de processus de masse sur des modes d'intervention balisés et/ou répétitifs, et qu'elle cherche au contraire à faire émerger des solutions inédites et innovantes, pour en assurer la diffusion. La capacité de l'ADEME à capitaliser sur ces expériences et à externaliser

a contrario ses tâches chronophages constitue un critère essentiel de son évaluation. Des progrès restent à faire en la matière.

LES RESSOURCES FINANCIERES DE L'ADEME

TYPOLOGIE DES RESSOURCES

L'ADEME dispose de quatre types de ressources pour conduire ses actions : des subventions versées par le budget général, des taxes affectées, des recettes attribuées par des tiers (Union européenne dans le cadre du FEDER, ANR etc.) et, plus marginalement, des ressources propres. Toutefois, la part de l'Etat dans ce financement reste prépondérante, et ses choix dans l'arbitrage entre taxes et subventions traduisent une grande volatilité. Le point d'arrivée 2010 est un financement majoritaire de l'ADEME par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), avec plusieurs composantes, et des subventions de l'Etat plus faibles que par le passé.

Les ressources budgétaires : subventions du budget général et taxes affectées

- de 1991 à 1998, un financement mixte : l'Agence a été financée par des dotations budgétaires et par le produit de cinq taxes fiscales et parafiscales qu'elle collectait. Ce mode de financement présente l'avantage de permettre des projections de recettes, et la maîtrise du produit.

- de 1999 à 2005, un financement purement budgétaire : en 1999, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) s'est substituée aux cinq taxes antérieures, sans alimenter pour autant le budget de l'Agence, qui s'est alors vu affecter des dotations budgétaires provenant des trois ministères de tutelle (écologie, énergie, recherche). En 2005, l'ADEME est préfigurateur de la mise en place de la LOLF. Les crédits, sous forme de subventions pour charge de service public, sont ventilés entre quatre programmes LOLF : 181 *écologie*, 189 *recherche dans le domaine de l'écologie et des risques*, 134 *énergie et matières premières*, 188 *recherche dans le domaine de l'énergie*.

- en 2006, un appoint de recettes fiscales : une part du financement provient de l'affectation du produit de la taxe sur les véhicules les plus polluants (dite taxe « carte grise », 6,1 M€ en AE et en CP) et du produit de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN: 183,05 M€ en AE et 186,68 M€ en CP), soit pour cet exercice un total de 189,2 M€ en AE et 192,8 M€ en CP.

- en 2007, un appoint supplémentaire de recettes fiscales : le produit de la nouvelle taxe sur la consommation du charbon, de la houille et des lignites (dite « taxe charbon ») vient s'ajouter à ceux de la taxe « carte grise » et de TICGN. Les produits de ces taxes deviennent majoritaires, pour un total de 237,6 M€ en AE et 241,4 M€ en CP. Ce mode de financement présente des difficultés dans les deux cas : les recettes ne sont pas perçues par l'ADEME qui, de ce fait, éprouve des incertitudes en matière de prévision de recettes.

- en 2008, une forfaitisation des taxes affectées : compte tenu de la complexité administrative induite par la gestion de plusieurs taxes, le financement sur taxes, stabilisé à 242 M€, est entièrement porté sur les recettes de TGAP bien que celle-ci, en

tant que fiscalité écologique, n'ait théoriquement pas à couvrir des besoins pérennes. Ce financement prend la forme d'un montant forfaitaire inscrit en LFI (article 266 *sexies* du code des douanes). La LFI 2008 prévoyait, pour stabiliser et sécuriser le financement de l'ADEME, le remplacement des quatre taxes de 2007 par une fraction (fixe) de la TGAP. Par suite d'une erreur, la TICGN versée pendant le 1^{er} trimestre 2008 s'est substituée aux crédits budgétaires qui n'ont pas été versés.

- en 2009, un nouvel appoint de taxes affectées : les modalités de financement des actions engagées dans le cadre du Grenelle Environnement passent par un renforcement et une extension des différentes composantes de la TGAP. Dans la continuité des modes de financement mis en place à partir de 2005, la part de TGAP attribuée à l'ADEME en LFI est augmentée de 121 M€ sur la dotation forfaitaire qui passe à 363 M€ et est majorée par le produit des nouvelles TGAP mises en place sur les installations d'incinération des ordures ménagères et sur les installations produisant des poussières. Le montant cumulé de ces deux nouvelles composantes pour 2009 était estimé à 65 M€. L'ADEME reçoit, en outre, des subventions pour charges de service public au titre de trois programmes du budget général : 174 *énergie et après-mines* (pas d'affectation dans la notification, mais sert à couvrir le fonctionnement courant), 181 *prévention des risques* (la notification ventile entre fonctionnement et intervention), 190 *recherche dans le domaine de l'énergie, de la pollution et des risques* (la notification ventile entre fonctionnement et intervention).

Il est apparu logique de financer les actions de l'Agence pour le Grenelle de l'environnement à partir de la TGAP (principe du pollueur-payeur). Ce mode de financement vertueux permet, selon la direction du budget, d'assurer une meilleure visibilité du financement des actions en faveur de l'environnement qui s'inscrivent souvent dans le cadre d'objectifs de moyen terme.

Recettes affectées par des tiers

Ces recettes répondent aux critères suivants : une convention fixe les obligations réciproques entre l'ADEME et le bailleur de fonds, l'Agence produit un relevé de dépenses effectuées dans le cadre de l'opération, les sommes éventuellement non employées doivent être reversées au bailleur de fonds. Cette catégorie recouvre en particulier le FEDER, les crédits ANR et le fonds démonstrateur de recherche mis en place en juillet 2008.

- fonds démonstrateur de recherche : 375 M€ AE et 214 M€ CP sur 2009-2012 ; l'ADEME y contribue elle-même à hauteur de 75 M€. Le fonds repose sur des appels à manifestation d'intérêt (AMI) auprès des industriels.

- programmes de l'ANR : de 2005 à 2009, l'ANR a confié à l'ADEME, en tant qu'unité support, la gestion de crédits qu'elle mobilisait sur des thématiques entrant dans les missions de l'Agence. Aucune nouvelle délégation n'est prévue pour 2010, mais la coordination et la gestion des programmes engagés restent assurées par l'ADEME.

La comptabilisation de ces fonds est sans impact sur le résultat, mais elle gonfle le bas de bilan : à la signature, le montant de la recette attendue est inscrit en produit à recevoir (compte 4684) et en charge à payer (compte 4682). Les dépenses effectuées par l'établissement diminuent les charges à payer et donnent lieu à la constatation d'un

produit équivalent au compte de résultat. Il y a équilibre par principe à long terme. Les produits à recevoir par exercice sont supérieurs aux charges à payer et sont versés antérieurement aux paiements effectifs réalisés par l'ADEME. Ils ont permis, durant la période sous revue, d'alimenter la trésorerie de l'établissement dans des proportions importantes.

- plan véhicules propres et économes (VPE) : une dotation de 40 M€ a été versée en 2005 – constatée en produit d'exploitation au moment du versement et inscrite en réserve spéciale au bilan – avec des CP mobilisés au fur et à mesure de l'avancement des programmes engagés. Les moyens attribués à l'Agence, dans le cadre des actions de recherche qu'elle pilote, ont été renforcés en 2004 et 2005 par le versement d'une dotation de 40 M€ (en AE et en CP), versée sur les fonds du compte d'affectation spéciale financé par le produit des privatisations. Cette dotation est dédiée au programme « véhicules propres et économes » annoncé en 2003 par le Premier ministre, dont la mise en œuvre a été confiée à l'ADEME. Les fonds ont été entièrement engagés en AE et donneront lieu à des dépenses jusqu'en 2010 au moins. Dans cette attente, les CP non utilisés sont mis en réserve par l'Agence : ils sont mobilisés au rythme de l'avancement des programmes engagés.

Ressources propres

Il s'agit de montants très limités (3,48 M€ en 2008, soit moins de 1 % des produits d'exploitation) qui abondent surtout le budget de fonctionnement. La souplesse de gestion liée au statut d'EPIC, particulièrement pour percevoir et gérer des recettes selon des modalités plus souples qu'un EPA, justifie, selon l'ADEME, le maintien de sa qualité d'EPIC conférée par la loi. Le niveau de ressources propres extrêmement faible conduit toutefois à douter de la pertinence de la qualification légale en EPIC de l'Agence.

EVOLUTION DES MONTANTS

La crise de CP du début des années 2000

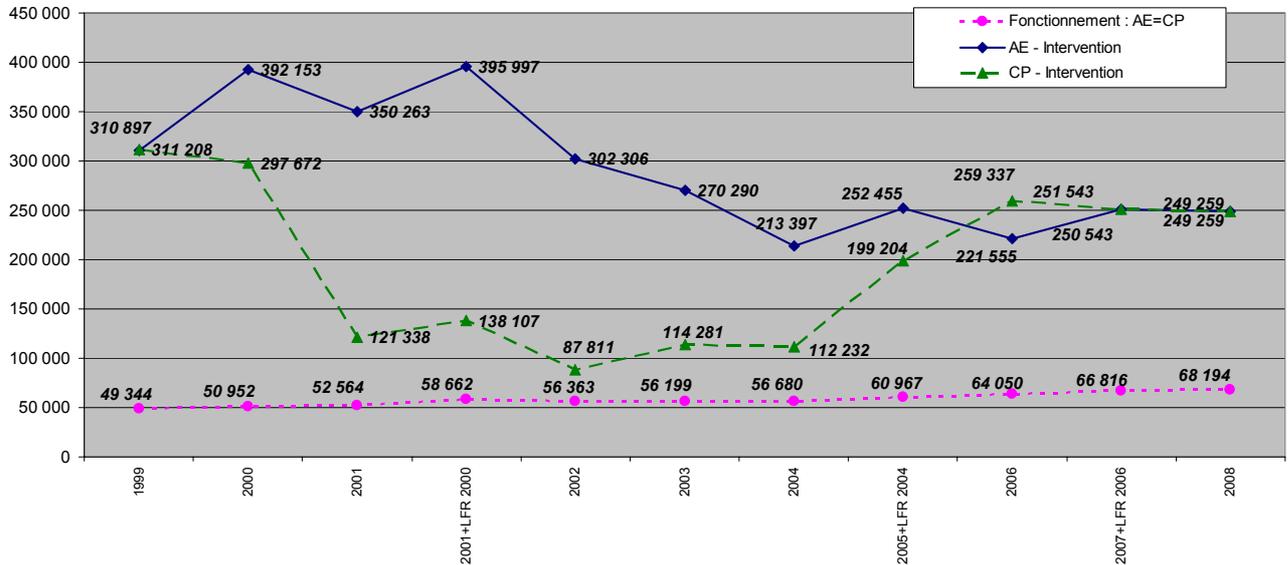
A la faveur d'un financement par taxes affectées, l'ADEME avait accumulé jusqu'en 1998 des excédents d'AP et surtout de CP. Leur résorption s'est opérée dans le cadre du passage à un financement exclusivement budgétaire. Il appartenait à l'Etat de moduler ses dotations d'AP et de CP pour tenir compte de cette situation, mais la transition a été manifestement mal négociée. Les dotations ont été durablement inférieures aux besoins, comme le reflète le tableau suivant¹⁰.

A compter de 2003, commence une réduction significative du niveau d'autorisation d'engagement et des crédits de paiement. Le principe de l'équilibre entre les AE et les CP est mis en place par les tutelles mais, compte tenu des engagements antérieurs, le niveau des dotations ne permet alors pas de couvrir la totalité des besoins de mandatement.

¹⁰ Source : ADEME.

ADEME - Evolution des dotations budgétaires depuis 1999 (en k€)

Tous programmes (compris taxes)



L'objectif de tarir les excédents de CP dont disposait l'ADEME a été atteint fin 2003. Néanmoins le niveau de CP inscrits en LFI est demeuré très faible : 71 M€ en 2004, puis 32 M€ en 2005. Pour aider l'Agence à honorer ses paiements, le ministère de l'écologie a alors mis en place, en complément des dotations budgétaires, un fonds de concours de 135 M€ en crédits de paiement, abondé par un prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau. La Cour a déjà eu l'occasion de critiquer ce procédé, qui a déstabilisé la gestion de plusieurs agences et détourné du secteur de l'eau des recettes dont la collecte repose pourtant sur le principe dit de « l'eau paye l'eau ».

En 2004, les moyens disponibles pour engager de nouveaux projets ont été inférieurs de 50 % à ce qu'ils avaient été en moyenne sur la période 2000-2002, obligeant l'Agence à reporter sur 2005 le financement de certaines opérations, et à en annuler d'autres. En 2005, l'Agence a peiné à honorer ses engagements vis-à-vis des organismes publics et des entreprises privées jugées financièrement les moins fragiles. Cette situation s'est poursuivie et une note sur la situation budgétaire de l'ADEME du 20 juin 2007 relève encore que « le décalage entre les besoins et les dotations effectives en crédits de paiement impose à l'ADEME de retarder le règlement de certaines échéances contractuelles devenue exigibles, parfois sur près d'une année. Pour éviter de pénaliser ses créanciers les plus fragiles, comme les PME, l'agence a mis en place un système de priorités de paiement ».

Cette situation concernait le budget d'intervention, mais aussi le budget de fonctionnement, resté en déséquilibre structurel pendant plusieurs exercices, faute de consolidation budgétaire en loi de finances des emplois supplémentaires attribués en 2001 au titre du MEDD pour mettre en œuvre les politiques de lutte contre le changement climatique (100 postes au titre de la LFR 2000 et 20 au titre de la LFI 2001) : sur les 120 emplois attribués, seule une faible part a pu être financée par une

progression des dotations budgétaires et le défaut de couverture a, un temps, représenté 105 postes.

L'impact sur le pilotage de l'Agence a été majeur : gel de postes, réduction des charges de fonctionnement, objectif de doublement entre 2003 et 2010 des ressources externes (par exemple, celles générées par la formation), pour atteindre 10 % du budget de fonctionnement. Ce n'est qu'à partir de 2007 que l'ADEME a retrouvé une situation budgétaire mieux équilibrée grâce à l'apport du financement par taxes affectées : fin 2007, il n'existait plus d'échéances de paiement certifiées et non mandatées par manque de crédits. Cette quasi-crise financière n'en a pas moins fortement marqué les esprits.

La soutenabilité budgétaire de l'établissement public

Dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, la tutelle a prévu un programme d'interventions qui dote l'Agence de 1,7 Md€ d'AE et de 862 M€ de CP supplémentaires pour la période 2009-2011. Mais l'établissement n'a pas été consulté au cours de l'élaboration de ce plan, de sorte que celui-ci n'a pas été bâti à partir des clés de consommation de CP utilisées dans sa modélisation financière. A la lecture de cette programmation prévisionnelle, l'ADEME apparaît n'avoir de visibilité que jusqu'en 2011, puisque l'article L. 131-5-1 du code de l'environnement ne détermine que pour les années 2009-2011¹¹ la quote-part du produit de la TGAP qui lui est affectée. Le rythme des engagements prévu pour 2009-2011 renvoie au-delà de 2011 la consommation de près de la moitié des CP.

L'annexe financière du contrat d'objectifs 2009-2012 n'a fait l'objet d'aucune validation interministérielle. La direction du budget n'a pas visé le plan de financement précité ; elle a précisé à la Cour n'avoir pu approuver une telle programmation qui nécessitait d'être mise en cohérence avec la contrainte budgétaire globale de l'Etat. Cette nécessaire mise en cohérence explique, selon elle, les réserves exprimées lors du vote de l'EPRD 2010 par l'administrateur représentant le ministre du budget, qui a fait savoir que les AE devraient être révisées par décision modificative après les arbitrages budgétaires pour la période 2011-2013.

L'ADEME a indiqué à la Cour que les discussions et arbitrages en cours sur le PLF triennal 2011-2013 ont conduit à revoir la trajectoire des engagements dans une logique de soutenabilité au regard des ressources, en étroite concertation avec les tutelles et notamment la direction du budget. Selon l'Agence, cet ajustement ne remet pas en cause les engagements du Grenelle (avec un niveau d'AE sur cinq ans de 2,3 Md€ comparé au 1,7 Md€ initialement programmés) et, au contraire, les pérennise au-delà de 2011 et jusqu'en 2013. Par ailleurs, le budget de base de l'Agence sera légèrement diminué avec un niveau d'intervention qui devrait être revu sur la période 2011-2013 à hauteur de 195 M€ (à comparer aux 225 M€ de l'exercice 2010).

Le MEEDDM a confirmé à la Cour que le nouveau budget triennal 2011-2013, dont le schéma global a été présenté au Parlement début juillet, prévoit une nouvelle programmation des interventions de l'ADEME dans le cadre du Grenelle, qui est cohérente avec celle de ses financements budgétaires (subventions pour charges de

¹¹ Outre les nouvelles TGAP « poussières » et « incinération », une quote-part du produit total de la TGAP, à concurrence de 363 M€ en 2009, 445 M€ en 2010 et 441 M€ en 2011.

service public et affectation de taxes) et dont le rythme des engagements budgétaires a été revu pour garantir la soutenabilité budgétaire de l'Agence.

Ainsi, il apparaît, à la date de rédaction de ce rapport, que le projet de loi de finances pour 2011 et le projet de loi de programmation pour les finances publiques qui seront prochainement soumis à l'approbation du Conseil des ministres puis transmis au Parlement permettront de garantir la soutenabilité financière de l'ADEME. Le PLF 2011 devrait comporter en effet un article déterminant la quote-part de TGAP affectée à l'ADEME jusqu'en 2013. Le budget triennal prévoirait, en outre, les subventions à l'Agence pour la période 2011-2013. Le volume de ces recettes de l'établissement public a été calculé, selon la direction du budget, afin de financer les besoins de l'ADEME évalués sur la base des clés d'AE/CP de l'établissement et en cohérence avec les AE du Grenelle arbitrées par le Premier ministre dans la procédure budgétaire pour la période 2011-2013. Les AE figurant dans l'EPRD de l'établissement pour 2010 devraient être ajustées par une prochaine décision modificative au budget de l'établissement afin d'être mises en cohérence avec les arbitrages du budget triennal 2011-2013.

3. Une nouvelle augmentation des moyens de l'Agence via le Grand emprunt

La loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 (LFR 2010) détermine le montant global des investissements d'avenir financés par le Grand emprunt et leur ventilation. L'ADEME y est mentionnée :

- pour 1,6 Md€ (1,35 Md€ sur les énergies renouvelables et décarbonées, 250 M€ sur le secteur de l'économie circulaire), au titre des démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte, sous forme de subventions (un tiers) et d'avances remboursables (deux tiers).

- pour 1 Md€, au titre du développement des véhicules du futur, sous forme de financement de programmes de R & D et d'industrialisation – y compris pour des secteurs dans lesquels l'ADEME ne dispose d'aucun historique comme le développement de la recherche en matière de construction ferroviaire et de construction navale.

- pour 250 M€, au titre du soutien à la recherche en matière de réseaux électriques intelligents, « *smart grids* ».

Les formes de l'intervention publique et de sa gouvernance dans ce cadre ont été définies, notamment avec la publication au Journal Officiel du 8 août 2010 de deux conventions conclues entre l'Etat et l'Agence (sur la gestion des crédits confiés à l'ADEME au titre des investissements d'avenir, v. *infra* Partie V).

L'annexe du PLFR indique que l'Agence, dont les moyens se trouveront accrus de 2,85 Mds€, recourra à des avances remboursables, voire à des prises de participation. Ses expériences passées sur ces sujets devraient l'inciter, en toute hypothèse, à faire preuve de la plus grande rigueur dans le suivi des conventions (v. *infra* Partie III, § II).

La répartition des crédits du Grand emprunt montre que la vocation de l'ADEME n'est toujours pas claire, puisque certains sujets, sur lesquels son expérience

aurait pu justifier qu'elle intervienne, ont été dévolus à d'autres entités : c'est le cas, on l'a vu plus haut, pour la ville et le transport durables.

ORGANISATION ET PILOTAGE

Des ajustements ont été opérés au cours de la période récente, en particulier sous l'effet du décret n° 2009-603 du 28 mai 2009 qui modifie l'organisation et le fonctionnement de l'ADEME. Le changement d'échelle qui résulte pour l'Agence de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et des programmes d'investissements d'avenir peut difficilement s'imaginer à structures constantes. Pour ces derniers, une organisation spécifique va être mise en place, reposant sur la création d'une « direction des investissements d'avenir » (DIA).

L'ORGANISATION

LA GOUVERNANCE

Le conseil d'administration de l'ADEME comporte 26 membres (art. R. 131-4 du code). La période sous revue a été marquée par la modification de la représentation de l'Etat, dans le sens d'un renforcement de la présence du MEEDDM. Le représentant du ministre de la santé quitte le conseil, remplacé par un second représentant du ministre chargé de l'environnement. Le délégué interministériel au développement durable est membre de droit du nouveau conseil, le secrétaire général du ministère est désigné commissaire du Gouvernement (art. R. 131-11 du code) en remplacement du directeur général de la prévention des risques, dans un souci de transversalité. Dans son précédent rapport, la Cour regrettait que « *les tutelles ne contribuent pas à faire prévaloir une approche transversale entre les différentes missions de l'agence, ce dont celle-ci a pourtant bien besoin* ». Sur ce point, un progrès est noté.

L'article R. 131-6 du code de l'environnement confère au président du conseil d'administration, nommé par décret et choisi parmi ses membres, de très larges fonctions exécutives. Le décret du 28 mai 2009 a prévu la possibilité pour le président de déléguer une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs directeurs généraux délégués. Cette possibilité a été utilisée pour la désignation récente d'un directeur général délégué, investi d'un rôle de synthèse, qui renforce l'équipe de direction.

LES SERVICES DU SIEGE

Dans l'organigramme en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, les services étaient regroupés autour de quatre directions exécutives. Au 1^{er} janvier 2010, l'organisation est désormais structurée autour de quatre grands pôles (stratégie, recherche et international ; programmes ; territoires ; soutien) et d'une fonction (communication). Le secrétariat général intervient en appui de l'ensemble des directions. Un des enjeux de cette réforme consiste à mettre en œuvre la transversalité entre les différents pôles. Si chacun des pôles se voit assigner des responsabilités distinctes, il est néanmoins appelé, dans ses domaines de compétence, à intervenir sur l'ensemble du champ des activités et des

domaines de l'agence. Chacun des pôles ne peut donc conduire les missions qui lui sont confiées sans s'appuyer sur les autres. Cette transversalité se traduit notamment dans l'organisation proposée par la création de lieux de synthèse et de coordination sur des thématiques qui touchent à l'ensemble des domaines d'actions (service climat, service agriculture et forêts, service organisations et formes urbaines) ou le renforcement des capacités d'échanges et de circulation de l'information entre le pôle « territoires » et les autres directions avec notamment le service de l'animation régionale, des réseaux et des outils. Il est prévu que la capacité à mettre en œuvre cette transversalité entre directions et services constitue un critère de l'évaluation de l'encadrement supérieur.

Héritage des trois agences qui lui préexistaient, le siège de l'ADEME est éclaté entre Paris, Angers et Valbonne et, jusqu'en 2009, le siège d'Angers était lui-même dispersé entre quatre sites. Cette situation est un facteur de surcoûts, de lourdeur, voire de dysfonctionnements d'autant qu'à l'exception de deux directions (la direction financière à Angers et la direction exécutive de l'action territoriale à Paris), toutes les autres sont réparties sur deux ou sur les trois implantations du siège. L'Agence s'accommode d'une partie des conséquences pratiques de cette dispersion grâce à l'utilisation intensive de la visioconférence, mais elle doit supporter les coûts fixes des trois sites. Cette dispersion demeure un facteur de cloisonnement entre les équipes. Si l'ADEME fait valoir que s'engager plus loin conduirait à un risque de déperdition d'expertise dans la période actuelle très tendue, il est regrettable que le Schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qu'elle a remis à sa tutelle et à France Domaine en juillet 2010 ne prévoit pas de réduire le nombre de « sites centraux », expression figurant dans la plaquette de présentation de l'Agence en 2010.

L'ADEME EN REGION

L'ADEME dispose de 22 directions régionales en métropole et 4 outre-mer, dont les effectifs oscillaient en 2009 entre une dizaine et une trentaine d'agents, représentant 46 % de l'effectif total. Dans son précédent rapport, la Cour constatait des écarts d'activité entre les « délégations régionales » et posait la question du maintien des plus petites délégations. L'Agence fait valoir leur ancrage sur le terrain et leur proximité avec les différents acteurs locaux. Le CGEDD a préconisé en 2009 la création de directions interrégionales, sur des périmètres plus vastes, pour faciliter les synergies entre experts techniques de l'ADEME par effet de masse critique, en renforçant des équipes locales très morcelées. Lors de la réorganisation interne de l'Agence intervenue le 1^{er} janvier 2010, l'ADEME a préféré la création de trois directions de l'action régionale (DAR zones « Nord et Est », « Ouest » et « Sud-Outre-mer ») à l'échelon central, chacune ayant la responsabilité hiérarchique de 8 à 10 directeurs régionaux. Sur les sujets demandant une expertise ne pouvant être répartie dans les 26 régions, la constitution de pôles de compétences interrégionaux demeure une option d'organisation.

Sous la responsabilité du directeur exécutif « action territoriale », chaque directeur régional est chargé de mettre en œuvre la politique de l'Agence aux niveaux local, départemental et régional. Les sujets prioritaires déclinés en région sont suivis par la direction exécutive centrale au moyen d'un tableau de bord dynamique. Quel que soit le projet concerné (« agenda 21 », charte de territoire ou plan climat), l'ADEME peut accompagner les collectivités territoriales sur les volets de ces projets locaux traitant de l'environnement, de l'énergie et du climat. Dans ce cadre, l'Agence propose notamment aux collectivités la mise en œuvre d'un contrat d'objectif territorial (COT). En Nord-

Pas-de-Calais, l'Etat, l'ADEME et la région ont créé au début des années 2000 un GIP développement durable, appelé Centre ressources du développement durable (CERDD), dont la fonction est de diffuser les opérations exemplaires auprès des différents secteurs et maîtres d'ouvrage.

Jusqu'en 2008, 90 % des aides versées localement par l'ADEME s'inscrivaient dans le cadre de contractualisations avec les collectivités locales, principalement les régions dans le cadre des contrats de plan Etat-Région (CPER), et plus marginalement les départements (déchets et cofinancement des Espaces Info Energie). L'Agence y voit à juste titre un moyen de coordonner l'action publique dans le domaine du développement durable et de mobiliser à cette fin davantage de moyens. Le contrat d'objectifs 2009-2012 comporte sur ce point un indicateur « effet de levier des aides contractualisées avec les régions et les départements » dont la cible est d'être supérieur ou égal à un sur la durée du contrat – en d'autres termes, l'ADEME cherche à faire en sorte que ses partenaires contribuent au moins à hauteur de ce qu'elle apporte elle-même. En 2009, l'effet de levier était de 1,3 pour les régions.

Cette contractualisation apparaît comme une bonne pratique, sous deux réserves. D'une part, chaque région présente des spécificités, tant dans les modes de gestion que dans les stratégies poursuivies ; il en résulte des différences sensibles dans les modes d'action et les résultats qui supposent de la part du siège une présence vigilante pour éviter de trop grandes distorsions, sans pour autant rigidifier ou standardiser le système à l'excès. Le nouvel organigramme répond mieux que le précédent à cette préoccupation, avec le renforcement de la direction exécutive « action territoriale ». D'autre part, les fonds Grenelle ne font l'objet d'aucune contractualisation. L'ADEME finance seule les grands projets structurants du fonds chaleur ou du fonds déchets. Nombre de régions s'interrogent sur leur positionnement et leur contribution dans ce nouveau contexte.

L'ADEME, établissement public de l'Etat, a longtemps eu la réputation de fonctionner de façon très autonome vis-à-vis des services déconcentrés voire, par l'investissement des directions régionales dans les CPER, d'être plus proche des conseils régionaux que de l'Etat. Le décret du 28 mai 2009 a introduit sur ce point des modifications importantes. La principale concerne les préfets, qui sont désormais « *les délégués régionaux de l'ADEME pour ce qui est de son action dans la région* » (art. R. 131-16, code). Il s'agit de l'application à l'ADEME d'une mesure RGPP qui concerne certes d'autres établissements mais dont aucun ne dispose de services régionaux.

Ce nouveau rôle du préfet, sans incidence sur le fonctionnement financier de l'Agence en région, se traduit essentiellement par trois dispositions : la présidence des commissions régionales des aides (CRA) par le préfet de région, avec une suppléance exercée par le directeur régional de l'Agence ; la présidence d'un comité régional d'orientation (CRO), dont la composition est élargie aux présidents du conseil régional et des conseils généraux ; la co-signature des conventions de programme passées avec les collectivités territoriales de taille significative. Pour tenir compte du nouveau rôle confié au préfet de région et afin de clarifier les termes utilisés, les « délégations régionales » sont devenues des « directions régionales » et les délégués des directeurs régionaux, sans que cela modifie ni leurs missions actuelles, ni leurs attributions. En 2009, le président de l'Agence a adressé deux courriers aux préfets de région pour

expliciter le cadre de leurs nouvelles missions, clarifier leurs rôles et proposer des modalités de collaboration entre délégués et directeurs régionaux.

Après une phase d'apprentissage, directeurs régionaux de l'ADEME et DREAL apprennent à fonctionner de façon complémentaire. Ainsi en Nord-Pas-de-Calais, à l'initiative du préfet de région, des fiches « qui fait quoi » ont été validées en mars 2010 pour préciser les relations DREAL/direction régionale ADEME sur onze thèmes d'action en matière de développement durable. Après plus d'un an de mise en œuvre, des comités régionaux d'orientation (CRO) restent à formaliser comme en Languedoc-Roussillon où seule la commission régionale des aides a fait l'objet d'un arrêté préfectoral du 24 septembre 2009.

Pour résoudre des difficultés ponctuelles d'articulation entre l'Etat et l'ADEME, la solution institutionnelle a donc été préférée au pragmatisme des consignes qui auraient pu être données en ce sens aux délégations régionales de l'Agence. Or cette solution repose sur une notion inédite de « délégué régional » d'un établissement public qui introduit de la confusion et peut être facteur de tension lorsqu'elle est mal comprise. Dans une des trois directions visitées par les rapporteurs, le préfet s'est fondé sur ces nouvelles dispositions pour revendiquer un contrôle plus étroit sur l'activité de l'Agence et s'est heurté au directeur régional comme à la direction nationale. Cette situation de conflit tend à montrer que le décret rend sans doute plus fluides les relations là où elles étaient déjà bonnes, mais qu'il échoue pour l'instant à le faire là où elles sont plus délicates.

LE PILOTAGE DE L'AGENCE

LE PILOTAGE STRATÉGIQUE

Les tentatives de clarification des attentes de l'Etat et de l'articulation des acteurs

La période sous revue se caractérise par les tentatives de clarification des attentes de l'Etat et de l'articulation des acteurs. L'ADEME est engagée dans une démarche de contrats d'objectifs avec l'Etat, mais qui ne comporte pas de volet sur les moyens, à tout le moins pas de volet financier qui soit accepté et signé par la direction du budget, ce qui contribue à l'instabilité budgétaire qui affecte l'établissement.

Le contrat 2007-2010, signé fin 2006, a structuré l'action de l'Agence en quatre activités et quatre domaines. Il explicitait la nécessité de renforcer ses activités d'expertise / recherche de l'optimisation de ses soutiens financiers. Il est rapidement devenu caduc, sous l'effet du Grenelle de l'environnement, de la RGPP dans sa préconisation première de développer le rôle de précurseur de l'Agence et de modifier les dispositions réglementaires la concernant. Il a donc fait l'objet d'un ajustement volontairement bref. Le contrat 2009-2012 retient « 25 indicateurs clés de suivi », complété par « 37 indicateurs de dialogue de gestion » pour les besoins du pilotage de l'établissement. Il met en œuvre un dispositif de *reporting* applicable à l'ensemble des opérateurs : un rapport annuel de performance (de fait, un bilan annuel du contrat d'objectifs), présenté avec les comptes financiers et le rapport de gestion au vote du conseil d'administration (équivalent du RAP pour le budget général).

Le décret du 28 mai 2009 prévoit que le contrat d'objectifs (COB) peut être décliné par une convention de gestion avec chacun des ministères de tutelle. Une telle convention a été signée avec le MEEDDM, mais pas avec le ministère chargé de la recherche. Cette convention ne se confond pas avec le contrat d'objectifs : ce dernier définit les objectifs fixés par l'Etat – tous ministères de tutelle confondus - et en annexe les moyens destinés à permettre leur réalisation. La convention est destinée à mieux articuler au jour le jour les interventions des services de l'agence et celles du MEEDDM, à préciser les modalités d'exercice de la tutelle au niveau central comme au niveau déconcentré à un moment où les structures du ministère étaient en recomposition.

L'ADEME est sous la tutelle du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR). Cet établissement ne relève cependant que très partiellement de la mission interministérielle Recherche et Enseignement supérieur (MIRE) et ne bénéficie d'aucune subvention pour charge de service public émanant du MESR, ce qui explique qu'il n'y ait pas de convention de gestion globale entre le MESR et l'ADEME. Le ministère participe au financement du fonds démonstrateur dans le cadre d'une convention particulière avec l'ADEME. Ce fonds fait l'objet d'un budget spécifique et d'une comptabilité séparée de celle de l'Agence.

C'est souligner l'importance du rôle de chef de file qui incombe de ce fait au MEEDDM en matière de pilotage stratégique. Afin de mieux maîtriser la dépense publique, des règles nouvelles de gouvernance vont s'appliquer aux opérateurs de l'Etat. Ces règles reposent sur une tutelle unique, un meilleur pilotage stratégique et l'adoption de règles de gestion communes et des engagements de la part de l'Etat comme des opérateurs. Tel est l'objet de la circulaire du Premier ministre n° 5454/SG du 26 mars 2010. Le MEEDDM entend réaffirmer sa position de tutelle sur le sujet du pilotage de l'innovation, notamment à l'occasion de la préparation du prochain contrat d'objectifs (à partir de l'été 2011) et dans le cadre du suivi des « investissements d'avenir ».

L'empilement des démarches de performance

L'activité de l'ADEME est retracée et suivie à travers 67 indicateurs : 25 au titre du contrat d'objectifs 2009-2012, dont trois sont également repris dans le cadre de la RGPP et un dans le RAP de mission budgétaire de rattachement, 37 complémentaires au titre du contrôle de gestion, dont trois sont repris dans le RAP, et 5 de l'ancien COB ont été conservés pour être repris dans le RAP. Sur ces 67 indicateurs, la moitié environ sont identifiés comme de véritables indicateurs de performance, mesurant l'efficacité socio-économique, l'efficience ou la qualité du service qu'elle rend (ex : nombre annuel de tep renouvelables aidées dans le cadre du fonds chaleur, effet de levier public/privé des aides à la recherche). L'autre moitié représente des indicateurs d'activité ou de moyens (ex : nombre annuel d'aides à la décision, montant total annuel des aides à la concrétisation de projets). Dans son dialogue de gestion, l'ADEME imagine mal réduire le nombre de ses indicateurs.

Les indicateurs figurant dans les RAP ont pour objet de rendre compte de l'exécution des programmes et de l'action de leurs responsables devant le Parlement, et non de l'activité des opérateurs qui concourent aux programmes correspondants. A cet

égard, force est de constater que les indicateurs retracés dans les RAP¹² ne sont ni révélateurs des enjeux de son activité, ni en rapport avec la part déterminante de l'Etat dans son financement. Par comparaison, l'activité et les résultats des agences de l'eau, placées sous la tutelle du même ministère et qui versent également des subventions à des maîtres d'ouvrage, font l'objet d'une annexe « jaune » du PLF sensiblement plus détaillée, qui inclut les résultats consolidés des COB de chacune d'elle. Les RAP fournissent certes des bilans plus littéraux de son activité, mais sans atteindre le degré de détail du rapport de performance examiné par le conseil d'administration, ou du bilan du COB transmis chaque année au MEEDDM.

Une amélioration de l'information sur la performance de l'opérateur est souhaitable. L'activité de l'Agence est décrite dans la fiche opérateur de l'établissement actuellement annexée au programme 181. L'ADEME est disposée à faire évoluer le contenu de ce document, en lien avec le responsable du programme concerné. Le rapport annuel de performance fait l'objet d'une synthèse annuelle conformément à la convention de gestion MEEDDM-ADEME du 20 janvier 2009 ; cette synthèse pourrait constituer la base d'une nouvelle rédaction de la fiche opérateur figurant au RAP et annexée au programme 181.

En outre, l'ensemble de la démarche de performance de l'ADEME peut, selon la Cour, encore progresser. Chaque unité de gestion produit chaque année un projet de service qui cadre son activité, mais sans lien chiffré avec le COB. Les indicateurs ne servent pas non plus explicitement de référence dans l'évaluation de l'encadrement, ni *a fortiori* dans la rémunération (v. *infra*).

LE PILOTAGE BUDGÉTAIRE ET FINANCIER

Une utilisation limitée des souplesses de la nouvelle gestion publique

Les budgets des opérateurs peuvent être depuis 2007 présentés et votés par le conseil d'administration en quatre enveloppes fongibles en gestion (personnel, fonctionnement, intervention le cas échéant et investissement). L'unité de spécialité des crédits n'est plus le compte à deux chiffres mais l'enveloppe. C'est également à ce niveau que s'apprécie le caractère limitatif des crédits. Seuls les mouvements entre enveloppes doivent faire l'objet d'une décision modificative. L'ADEME applique la nouvelle présentation budgétaire et a la possibilité d'user de la fongibilité. En réalité, elle continue de recourir aussi à l'ancienne présentation en fonctionnement / interventions, qui correspond à la période antérieure à 2006 où l'Agence était financée sur les dotations du titre IV pour ses crédits de fonctionnement et sur les subventions du titre VI pour ses crédits d'intervention.

¹² Il s'agit principalement des indicateurs suivants : sur le programme n° 181 « prévention des risques » : coût moyen de réhabilitation des décharges subventionnées par l'ADEME ; sur le programme n° 174 « énergie et après-mines » : efficacité du fonds chaleur renouvelable de l'ADEME (en euros par tep économisée, filière par filière) ; sur le programme n° 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durable » : effet d'entraînement des crédits incitatifs. L'ADEME alimente par ailleurs d'autres indicateurs LOLF, sans qu'ils reflètent sa performance propre (ex. : taux de recyclage des déchets d'emballage ménager).

Cette pratique renvoie à deux stratégies différentes : sur le fonctionnement, une volonté de maîtrise (l'Agence suit chaque année un indicateur de coût moyen - budget de fonctionnement d'un ETPT de l'établissement - pour éviter qu'une dérive ne s'installe) ; sur les interventions, un objectif de maximisation de l'emploi des crédits.

Elle n'opère pas de mouvements entre les deux budgets sans en référer au conseil d'administration, même si cela ne relève pas formellement d'une décision modificative de l'EPRD. Plus encore, chacune de ces deux enveloppes est aussi ventilée par grands domaines d'intervention, pour constituer des sous-enveloppes.

L'Agence n'applique pas de fongibilité du fonctionnement vers l'intervention et s'interdit d'en faire de l'intervention vers le fonctionnement.

S'agissant du fléchage des ressources, une note de la direction du budget du 10 octobre 2007 soulignait que *« la gestion de dispositifs d'intervention multiples par un opérateur tel que l'ADEME, recevant des financements de diverses sources, ne trouve sa pleine légitimité que dans la mesure où l'établissement conserve une certaine flexibilité dans l'utilisation de ses ressources. L'ADEME doit donc rester libre d'affecter les ressources financières dont elle dispose à la couverture de ses engagements en fonction des besoins identifiés »*.

En région, l'Agence a cherché à concilier la logique de responsabilisation et celle de sécurité budgétaire. Les directions régionales ne disposent à leur niveau d'aucune possibilité de fongibilité entre ces deux enveloppes dont l'exécution est d'ailleurs retracée dans deux systèmes d'information différents ; c'est un choix de sécurisation. Pour la re-ventilation entre domaines d'intervention, le directeur régional doit demander l'autorisation du siège avec une validation en comité de direction. La pratique renvoie aussi à un manque de responsabilisation dans la déclinaison de la démarche de performance : les directions régionales sont pilotées budgétairement par la DEAT qui contrôle les transferts à l'intérieur des budgets d'intervention, même si une grande flexibilité est possible. La DEAT veille au respect de certaines consignes internes ou provenant des tutelles (sanctuarisation des budgets de certains domaines, séparation des budgets liés à certains fonds Grenelle etc.).

Le suivi de la capacité de l'ADEME à consommer ses crédits

Dans la circulaire sur les budgets des opérateurs, il est prévu un compte de résultat et un tableau de financement prévisionnels. Si l'ADEME fournit une présentation de ce type dans son EPRD, le pilotage budgétaire reste ce qu'il était avant la LOLF.

Chaque EPRD est présenté en AE et CP. Les AE constituent un budget de programme, les CP les crédits budgétaires à proprement parler. Les AE sont consommées par des engagements comptables (EC), qui correspondent à l'ancienne notion de réservation de crédits, lorsqu'un projet est retenu, avant son passage en comitologie. S'engage alors la période de finalisation du dossier jusqu'à la signature définitive du contrat (marché, convention d'aide etc.) qui constitue l'engagement juridique (EJ). Les CP sont consommés par les mandatement pris en charge par l'agent comptable, y compris les opérations de fin d'exercice de type « charges à payer », c'est-à-dire des EJ pour lesquels le service est fait mais la facture pas encore reçue.

Le système d'information financière de l'établissement est suffisamment robuste pour permettre l'édition mensuelle de tableaux de bord pour chaque unité de gestion, et en agrégation pour les besoins du pilotage budgétaire.

Les indicateurs clés sont les taux de consommation des EC et des EJ. Le taux de consommation des EC est proche de 100 % en fin d'année, ce qui ne reflète pas nécessairement une performance de l'établissement. Le taux de consommation des EJ, en revanche, dépend du nombre de dossiers présentés à la comitologie et juridiquement formalisés par une convention ou une décision unilatérale. Il permet d'apprécier la capacité de l'ADEME à porter des projets à maturité.

De ce point de vue, sa performance peut être améliorée. Chaque année, l'EPRD de l'exercice est abondé en DM 1 par des reports d'engagements comptables massifs représentant jusqu'au quart du budget d'intervention.

L'Agence déclare suivre avec attention la consommation des reports d'engagements comptables ou « REC » en début d'exercice (qui découlent mécaniquement de l'écart entre engagement comptable et engagement juridique). Selon le MEEDDM, il ne s'agit pas d'incapacité de la part de l'Agence mais du décalage naturel entre la décision de contracter avec des tiers et le déroulement toujours long des projets d'investissement de recherche ou de prototype.

Les modes de prise en compte de la pluri-annualité

Il n'y a pas de budgétisation pluriannuelle sur laquelle le conseil d'administration ait à se prononcer, contrairement aux agences de l'eau, établissement ayant une fonction proche (la distribution d'aides publiques) dans le même secteur ministériel. Il s'agit d'un facteur de faiblesse car un horizon annuel est inadapté. La différence tient fondamentalement à l'incertitude qui s'attache au financement. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas de pilotage pluriannuel : à la demande de la direction du budget et du contrôleur financier, a été mis en place un outil de *reporting* des consommations de CP sur la période 2010-2013.

Les opérateurs, dont certaines opérations d'investissement ou d'intervention revêtent un caractère pluriannuel, doivent également faire voter par le conseil d'administration une annexe comportant trois tableaux : le coût total et les modalités de financement des opérations pluriannuelles (qui fait apparaître le montant des AE inscrites au budget de l'Etat) ; le suivi des AE ouvertes dans le budget de l'Etat et l'échéancier des CP associés ; la programmation des engagements juridiques et l'échéancier des paiements associés.

L'outil de modélisation a été approuvé par le CGEFI et la direction du budget pour le contrôle de la soutenabilité des AE proposées par l'ADEME à son conseil d'administration. Il est utilisé en interne depuis 2009 avec la mise en place du Grenelle et une budgétisation en AE bien supérieure aux CP mis à disposition l'an passé ; il était convenu en fin d'année dernière de l'enrichir et de l'utiliser comme base de contrôle par le CGEFI de la soutenabilité des hypothèses de programmation.

Le seul élément réellement tangible dans la programmation est la fixation des montants de TGAP qui lui seront affectés jusqu'en 2011, dont l'Agence peut déduire une chronique de CP.

L'enjeu clé, dans le cadre de la construction du budget triennal, est de proportionner les AE inscrites en regard des CP actuels, principalement issus de taxes. L'Agence a donc conçu un simple modèle sous *Excel*, permettant, à partir de clés de consommation de CP, de calculer ce qu'elle peut se permettre de consommer en AE. S'agissant de la prise en compte des abandons d'opérations, l'Agence connaît le taux de perte en ligne et en tient compte dans la détermination de l'enveloppe d'AE disponibles pour l'exercice.

Si l'ADEME ne dispose pas formellement d'une budgétisation pluriannuelle de ses engagements, les lois de programmation triennale des finances publiques lui ont permis, depuis l'exercice 2009, de sécuriser la programmation pluriannuelle et de lever les incertitudes sur le financement de l'Agence au-delà des exercices en cours.

L'AUDIT ET LE CONTRÔLE

Le tableau de suivi des recommandations de la Cour donne l'exemple d'une bonne pratique de l'audit interne de l'ADEME. Le dossier DIAGADEME illustre les suites données par l'établissement au précédent contrôle de la Cour qui portait sur les exercices 1996 à 2003. Le rapport avait en effet relevé le déficit d'évaluation, d'exploitation et de suivi du dispositif d'aide à la décision. L'Agence a donc mis en chantier un outil informatique de suivi des prestataires qui réalisent les études d'aide à la décision et de capitalisation de ces études.

Le contrôle financier s'est structuré à la fin de la période sous revue avec l'arrêté du 31 mai 2010 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat sur l'Agence. Plusieurs articles du texte renvoient à des modalités d'application. Un protocole annexe, signé le 1^{er} juillet 2010 par l'Agence et le contrôleur général économique et financier, a eu pour objet d'en préciser le contenu.

Par ailleurs, le diagnostic qualité gestion d'un dossier (DQGD) a pour objet de vérifier l'efficacité et la maîtrise de la gestion des dossiers de l'Agence dans les unités de gestion déconcentrées et non déconcentrées, de renforcer la cohérence de ses actions et le partage de bonnes pratiques, et de contribuer ainsi à dynamiser l'animation et le travail en réseau dans les domaines administratif, budgétaire et juridique. Le dispositif est animé par le secrétariat général en collaboration avec les directeurs et en particulier avec la direction de l'action régionale (DAR) pour les directions régionales. Le contrôle est réalisé par une équipe de deux personnes, l'une issue d'une unité de gestion et l'autre des services du secrétariat général ou de la DAR avec le soutien d'un membre de l'inspection générale. Cette dernière apporte son soutien à ce diagnostic et veille à sa cohérence avec les principes des contrôles de conformité de l'Agence. Les actions correctives feront l'objet d'une vérification par le coordinateur national. La Cour prend acte qu'il est envisagé d'effectuer 5 à 6 diagnostics d'unité de gestion par an, y compris des unités de gestion non déconcentrées en direction régionale et dans les services centraux.

MODES D'INTERVENTION

LA CONNAISSANCE

Les crédits d'intervention consacrés en 2009 à l'activité « connaître » s'élèvent à 223 M€ hors programmes ANR. L'activité a mobilisé 191 ETPT, soit un quart des moyens financiers et humains de l'établissement. L'activité comprend trois volets d'intervention : « recherche et innovation », l'« observation » et les « études » (prospective, évaluation, analyse). La sous-activité « recherche » représente 83 % des financements de l'activité « connaître » en 2009.

LA RECHERCHE

La mission et le positionnement de l'Agence

Le statut de l'ADEME lui donne une grande latitude en matière de R&D. Depuis le précédent rapport de la Cour, l'établissement semble avoir progressé dans la définition des priorités stratégiques de recherche. Le document d'orientation de la recherche 2007-2012 présenté au conseil d'administration a explicité les enjeux des activités de recherche de l'Agence, le contenu de 10 programmes jugés prioritaires et leurs moyens estimatifs.

Le système d'aide R&D adopté fin 2007 définit les quatre étapes de la recherche que l'Agence finance et les problématiques dans lesquelles doivent s'inscrire les recherches. Mais il n'établit pas de critères d'octroi de l'aide et s'appuie, pour préciser son champ d'intervention, sur les 10 fiches des programmes prioritaires. Les critères de sélection des projets sont identifiés au sein de chacun des programmes et figurent dans les appels à projet ou appels à manifestation d'intérêt. Cette organisation induit un spectre des recherches possibles particulièrement vaste ce qui a justifié, dès l'origine, un besoin d'évaluation.

Le contrat d'objectifs couvrant la période 2009-2012 centre quant à lui les activités de R&D sur la mise en œuvre du fonds démonstrateur, sans renoncer aux orientations antérieures.

La gouvernance de la recherche à l'ADEME mérite d'être améliorée. Chaque dispositif de financement de la recherche (les aides à la recherche hors fonds démonstrateur, les aides du fonds démonstrateur, les aides sur crédits ANR, les bourses de doctorants, prochainement les investissements d'avenir) dispose d'instances de pilotage et de décision propres. Dans une telle architecture, seuls les membres du conseil scientifique peuvent disposer d'une vision et d'expertise d'ensemble sur les différentes activités menées en matière de recherche. Or, le conseil scientifique de l'ADEME n'apparaît pas jouer pleinement son rôle, ainsi que le notait la mission d'inspection menée par le CGEDD en 2007-2008.

La lecture des comptes-rendus postérieurs à cette inspection ne permet pas de conclure à une évolution des pratiques, même si l'Agence souligne la qualité des échanges et des apports du conseil scientifique à la conduite de la politique de la recherche. En outre, contrairement aux dispositions du code de l'environnement et à la recommandation du CGEDD, n'ont pas été soumis au conseil scientifique de « *rapports annuels sur les recherches achevées, les programmes en cours et l'état des connaissances scientifiques et techniques* », ni le rapport d'activité de l'établissement. Enfin, l'Agence n'a plus de conseil scientifique en exercice depuis septembre 2009, ce qui est particulièrement pénalisant dans une période où les activités de recherche de l'établissement sont au cœur des nouveaux dispositifs Grenelle et Grand emprunt.

L'ADEME fait valoir que les échanges entre les experts scientifiques et l'Agence ne se limitent pas aux réunions du conseil scientifique et se poursuivent malgré l'absence de ce dernier depuis septembre 2009. Le MEEDDM, de son côté, a reconnu l'intérêt de disposer d'un « reporting » à travers la rédaction d'un rapport annuel sur les activités de recherche de l'Agence, ainsi que l'importance d'installer rapidement un nouveau conseil scientifique « avec un rôle réel d'expertise et de conseil sur la cohérence de la politique de recherche de l'Agence ». La Cour considère que l'existence d'un rapport annuel des activités de recherche serait de nature à rendre plus lisibles les activités de l'Agence en la matière et de s'assurer qu'il n'y a pas de redondance avec les travaux des autres agences.

En effet, son positionnement en termes de domaines d'intervention, de types de recherche, de publics ciblés présente des risques de chevauchement avec d'autres acteurs. En termes de domaines, l'exemple des transports montre les difficultés à définir le périmètre d'intervention de l'établissement sur certaines questions. En termes de champ de recherche, la question se pose de l'articulation avec l'ANR. L'Agence indique qu'une concertation étroite a été réalisée avec cette dernière et que l'élaboration de sa stratégie de recherche a pris en compte le positionnement de celle-ci, davantage orientée sur la recherche fondamentale en amont de l'intervention de l'ADEME. La sélection des projets par l'ANR se fait dans une logique d'excellence reposant sur la qualité scientifique des projets alors que l'ADEME privilégie les perspectives de débouchés industriels. Mais ce partage n'est pas toujours aussi facile à réaliser dans les faits. A ce jour, la coordination passe essentiellement par la présence dans les groupes d'experts des feuilles de route animées par l'ADEME de représentants de l'ANR, et vice-versa, par la participation de l'ADEME aux comités de programme énergie et environnement de l'ANR. Bien qu'intéressante, cette organisation ne garantit pas l'absence de superposition des actions de l'ANR et de l'ADEME d'autant que cette dernière estime nécessaire de développer des travaux de recherche exploratoire.

En termes de publics, l'articulation entre OSEO et l'ADEME ne permet pas non plus de garantir l'absence de redondance. L'Agence indique qu'OSEO ne disposant pas de programmation de ses activités de recherche, elle est sollicitée au coup par coup pour apporter une expertise technique sur un dossier entrant dans son champ de compétence, le plus souvent au niveau des directions régionales. Depuis 2009, pour faire suite aux recommandations du comité stratégique sur les éco-industries piloté conjointement par les ministères chargés du développement durable et de l'industrie, un appel à projet de R&D sur les écotecnologies est lancé conjointement par la DGCIS, OSEO et l'ADEME et coordonné avec celui de l'ANR sur le même thème.

Ainsi, la coordination de ces acteurs du financement de la recherche semble être assurée par des dispositifs ponctuels (présence dans des groupes de travail, appel

d'offres au cas par cas) sans garantie, en amont et de manière permanente, d'une cohérence d'ensemble. Ce manque de coordination des acteurs de la programmation de la recherche dans le domaine de l'environnement a d'ailleurs été souligné dans le cadre des travaux de la Stratégie nationale de recherche et d'innovation 2009 (SNRI).

Le ministère de la recherche (DGRI) estime que la création des alliances *Allenvi* et *Ancre* va favoriser et renforcer les partenariats et les synergies entre les acteurs de la recherche en liaison avec les feuilles de route stratégiques élaborés sous la responsabilité de l'ADEME, ainsi qu'avec les programmes de l'ANR. Les alliances seront force de proposition pour que soit définie une programmation à soumettre aux deux agences de financement, l'ANR et l'ADEME, sans redondance. La Cour en prend acte pour l'avenir.

Par ailleurs, l'Agence s'insère dans un environnement institutionnel de la recherche en forte évolution. Or, s'agissant de l'échelon régional et du niveau européen, l'ADEME estime devoir préciser et optimiser son action. Il est, en effet, difficile de mesurer l'importance de l'investissement réalisé auprès de ces deux types d'acteur et d'en dégager les retombées.

Il semble donc nécessaire que la gouvernance de la recherche soit revue, à l'occasion de l'installation du nouveau conseil scientifique, en conférant à ce dernier un vrai rôle de conseil et d'expertise sur la cohérence de la politique de recherche dans son ensemble et en améliorant son information par la rédaction d'un rapport annuel sur les activités de recherche ; cela contribuerait également à s'assurer que le positionnement de l'ADEME dans les domaines et les champs de la recherche qu'elle couvre soit correctement articulé avec les autres financeurs et leurs publics respectifs.

Les moyens

Les engagements juridiques de la sous-activité « recherche et innovation » ont été multipliés par 4,5 entre 2004 et 2009 sous l'effet du fonds démonstrateur pour la recherche (5,2 si on prend en compte les crédits ANR). Ils s'élèvent à 215 M€ en 2009 (dont fonds démonstrateur 116,2 M€ et ANR 31,5 M€) contre 41 M€ en 2004. Entre 2008 et 2009, le budget est passé de 87 à 215 M€.

L'ADEME ne possède pas de moyens pour exécuter en propre la recherche. En outre, la direction exécutive « stratégie, recherche, international » (DESRI), comprenant 71 agents au printemps 2010, s'appuie largement sur les effectifs des autres directions de l'établissement pour conduire ses activités. *A contrario*, certains de ses personnels contribuent à temps partiel à d'autres activités.

Les effectifs dédiés à cette activité de recherche dans son ensemble sont quasiment constants entre 2008 et 2009 contre une multiplication des crédits par 2,5, ce qui tend à prouver que l'ADEME a su améliorer son organisation pour absorber l'activité fonds démonstrateur. Néanmoins, le retard pris sur certains dossiers (les chantiers d'évaluation, la réflexion stratégique en matière d'observation notamment) laisse à penser que la volonté d'afficher un fort taux d'engagement a primé sur la poursuite de certains travaux pourtant importants.

Dans la perspective des investissements d'avenir, l'ADEME a sollicité le recrutement de 25 ETP supplémentaires dont 12 destinés à la direction exécutive « stratégie, recherche, international ». S'il apparaît difficile de remplir cette nouvelle mission sans ajuster les effectifs de l'établissement en la matière, l'Agence devra toutefois rechercher également les pistes internes de redéploiement.

Les actions menées

Elles se situent à deux niveaux :

- l'animation de la recherche : la pratique des feuilles de routes stratégiques constitue une réelle avancée en termes de lisibilité et de traduction concrète de l'activité d'animation de la communauté scientifique. Mais les autres activités du volet animation mériteraient de faire l'objet d'un cadre plus clair. Il conviendrait que soient précisés le contenu des activités d'animation de la recherche (notamment au plan international et européen), leurs objectifs et les moyens qui leur sont alloués, que la DESRI s'assure du bon dimensionnement de ses équipes (notamment sur les actions internationales), et envisage la possibilité de redéploiement.

- le financement de la recherche : le montant des aides allouées en 2009 (cf. les différents dispositifs précités) représente 180 M€ pour un coût total d'opérations de 472 M€.

Concernant la rédaction des thèses, la Cour constate une diminution des travaux financés de 20 % depuis 2004, de 32% depuis 2002. Corrélativement, la part des thèses cofinancées progresse de 10 points entre les périodes 1997/2003 (74 %) et 2004/2009 (84 %). Malgré ce souci d'une meilleure sélectivité des bourses, le nombre de thèses soutenues dans le délai de 3 ans a faiblement progressé. L'ADEME indique que le constat portant sur les délais de soutenance ne pourra être dressé que dans les prochaines années, s'agissant du pourcentage de soutenances au-delà de 5 ans.

En termes de domaines, les aides sont largement orientées sur les questions relatives à l'énergie. Le dispositif du fonds démonstrateur conduit à ce que l'énergie conserve en 2009 une place financièrement prédominante : 82 % des engagements juridiques pour 42 % du nombre des contrats. L'ADEME indique que, conformément aux conclusions du Grenelle, elle renforcera les budgets consacrés à la recherche et développement sur les déchets et sur les sites et sols pollués, en mettant l'accent sur l'évaluation des impacts sanitaires et environnementaux, la caractérisation des pollutions et sur les sols. Elle accentuera également les actions de recherche en matière de bruit ou bien encore, dans le cadre des investissements d'avenir, en matière d'« économie circulaire » (cf. convention Etat-ADEME, publiée au J.O. du 8 août 2010). Par ailleurs, près de la moitié des bourses attribuées en 2009 concerne l'énergie, suivie des éco-technologies, de l'impact sur l'air, de l'impact déchet et de la socio-économie.

Le COB 2009-2012 comporte cinq indicateurs qui concernent la recherche (dont quatre pour le fonds démonstrateur). Quatre ont atteint leur cible en 2009. L'indicateur non atteint concerne l'effet de levier public/privé des aides à la recherche dont la cible est d'au moins deux, et dont le résultat en 2009 est de 1,78 hors fonds démonstrateur (contre 0,97 en 2008) et 1,66 pour le fonds démonstrateur. Le bilan 2009 est satisfaisant au regard des objectifs du COB et révèle une forte mobilisation des équipes de l'ADEME. Cette forte mobilisation s'est faite dans un contexte très centralisé de l'activité recherche dont seulement 3,5 % des crédits sont contractualisés au plan territorial en 2009. Le groupe transversal « recherche en région » récemment créé devra donc veiller à ce que cette centralisation de la gestion des crédits ne soit pas en contradiction avec l'ambition de l'ADEME de promouvoir l'éco-innovation à destination des PME et d'appuyer les initiatives régionales.

L'OBSERVATION

Le COB 2009-2012 exprime la nécessité de « *construire et partager des dispositifs d'information fiables, notamment sur l'évolution des filières* » pour faciliter la prise de décision et la mesure des impacts des décisions prises. Cette activité est ancienne à l'ADEME. La cartographie des observatoires établie par l'Agence recense 10 observatoires gérés en direct par elle ou en projet et 10 en délégation ou en partenariat. La montée en puissance des politiques « climat-énergie », filières déchets, pollution de l'air, et les réflexions du Grenelle induisent un fort besoin d'informations et sont à l'origine de nouveaux projets d'observatoires. Cette activité fait l'objet d'un suivi analytique depuis le COB 2007. En trois ans, les crédits consommés sont passés de 8,8 M€ (2007) à 14,7 M€ (2009) soit +67 %. Cette activité a donc des moyens financiers relativement modestes à l'échelle du budget de l'Agence, mais en valeur absolue et en tendance elle est significative.

L'ADEME avait amorcé en 2008 une réflexion stratégique et une programmation 2008-2010 de l'activité « observation ». Cette démarche n'a pas été poursuivie faute de disponibilité. En découle un recensement non achevé et non stabilisé. En conséquence, la sous-activité « observation » est organisée de manière assez disparate selon les secteurs. En ce qui concerne les déchets et la surveillance de la qualité de l'air, des systèmes d'information intégrés ont été mis en place par l'Agence, respectivement SINOE et SIQA. La même philosophie préside au développement d'un système d'information sur les énergies renouvelables. Au contraire, dans le domaine de l'énergie, l'Agence recense à ce jour 14 outils différents, dont 9 sur les questions d'efficacité énergétique. Le rôle de l'ADEME est très variable selon les dispositifs sans qu'une logique d'ensemble apparaisse (maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre déléguée, animation d'observatoires régionaux...). A ce titre, l'articulation entre l'outil national et les outils régionaux reste perfectible même dans le cas de SINOE puisque certains observatoires régionaux des déchets demeurent. Le domaine des transports offre un autre exemple de multiplication des observatoires régionaux.

Le CGDD qui devrait jouer un rôle de coordination ne semble pas avoir à ce jour rempli cette fonction. Or, selon la convention de gestion, il définit, réalise ou coordonne les actions nationales d'observation, et il crée en tant que de besoin des observatoires thématiques régionaux réunissant tous les acteurs publics concernés.

L'ADEME indique qu'un groupe de projet transversal a été lancé en 2010 chargé de proposer d'ici la fin de l'année des orientations stratégiques ainsi que des modalités de suivi et de « *reporting* » de cette activité.

Il importe de transformer cette collection d'outils en un système d'observation organisé, constitué de sous-ensembles complémentaires, cohérents et communiquant entre eux. L'exercice en cours devra permettre de préciser la définition et le périmètre des outils d'observation retenus, les pans de cette activité justifiant une intervention directe de l'ADEME, les moyens à y consacrer et les pistes d'externalisation.

La Cour prend acte que dans le cadre des futurs schémas régionaux climat-air-énergie, des actions sont engagées pour renforcer les activités d'observation régionale de façon à répondre aux nouveaux enjeux, ou bien encore que l'établissement de partenariats avec l'ADEME et ses directions régionales sera recherché par le ministère sur les thématiques de l'air et des déchets, tant pour l'accès à l'information que pour la valorisation des données.

L'ÉVALUATION

L'évaluation du système d'aide à la décision (2003) a montré que l'effet d'aubaine était réduit pour les aides à la décision. Ainsi « *pour plus d'un bénéficiaire sur deux, l'étude [d'aide à la décision] n'aurait pas été mise en place si elle n'avait pas été subventionnée par l'ADEME. Ainsi, dans plus de la moitié des cas, la mise en place de l'étude a été déclenchée par la subvention. Pour les pré-diagnostic, la subvention a enclenché la mise en œuvre de l'étude dans plus de 2/3 des cas* » L'évaluation souligne par ailleurs que la réalisation d'études a un effet d'entraînement important pour le passage à l'acte et la réalisation d'investissement de performance environnementale et énergétique. Ainsi « *près de 2/3 des études d'aide à la décision donnent lieu à un passage à l'acte total ou partiel* ». L'évaluation estime aussi qu'au-delà de l'octroi de subventions pour la mise en place d'études, les bénéficiaires attendent que « *l'ADEME mette à profit sa vision transversale et son impartialité pour les conseiller dans les différentes étapes du dispositif : depuis le choix du bureau d'étude jusqu'à la mise en œuvre des recommandations* ». Le risque d'effet d'aubaine entre l'aide à la décision et le passage à l'acte peut donc être limité par la très forte implication de l'ADEME auprès du bénéficiaire.

L'évaluation sur les déterminants d'achat de chauffe-eau solaires individuels (CESI) a constaté que les principales conditions d'acquisition pour acquérir un tel équipement étaient d'ordre économique (bénéficiaire de subventions plus élevées, trouver des prix plus abordables). La segmentation de la population a permis de montrer que seuls les "convaincus de l'écologie" (3 % de la population interrogée) étaient peu sensibles à l'aide financière à l'acquisition de CESI et auraient de toute façon fait l'acquisition. L'effet d'aubaine apparaît donc très limité.

L'AIDE À LA RÉALISATION

L'article L. 131-6 du code de l'environnement dispose que « *l'agence peut attribuer des subventions et consentir des avances remboursables* ». L'article R. 131-3 III précise : « *elle peut attribuer des subventions et consentir des avances remboursables aux personnes publiques et privées ainsi que prendre des participations financières se rapportant à son objet* ».

LES MÉCANISMES DE DISTRIBUTION DES AIDES

Les subventions

L'article R.131-9-II 2° du code de l'environnement dispose : « *Le conseil d'administration [de l'ADEME] fixe [également] les modalités et critères d'attribution des concours financiers de l'agence pour chaque type d'opération.* ». Les modalités et critères d'attribution sont donc inscrits dans des systèmes d'aides, soumis au conseil d'administration sous forme de délibérations. A ce jour, quatorze sont en vigueur. Des règles de portée générale ont présidé à leur conception.

Les listes de projets financés montrent qu'à l'exception de quelques grands équipements (unités d'incinération d'ordures ménagères, réseaux de chaleur etc.), dont la part va d'ailleurs aller croissant avec les fonds Grenelle, l'ADEME finance en région une multitude de petits projets portant sur un grand nombre de thématiques pour

lesquelles les besoins sont virtuellement infinis (des HLM en haute qualité environnementale, des plans de déplacement d'entreprises, des achats de véhicules électriques, des analyses d'éclairage public etc.), sans que l'ADEME paraisse particulièrement proactive (exemple du plan de déplacements d'entreprise « PDE » : l'Agence ne se donne pas d'objectif chiffré *ex ante*, ne cible pas les entreprises pour lesquelles un PDE pourrait avoir un effet d'entraînement plus fort que pour d'autres, ou situées dans une zone où le plan a plus de sens qu'ailleurs). Ce financement n'a de sens que si ces petites opérations créent des précédents et visent un effet de contagion. Pour que cet objectif soit atteint, il faudrait que l'ADEME soit capable de faire remonter ce qui est réellement innovant pour le faire connaître à d'autres et/ou pour le transformer en outil méthodologique, de généraliser ce qui a fait ses preuves à petite échelle en faisant financer et relayer par d'autres.

Dans les faits, cependant, l'Agence ne paraît pas avoir encore suffisamment consolidé cette partie de son activité qui consiste à diffuser les opérations exemplaires, des bonnes pratiques ou, plus encore, des modes de fonctionnement ou de coopération qui ont localement fait leur preuve. Le suivi des opérations pilotes et de relais des actions de l'ADEME est un sujet pour la direction exécutive Action territoriale qui doit percevoir l'effet de levier des actions que l'Agence finance, dans la région d'abord, et au niveau national ensuite. A cet égard, il faut changer des comportements à grande échelle : en quoi le financement en région de quelques dizaines de PDE, de véhicules électriques, de changements de process industriels qui nuisent moins à l'air peut-il avoir un effet macroéconomique ? L'engouement récent pour les politiques environnementales a permis une démultiplication de projets de plus grande envergure que par le passé. L'introduction de critères vise à améliorer le ciblage et la sélection des opérations soutenues, et leur efficacité.

Il y a lieu de remettre de l'ordre dans la terminologie, de clarifier les concepts et d'améliorer l'exploitation de ce qui est financé par l'ADEME à partir d'une typologie plus claire, en explicitant les suites possibles et en structurant les enseignements à en tirer.

Les immobilisations financières

Historiquement, outre les subventions, l'ADEME accordait des avances remboursables et, depuis le début des années 80, proposait des mécanismes de garantie contre le risque géologique. Elle a diversifié ses modes de soutien au début des années 2000, en cherchant à faciliter l'accès des entreprises, et en particulier des PME, au crédit bancaire ou aux fonds d'investissement, pour réussir l'intégration des politiques environnementales dans leurs décisions d'investissement. Les résultats de ces tentatives de diversification des modes d'intervention sont décevants. Dans le cadre du Grand emprunt, une partie des concours de l'ADEME prendront la forme d'avances remboursables et de prises de participations. L'Agence devra tirer les enseignements de ses expériences passées.

Les avances remboursables

L'ADEME, et avant elle les agences fusionnées pour la créer, ont accordé des avances remboursables qui se voulaient une modalité de financement proche d'une notion de participation aux risques. Ces aides n'étaient remboursables qu'en cas de succès des technologies ou dispositifs soutenus. La période sous revue a été marquée

par un apurement massif de ces opérations, par leur transformation en subventions, faute de pouvoir espérer un retour de la part des bénéficiaires.

Sur le fond, l'impact financier est à double lecture. Le taux de retour serait plutôt plus élevé que ceux d'autres établissements qui pratiquent aussi des avances remboursables – 45 ou 58 % selon l'indicateur retenu. Mais, si une partie des transformations d'avances en subventions ont une explication classique (ex : échec technique, procédure collective), certaines traduisent une faiblesse de l'ADEME soit dans la rédaction des conventions (ex : interprétation divergente des clauses de délai), soit dans le suivi des dossiers (ex : déchéance quadriennale).

Fonds géothermie

Créé en 1982, ce fonds est le plus ancien des instruments financiers auxquels l'ADEME est partie, prenant la suite de l'AFME. Il devait s'éteindre en 2013, avec la fin de la garantie offerte au dernier projet validé en 1988. Le renchérissement des énergies fossiles a redonné de la pertinence au dispositif. En 2006, il a été réaménagé avec la création d'un fonds pour les opérations nouvelles dit « fonds de garantie géothermie » prévoyant la réintroduction d'une garantie de court terme, la possibilité d'une participation financière des régions et un ajustement des cotisations de court terme aux risques encourus. L'ADEME a apporté à ce nouveau fonds 2 M€ fin 2006 et 1,08 M€ en 2007, qui s'ajoutent à la dotation historique de 8 M€ du fonds long terme historique.

A la clôture 2008, la valeur brute de la participation de l'ADEME dans les fonds géothermie s'élevait à 11,08 M€, mais sa valeur nette à seulement 2,12 M€. Le coût des sinistres est en effet très élevé et, bien que le fonds soit financé pratiquement à parts égales par l'Agence, les cotisants et les produits financiers, le total des ressources (22,5 M€ en 2006) suffit à peine à couvrir les dépenses induites par les sinistres (20,7 M€ en 2006). L'ADEME intervient donc à fonds perdus dans la garantie de la géothermie. Le fonds créé en 2006 a de nouveau été abondé en 2009 à hauteur de 6,46 M€ pour couvrir les besoins d'ici 2015, pour tenir compte de l'augmentation du nombre d'opérations induite par le fonds chaleur et par la hausse de certains coûts (extension de la géothermie dans des régions mal connues, augmentation du coût unitaire des forages etc.). L'accompagnement de la géothermie devrait coûter à l'ADEME près de 9 M€ entre 2007 et 2015 au titre de la garantie, sans préjudice des subventions qu'elle accorde par ailleurs aux mêmes maîtres d'ouvrage. L'abondement décidé en 2009 a eu pour effet de modifier l'équilibre de financement du fonds et la répartition par tiers entre l'ADEME, les produits financiers et les cotisants.

Le Fonds d'Investissements de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (FIDEME)

Créé en 2000 mais opérationnel depuis 2003, le FIDEME est un fonds d'investissement qui associe capitaux publics et privés, destiné à promouvoir et à faciliter le financement de projets dans les secteurs de la maîtrise de l'énergie et la valorisation des déchets, en France métropolitaine et dans les DOM-TOM. Il est géré par une filiale de la Caisse des dépôts. Il intervient en quasi-capital par la souscription à des obligations émises par des sociétés développant des projets éligibles au fonds. Les projets financés doivent utiliser des technologies connues et éprouvées, et non des

innovations technologiques, dans les secteurs des énergies renouvelables, du recyclage et de la valorisation des déchets et des équipementiers desdits secteurs, qui sont des PME au sens communautaire du terme.

Par construction, pour attirer des financeurs additionnels, le dispositif est particulièrement favorable aux investisseurs : ils sortent du fonds avant l'ADEME, leurs apports sont rémunérés (alors que l'Agence n'est rémunérée par un boni de liquidation qu'après le remboursement des fonds privés) et ils ne couvrent d'éventuels sinistres qu'au-delà de la capacité d'absorption de l'ADEME (en cas de sinistre, l'Agence n'est remboursée qu'après les autres créanciers). Le fonds disposait initialement de 45 M€, dont 15 M€ apportés par l'ADEME. Fin 2008, il détenait 22 participations, sans défaut jusqu'alors.

Sur le plan opérationnel, le fonds n'a pratiquement financé que des projets dans l'éolien, alors que les prévisions initiales prévoyaient une participation plus diversifiée : 80 % dans les énergies renouvelables, 10 % dans le recyclage et la valorisation des déchets et 10 % pour les équipementiers. La consultation de l'ADEME était une étape du processus de sélection des investissements, mais elle ne pouvait imposer ses choix à la société gestionnaire. Elle a donc échoué à diversifier l'emploi du fonds, ce qui paraît regrettable puisqu'elle en est le bonificateur. Sur le plan financier, l'opération est coûteuse pour l'ADEME, car à la clôture 2008, sa participation de 15 M€ faisait l'objet d'une provision pour dépréciation de 8,25 M€. Les dernières estimations du montant pouvant revenir à l'Agence à la clôture du fonds étaient de 6,6 M€, auxquels il convient d'ajouter la plus-value réalisée en 2008 sur une cession de bons de souscription d'actions, soit 3,5 M€. L'ADEME récupérerait ainsi 66 % de l'investissement initial, ce qui serait certes plus favorable que son estimation initiale de 50 %, mais paraît décevant si l'on considère que ses fonds ont eu pour objet de financer des entreprises d'un secteur en forte croissance.

L'ADEME a refusé en 2006 un projet d'augmentation du capital de 30 M€, qui n'aurait été souscrite que par des investisseurs privés, diluant par là même sa participation. Elle a considéré que la maturité industrielle et financière du secteur ne justifiait plus, compte tenu des tarifs publics de rachat de l'électricité éolienne, un soutien public complémentaire.

Le FIDEME a joué un rôle important dans le développement de la filière éolienne, mais pour l'ADEME, l'opération n'est pas pleinement satisfaisante : le fonctionnement du fonds s'est révélé particulièrement lourd, l'Agence n'a pu y faire valoir ses priorités malgré son rôle clé dans la bonification du système et son coût net total est élevé alors que les investisseurs privés y ont trouvé tout leur intérêt. Même si l'ADEME fait valoir que le FIDEME est un instrument financier atypique, l'opération aura eu, en toute hypothèse, un rôle pédagogique important dans la perspective des investissements d'avenir. L'Agence est appelée à prendre des participations, et elle pourra le faire principalement sous trois formes, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une filiale, soit par un fonds de placement du type FIDEME. L'expérience acquise devrait plutôt conduire à écarter cette dernière solution.

Le Fonds de Garantie des Investisseurs de Maîtrise de l'Énergie (FOGIME)

Créé en 2001 à l'initiative de la BDPME, *via* sa filiale d'assurance-crédit SOFARIS (aujourd'hui *OSEO garantie*), et de l'ADEME, le FOGIME offre une garantie financière en appui du crédit bancaire au bénéfice de certaines PME désireuses de réaliser des investissements de maîtrise de l'énergie. L'intervention de l'Agence permet de disposer d'une garantie renforcée de 30 % (70 % contre 40 % pour le cadre du Fonds national de garantie du développement des PME que le FOGIME complète). La valeur brute et nette de la participation de l'Agence dans le FOGIME atteignait 4,62 M€. L'absence de provision résulte de ce que la situation nette du fonds est supérieure à la dotation initiale. Elle reflète l'échec relatif du fonds.

En effet, de 2001 à 2009, le FOGIME n'a apporté que 61 concours financiers, et le solde de trésorerie dépassait 10,7 M€ en 2009. L'ADEME a identifié les raisons de cette sous-utilisation : une commission trop élevée pendant deux ans, la passivité de SOFARIS pendant cinq ans, un champ d'intervention trop restreint, une fermeture du fonds aux PME de moins de trois ans et une procédure d'éligibilité trop lourde. En outre, l'ADEME aurait longtemps été privée de visibilité sur la situation du fonds. Aux dires de l'Agence, la passivité du gestionnaire du fonds – SOFARIS, puis OSEO Garantie – l'a contrainte à relancer son partenaire pour obtenir des *reportings* ; ce fut un obstacle majeur à la dynamisation de cet instrument par l'Agence.

Pour sa part, OSEO Garantie fait valoir qu'en 2007, un audit du FOGIME a révélé qu'en raison d'une procédure contractuelle d'instruction des dossiers longue et complexe, le dispositif était sous-utilisé, et que des propositions ont été faites à l'Agence à l'occasion du Comité de gestion du FOGIME du 21 mars 2007. A l'occasion des Comités de gestion des 1^{er} avril 2008, 8 juillet 2009, et 14 octobre 2009 ces propositions ont été renouvelées à l'ADEME, en y ajoutant une ouverture du FOGIME aux investissements consacrés aux projets de Développement Durable, aux investissements des entreprises « Eco-Innovantes » et aux travaux de réhabilitation des bâtiments tertiaires.

Après avoir envisagé son réaménagement en 2009, l'ADEME a finalement décidé en janvier 2010 – au terme de presque trois ans de discussions - de mettre fin au fonds et de le gérer en mode extinctif à compter de 2010. Cette décision paraît positive en ce qu'elle tire les conséquences de l'existence de dispositifs poursuivant les mêmes objectifs, mais elle clôt également plusieurs années de passivité de l'Agence qui n'a pas suffisamment cherché à dynamiser un de ses instruments d'intervention.

La gouvernance des aides

Le système a été mis en place à la création de l'ADEME et régulièrement modifié. La réforme de 2009 a apporté des modifications importantes au dispositif antérieur. Le nouveau dispositif répond à certaines critiques passées de la Cour, dont le nombre trop élevé de commissions nationales des aides, facteur de cloisonnement. La Cour avait également relevé certains défauts dont la solution ne passait pas par une modification des textes : réponses insuffisantes aux demandes d'information des membres des CNA, débat insuffisant sur les orientations stratégiques de l'ADEME par secteur et inexistence des rapports annuels sur leur état d'avancement et leurs résultats.

Conformément aux articles 107 et 108 du Traité de l'Union Européenne, les aides aux entreprises sont soumises à la réglementation communautaire de la concurrence en matière d'aides d'Etat. Parmi les systèmes d'aides de l'ADEME, certains ont fait l'objet de notification à la Commission européenne en vue de se conformer à la réglementation communautaire relative aux aides d'Etat ; d'autres, basés sur le RGEC ou le régime-cadre X63/2008, n'ont pas nécessité de notification.

Les coûts de gestion des aides

Depuis 2008, l'ADEME mesure la ventilation de l'ensemble des ETPT entre les différents sous-domaines et sous-activités définis dans son contrat d'objectifs. Il est désormais possible de connaître le temps passé par l'Agence sur les activités d'octroi des aides (à la décision, à l'investissement, à la R & D), tant pour l'instruction que pour la gestion. Les processus de distribution des aides de l'ADEME occupent donc moins du quart de ses effectifs ce qui paraît révéler une productivité élevée, d'autant plus d'ailleurs que les règles à appliquer sont complexes. Toutefois, au sein de ce bloc, les aides à la décision représentent une part excessive, peu en rapport avec le niveau de qualification qu'elles requièrent. Cela conforte les observations faites par ailleurs sur le besoin de reconsidérer les aides à la décision dans une logique de productivité.

LES RISQUES ASSOCIÉS À LA DISTRIBUTION D'AIDES ET LEUR TRAITEMENT

Les risques du point de vue de l'ADEME

Le risque de fonctionnement en « mode guichet »

Ce risque se concrétiserait si l'Agence finançait indifféremment tous les projets qui se présentent, indépendamment de leur qualité intrinsèque, de leur impact environnemental, même sans besoin de financement avéré du maître d'ouvrage. C'est le cas pour certains dispositifs d'aide encore en vigueur. L'ADEME finance, par exemple, l'achat de véhicules électriques par des collectivités territoriales, sur une base forfaitaire, sans analyse du besoin de financement. Elle a ainsi accordé, en 2009, 6 000 € à la commune de Pérols (Hérault, 8 500 habitants), pour l'achat de deux véhicules GNV et d'un véhicule électrique, ou 2 000 € à la commune de Neuve Chapelle (Pas-de-Calais, 1 358 habitants), pour l'achat d'un véhicule électrique. Ces subventions représentent entre 10 et 15 % du tarif public de ces gammes de véhicules, ce qui fait douter de leur effet d'entraînement sur la décision d'achat, d'autant que dans certains dossiers consultés par la Cour, l'achat était déjà réalisé lorsque la subvention a été demandée. Le dispositif d'aide ne prévoit pas de ciblage en fonction de la taille de la commune, de l'usage du véhicule, du besoin réel de financement. Ses objectifs n'apparaissent pas clairement, entre la structuration de la filière qui supposerait des moyens très importants, l'aide aux communes les moins à même de financer elles-mêmes leur achat qui supposerait un ciblage des petites communes (*a contrario*, subvention de 3 000 € pour la commune de Denain (Nord, 20 400 habitants), pour un seul véhicule), la constitution d'une flotte qui supposerait, par exemple, de conditionner la subvention au fait que la commune finance elle-même plusieurs véhicules.

D'une façon générale cependant, et depuis plusieurs années, l'ADEME cherche à passer de ce mode « guichet » à un mode « projet », dans lequel elle est à la fois plus directive et plus sélective. Il faut y voir un impact des recommandations sur l'usage des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, car les aides de l'Agence sont

conçues pour ne financer que des actions qui permettent d'atteindre une performance environnementale ou énergétique supérieure aux normes communautaires. Le montant de l'aide doit en particulier être limité au minimum nécessaire pour obtenir la protection de l'environnement recherchée. Les coûts éligibles pour l'aide sont donc fondés sur la notion de coût supplémentaire nécessaire pour atteindre les objectifs fixés en matière d'environnement. Les coûts admissibles des aides à l'environnement sont généralement calculés en fonction du niveau d'économie d'énergie ou de protection de l'environnement par rapport au niveau requis par les normes communautaires. L'application de ces critères dans les dispositifs d'aide contribue à limiter sensiblement les effets d'aubaine puisque le niveau d'intervention de l'ADEME dépend de la performance recherchée par le porteur de projet.

Dans le fonds Chaleur, l'aide dépend de la chaleur produite par l'installation subventionnée. Cette aide doit permettre à la chaleur renouvelable d'être vendue à un prix inférieur d'au moins 5 % à celui de la chaleur produite à partir d'énergie conventionnelle, ce qui est supposé déclencher des projets performants sur le plan énergétique. Le MEEDDM précise que, dans le cadre du fonds Chaleur, des seuils minimaux visent à mettre l'accent sur des projets de taille plus importante que ceux soutenus jusque là par l'ADEME.

Le nouveau système d'aide déchets prévoit des objectifs de résultats pour les programmes locaux de prévention en fonction desquels est calculée une aide forfaitaire maximale selon un barème par tranches dégressives.

Par ailleurs l'Agence met en place (ou est partenaire) de nombreux appels à projets qui permettent de sélectionner les projets les plus innovants suivant des critères définis au sein de comité réunissant les experts du secteur. La mise en concurrence opérée entre les porteurs de projets contribue ainsi à réduire les effets d'aubaine en permettant de retenir les projets les plus pertinents d'un point de vue environnemental avec le minimum d'aide possible. Dans le cadre des politiques conjointes avec les conseils régionaux (CPER), l'ADEME et ses partenaires ont souvent recours aux appels à projet pour faire émerger et sélectionner des dossiers sur la base de critères exigeants.

Le risque de financer des projets immatures ou trop fragiles

L'article 8 des règles générales de distribution et de règlement des aides permet à l'ADEME de retirer unilatéralement le bénéfice d'une aide, en cas de manquement du bénéficiaire à ses obligations, ou de non-respect de la durée d'exécution d'une opération.

- les projets qui avortent et ne vont pas à leur terme : au regard du volume des aides de l'Agence, les montants en cause restent modestes, même s'ils ont plus que doublé en 2009. Si la décision de retrait est avérée, l'aide versée demeure acquise au bénéficiaire, dès lors que les dépenses effectuées ont été justifiées et la décision ou la convention est soldée en l'état. Si les dépenses ne peuvent être totalement justifiées, un titre de recettes est alors adressé au bénéficiaire pour reversement du trop perçu.

Tableau n° 1 : Projets n'allant pas à leur terme

	2007	2008	2009
Nombre d'ordres de reversement et de titres de recettes	82	53	99
Montants concernés (k€)	477,8	340,8	795,5

Source : ADEME

- les projets qui sont retardés : dans le cas où il est prévisible que l'opération n'aboutisse pas dans les délais prévus initialement, l'ADEME, en accord avec le bénéficiaire, établit un avenant pour modifier la durée du contrat. Le tableau ci-dessous présente, pour chaque année d'engagement juridique, le nombre d'avenants de prolongation établis rapporté au nombre de contrats de l'année. En moyenne, le nombre d'avenants de prolongation représente 8 % des contrats engagés juridiquement pendant une année. Il est en constante diminution depuis 2005, pour atteindre 1,3 % des engagements juridiques au titre de l'exercice 2009.

Tableau n° 2 : Projets retardés

situation au 16 mars 2010	exercice engagement juridique 2004		exercice engagement juridique 2005		exercice engagement juridique 2006		exercice engagement juridique 2007		exercice engagement juridique 2008		exercice engagement juridique 2009	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
nombre d'avenant de prolongation	1170	8,0%	1334	12,2%	1210	9,5%	1016	8,8%	730	5,6%	185	1,3%
nombre contrats engagés juridiquement	14546		10965		12700		11547		12938		14283	

Source : ADEME

Le risque d'inefficacité, faute de contrôle

A l'appui de sa demande, le bénéficiaire doit fournir des données précises telles que la puissance prévisionnelle de l'installation en kW (chaufferies biomasse, générateurs photovoltaïques), le tonnage de déchets valorisé prévisionnel (ex : équipements de gestion biologique des déchets, optimisation d'installation existantes de traitement des déchets, équipements de valorisation des déchets, déchèteries...), les tonnes équivalent CO² évitées (ex. : opérations de méthanisation, opérations d'efficacité énergétique dans le bâtiment, opérations d'efficacité énergétique en industrie et agriculture...). La consolidation de ces données permet, en outre, de produire les résultats des indicateurs du contrat d'objectifs entre l'Etat et l'Agence et ceux des rapports annuels de performance des programmes du budget de l'Etat qui concernent l'Agence.

L'ADEME effectue, au moment du versement de l'aide, un contrôle systématique de réalisation de l'opération et de l'effectivité de la dépense par l'application des dispositions de l'article 6.3 des règles générales, les bénéficiaires d'aides étant payés (à l'exception du versement d'une éventuelle avance à notification) sur présentation d'un état récapitulatif des dépenses certifié sincère, accompagné des pièces justificatives et de documents de synthèse (rapport des études financées ou bilan d'opération à rendre par le bénéficiaire).

En outre, l'Agence procède à des visites sur place, les ingénieurs responsables des dossiers pouvant vérifier l'effectivité des réalisations. De plus, certaines directions régionales font appel à des prestataires pour évaluer le bon fonctionnement des installations aidées. Dans le cadre de la gestion des fonds FEDER, les contrôles sur place par les ingénieurs de l'Agence sont systématisés, 20 % des opérations devant faire l'objet d'une telle visite.

Au-delà de ces contrôles, l'ADEME a fait évoluer ses dispositifs d'aide dans le cadre des opérations Grenelle, pour mettre en œuvre des contrats de résultats intégrant une composante de suivi sur quelques années des opérations aidées dans le cadre du Fonds chaleur et du Fonds déchets.

Enfin, une démarche d'externalisation d'une partie significative de ces contrôles est en cours au sein de l'Agence afin de mettre en place un dispositif permettant d'augmenter le nombre de contrôles, de systématiser et d'harmoniser les pratiques de vérification. Le nouveau dispositif a pour objectif d'assurer un échantillonnage tenant compte des risques encourus et d'augmenter la traçabilité et la consolidation des résultats obtenus. Un premier exercice harmonisé de visites sur place est prévu à l'automne 2010.

Le risque éthique

La distribution d'aides publiques, à plus forte raison dans le contexte de la forte croissance des moyens de l'ADEME, crée un risque éthique à deux égards : pour les administrateurs et les membres des commissions des aides, un risque de conflit d'intérêt ; pour les agents de l'Agence, le risque d'une trop grande proximité avec les demandeurs, susceptible *a minima* de nuire à leur neutralité, et au pire de générer de la fraude.

Les personnalités qualifiées siégeant dans les organes décisionnels (conseil d'administration) et délibératifs (commissions nationales des aides, commissions régionales des aides) peuvent être exposées au risque pénal de prise illégale d'intérêts lorsqu'elles interviennent dans le processus d'attribution d'aides à tous « organismes tiers » dont elles sont les représentants ou dans lesquels elles ont des intérêts. Afin de prévenir ces risques, le conseil d'administration a institué en 2001 une commission de transparence, chargée de vérifier si les personnes morales de droit privé dans lesquelles les administrateurs seraient associés, gérants, administrateurs, directeurs généraux, membres du directoire ou du conseil de surveillance, ou actionnaires disposant de plus de 10 % de droits de vote, ont passé des contrats avec l'ADEME. Le mécanisme a été renforcé en 2003 et 2006. Depuis 2005, des règles du même ordre sont applicables au sein des commissions régionales et nationales des aides.

En ce qui concerne ses agents, l'Agence a édicté en 2008 des recommandations pour éviter tout risque potentiel de conflit d'intérêts et de prise illégale d'intérêts. Ainsi, tout agent qui aurait un intérêt dans une association sollicitant une aide financière de l'ADEME ou étant susceptible de passer un marché avec l'Agence doit en informer son chef de service. Il s'attachera ensuite, en lien avec son responsable hiérarchique, à ne participer à aucune instance informelle, consultative ou décisionnelle intervenant tant au plan de l'élaboration de l'accord contractuel qu'à celui de sa formalisation et de son exécution. Pour prévenir le manquement à la neutralité, la fraude et la collusion, la

« base de tiers » permet de vérifier qu'il n'y a pas « d'abonnés ». Les débats de chaque CNA ne sont pas publics. Les membres de ces commissions sont tenus à un devoir général de confidentialité.

Les risques du point de vue des bénéficiaires

La complexité née de la multiplication des dispositifs d'intervention

Les services de l'ADEME appliquent 14 délibérations différentes sur les régimes d'aide, mais chacune se subdivise en plusieurs interventions possibles. Le moteur de recherche du portail de l'Agence fait apparaître, en réponse à une requête sur l'ensemble des aides accessibles, tous types d'aides, tous secteurs et tous thèmes confondus, 86 réponses pour les entreprises et 93 pour les collectivités locales. Ce dispositif paraît difficile à comprendre pour les bénéficiaires et difficile à gérer pour les services de l'ADEME, d'autant que chaque aide doit aussi être ventilée, pour les besoins de la comptabilité analytique, dans une des catégories de la nomenclature LISA qui comporte près de 2 250 lignes.

Pour traiter ce risque, l'ADEME publie des supports de présentation de son offre, par grandes catégories de bénéficiaires, et apporte des réponses personnalisées à ceux qui la sollicitent. Une amélioration possible résiderait également dans des tentatives de rationalisation des dispositifs d'intervention, mais la diversité des champs et des modes d'intervention de l'Agence ne s'y prête guère. Cette situation renvoie aux constats faits au début du présent rapport, sur le flou qui entoure la vocation de l'ADEME et sur sa volonté, compréhensible mais facteur de lourdeurs et de complexités, d'intervenir « tous azimuts » y compris dans des secteurs qui ne constituent pas son cœur de cible (agriculture, transport, etc.).

La complexité née de la juxtaposition de financeurs publics

Les domaines d'intervention de l'Agence sont aussi ceux des collectivités locales (régions et, dans une moindre mesure, départements) et de l'Union Européenne principalement à travers le FEDER. Le risque existe que les demandeurs se perdent dans les circuits administratifs.

La réponse de l'ADEME réside dans la mise en œuvre de politiques conjointes avec les conseils régionaux et l'Etat dans chaque région, incluant la gestion de fonds FEDER. Elle permet de proposer aux maîtres d'ouvrages un guichet unique, une instruction partagée (le plus souvent réalisée par l'Agence pour le compte des partenaires) et un dispositif de soutien coordonné (bouclage et clarté du plan de financement des maîtres d'ouvrage et des soutiens publics associés au moment des prises de décisions).

Les délais d'instruction et de paiement

L'ADEME ne suit aucune donnée sur les délais d'instruction, c'est-à-dire sur le temps qui sépare le dépôt de la demande de subvention de la décision d'octroi ou de refus. Elle ne suit et ne pilote, depuis 2005, que les délais qui séparent l'engagement comptable de l'engagement juridique, autrement dit le temps écoulé entre la fin de l'instruction technique du dossier et la notification au bénéficiaire, qui englobe la

comitologie, le temps de rédaction du support juridique et sa signature. Les services ne sont mis en tension que sur une phase relativement tardive du processus, car ce pilotage obéit davantage à une logique budgétaire qu'à une logique de satisfaction des usagers, ce qui, selon la Cour, devrait être corrigé.

Sur les délais qu'elle suit, néanmoins, les résultats de l'ADEME traduisent une amélioration de la performance : le délai moyen qui sépare l'engagement comptable de l'engagement juridique, tout en restant relativement élevé, diminue depuis 2007 (51 jours fin 2007, 46,8 jours fin 2009) malgré l'augmentation de 10 % du nombre de dossiers liés aux fonds Grenelle. De même, le stock de contrats en engagement comptable non engagés juridiquement depuis plus de six mois, suivi mensuellement dans le tableau de bord du comité de direction (CODIR) et qui fait l'objet de relance de la part du siège, est passé de 149 en 2007 à 33 en 2009.

S'agissant des délais de paiement, l'article 6.3 des règles générales d'attribution et de versement des aides impose à l'ADEME de mandater les aides dans un délai de 45 jours à compter de la réception des justificatifs. Le CODIR suit mensuellement depuis janvier 2008 un indicateur de délai entre la date de certification du service fait et le paiement. Stabilisé entre 15 et 18 jours en 2008 et début 2009, l'indicateur a crû progressivement entre mai 2009 et janvier 2010, pour atteindre 30 jours. Selon l'Agence, ce glissement serait principalement lié à une réorganisation dans les systèmes d'information de l'ADEME et à l'ouverture d'une semaine d'inventaire complémentaire en janvier pour la certification des échéances devenues exigibles pendant les congés de fin d'année. Ces deux opérations auraient retardé d'environ deux semaines l'ouverture des budgets et donc le mandatement.

Par ailleurs, le volume d'échéances certifiées mais non encore mandatées est suivi chaque mois dans le tableau de bord du CODIR. Pour l'ensemble de l'Agence, le niveau d'étiage de cet agrégat se situe aux alentours de 5 M€. Lorsque cette valeur commence à augmenter, les listes des dossiers concernés sont diffusées par le siège aux unités de gestion concernées, afin de faire le nécessaire pour mandater rapidement. Enfin, depuis début septembre 2009, le volume de mandats transmis à l'agence comptable mais non encore pris en charge figure dans les courbes hebdomadaires d'engagement et de mandatement produites pour le CODIR. Ce montant s'est jusqu'à présent situé entre un minimum de 14 M€ (début septembre 2009 et fin février 2010) et un maximum de 50 M€ (mi-décembre 2009).

Suivi de la satisfaction des bénéficiaires

L'ADEME n'a mis en place aucun dispositif systématique et formalisé de suivi de la satisfaction des bénéficiaires sur les processus de distribution des aides. Ce type de dispositif pourrait faire partie, plus généralement, d'une démarche de certification qualité de ces processus, qui trouveraient leur justification dans leur caractère massif et dans l'intérêt d'une démarche de progrès continu. Il est regrettable qu'aucune initiative n'ait été prise en ce sens, et qu'aucune certification ne soit envisagée à l'avenir.

LES AUTRES INTERVENTIONS

COMMUNICATION ET FORMATION (= CONVAINCRE ET MOBILISER)

Les actions de « communication et formation » s'élèvent à 72,7 M€ en interventions en 2010, pour 19,6 M€ de fonctionnement et 205 ETPT, essentiellement au siège (seulement 4,2 M€ sont contractualisés en 2009).

L'ADEME réalise des actions d'information et des campagnes de communication de grande ampleur pour faire évoluer les mentalités, les comportements, et les actes d'achat et d'investissement. Elle assure la mise en œuvre opérationnelle de la communication globale pour la mutation environnementale de la société. L'indicateur clé de l'activité est le suivi de l'évolution de la sensibilisation du public et du passage à l'acte par un baromètre annuel de l'opinion. De ce point de vue, la performance est plutôt supérieure pour les campagnes de l'agence que pour les campagnes d'intérêt général ou gouvernementales.

Les dispositifs permettant de répondre aux questionnements suscités par les campagnes sont principalement les « espaces info énergie » (EIE), au nombre de 230 sur le territoire, soit 400 personnes environ, dont l'ADEME prend pour partie en charge les coûts de fonctionnement, et plus indirectement le site internet (12 millions de consultations par an). L'indicateur clé est le nombre de demandes d'informations traitées dans l'année : 1,7 million en 2009, en augmentation (téléphone azur, site internet, EIE). L'enjeu est à la fois quantitatif et qualitatif pour l'Agence : comment répondre à un nombre croissant d'interrogations sans faire exploser les coûts des EIE ? Comment s'assurer que la qualité des réponses est suffisante ?

CONSEIL ET EXPERTISE (CONSEILLER)

Le conseil et l'expertise représentent 21,4 M€ en interventions en 2010, pour 19,9 M€ de fonctionnement et 208,9 ETPT. Cette activité de restitution des savoirs acquis recouvre :

- l'expertise au service de l'Etat (30 % des ETP de l'activité) : elle est suivie par un indicateur « nombre d'ETP mobilisés pour l'expertise auprès de l'Etat ». En 2009, le résultat est de 75 pour une cible de 55, car l'ADEME a été fortement sollicitée par l'Etat pour travailler sur la taxe carbone, la révision des barèmes de bonus-malus automobile, le Grand emprunt etc. En d'autres termes, l'Etat absorbe pour ses besoins propres une ressource humaine financée par des taxes affectées, ce qui conforte le constat déjà fait d'une Agence support de la débudgétisation des activités de l'Etat, et en particulier de son administration centrale. L'ADEME est d'ailleurs demandeuse d'une rationalisation des sollicitations de l'Etat.

- l'élaboration d'outils et de méthodes (guides, publications, colloques – 23 % des ETP) : c'est l'un des moyens de diffuser les enseignements tirés des expériences pilotes évoquées plus haut.

- la diffusion directe et par des relais de conseils de qualité (près de 50 % des ETP de l'activité, y compris l'animation des EIE). Le conseil direct concerne l'aide apportée aux maîtres d'ouvrage dans les phases amont du montage de leurs opérations,

le conseil indirect concerne le soutien, l'animation et la professionnalisation de réseaux d'acteurs professionnels pour démultiplier son offre. Les ressources de l'ADEME ne lui permettront pas de jouer seule ce rôle à proportion de ce qu'exigerait la transition environnementale ; la question des relais et des réseaux est donc fondamentale et mérite que l'ADEME y prête une meilleure attention.

Ces réseaux sont de nature diverse : réseaux d'experts, d'utilisateurs d'outils de l'agence, d'échange sur des thématiques particulières (ex : réseau friches industrielles), d'acteurs internationaux etc. Dans son rapport de performance 2009, l'ADEME avance les chiffres de 360 réseaux d'acteurs.

Un tableau de recensement de ces réseaux a été fourni à la Cour dans le dossier d'examen des projets de service de deux directions régionales. Il fait apparaître :

- une densité très variable d'une région à l'autre ;
- l'absence fréquente de certains réseaux avec lesquels l'ADEME a pourtant conclu des accords cadres nationaux : conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) ; coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA) ; chambres de commerce et d'industrie etc.) ;
- l'absence fréquente de réseaux qui paraissent pourtant relever naturellement de l'initiative des directions régionales (ex : *Comptacoûts* sur les déchets, *Qualit'EnR* sur les énergies renouvelables) ;
- une absence de certains réseaux dans des régions importantes : aucun réseau bois énergie dans de grandes régions productrices (Aquitaine, Franche-Comté, Limousin), aucun réseau sur l'énergie solaire dans les DOM ;
- la mise sur le même plan de réseaux très différents dans leur contenu comme dans la capacité de l'ADEME à les animer : réseau des prestataires (ex : artisans du BTP), d'organismes de conseil (ex : CAUE, EIE, CTI), de techniciens (ex : correspondants déchets), de prescripteurs (ex : agences d'urbanisme).

Au total, il ressort la même impression que sur les projets pilotes : hétérogénéité selon les régions, peu de pilotage, sentiment que l'ADEME se greffe sur des initiatives locales sans définition de priorités par le siège, chaque région mettant sous le vocable « réseaux » des groupes qui peuvent être très différents. Pour démultiplier son action, l'Agence gagnerait à être, non pas plus présente dans les réseaux, mais mieux présente : laisser vivre ceux qui se développent sans elle, activer ceux qui ont des difficultés si leur plus-value le justifie.

IMPACT DU « GRENELLE »

UN PREMIER BILAN DE L'UTILISATION DES FONDS « GRENELLE »

LE FONDS DÉMONSTRATEUR DE RECHERCHE

L'ADEME assure le pilotage technique, administratif et financier du fonds mis en place en 2008 dont l'objet est de valider en grandeur réelle les technologies émergentes en amont de la phase de déploiement industriel et commercial. Doté de 375 M€ sur la période 2009-2012 (214 M€ en crédits de paiement), il vise plus spécifiquement le captage et le stockage de CO², l'énergie solaire, les biocarburants de 2^{ème} génération, le stockage et la gestion de l'énergie, les véhicules hybrides et électriques, les énergies marines et les bâtiments à énergie positive.

L'ADEME est chargée de rédiger, pour chacune des filières, des « feuilles de route » stratégiques, scientifiques et techniques, de préparer et de lancer auprès des industriels des appels à manifestation d'intérêt (AMI), enfin de sélectionner des projets qu'elle accompagnera financièrement. Depuis juillet 2008, l'ADEME a publié 6 AMI sur les véhicules décarbonés (2 appels), les biocarburants de 2^{ème} génération, le captage et stockage du carbone, l'intégration des énergies renouvelables aux réseaux énergétiques et réseaux intelligents et énergies marines. Trois appels à manifestation d'intérêt ont été instruits, donnant lieu à des aides (pour un montant de 116 M€ d'engagements juridiques), les trois autres AMI ayant été lancés courant 2009. Alstom, EDF, GDF, Suez et Armines se sont associés pour la réalisation d'un premier démonstrateur de captage du CO² (projet Pil-Ansu). Pour les véhicules décarbonés, les consortiums porteurs de projet associent de grandes entreprises telles que Michelin, Renault, PSA, Valéo, EDF ainsi que des PME innovantes.

Par ailleurs, l'ADEME et les groupes d'experts nationaux qu'elle pilote préparent des feuilles de route stratégiques sur six autres thématiques : solaire photovoltaïque ; solaire thermodynamique ; stockage de l'énergie ; mobilités urbaines ; bâtiments et îlots à énergie positive, et biocarburants avancés. Ces feuilles de route pourront servir de base à de futurs AMI initiés soit dans le cadre du fonds démonstrateur, soit dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir confiés à l'Agence.

Tableau n° 3 : Les crédits du fonds démonstrateur

Appels à manifestation d'intérêt (en M€)	Autorisations d'engagement		
	2009	2010	2011
Véhicule 1	57		
Véhicule 2	22	28	
Biocarburants	50		
Captage stockage CO ²	38	67	
Energies marines	8	12	
Réseaux		20	
Solaire		15	8
Mobilité		18	7
Bâtiment			25
Sous-Total annuel	175	160	40
Total (2009-2011)	375		

Source : EPRD 2010

La mise en œuvre du programme des investissements d'avenir va conduire à faire évoluer la nature, la répartition et le financement des crédits tels que décrits dans le tableau présenté.

LE FONDS CHALEUR

En application de l'article 19 de la loi Grenelle I, le fonds Chaleur est destiné à soutenir le développement de la chaleur produite à partir de sources renouvelables dans les secteurs de l'habitat collectif, du tertiaire et de l'industrie. L'objectif correspond à 25 % des 20 Mtep supplémentaires nécessaires pour que les énergies renouvelables représentent 23 % de la consommation finale d'énergie en 2020.

Ce fonds vise à apporter aux entreprises et aux collectivités des aides financières qui doivent permettre d'assurer une rentabilité normale aux projets de valorisation thermique d'énergies renouvelables. Les énergies concernées sont la biomasse sylvicole ou agricole, y compris le biogaz, l'énergie solaire thermique, la géothermie valorisée directement ou par l'intermédiaire de pompes à chaleur et la chaleur de récupération via les réseaux de chaleur.

Le lancement du fonds a donné des résultats très encourageants. Un premier appel à projets Biomasse Chaleur Industrie Agriculture (BCIA) a permis de retenir 32 projets représentant une production de chaleur de 148 000 tep. Un second appel à

projets national sera lancé. Dans les autres segments, la croissance sera particulièrement forte sur les réseaux de chaleur alimentés par la biomasse ou par la géothermie, avec de nombreux projets déjà identifiés. Dans les régions les plus touchées par la tempête « Klaus », le 2 janvier 2009 (Aquitaine et Midi-Pyrénées), six projets d'approvisionnement issu de bois chablis ont été retenus, permettant de valoriser le bois abattu par la tempête.

SITES POLLUÉS (20 M€ EN CP)

L'ADEME est chargée, pour le compte des pouvoirs publics, de la maîtrise d'ouvrage des travaux rendus nécessaires pour la mise en sécurité des sites pollués lorsque le responsable est reconnu économiquement défaillant, afin de placer ces sites dans un état tel qu'ils ne portent pas atteinte à l'environnement et à la santé humaine.

Pour tous les sites à responsables défaillants dont le traitement dépasse le cadre d'une année, une évaluation pluriannuelle devrait être faite afin d'informer les administrateurs et les tutelles de l'ADEME sur les engagements financiers que représente la maîtrise d'ouvrage sur les sites à responsable défaillant. L'exemple des anciennes mines d'or du Châtelet à Budelière (Creuse) montre l'intérêt pour l'Agence de mieux connaître à l'avance le montant de ses engagements financiers. En dépit des améliorations annoncées à la suite du précédent contrôle de la Cour, l'observation alors formulée conserve une part d'actualité.

L'action que l'ADEME développe au titre du « Grenelle » consiste à intensifier les programmes d'actions correspondants. L'Agence incite également à la réhabilitation de friches industrielles. Cet axe d'intervention a été renforcé, en 2009, dans le cadre du Plan de relance, afin d'accélérer la reconquête des friches ayant accueilli des activités polluantes et de rendre ainsi possibles les projets d'aménagement urbain entravés par ces pollutions.

POINTS NOIRS BRUIT (30 M€ EN CP)

L'ADEME a été chargée, dans le cadre du Grenelle, de mettre en place un plan pour la résorption des points noirs du bruit (PNB) des infrastructures de transports terrestres, en articulation avec les actions du MEEDDM. Le plan bruit est en priorité axé sur les points noirs du réseau routier départemental et des agglomérations, sur le réseau ferroviaire, ainsi que sur les réseaux nationaux. Il s'agit d'opérations de traitement à la source sur les infrastructures, complétées, le cas échéant, par des traitements acoustiques des façades des bâtiments exposés. Elles font l'objet d'une contractualisation de l'ADEME avec les maîtres d'ouvrages de ces opérations. La résorption des points noirs bruit s'accompagne également de la création d'observatoires du bruit, en synergie avec des observatoires existants pour d'autres sujets.

L'ADEME concourt, par ailleurs, à résorber les PNB du réseau routier national non délégué et sous maîtrise d'ouvrage de l'État. Elle abonde ainsi deux fonds de concours du MEEDDM : au titre du programme 181 pour le soutien au traitement de façades et au titre du programme 203 pour les travaux sur les infrastructures routières.

COMMUNICATION (33 M€ EN CP)

Par ses actions de communication, l'ADEME valorise la démarche du Grenelle et les décisions gouvernementales pour susciter l'adhésion des Français aux choix majeurs faits par l'Etat et inciter à la nécessaire mutation des comportements dans tous les domaines et pour chaque acteur socio-économiques (entreprises, collectivités, associations, administrations).

Dans ce contexte, l'ADEME poursuit la campagne institutionnelle Grenelle lancée en 2009 « Entrons dans le monde d'après » ainsi que les campagnes thématiques à vocation « passage à l'acte » : maîtrise de l'énergie, réduction des déchets... L'ADEME accentue le dispositif de réponses au public avec notamment le renforcement du réseau d'information de proximité des Espaces Info-Energie (EIE), l'optimisation de son site internet, la contribution aux actions d'éducation à l'environnement, la présence sur les principaux salons grand public et la promotion des principales mesures du Grenelle comme le prêt à taux zéro.

Pour mobiliser les professionnels, l'ADEME poursuit la promotion des fonds Grenelle qui lui sont confiés. Elle organise la promotion de son offre en direction des entreprises et des collectivités, participe aux principaux salons professionnels, organise des colloques techniques sur ses thématiques et démultiplie enfin ses actions de formation.

PLAN DÉCHETS (83 M€ EN CP)

La réalisation des engagements du Grenelle dans le domaine des déchets suppose des efforts importants des acteurs locaux (collectivités territoriales et entreprises, mais aussi grand public) pour réduire à la source la production des déchets et améliorer leur recyclage et leur valorisation.

Le plan de soutien de l'ADEME à cette politique est articulé autour des axes suivants :

- la prévention, avec notamment le soutien aux plans et programmes locaux de prévention mis en œuvre par les collectivités territoriales, au compostage domestique, aux investissements de type "recyclerie", à la mise en place d'une tarification incitative du service déchets auprès des particuliers et au développement de l'éco-conception au sein des entreprises ;
- le développement des filières de responsabilité élargie des producteurs (REP), en contribuant à la création de nouvelles filières (déchets dangereux diffus, mobilier,...) et à l'amélioration des performances et de la régulation par l'État des filières existantes ;
- le recyclage des déchets ménagers, industriels et du BTP, avec des soutiens aux investissements publics et privés ;
- la valorisation des déchets organiques, avec des aides aux opérations de compostage ou méthanisation ;

- le développement d'actions d'accompagnement et de structuration allant de la recherche (nouvelles technologies, amélioration des connaissances notamment quant aux impacts,...) à la sensibilisation du grand public (poursuite de la campagne « Réduisons vite nos déchets, ça déborde ! »), en passant par le renforcement des dispositifs locaux et nationaux d'observation.

CROISSANCE ET EVOLUTION DE L'ACTIVITE

En faisant de l'ADEME l'opérateur de la transition environnementale, l'Etat lui assigne une mission extrêmement ambitieuse : être le vecteur du changement d'un modèle de société. Pour y faire face avec des ressources limitées, même si elles ont fortement crû, l'Agence doit reconsidérer ses modes d'intervention.

L'EXEMPLE DES AIDES

L'ADEME suit, au titre du volume de son activité, l'indicateur du nombre de contrats d'intervention faisant l'objet d'un engagement juridique dans l'année. Ainsi, 14 618 contrats ont été engagés en 2009, dont 1 530 sur crédits Grenelle, soit une hausse de 10 % par rapport à 2008. L'impact du Grenelle sur la gestion est donc pour l'instant resté contenu, grâce à l'augmentation du montant moyen des contrats engagés juridiquement (multiplié par 2,3 entre 2008 et 2009 : de 23 K€ à 52 K€), mais il vient se greffer sur un volume d'aides déjà très important.

L'ambiguïté de cet indicateur tient au fait que ces contrats recouvrent indifféremment des aides proprement dites et des dépenses de fonctionnement rattachées au budget d'intervention, en particulier pour les activités « convaincre et mobiliser » (achats d'encarts publicitaires, locations de salles pour l'organisation de formations, etc.), qui représentent environ le tiers du nombre total de contrats. Cette assimilation prive de pertinence le ratio, pourtant calculé par l'ADEME, du montant moyen des contrats engagés, tiré vers le bas par la masse de petits achats.

Si ne sont retenues que les aides proprement dites qui nécessitent une instruction, le total est de 7 58 contrats en 2009, soit environ 50 dossiers par ETP et par an en matière d'aides à la concrétisation, contre environ 10 dossiers par ETP et par an en matière de recherche. Cet écart tient à la lourdeur de l'instruction et du suivi en matière de recherche, dans le cadre d'appels à projet.

L'analyse fait apparaître l'importance numérique essentielle des aides à la décision. Selon l'ADEME, du fait de l'emploi du dispositif « d'opérations groupées », le nombre de contrats élaborés par l'Agence est réduit, tout en démultipliant le nombre d'aides délivrées, ce qui permettrait de préserver les ressources d'expertise.

Une partie de ces contrats est peu exigeante en termes d'investissement des instructeurs. Les pré-diagnostics représentent ainsi des dossiers très standards, basés pour la majorité sur des cahiers des charges prédéfinis par l'ADEME qui sont imposés aux bureaux d'étude pour que l'action soit éligible au système d'aide, et qui, de ce fait, mobilisent peu les ingénieurs. Au contraire, les diagnostics ou études de projets impliquent un accompagnement plus important. Il n'en est pas moins étonnant que l'Agence consacre encore une part importante de ses ressources d'expertise, et dans une moindre mesure de ses ressources financières, à un mode d'intervention qui, tout en

jouant un rôle dans le passage à l'acte, se justifie de moins en moins dans un contexte où les préoccupations du développement durable se sont largement diffusées chez les maîtres d'ouvrage, et où les ressources d'ingénierie ne manquent pas sur le marché.

L'EXEMPLE DES FORMATIONS

L'ADEME est conçue comme un centre de ressources et d'expertises, et elle exerce à ce titre une importante activité de formation, qui se développe rapidement. Dans ce cadre, elle opère à la fois comme concepteur de modules et de supports, en amont, et comme gestionnaire de stages. En revanche, les agents de l'Agence n'interviennent que très rarement en tant que formateurs. La transition environnementale va créer des besoins de formation que l'ADEME estime très importants, sans les avoir encore chiffrés. Elle a déjà enregistré un pic d'inscriptions dans les formations qu'elle organise sur le Bilan carbone ® au premier semestre 2010. Cette formation avait d'ailleurs fait l'objet d'une évaluation en 2008 qui mettait déjà clairement en relief le risque d'engorgement.

Le catalogue des formations de l'ADEME recense, en 2010, près de 50 modules pour lesquels plusieurs sessions peuvent être prévues. Or, ce sont les agents de l'Agence qui gèrent ces stages. Il en résulte une charge matérielle importante de suivi des inscriptions, de collecte des droits d'inscription, de gestion matérielle des stages etc. Pour l'ADEME, à ressources et organisation constantes, il en résulte deux risques : l'impossibilité de répondre à une demande croissante sur les stages qu'elle organise elle-même et l'incapacité de contribuer, en amont, au contenu de formations dispensées par d'autres sur des sujets clés qui relèvent de son expertise (dans le secteur du bâtiment, en particulier).

LES RÉPONSES APPORTÉES PAR L'AGENCE

L'ADEME s'est attachée à prendre des mesures pour contenir le coût des processus de distribution des aides et tenter de recentrer l'emploi de ses ressources sur des tâches réellement prioritaires, mais des marges de progression importantes subsistent encore.

L'Agence poursuit, en premier lieu, l'objectif de simplifier et davantage automatiser la gestion des aides, notamment par un raccourcissement du circuit de la dépense, un allègement des contrôles *a priori* et la mise à disposition d'un outil informatique qui génère les conventions à partir des données de base saisies par les instructeurs. L'Agence en attend des avantages en termes de productivité, sans effet significatif dans l'immédiat.

L'ADEME s'interroge, en deuxième lieu, sur la possibilité d'adapter ses modalités de gestion à son volume d'activités, par exemple en externalisant des dossiers standards et de petite taille, ou en renvoyant vers le marché l'exercice de certaines de ses missions. Les réflexions sont en cours, en particulier dans le secteur de la formation, mais elles n'avaient pas encore abouti à la clôture de l'instruction. L'Agence souhaite réaliser elle-même un nombre plus réduit de formations, lorsque le sujet reste mouvant ou pour rôder des formations sur des sujets émergents. Ce recentrage aurait pour corollaire, par ordre croissant d'ambition, un recours plus important à la sous-traitance, l'octroi de licences de diffusions de modules par ses soins, voire la création d'une filiale

à l'actif de laquelle figureraient les droits sur ces modules. Le comité d'entreprise du 6 octobre 2009 a examiné sans conclure l'éventualité d'un montage qui permettrait à l'ADEME de conserver le contrôle des formations « Bilan carbone » tout en étant délivrée d'une charge sans rapport avec son expertise. Il pourrait s'agir d'une filialisation, permettant de valoriser la marque, ou d'une labellisation de bureaux d'étude. La décision reste à prendre sur ce point, et la réflexion pourrait d'ailleurs être étendue à d'autres outils déposés par l'Agence et pour lesquels elle assure également des formations : *AEU*® (approche environnementale de l'urbanisme) ou *Comptacoût*® (outil de gestion analytique des coûts du service public d'élimination des déchets). Au total, si l'objectif de productivité et d'efficacité est clair, les modalités d'une externalisation pour l'atteindre restent à préciser.

En troisième lieu, partant du constat que l'ADEME ne pourra pas satisfaire toutes les demandes ni s'investir utilement avec la même intensité dans tous ses domaines d'intervention, la direction cherche à renforcer l'affirmation de priorités nationales en les articulant avec des priorités régionales. Cet exercice de mise en cohérence est d'autant plus difficile que les priorités locales sont pour partie contractualisées avec les régions dans les CPER. Cet exercice n'est naturellement pas inconnu à l'ADEME qui fonctionne avec des contrats d'objectifs depuis plusieurs années, mais il ne revêtait jusqu'à présent ni la même importance ni la même urgence. Il tolérerait facilement une certaine dispersion. En 2009 encore, la direction régionale de Nord-Pas-de-Calais avait retenu 32 projets phares ...

Pour le siège, le dernier dispositif en date repose sur l'élaboration de notes d'orientation des directions exécutives, sur la déclinaison de ces notes dans les feuilles de route des directions (fin mars 2010) et sur l'écriture des projets de service des unités de gestion (fin avril 2010), avec une définition éclairante de la notion de priorité : « *une priorité est une action dont la non-réalisation a un impact grave sur la stratégie de l'agence et sur son image et son positionnement vis-à-vis de ses partenaires* ». Toutefois, l'exercice se révèle difficile : les notes d'orientation des trois directions exécutives pour 2010 font apparaître respectivement neuf priorités pour la DESRI (recherche et international), huit pour la DEP (direction exécutive programmes) et six pour la DEAT (direction exécutive action territoriale), la plupart comportant d'ailleurs plusieurs items. Il appartient désormais aux directions régionales de définir leur propres priorités à partir de cet ensemble, tout en tenant compte des spécificités locales.

Pour les directions régionales, une note de cadrage du 5 mars 2010 définit neuf priorités pour 2010, dont certaines très larges (« mettre en œuvre les fonds Grenelle », « mettre en œuvre des objectifs de qualité de gestion »), souvent subdivisées et sans hiérarchisation entre elles. L'ensemble reste donc relativement peu prescriptif.

Dans ce type de démarche, l'enjeu consiste moins à définir ce qui est prioritaire qu'à expliciter ce qui ne l'est pas et peut passer au second plan, voire être supprimé, car cela suppose une prise de responsabilité qui peut faire hésiter les acteurs locaux s'ils ne disposent pas de consignes du siège, et/ou conduire à des choix sensiblement différents selon les territoires. De ce point de vue, la note du 12 mars 2010 de la direction est positive en ce qu'elle demande de faire figurer dans les projets de service pour 2010 « *les activités pour lesquelles l'action de l'agence est suspendue, repoussée ou arrêtée* ». A la clôture du contrôle, ces projets de service n'étaient pas disponibles pour permettre la vérification de cette consigne.

Il ressort de la réponse de l'ADEME à une question sur ce point précis que l'exercice de hiérarchisation et de sélection rigoureuse auquel le Grenelle invite l'établissement reste à faire : « *Il s'agit le plus souvent d'une mise en exergue des actions prioritaires qui conduit à considérer les autres actions non précisées comme des actions secondaires ou en creux* ». Or, s'il peut paraître légitime de laisser une marge d'appréciation aux directions régionales sur ces sujets et de les responsabiliser dans leurs choix, la direction de l'Agence gagnerait à les sécuriser en explicitant les thèmes ou les modes d'intervention considérés comme secondaires.

En septembre 2010, il apparaît que le prochain budget triennal prévoit une stabilisation des ressources de l'Agence pour la partie Grenelle. Sur les marges de progression en termes d'externalisation, l'ADEME confirme qu'elle poursuit une politique active d'externalisation de certaines activités ; cette orientation est toutefois à articuler avec celle relative à la maîtrise des frais de sous-traitance (v. gestion de l'Agence). Le MEEDDM indique que le nouveau budget triennal 2011-2013 comporte une mesure de rationalisation de la gestion du Grenelle et de celle des investissements d'avenir : la clôture du fonds démonstrateur du Grenelle en fonction des projets financés dans le cadre de l'emprunt national.

GESTION DE L'AGENCE

LES RESSOURCES HUMAINES

En tant qu'EPIC, l'Agence recrute ses collaborateurs par des contrats de droit privé. L'établissement ne relevant d'aucune convention collective de branche, les relations de travail sont régies par la convention de travail ADEME du 15 octobre 1993 et par les accords d'entreprise. Bien que le régime de travail des agents relève du Code du travail, la convention est fortement imprégnée par le droit de la fonction publique. Elle comprend une classification des emplois en 10 classes de poste (ou échelles) en fonction du niveau de compétences requis, du degré d'autonomie, des responsabilités mises en jeu, ainsi qu'une grille indiciaire comprenant pour chaque échelon un indice minimum et un indice maximum.

LES EFFECTIFS

Au 31 décembre 2009, les effectifs présents s'élevaient à 1 032 personnes (929 sur postes budgétaires, 28 mis à disposition et 75 CDD¹³), soit une augmentation de 8,5 % par rapport au 31 décembre 2008 et de 12 % par rapport à fin 2007. Cette évolution s'inscrit dans l'augmentation du plafond des emplois permanents de l'établissement, qui s'établit à 878 ETPT en 2009 contre 833 auparavant¹⁴ ; il est saturé à hauteur de plus de 98 % pour l'année 2009 (863,5 ETPT permanents). Ceci manifeste une réelle tension sur les effectifs, comme l'illustre également le dépassement du plafond des emplois temporaires (29,7 ETPT pour un plafond de 25 ETPT¹⁵), tensions accrues par le fait que les emplois devant être occupés par des agents permanents mis à disposition par le MEEDDM en 2009 n'ont pas été pourvus en totalité. Le recours à la sous-traitance et à l'intérim, bien que limité (équivalant respectivement à 6,77 et 9,51 ETP), s'accroît significativement (+19 et +38 % durant la période sous revue).

S'agissant de la tension sur les effectifs et de la capacité de l'ADEME à assurer les engagements pris, le MEEDDM fait valoir les arbitrages réalisés dans le cadre du budget triennal. L'Agence bénéficiera de 32 emplois supplémentaires en 2011 par rapport à ceux prévus en LFI 2010. 25 emplois seront supprimés en 2014, la gestion des investissements d'avenir représentant une charge de travail temporaire. 7 sont gagés sur le plafond d'emplois du MEEDDM. L'ADEME fait en effet partie des opérateurs sur lesquels le ministère a choisi de ne pas faire porter l'effort de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, ce ratio étant consolidé au niveau du schéma d'emploi du MEEDDM.

¹³ Non compris les contrats d'insertion, contrats en alternance et doctorants boursiers.

¹⁴ Cette augmentation est consécutive au Grenelle qui a relevé le plafond d'emplois de l'ADEME de 45 CDI en 2009 (tous réalisés), 10 en 2010 et qui prévoit 40 postes de fonctionnaires mis à disposition par le MEEDDM (23 arrivées effectives en 2009).

¹⁵ 3 % du plafond des emplois permanents établi à 83 ETPT jusqu'en 2008. Sur la base de 878, il atteindrait le chiffre de 26,3.

Les personnels rattachés à l'ADEME se répartissent en 17 « catégories » différentes, selon leur mode de prise en charge par l'Agence (recrutement direct, détachés ou mis à disposition), leur type de contrat (CDI, CDD, VCAT¹⁶, alternance, insertion professionnelle, doctorants boursiers), l'origine des ressources, le motif du CDD (ATA, remplacements...), le plafond d'emplois en question (permanents ou temporaires). Cette présentation manifeste un souci louable de transparence tant vis-à-vis des tutelles que du contrôleur financier ou des représentants du personnel au comité d'entreprise, mais rend délicate l'appréhension de sa véritable « force de travail ». Ainsi, la présentation retenue par l'Agence dans son rapport de performance du COB 2008 pour mettre en regard les crédits d'intervention, de fonctionnement et les effectifs par domaine d'activité se limite-t-elle au périmètre CDI, détachés et CDD en remplacement de CDI absents et non rémunérés ou remboursés (soit 819,4 ETPT). Cette présentation est discutable car d'autres catégories de personnel contribuent directement à la « production » de l'ADEME, qu'il s'agisse de postes permanents (CDI sur ressources externes, agents en CIF remplacés), ou temporaires (MAD de l'Agence, CDD pour accroissement temporaire d'activité, CDD sur ressources externes et VCAT notamment). Addition faite de ces catégories, le chiffre aurait atteint, en 2008, 871,9 ETPT (soit 6,5 % de plus). Il conviendrait donc que l'Agence améliore la présentation des emplois afin que celle-ci reflète mieux la « force de travail ».

En 2009, les effectifs de l'ADEME étaient constitués à 82 % (contre 74 % en 1999) par des cadres administratifs ou techniques, aux profils variés : ingénieurs d'étude, ingénieurs d'affaires, économistes, experts techniques, animateurs de secteur ou de réseau professionnels. Au cours de la période sous revue, on constate une hausse significative des cadres de niveau III (+ 45 %) et une baisse des cadres de niveau I (-22 %), qui s'expliquent par deux facteurs : d'une part, la requalification des fonctions supports administratives et, d'autre part, une qualification croissante des fonctions techniques constituant le cœur de métier de l'Agence.

Les services du siège, répartis sur les sites d'Angers, de Paris et de Valbonne représentaient 53 % des effectifs au 31 décembre 2009. Durant la période sous revue, les trois sites ont connu une évolution contrastée, liée à la réorganisation de l'établissement et au regroupement des locaux de son siège angevin. Les effectifs d'Angers ont crû de 24 % (272 personnes), ceux de Valbonne de 10 % (89 personnes), alors que ceux de Paris ont diminué de 3 % (144 personnes). Si le regroupement de l'ensemble des personnels basés à Angers dans un seul lieu a constitué une avancée notable, la dispersion géographique des services du siège demeure un handicap (v. *supra* partie II).

Par ailleurs, les directions régionales ont connu des renforts importants en fin de période avec une progression des ETP de 38 unités entre le 31 décembre 2008 et le 31 décembre 2009 (soit +9 %).

La mobilité interne des agents est faible (environ 5 % par an), particulièrement lorsqu'elle implique un changement de résidence administrative (1,7 %). Dans les directions régionales, certains responsables restent en poste dans la même région pendant plus de 15 ans. Une clause de mobilité a été introduite dans les contrats de

¹⁶ VCAT : volontaires civils à l'aide technique.

travail de l'ADEME depuis seulement 2005, dont les effets devraient se faire sentir à partir de 2010.

L'âge moyen s'établit à 43,5 ans fin 2009 contre 41,3 ans fin 2003. 13 % des agents ont 56 ans ou plus, 29 % plus de 51 ans et l'ADEME estime entre 8 et 10 % le nombre des agents qui quitteront l'Agence à horizon de 5 prochaines années, ce qui suppose que l'Agence anticipe au mieux les départs en retraite dans un contexte de contrainte forte sur les effectifs.

LES RÉMUNÉRATIONS

Le total des charges de personnel s'élevait en 2009 à 69,6 M€. Elles ont augmenté de 23,18 % entre 2004 et 2009 (23,42 % pour les seules rémunérations), alors que les effectifs ont progressé de 15 %.

La grille des rémunérations de l'ADEME est fondée sur une borne minimale et une borne maximale pour chaque échelle et chaque échelon, ce qui la rend difficilement comparable aux échelonnements indiciaires des corps d'ingénieurs de l'Etat. Néanmoins, la Cour constate que globalement, à ancienneté équivalente, les bornes basses sont nettement inférieures à la rémunération de corps équivalents de fonctionnaires et que la borne haute est conforme ou légèrement supérieure à cette même rémunération de référence. Ces écarts sont à nuancer si l'on tient compte du fait que près de 80 % des effectifs de l'ADEME exercent en province et que l'Agence dispose d'un régime d'œuvres sociales.

Une étude réalisée en 2005¹⁷ a mis en évidence que les rémunérations des agents de l'ADEME étaient en moyenne inférieures de 7 % à la moyenne des rémunérations des six EPIC de l'étude. Un plan de rattrapage pluriannuel 2006/2009 destiné à porter le salaire d'ensemble des catégories de personnel de l'Agence à un niveau de 95 % au moins par rapport à la moyenne des EPIC a été mis en œuvre. Il a concerné 561 bénéficiaires (soit 69 % de l'effectif présent au 1^{er} janvier 2006) et s'est traduit par l'octroi de 5 à 27 points par agent selon les catégories (soit, annuellement, entre 921 et 4 975 € par agent). Même s'il a été présenté comme une mesure individuelle, ce plan a consisté à réduire les écarts de rémunération par catégories de personnels de manière automatique. Au-delà des efforts consentis dans le cadre du plan, la revalorisation du point ADEME a été plus forte (+6,2 % entre 2004 et 2009) que celle de la fonction publique (+5,2 %).

Bien que la possibilité d'un régime indemnitaire soit ouverte par la convention de travail, il n'existe pas de primes, à l'exception de l'indemnité d'éloignement destinée aux salariés de l'ADEME exerçant leur activité hors de métropole, de la gratification au titre de la médaille de vermeil du travail, et d'une allocation de départ à la retraite, calculée en fonction de l'ancienneté. Ainsi la rémunération des personnels de l'ADEME est-elle constituée du salaire de base égal à l'indice attribué à chaque salarié en fonction de sa position dans la grille hiérarchique multiplié par la valeur du point de base. Un autre facteur de rigidité est constitué par l'avancement automatique à l'ancienneté, qui est accordé tous les deux ans à chaque salarié. Les augmentations générales et

¹⁷ Etude réalisée dans six EPIC : BRGM, INERIS, IFREMER, CIRAD, CEMAGREF, ADEME.

l'avancement automatique à l'ancienneté représentent une part importante des augmentations de salaire (plus des deux tiers de l'augmentation de la RMPP).

Les seuls moyens de récompenser un agent méritant, qui accepte un changement de fonction ou une mobilité géographique, résident :

- soit dans l'attribution d'une augmentation individuelle. Cette augmentation se traduit par un changement de l'indice, dans la limite de l'indice maximal fixé pour l'échelon et l'échelle en question, sans modification de l'échelle ni de l'échelon. Si la marge de manœuvre entre la borne minimale et la borne maximale de chaque échelon est significative (de 17 à 36 % de l'indice minimal), en pratique le nombre de points attribué est encadré par l'ADEME (de 5 à 20 points selon la catégorie de poste). En 2008 et 2009, 19 % des agents ont bénéficié d'une mesure individuelle d'augmentation.

- soit dans l'octroi d'une promotion pour changement ou évolution de fonction, qui se traduit par un changement d'échelle et d'échelon. En 2009, 4 % des agents ont bénéficié d'une promotion.

Or, ces deux moyens présentent l'inconvénient d'avoir un effet pérenne, ce qui en limite de fait l'usage. Alors que l'établissement est sous tension, il est regrettable que l'ADEME ne soit pas dotée d'outils flexibles, permettant d'inciter à la mobilité et de récompenser la performance (de type prime), et associant le personnel à l'atteinte des objectifs et orientations stratégiques de l'établissement (dispositif inspiré de l'intéressement).

L'Agence reconnaît cette limite de son système de rémunération et indique travailler sur cette question. L'accord salarial 2010 et les réflexions de l'Agence pour 2011 semblent amorcer une évolution en ce sens.

Le MEEDDM reconnaît que, pour rester en phase avec les démarches actuellement en cours dans l'ensemble du secteur public, l'ADEME devra examiner la possibilité de mettre en place en son sein des dispositifs de valorisation des performances individuelles ou collectives de ses agents.

Cette évolution paraît d'autant plus facile et opportune à mettre en œuvre que le statut d'EPIC dont elle est dotée permet à l'Agence d'échapper aux rigidités statutaires de la fonction publique.

LE MAINTIEN DU NIVEAU D'EXPERTISE

Les quatre « métiers » de l'ADEME exigent que ses personnels conjuguent, dans des proportions variables selon les types de poste, un niveau d'expertise et une capacité d'animation et de mobilisation des partenaires et des acteurs du changement environnemental.

La convention de travail prévoit que le budget minimum alloué à la formation professionnelle est de 2,1 % de la masse salariale de l'année en cours, soit 0,5 % de plus que le minimum légal, le plan de formation pluriannuel représentant 90 % du budget global. En 2008 et 2009, les dépenses au titre de la formation professionnelle s'élevaient à 4,66 % de la masse salariale (soit plus de 2 M€ pour 2009), près de trois fois le minimum légal. Plus de 66 % du personnel a bénéficié d'une formation en 2009 (81 % en 2008), taux importants s'expliquant par le fait qu'une grande partie des agents doivent être formés aux évolutions des logiciels internes.

Le nombre moyen de jours de formation par salarié (hors boursiers) et par an est de 3,6 jours en moyenne sur 2004-2009. Néanmoins, ces formations sont essentiellement centrées sur des aspects méthodologiques ou des compétences transversales (77 % des jours de formation du plan 2010 concernent les thèmes *analyse économique et financière, qualité-évaluation, marketing, efficacité personnelle, outils informatiques, management*), et peu sur un contenu technique.

La démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est récente à l'ADEME. Des négociations ont été engagées avec les organisations syndicales en décembre 2007 sur quatre thèmes (l'information du comité d'entreprise sur la stratégie, l'expertise, les perspectives d'évolution professionnelle et la mobilité professionnelle, et la gestion des séniors). Après un an de suspension des négociations, seul le volet de l'emploi des séniors a fait l'objet d'un accord, signé le 20 janvier 2010.

Les besoins d'approfondissement de la démarche GPEC sont particulièrement forts dans un organisme de taille somme toute moyenne, qui offre moins de perspectives d'évolution de carrière que des administrations, organismes de recherche ou laboratoires et entreprises privées. Ce besoin d'une GPEC attractive est renforcé par le fait que les niveaux de rémunération se trouvent dans les fourchettes basses et le personnel vieillissant, alors que certains des profils doivent maintenir un haut niveau d'expertise et de savoir-faire. C'est particulièrement le cas dans les directions techniques du siège, pour des agents amenés à instruire des dossiers dans des domaines techniques en forte évolution. A ce titre, il est dommage que les possibilités de détachement et de mise à disposition que prévoit la convention de travail ADEME ne soient pas utilisées, et que la charte de mobilité inter EPIC signée par l'Agence reste à ce jour lettre morte. La direction des ressources humaines réfléchit à la structuration d'une filière « expertise », offrant des postes de débouché de classe J à des profils d'experts dans des domaines identifiés comme prioritaires par l'établissement.

La recherche de mobilité externe et la démarche GPEC méritent d'être développées en raison de l'enjeu que constituent pour l'ADEME le maintien de ses capacités d'expertise, et le vieillissement relatif de ses effectifs.

LES MARCHÉS

LE DOSSIER DU SIEGE

La relocalisation d'une partie du personnel parisien à Angers et à Valbonne et le projet de construction d'un nouveau siège à Angers résultent de la décision prise en 1991 par le Gouvernement dans le cadre de la politique de délocalisation d'établissements publics de l'Etat en région. Le double processus de relocalisation-construction a été engagé en 1995. Dix ans plus tard, la Cour estimait que « *le bilan [était] décevant* » : un éclatement des personnels du siège avec une relocalisation limitée, un programme ambitieux et mal évalué pour le bâtiment d'Angers prévu pour regrouper les personnels angevins (projet abandonné en 2003 après l'arrivée de la nouvelle présidente), et un bilan coûteux résultant de la mauvaise gestion de ce dossier entre 1995 et 2003.

Après plus de 15 ans d'avatars divers, la relocalisation du siège social s'est concrétisée par l'acquisition des terrains et bâtiments du Plateau du Grésillé à Angers, la réalisation des travaux de réhabilitation, une vague de déménagements, et l'engagement de la construction de l'extension : achat en décembre 2005, installation des équipes en avril 2007 après les travaux de réhabilitation, lancement du marché pour la réalisation de l'extension en mars 2007, installation dans ces derniers locaux en avril 2009.

Mais des coûts inutiles ont dû être soldés en 2006 : indemnisation de maîtres d'œuvre ou de bureaux d'études ainsi que de l'entreprise qui devait mettre en œuvre le projet dit du Front de Maine, perte des subventions de la Ville d'Angers et pénalisation de 10 % lors de la revente du terrain d'assiette de ce dernier projet.

L'ADEME souligne que le dénouement de ce chantier est intervenu dans des conditions de délais et d'économie qui « *sont venues en grande partie compenser les errements antérieurs et font qu'au final la gestion globale de ce dossier apparaît largement maîtrisée sur le plan des dépenses publiques* » :

- le coût global du projet (16 M€), recouvrant à la fois les travaux d'extension et de réhabilitation (et les honoraires associés), a pu être limité dans le cadre d'appels d'offres qui ont permis une véritable compétition technique et économique ;
- l'économie réalisée par rapport au projet antérieur est d'environ 20 M€ ; compte tenu de la structure financière du projet précédent qui recourait au dispositif de l'autorisation d'occupation temporaire¹⁸, ce gain résulte de l'analyse comparée sur 30 ans (durée de l'AOT) des coûts d'investissement, d'exploitation et de maintenance ;
- la charge d'amortissement budgétaire du projet du Grésillé supportée par le budget de fonctionnement de l'Agence sera de l'ordre de 240 K€ annuels à comparer aux charges de loyer des différentes implantations angevines antérieures qui étaient, en 2006, de 595 K€. Pour mémoire, le coût des loyers dans le projet précédent était supérieur à 1 M€ ;
- enfin, la cession du site de la place Lafayette (dont l'ADEME était propriétaire) s'est faite dans d'excellentes conditions économiques et sensiblement au-dessus du montant évalué par les Domaines.

Au global, les charges et les produits du projet (cessions d'actifs, contentieux, honoraires...) se soldent, au niveau de la section de fonctionnement, par un résultat positif d'un peu plus d'un million d'euros.

LES ACHATS

Les achats de l'ADEME entrent dans le champ de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés public et du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005. L'Agence est dotée d'une commission consultative des marchés, chargée d'émettre un avis préalable à la passation des contrats et marchés d'un montant

¹⁸ L'AOT consiste à confier le terrain à un investisseur privé, à la suite d'une procédure de mise en concurrence. En contrepartie, le bénéficiaire construit, puis met à la disposition du maître d'ouvrage un immeuble, dont il est dans un premier temps locataire (pendant une période 25 à 30 ans). A l'issue de cette période, ce dernier récupère l'immeuble en pleine propriété, ainsi que terrain.

supérieur à 90 000 € HT, et d'un règlement interne des marchés (RIMA) précisant la procédure applicable en fonction des différents seuils.

Afin d'optimiser sa fonction achat tout en prenant en compte l'organisation territoriale et la diversité des missions de l'Agence, et pour répondre à la critique de la Cour des comptes, le RIMA entré en vigueur en 2007 distingue *l'achat*, conçu comme centralisé pour optimiser cette fonction au niveau de l'établissement dans son entier, de *la commande*, décentralisée au plus près des besoins. Il introduit les notions de délégué du pouvoir adjudicateur, habilité à contracter, et de personne responsable des commandes, autorisée à signer les bons de commande.

Le précédent rapport de la Cour soulignait le nombre élevé de personnes responsables des marchés (57 « PRM »), source de risques potentiels et de difficulté pour la centralisation des achats. La centralisation du pouvoir adjudicateur (un seul désormais) et la création de délégués constituent une amélioration. En outre, l'Agence prend en compte les critiques et recommandations de la commission des marchés et s'inscrit dans une démarche d'amélioration permanente de ses pratiques.

Néanmoins, les résultats en termes de centralisation des achats demeurent perfectibles. L'ADEME est confrontée à la conciliation de priorités qui peuvent se révéler contradictoires : réactivité, diversité des besoins locaux, mutualisation.

Les pratiques analysées portent sur les procédures inférieures à 90 K€, essentiellement sur les marchés liés à la communication. Alors qu'au cours de la période sous revue, le service communication a passé chaque année un marché pour l'insertion de l'ADEME dans les *pages jaunes* pour un montant total de 611,5K€ HT, plusieurs directions régionales ont également conclu des marchés ou lettres d'achat avec ce prestataire ayant le même objet, pour un montant total de 183,2K€, soit près de 30 % du total des marchés « centraux » du service de communication.

Par ailleurs, l'une des activités importantes de l'ADEME est de concevoir et diffuser des outils d'information (notamment dépliants, rapports, documents divers) mais les prestations d'impression de ces supports sont éclatées en un nombre important de marchés et lettres d'achats. Au total, 3 383 K€ TTC (2 827 K€ HT) de prestations d'impression et d'édition de support de communication ont été achetés entre 2004 et 2008, sans qu'aucun marché supérieur à 90 K€ n'ait été formalisé.

Il convient, enfin, de signaler le cas des prestations acquises hors de toute procédure d'appel d'offres alors que le montant annuel est supérieur à 90 K€. Il s'agit notamment des assurances souscrites par l'Agence mais également des dépenses des directions régionales en matière d'hébergement et transports, de carburant et de machines à affranchir.

L'organisation en place ne permet pas de garantir un recensement exhaustif des marchés passés pour le fonctionnement. Le pilotage de la fonction achat partagé entre différents services du siège conduit à l'absence de computation des seuils dans certains domaines de dépenses. Un pilotage plus centralisé devrait permettre de détecter les dépenses dont la globalisation dépasse les 90 K€ et d'être ainsi en mesure d'appliquer les procédures adaptées et notamment le passage devant la commission des marchés.

L'Agence a indiqué dans son dernier rapport présenté à la commission des marchés que la centralisation des achats sur le fonctionnement allait se poursuivre en privilégiant l'assurance automobile, les fournitures et d'autres secteurs présentant un avantage en termes de procédure et de coût en recherchant à s'adosser à d'autres opérateurs comme les marchés interministériels, le groupement de commandes, la centrale d'achats.

Un des importants marchés d'impression, celui des guides d'information grand public (4 millions d'exemplaires par an dans une collection regroupant 36 titres environ), a pu être globalisé au sein d'un marché triennal. Ce marché atteint un montant annuel maximum de 400 000 €, tout comme le magazine "ADEME et Vous" dont l'appel d'offres a été reconduit sur une période de 4 ans à compter de mars 2010.

Dans une démarche de progrès, l'Agence précise que l'analyse de l'expression des besoins se poursuivra dans l'optique d'adhérer aussi souvent que possible aux marchés ouverts par l'Etat aux opérateurs. Cette orientation, initiée dans le cadre de la RGPP, laisse espérer des tarifs plus intéressants dans le cadre de la mutualisation avec l'Etat. L'ADEME s'est d'ores et déjà rapprochée du Service des Achats de l'Etat pour déterminer les segments d'achat qui pourraient intégrer cette démarche.

LES COMPTES

ORGANISATION DE L'AGENCE COMPTABLE

L'organisation comptable a permis de faire face à l'augmentation d'activité et le suivi des régies d'avances et de recettes a été renforcé. Toutefois, un certain nombre de régies n'a pas été contrôlé depuis plus de deux ans. Dans ce contexte, la Cour recommande à l'agent comptable de l'ADEME de mettre en place, d'une part, un plan formalisé de contrôle précisant, par année, les régies à contrôler de manière nominative et, d'autre part, une grille de suivi afin de vérifier la mise en place des recommandations de l'agent comptable émises lors des audits précédents.

LES COMPTES DE L'ADEME

L'Agence fait l'objet, en parallèle du contrôle de la Cour, d'un audit DGFIP-CGEFI sur la qualité de ses comptes.

Les comptes financiers et documents comptables produits à la Cour sont de bonne facture et le rapport d'analyse des comptes relativement complet ; la mise en place du protocole de modernisation comptable a permis des améliorations dans de nombreux domaines. Toutefois, la complexité de certains systèmes de recettes ou de paiements de l'ADEME comme les aides remboursables nécessiterait des explications plus précises sur leur mode de comptabilisation. Quelques pièces de mutations n'étaient pas jointes aux comptes financiers et les balances n'affichaient pas une exacte reprise des soldes entre les exercices 2006/2007 et 2007/2008.

Dès lors, il conviendrait de fournir, à l'appui du compte financier et conformément aux prescriptions de l'instruction codificatrice n° 02-072-M95 du 2 septembre 2002, toutes les pièces de mutation comptable et de veiller au juste équilibre entre crédit et débit lors des balances de sortie et d'entrée afin de faciliter la lecture de l'exacte reprise des soldes d'un exercice à l'autre. La présentation du compte de résultat pourrait être améliorée, notamment en ce qui concerne certains

postes de produits comme les subventions ou les taxes. De même, l'information relative aux participations financières serait à développer. Enfin, les comptes 4718 sont à solder au 31 décembre de chaque exercice.

LES PRODUITS

Les produits de l'Agence, essentiellement composés de subventions, ont été peu à peu remplacés par diverses taxes. La nature même de ces nouveaux produits engendre des difficultés de gestion de ses recettes par l'Agence. En effet, les taxes affectées représentent 76 % de ses crédits budgétaires. Or, entre 2006 et 2008, elles sont passées de 2 à 3, puis à une taxe unique. L'encaissement des taxes s'effectue par d'autres autorités publiques, lors du dépôt d'une déclaration aux bureaux des douanes pour la TICGN et à la délivrance des certificats d'immatriculation par les régies des préfectures pour les véhicules polluants. Ce mode de perception indirecte limite la mise en place de perspectives de court terme pour l'ADEME car l'Agence n'a pas d'emprise sur les flux mensuels reversés ni sur le volume des restitutions de TICGN suite à des exonérations accordées aux entreprises. La mise en place d'une taxe unique améliorera sans doute la situation mais ne résoudra pas le problème des flux mensuels perçus qui sont difficiles à estimer. Parallèlement, les produits issus des activités commerciales de l'ADEME ne représentent que 0,97 % du total des produits en 2008. La Cour recommande de mettre en place une comptabilité spécifique à ces activités afin de calculer leur rendement, bénéfices et marge d'évolution entre coût et revenu.

Sous l'effet des mesures du Grenelle de l'environnement, les produits de l'ADEME ont considérablement augmenté au cours de l'exercice 2009 enregistrant une hausse de 37,42 % par rapport à l'exercice 2008. La Cour ne peut qu'encourager l'ADEME à continuer son suivi, *via* des indicateurs, de la consommation de ces crédits ainsi que leur taux d'utilisation.

LES CHARGES

La part des charges de l'ADEME correspondant à ses activités régaliennes a sensiblement diminué durant la période sous revue, passant de 65 % du total des charges en 2004 à 50 % en 2009, alors que parallèlement les charges de fonctionnement ont augmenté de 37 % et les charges de personnel de 13,7 %. Cette situation a provoqué un déficit d'exploitation en 2004, 2005 et 2006.

Si les charges d'exploitation ont augmenté à un rythme plus lent que les produits d'exploitation durant la période analysée (1,33 % contre 7,7 %), force est de constater que la situation doit encore être améliorée car l'écart entre charges et produits était à l'origine très élevé (21 M€). Des baisses de charges d'exploitation pourraient être envisagées, notamment dans les domaines de la sous-traitance ou des déplacements.

La tendance s'est inversée en 2009, après les modifications budgétaires apportées par le Grenelle de l'environnement. Les charges ont, entre 2008 et 2009, augmenté à un rythme beaucoup plus faible que les produits d'exploitation permettant un retour à l'équilibre et un bénéfice d'exploitation de 83,6 M€.

Malgré une hausse de produits de l'ADEME de 37,42 % entre 2008 et 2009, les concours financiers versés à des tiers n'ont augmenté que de 23 %, une partie de la hausse ayant plutôt profité aux charges de gestion courante. Cette situation s'explique par les délais de mise en place des projets et de leur financement mais il conviendra, à

l'avenir, de suivre avec attention la répartition des fonds du Grenelle de l'environnement entre financement de projets et financement des structures de l'ADEME.

LA STRUCTURE FINANCIERE DE L'ADEME ET SON PATRIMOINE

LES ACTIFS

L'actif immobilisé a gagné en qualité durant la période sous revue sous l'effet de deux phénomènes : le recollement entre l'inventaire physique des biens de l'Agence et les données comptables et les opérations d'apurement des aides remboursables. Le bilan offre aujourd'hui une image plus fidèle des actifs de l'établissement grâce à un protocole de modernisation de la comptabilité. Il restait, cependant, fin 2008 encore quelques biens à examiner, notamment des logiciels acquis sur des crédits d'intervention. Ce travail a permis de supprimer 1 200 biens de l'état de l'actif pour une valeur brute comptable de 6,7 M€ prise en compte dans le bilan 2008.

Le haut de bilan reste faible. Le niveau de l'actif immobilisé est en phase avec les missions de l'ADEME qui est une agence de services et n'a pas vocation à créer ou développer des actifs immobilisés. L'essentiel des actifs de l'établissement se compose des produits à recevoir inscrits dans l'actif circulant. Or, la multiplicité des lignes des produits à recevoir et le manque de suivi de certains dossiers ont rendu nécessaires plusieurs opérations d'apurement afin de solder les dossiers terminés. Un changement de méthode comptable afin de respecter le cadre règlementaire (instruction codificatrice 02-039-M95) des ressources affectées a été réalisé en 2009 mais ne concerne qu'une partie des dossiers. Malgré ces travaux d'apurement et cette mise aux normes, les risques existent encore pour l'établissement de présenter une image faussée de son bilan par une surévaluation de l'actif circulant et des dettes. De même, l'extinction de créances par prescription quadriennale demeure possible en l'absence d'un suivi plus rigoureux.

Dans ce contexte, il paraîtrait souhaitable de mettre en place, de manière formalisée, un inventaire annuel afin de recouper les données comptables et l'avancement réel des dossiers, aussi bien pour les dossiers de ressources affectées apparaissant au bilan que pour les engagements hors bilan. De même, il conviendrait de suivre régulièrement les dossiers maintenus dans le dispositif ressources affectés en raison de leur état d'avancement et de s'assurer de leur solde à terme. Par ailleurs, un remboursement automatique aux bailleurs des sommes non employées pour la réalisation d'opération serait à mettre en place, afin de se conformer aux prescriptions de l'instruction 02-039-M95.

LE PASSIF

Les capitaux propres ont augmenté de 23 % entre 2004 et 2008 mais cette hausse n'est pas synonyme d'une plus grande sécurité financière. En effet, la majorité des réserves est gagée par des financements de projets à venir, le résultat net a été instable au cours de la période et les subventions d'investissement diminuent pour financer des opérations d'apurement. Elles n'ont jamais été corrigées après amortissement des immobilisations qu'elles concernent.

La situation d'endettement de l'établissement est saine, tant au regard des dettes bancaires, quasi inexistantes, que des dettes fournisseurs et personnel. Cependant, ces deux dernières ont enregistré de fortes hausses qui justifient un contrôle attentif.

Derrière les montants élevés et affichés de réserves, l'Agence déclare être attentive à la variation de son fonds de roulement et à l'évolution de son résultat de fonctionnement. Par ailleurs, elle a décidé d'engager une mission d'apurement des subventions d'investissement dans le cadre de l'amélioration de la qualité comptable.

LE RESULTAT NET COMPTABLE ET LA SITUATION FINANCIERE

Durant la période sous revue, l'ADEME a enregistré à trois reprises un résultat d'exploitation négatif. Les charges sont structurellement plus importantes que les produits ou, à tout le moins, diminuent-elles moins rapidement que les produits. Dès lors, bien qu'équilibrée depuis 2007 et très confortable en 2009, la situation de l'Agence reste fragile et particulière. En effet, l'ADEME, malgré son statut d'EPIC n'a pas vocation à exercer une activité commerciale rentable, source de revenus pérennes. Toutefois, son rôle financier de redistribution de fonds devrait générer une situation à l'équilibre qui ne s'est pourtant pas démontrée. Aussi, la Cour recommande à l'Agence de mettre en place une analyse de ses catégories de dépenses, ainsi qu'un plan de maîtrise notamment sur des postes tels que les déplacements, missions, documentation et sous-traitance. L'ADEME s'est engagée à réduire ses dépenses selon la consigne gouvernementale de 10 % pour les trois prochaines années dont 5 % seront appliqués dès 2011.

Un fonds de roulement croissant ainsi qu'un besoin en fonds de roulement négatif ont permis à l'ADEME de constituer une trésorerie confortable qui, placée, a pu rapporter 4,7 M€ à l'établissement en 2008. La capacité d'autofinancement semble également se consolider à compter de l'exercice 2007 et ses données ont été confortées par les suppléments de crédits dont a bénéficié l'Agence dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Cette situation financière est plutôt saine au regard des dépenses de l'établissement et du faible niveau d'investissement. Toutefois, il convient de relativiser le niveau de fonds de roulement essentiellement basé sur le niveau des réserves (capitaux propres) dont une partie est gagée.

LA GESTION DES FONDS CONFIES À L'ADEME AU TITRE DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Les décisions relatives à l'emprunt national, annoncées par le Président de la République le 14 décembre 2009, ont conduit à affecter à l'Agence 2,85 Mds € pour la gestion de quatre actions. Ce faisant, le Grand Emprunt fait de l'ADEME l'un des principaux opérateurs pour les investissements d'avenir.

Aux termes de l'article 8 de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, pour chaque action du programme d'investissements, les conditions de gestion et d'utilisation des fonds doivent, préalablement à tout versement, faire l'objet d'une convention entre l'Etat et chacun des organismes gestionnaires. Cette convention précise notamment l'organisation comptable, en particulier la création d'un ou plusieurs comptes particuliers, et les modalités d'un suivi comptable propre ainsi que de l'information préalable de l'Etat sur les paiements envisagés.

Au titre de l'action « démonstrateurs énergies renouvelables et chimie verte », la convention Etat-ADEME publiée au Journal officiel le 8 août 2010 affecte 450 M€ au versement de subventions et 900 M€ à des interventions sous forme de prêts, avances remboursables et prises de participation. Au titre de l'action « économie circulaire », la convention Etat-ADEME publiée le même jour affecte 83,5 M€ au versement de subventions et 166,5 M€ à des interventions sous forme de prêts, avances remboursables et prises de participation.

La convention signée entre l'Etat et l'ADEME sur les énergies décarbonées, à titre d'exemple, prévoit que *« Les fonds, dont la gestion est confiée à l'entité, ayant vocation à être redistribués dans le cadre d'appels à manifestation d'intérêt, sous forme de subventions, sont comptabilisés en comptes de tiers et de trésorerie, dans les comptes de l'entité lors de la notification de leur versement par l'État (...). L'entité prend toutes les dispositions nécessaires pour suivre individuellement la gestion des fonds qui lui sont confiés dans le cadre de la présente convention, notamment en créant les subdivisions de comptes nécessaires et en organisant un suivi analytique dédié. En particulier, elle crée, dans les comptes de classe 5, les subdivisions nécessaires pour suivre les mouvements de trésorerie afférents aux crédits dont la gestion lui est confiée par l'État afin d'assurer le respect des obligations d'information posées au III de l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2010 ».*

Un problème de complexité d'enregistrement comptable se pose avec des situations différentes selon la forme des fonds distribués (subventions, prêts, avances remboursables) et de suivi de ces fonds. L'ADEME a saisi la direction générale des finances publiques (DGFIP) en sollicitant la diffusion d'une circulaire relative à la gestion comptable des programmes d'investissement d'avenir, sans quoi il n'est pas sûr que l'Agence parvienne à gérer et suivre avec un niveau correct de sécurité juridique ces fonds (provisions, reprises ...). Un schéma comptable pour chaque type de fonds versés est en cours de validation par la direction du budget et la DGFIP.

S'agissant des subventions, les fonds sont comptabilisés en comptes de tiers et de trésorerie dans les comptes de l'ADEME. Les opérations, bien qu'engagées et ordonnancées par le président du conseil d'administration de l'Agence, sont autorisées par le commissaire général à l'investissement. Elles ne sont en conséquence pas incluses dans le budget de l'ADEME.

Les autres interventions sont comptabilisées à une subdivision du compte 167 « emprunts et dettes assortis de conditions particulières » au passif du bilan de l'ADEME. Lorsque les fonds sont affectés aux bénéficiaires finaux, les droits correspondant aux prêts, avances remboursables et prises de participation sont inscrits à l'actif du bilan de l'Agence dans des subdivisions du compte 276 « Autres immobilisations financières ». Ces opérations, bien qu'engagées et ordonnancées par le président du conseil d'administration de l'ADEME, sont autorisées par le commissaire général à l'investissement. Elles ne sont en conséquence pas incluses dans le budget de l'Agence. Les comptes 167 et 276 utilisés dans le cadre des dépenses d'avenir sont des comptes non budgétaires.

Les clauses des conventions prévues par la loi de finances rectificative précitée s'imposent aux textes statutaires des opérateurs et aux modalités de gestion qui leur sont habituelles¹⁹.

Ainsi, une gouvernance *ad hoc* est mise en place, destinée à assurer à l'Etat un droit de regard en dernier ressort sur le choix des investissements. Les opérations au titre du « Grand Emprunt » sont à présenter au Conseil d'administration qui les « valide » dans un document distinct du budget de l'entité. L'opérateur est compétent pour l'engagement juridique des dépenses d'investissements d'avenir à destination des bénéficiaires finaux et pour la tenue de la comptabilité liée à l'utilisation de ces crédits, bien que les dépenses ne relèvent pas du périmètre budgétaire de l'opérateur.

Un tel dispositif apparaît dérogatoire, pour garantir à la fois une étanchéité avec le budget de l'Etat et la bonne utilisation des fonds. Il méconnaît cependant des principes de finances publiques et soulève un certain nombre de difficultés d'ordre pratique, notamment :

- l'absence d'outil de prévision et de programmation (ce qui est une des finalités d'un budget) et un suivi extrabudgétaire spécifique avec tous les risques inhérents à ce type de dispositif ;
- l'absence de comptabilité des engagements assise sur l'exécution d'un budget ;
- le rôle volontairement réduit du conseil d'administration de l'opérateur ;
- la difficulté d'identifier le rôle d'ordonnateur pour des opérations qui s'apparentent plus à des opérations de caisse.

Le responsable d'un établissement public ne saurait être l'ordonnateur secondaire d'un ordonnateur principal de l'Etat. Etat et établissement public sont en effet deux personnes morales distinctes. La question de la responsabilité personnelle sur la comptabilité des fonds concernés au sein des comptes de l'opérateur se trouve ainsi posée. Les difficultés concernent la responsabilité de l'ordonnateur principal et celle du responsable du programme, les compétences du conseil d'administration et la limitation singulière des contrôles à la charge du comptable. L'ADEME a elle-même interrogé la tutelle sur les questions posées par le dispositif des investissements d'avenir. Le MEEDDM partage ces interrogations. Dans l'attente d'une réponse des ministères de tutelle, l'Agence a pris des dispositions pour assurer le suivi des opérations aussi bien dans sa comptabilité générale que dans ses comptabilités de gestion et d'engagement et procéder à l'adaptation de son informatique de gestion.

Face aux enjeux, l'ADEME va devoir mobiliser son expertise scientifique, technique et financière, ainsi que le savoir-faire qu'elle a acquis avec la gestion du fonds « démonstrateur de recherche ».

Les questions posées par le dispositif des investissements d'avenir intéressent, au-delà de l'ADEME, tous les opérateurs qui y sont associés en tant que gestionnaires (ANR, ...). Aussi, la Cour se propose de les réexaminer dans un cadre plus large, en particulier celui de l'examen de l'exécution des lois de finances 2010.

¹⁹ Article 8, LFR : « La gestion des fonds versés à partir des programmes créés par la présente loi de finances rectificative peut être confiée, dans les conditions prévues par le présent article et **nonobstant toute disposition contraire de leurs statuts** (...) ».

AVIS SUR LES COMPTES

Après avoir examiné les comptes de l'ADEME, et dans la limite de ses investigations dans le cadre du présent contrôle, la Cour est d'avis que ceux-ci sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle de la situation patrimoniale et financière de l'établissement, ainsi que des résultats de son activité aux 31 décembre 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008.

Fait et délibéré à la Cour des comptes, septième chambre, deuxième section, sur le rapport de M. Ortiz, conseiller référendaire, et de Mme Planté, rapporteure, et les observations de M. Lebuy, conseiller maître, contre-rapporteur.

Présents : MM. Descheemaeker, président, Lebuy, président de section, Beaud de Brive, Lefebvre et Doyelle, conseillers maîtres.

Le premier septembre deux mil dix.

Christian DESCHEEMAEKER