



RAPPORT PARTICULIER

(Articles L. 111-3, L. 143-3 et R. 143-1 du code des juridictions financières)

COMPTES ET GESTION DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE

Exercices 2009 à 2014
actualisation à 2015 pour la gestion

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 14 décembre 2016.

En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	7
RECOMMANDATIONS	9
1 LES MISSIONS ET LE PILOTAGE DE L'ADEME.....	13
1.1 Les missions et les modes d'intervention de l'agence confortés.....	13
1.2 L'organisation de l'agence.	13
1.2.1 Le conseil d'administration.....	13
1.2.2 Les services du siège.....	14
1.2.2.1 Un organigramme stabilisé.....	14
1.2.2.2 Des services centraux répartis sur trois sites.....	14
1.2.3 L'action territoriale de l'ADEME.....	14
1.2.3.1 Les directions régionales : l'apparence de la réforme.....	14
1.2.3.2 Les modalités de l'action locale de l'ADEME.....	16
1.2.3.3 L'ADEME et les services déconcentrés de l'Etat : vers la complémentarité	17
1.3 Le pilotage stratégique de l'ADEME	18
1.3.1 Le contrat d'objectifs 2009-2012 prolongé jusqu'en 2015	18
1.3.2 Le contrat d'objectifs et de performance 2016-2019	19
2 LA PROGRAMMATION ET L'EXECUTION DU BUDGET.....	21
2.1 Des ressources en forte diminution.	21
2.2 Une construction budgétaire axée sur un niveau d'engagements élevé.....	22
2.2.1 Une forte intervention de la tutelle dans la programmation et l'exécution du budget de l'agence.....	22
2.2.2 Un budget construit sur des hypothèses hautes d'autorisations d'engagement.	23
2.2.3 Une exécution budgétaire confortable, malgré la diminution des ressources.	23
2.2.4 Une aisance financière transitoire.	24
2.2.5 Un établissement tourné vers l'optimisation de son budget incitatif, déconnecté de sa situation financière réelle.	25
2.2.6 Un lien direct entre dépense et performance.....	28
2.3 Un risque de couverture en crédits de paiement pour 2017.	28
3 LES MODALITES D'INTERVENTION DE L'ADEME.....	33
3.1 Depuis 2009, un volume important de contrats d'aides pour une dépense considérable	33
3.2 Des règles d'intervention qui évoluent vers davantage de sélectivité.....	34
3.3 Les limites de l'application.	35
3.3.1 Une sélectivité des aides est insuffisamment mesurée.....	35
3.3.2 La refonte des règlements d'aides de 2014 conduit à renforcer les procédés de « traitement standardisé ».....	35
3.3.2.1 Les procédés de « traitement standardisé » sont répandus.....	35
3.3.2.2 Ces procédés concernent potentiellement la très grande majorité des contrats d'aides.	36
3.3.3 Certaines règles d'attribution des aides sont contestables.....	37
3.3.4 Certains dispositifs ne peuvent exclure « l'effet d'aubaine ».	38
3.3.5 Les contrôles <i>a priori</i> et <i>a posteriori</i> à renforcer pour être efficaces.....	38

3.4 Le fonds chaleur et le fonds déchets : des outils financiers à mieux coordonner avec d'autres outils publics de financement.....	39
3.4.1 Les trajectoires financières des fonds chaleur et déchets : un fort impact sur la soutenabilité du budget de l'ADEME.	39
3.4.2 Des fonds qui soutiennent des projets très coûteux au seul moyen de subventions.....	40
3.4.3 Pour financer les opérations de diffusion « déchets » et « chaleur » les plus importantes, mieux associer l'ADEME à d'autres acteurs.	41
4 LA GESTION DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR.....	45
4.1 Les PIA gérés par l'ADEME, pour le compte de l'Etat	45
4.1.1 Des moyens financiers supplémentaires de 3,13 Md€ sur la période 2010-2017 (PIA 1 et PIA 2)	45
4.1.2 L'agence a adapté son organisation et mis en place de nouvelles modalités d'intervention.....	46
4.2 Une organisation et une gouvernance spécifiques.....	46
4.2.1 L'opérateur a mis en place une structure particulière	46
4.2.2 L'agence a recruté pour se doter de compétences qu'elle n'avait pas ..	46
4.2.3 La mise en œuvre du PIA est une charge supplémentaire pour l'agence	47
4.2.4 Un suivi budgétaire et comptable particulier, mais réel.....	47
4.3 Après une période d'apprentissage, une adaptation à la gestion des investissements d'avenir.....	48
4.3.1 Des engagements qui s'accélèrent	48
4.3.2 L'ADEME a su réduire le délai de traitement des dossiers	49
5 LA GESTION DE L'AGENCE	51
5.1 Les ressources humaines et la politique salariale.	51
5.1.1 La baisse des effectifs occupant un emploi permanent est récente.	51
5.1.2 L'agence dispose de leviers qui lui permettront de respecter les objectifs de diminution d'effectifs fixés par sa tutelle.	52
5.1.3 La répartition des personnels de l'ADEME a connu peu d'évolutions depuis le dernier contrôle de la Cour.	53
5.1.4 Les charges de personnel ont progressé.	53
5.1.5 La politique salariale reste à adapter aux enjeux de l'agence.	54
5.1.6 Certaines dispositions de la convention collective sont très favorables.	56
5.1.6.1 De 2009 à 2015, un taux de revalorisation des rémunérations des personnels relevant de la convention deux fois supérieur à celui de l'inflation.	56
5.1.6.2 Un « point d'indice » systématiquement réévalué, des mesures de revalorisations individuelles quasi générales.....	57
5.1.6.3 Un temps de travail inférieur à la durée légale de travail pour certains salariés.	57
5.2 La gestion des affaires immobilières : le choix du statu quo	58
5.2.1 Un schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui ne permet pas de réaliser des économies substantielles.	58
5.2.1.1 Les hypothèses de construction du SPSI ne retiennent aucune mesure de réorganisation du maillage territorial de l'ADEME.	58
5.2.1.2 Les résultats sont proches du plan établi mais restent limités en l'absence de mutualisations	59
5.2.2 Les sites de l'administration centrale : l'absence de décision.....	60

6 L'AGENCE COMPTABLE, LES REGIES ET LES COMPTES	63
6.1 Un dispositif de contrôle des régies récent, un suivi à pérenniser.....	63
6.2 Une comptabilité en cours d'amélioration	64
6.3 Le résultat net et les équilibres financiers de l'ADEME.....	65
6.3.1 Une structure des produits caractérisée par la quasi-absence de chiffre d'affaires	65
6.3.2 Un montant des charges plus que doublé.....	65
6.3.3 Une succession de résultats nets comptables déficitaires.....	66
6.3.3.1 Une présentation du résultat de fonctionnement et d'intervention qui n'est pas fiable.....	66
6.3.3.2 Un résultat net très déficitaire.....	66
6.3.3.3 Les équilibres financiers	67
6.4 Le bilan.....	68
7 LA COMMANDE PUBLIQUE	69
7.1 Le pilotage centralisé de la fonction « achats » n'est toujours pas effectif.....	69
7.2 Le tableau des marchés remis par l'établissement est incomplet et comporte des erreurs.....	69
7.3 La tenue des dossiers et l'application des procédures de marchés sont perfectibles	69
7.4 Certaines anomalies ont déjà fait l'objet d'un signalement à l'ordonnateur	70

SYNTHÈSE

Établissement public à caractère industriel et commercial (ÉPIC), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est placée sous la tutelle du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM), dont elle constitue l'un des principaux opérateurs.

Employant plus de 1100 agents, dotée d'un budget dépassant 500 M€ l'ADEME s'est vu confier par l'État un nombre croissant de missions au fil des années : principal opérateur de la transition écologique et énergétique à la suite du Grenelle de l'environnement, elle est aussi un des acteurs majeurs du programme des investissements d'avenir (PIA), pour lequel des moyens financiers dépassant 3,1 Md€ lui ont été alloués pour la période 2010-2015. La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a conforté son rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques consacrées à la promotion du développement durable.

Le contrôle de la Cour porte sur les comptes et la gestion de l'ADEME pour les exercices 2009 à 2014, avec, dans la mesure du possible, une actualisation à 2015. Le rapport précédent, établi par la Cour en septembre 2010 à la demande de la commission des finances du Sénat dans le cadre de l'article 58 2° de la LOLF, portait sur les exercices 2004 à 2008. Il y était notamment relevé que l'agence devait accomplir des progrès sensibles dans la gestion de ses ressources humaines, de ses implantations immobilières et des procédures mises en œuvre en matière d'achat public.

Au terme de ce contrôle, la Cour estime que, si l'ADEME parvient à assumer de façon globalement satisfaisante les nombreuses missions qui lui ont été progressivement déléguées par l'État, une attention particulière doit être portée à l'évolution de ses moyens financiers au cours des prochaines années ; en outre, sa gestion, dans un certain nombre de domaines, doit rapidement être améliorée.

Une attention particulière doit être portée à l'évolution des moyens financiers de l'agence

- Le statut d'ÉPIC de l'ADEME apparaît peu justifié quand on constate que la quasi-totalité de ses ressources sont d'origine publique. Les recettes propres dégagées par l'ADEME représentent en effet à peine 1 % du total de ses ressources, celles-ci étant pour l'essentiel constituées par deux tiers environ du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), soit de l'ordre de 450 M€ en 2015.
- Pendant la période sous revue, l'agence a bénéficié d'une aisance financière indéniable, malgré la suppression progressive, à partir de 2011, des subventions versées par le MEEM. Ainsi, son fonds de roulement n'a cessé de s'accroître entre 2010 et 2014, même s'il a commencé à baisser en 2015.
- Ce constat s'explique par le fait que le montant des autorisations d'engagement (AE), qui pour la plupart, sont décidées par sa tutelle, se situe à un niveau élevé (plus de 650 M€ par an depuis 2013), alors que celui des crédits de paiement (CP) délégués à l'agence se situe à un niveau sensiblement moindre (de l'ordre de 500 M€). Il en résulte que le volume des restes à payer n'a cessé d'augmenter (+ 44 % depuis 2011, passant de 925 M€ en 2011 à 1 335 M€ en 2015).
- Cette différence récurrente entre AE et CP provoque un « effet de ciseau » qui, selon les projections établies par l'agence, risque de se traduire à partir de la fin

de 2017, à ressources constantes, par une insuffisance de fonds de roulement. La Cour ne peut que regretter que cette situation, prévisible depuis au moins trois ans, n'ait, jusqu'à ce jour, donné lieu, ni de la part de l'agence, ni de sa tutelle, à aucune décision susceptible de la corriger.

- Il leur revient désormais d'apprécier la probabilité de la réalisation d'un tel scénario et d'en tirer les conséquences, soit sur le niveau des engagements futurs de l'ADEME, soit sur le montant des ressources à lui affecter sans attendre la programmation triennale 2018-2020.

Une gestion qui, dans plusieurs domaines, doit impérativement et rapidement être améliorée

Quatre aspects de la gestion de l'agence illustrent des insuffisances d'autant plus notables que plusieurs d'entre eux avaient déjà fait l'objet d'observations dans le précédent rapport de la Cour.

- Dans le champ des ressources humaines, le souci exprimé par les responsables de l'agence est de préserver un climat social apaisé, les conduisant à ne pas remettre en cause la convention collective. Or, la Cour relève que le temps de travail annuel d'une partie du personnel est sensiblement inférieur à la durée légale de 1607 heures (moyenne de 1513 heures en 2014 pour les employés) et que les absences d'un agent pendant 48 heures consécutives ne fassent l'objet d'aucune justification et cela, quel qu'en soit le nombre dans l'année.
- Aucune évolution majeure de la stratégie immobilière de l'ADEME a été constatée depuis le précédent contrôle de la Cour qui, au même titre que le conseil immobilier de l'État en février 2011, préconisait de regrouper ses services centraux à Angers, en abandonnant le site de Valbonne et en ne laissant subsister à Paris qu'une antenne légère. Malgré le regroupement de plusieurs régions intervenu cette année, l'ADEME n'envisage de fermer aucune délégation implantée dans les chefs-lieux des régions qui ont aujourd'hui disparu.
- Déjà relevées en 2010 par la Cour, certaines défaillances constatées dans la gestion des marchés passés par l'ADEME, ont de nouveau été observées pendant la période sous revue. Elles s'expliquent par un défaut d'organisation de la fonction achats, trop faiblement centralisée, et par une faiblesse du système d'information.
- Enfin, la Cour a constaté que, si la conception générale des règles qui fixent les modalités des aides attribuées par l'agence n'appelle pas d'observation, des efforts peuvent être encore réalisés sur les contrôles *a priori* et *a posteriori* exercés par ses services, qui permettraient de mieux garantir la conformité des contrats à l'objectif qui justifiait le versement de la subvention.

En conclusion, face à l'incertitude qui entoure la soutenabilité des engagements financiers de l'ADEME, en particulier à partir de la fin de 2017, la Cour appelle ses responsables à mieux anticiper les contraintes financières à venir et à faire preuve de rigueur dans les choix de gestion.

Principal opérateur de l'État en matière de développement durable et de transition énergétique, l'ADEME doit aussi se montrer exemplaire dans sa gestion interne.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : (*ADEME et sa tutelle*) Garantir la soutenabilité budgétaire des interventions de l'ADEME en régulant plus rigoureusement les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

Recommandation n° 2 : (*ADEME*) Poursuivre l'effort de sélection des projets, rationaliser la gestion des aides et intensifier les contrôles *a priori* et *a posteriori* des opérations aidées par l'agence, notamment celles financées par le « fonds chaleur » et le « fonds déchets ».

Recommandation n° 3 : (*Tutelle*) Rechercher, pour les projets les plus importants, une complémentarité de financement entre l'ADEME, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Banque publique d'investissement (BPI).

Recommandation n° 4 : (*ADEME*) Rendre la gestion des ressources humaines plus rigoureuse en veillant à la maîtrise des coûts salariaux et au respect de la durée légale de travail.

Recommandation n° 5 : (*ADEME*) Redéfinir le schéma pluriannuel de stratégie immobilière en limitant les coûts des implantations du siège et dans les territoires, en cohérence avec le nouveau découpage des régions et avec l'organisation territoriale de l'État.

Recommandation n° 6 : (*ADEME*) Avant la fin du premier semestre 2017, organiser la fonction « achats » pour garantir le respect des règles de la commande publique et assurer un suivi régulier marchés.

INTRODUCTION

Établissement public à caractère industriel et commercial (ÉPIC) rattaché au ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) conduit à la fois des missions d'expertise et d'intervention financière dans le large éventail de domaines recouvert par la transition énergétique et écologique, récemment affirmée dans la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Son rôle est devenu central dans la mise en œuvre des politiques publiques relatives à l'environnement, au développement durable et à la maîtrise de l'énergie, dont le champ n'a cessé de s'étendre depuis l'adoption de trois lois entre 2009 et 2015. Au cours de cette période, l'agence a fait ainsi partie des quelques opérateurs de l'État ayant bénéficié de hausses d'effectifs et d'une relative préservation de ses capacités d'interventions financières, toutes origines confondues (taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), subventions publiques diverses et programmes d'investissement d'avenir - PIA).

Le contrôle de la Cour porte sur les comptes et la gestion de cet établissement entre 2009 et 2014, avec une actualisation à 2015.

1 LES MISSIONS ET LE PILOTAGE DE L'ADEME

1.1 Les missions et les modes d'intervention de l'agence confortés

Si les missions de l'ADEME, définies par l'article L. 131-3 du code de l'environnement, n'ont pas été modifiées pendant la période sous revue, son positionnement et son rôle ont été renforcés comme opérateur principal de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques relatives à l'environnement, au développement durable et à la maîtrise de l'énergie.

Cette évolution a notamment été consacrée par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1) et par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2). Sa portée est précisée par l'article R. 131-2 du code de l'environnement, qui assigne à l'agence la « mission de susciter, animer, coordonner, faciliter et, le cas échéant, de réaliser toutes opérations » dans les domaines énumérés à l'article L. 131-3 dudit code.

L'établissement, qualifié « d'opérateur de la transition environnementale », assure depuis le rôle de maître d'œuvre principal de l'État pour de nombreux aspects de cette politique. Son expertise dans ses domaines de compétences a d'ailleurs bénéficié d'une seconde reconnaissance puisque l'ADEME a été désignée¹ comme l'un des organismes² auxquels est confiée la gestion des fonds des programmes d'investissements d'avenir.

Ce nouveau positionnement de l'ADEME a été confirmé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. En effet, les neuf objectifs visés par le premier article de la loi concernent très directement toutes les ressources et compétences mobilisables par l'agence.

1.2 L'organisation de l'agence

Des ajustements ont été opérés sur la période récente, en particulier sous l'effet du décret n° 2009-603 du 28 mai 2009 relatif à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, qui modifie l'organisation et le fonctionnement de l'ADEME.

1.2.1 Le conseil d'administration

Dans son précédent rapport, la Cour relevait que des progrès restaient à accomplir pour mieux coordonner et organiser le travail des représentants de l'État siégeant au

¹ Décret n° 2010-442 du 3 mai 2010 fixant la liste des établissements et sociétés mentionnés à l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

² Les autres organismes étant l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, l'agence nationale de l'habitat (ANAH), l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), le Centre national d'études spatiales (CNES), le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), OSEO.

conseil d'administration de l'ADEME. Cette amélioration est effective : sous l'impulsion du secrétaire général du ministère chargé de l'environnement, la tutelle de l'État assume son rôle et veille, notamment au travers des réunions de préparation des conseils, à l'harmonisation des positions et à une expression unique.

Enfin, l'absentéisme au sein du conseil est faible et la représentation de l'État est de haut niveau.

1.2.2 Les services du siège

1.2.2.1 Un organigramme stabilisé

Tirant les conséquences de son nouveau positionnement, l'ADEME a adopté un nouvel organigramme en 2010³. Il reflète une volonté de faciliter la coopération entre les directions de l'agence et les différents niveaux hiérarchiques. Il comprend :

- la direction exécutive stratégie, recherche, international auquel a été rattachée fin 2010, la direction des investissements d'avenir nouvellement créée ;
- la direction exécutive programmes qui regroupe les actions sectorielles mais perd l'action régionale ;
- la direction exécutive de l'action territoriale qui anime, avec trois directions interrégionales, les 26 directions régionales ;
- le secrétariat général conservant le même périmètre.

1.2.2.2 Des services centraux répartis sur trois sites

Héritages des trois agences qui lui préexistaient, les services centraux de l'ADEME sont toujours répartis entre Paris, Angers et Valbonne. Si la direction de l'agence considère cette situation comme insatisfaisante, elle n'a néanmoins pas réussi à la faire évoluer⁴. La question du regroupement de ces services centraux reste posée et la Cour regrette qu'elle ne figure pas parmi les sujets prioritaires du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2019 de l'agence.

Cependant, la Cour prend acte que l'ADEME, dans sa réponse, précise avoir engagé un projet de réaménagement des locaux sur le site de Valbonne permettant de respecter le ratio de 12 m² par agent en réservant à la location les surfaces libérées (390 m²). Un projet de mutualisation des surfaces avec des équipes du CEREMA a été approuvé par le MEEM (courrier du 1 août 2016 du MEEM).

1.2.3 L'action territoriale de l'ADEME

1.2.3.1 Les directions régionales : l'apparence de la réforme

- *Une organisation intégrée et adaptée aux enjeux régionaux*

³ Orientations stratégiques de l'ADEME et projet de nouvelle organisation, CA du 2 décembre 2009.

⁴ Un projet d'acquisition à Montrouge regroupant les services parisiens et la DR Île-de-France a été présenté, sans suite, au CA du 28 novembre 2012.

L'action territoriale de l'ADEME est principalement déterminée par les enjeux régionaux, la région correspondant à l'échelon d'intégration des politiques publiques d'environnement et d'aménagement du territoire. Cette réalité explique le caractère intégré⁵ de l'organisation de l'agence et de ses modalités d'intervention.

Le pilotage de l'action territoriale associe étroitement la direction générale, la direction exécutive de l'action territoriale (DAT) et les directions régionales. Il s'appuie en particulier sur un dialogue budgétaire et un dialogue de gestion, structurés, pour chacun des directeurs régionaux, autour de priorités et d'objectifs négociés avec la DAT et décrits dans une note de cadrage.

Cette organisation n'est pas remise en cause par le renforcement des pouvoirs des préfets de région, qui sont désormais les délégués régionaux de l'ADEME⁶, ni par la récente affirmation que « la déconcentration [...] implique l'action coordonnée de l'ensemble des services déconcentrés et des services territoriaux des établissements publics de l'État » (décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration).

- *Une réforme territoriale très faiblement engagée*

La Cour⁷, dans un rapport précédent, notant les écarts d'activité entre les délégations régionales, posait la question du maintien des plus petites délégations. Le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a pour sa part, préconisé en 2009, la création de directions interrégionales, sur des périmètres plus vastes, pour faciliter les synergies entre experts techniques de l'ADEME, 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 à l'échelon central de trois directions interrégionales (DAR zones Nord et Est, Ouest et Sud-Outre-mer), se répartissant la responsabilité des 26 directions préexistantes.

⁵ Qui peut se définir comme la réunion sous une autorité unique d'un ensemble de moyens concourant à la réalisation de missions proches, chaque échelon hiérarchique contrôlant les opérations conduites par les échelons subordonnés.

⁶ L'article R. 131-16 du code de l'environnement précise que « Le préfet de région est le délégué de l'agence pour ce qui est de son action dans la région ».

⁷ Cour des comptes, *Rapport particulier, L'ADEME*, 12 octobre 2010, p. 16.

En vue de réduire le nombre des directions régionales de 26 à 16, à compter du 1^{er} janvier 2016, l'ADEME a élaboré une stratégie sous-tendue par trois principes :

- une organisation cohérente avec celle des services déconcentrés et des régions, optant pour une direction régionale par région, dont le siège est celui de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)⁸ ;
- le maintien d'une présence de proximité au plus près des acteurs locaux, d'où le maintien de l'ensemble des implantations préexistantes ;
- une nouvelle répartition des fonctions (thématiques, fonctions transversales et administratives) au sein des régions fusionnées pour développer les complémentarités et ne pas imposer de mobilité géographique au personnel⁹.

La réorganisation de 2016 ne modifie donc pas profondément celle de 2010. Elle officialise formellement la création des nouvelles directions régionales en conformité avec la nouvelle organisation territoriale. Mais, elle n'a pas eu pour conséquence de réduire le nombre d'implantations régionales, de développer de véritables directions interrégionales et de renforcer suffisamment les pôles d'expertise. D'autre part, elle ne répond ni à une logique d'optimisation des moyens, ni à la recommandation du CGEDD, sus-citée.

La nouvelle organisation fonctionnelle de l'agence n'a donc pas encore vraiment répondu aux attentes de la réforme régionale issue de la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République).

L'ADEME indique, dans sa réponse, s'engager vers un travail de renforcement de l'expertise des nouvelles directions régionales et de mutualisation, notamment pour des expertises pointues.

1.2.3.2 Les modalités de l'action locale de l'ADEME

Au niveau local, l'intervention de l'ADEME s'appuie sur trois supports principaux : les contrats de plan État-région, dont elle est signataire, l'animation d'un maillage de divers relais, qu'elle soutient financièrement, et la coordination avec les services de l'État.

- *La contractualisation de l'action publique locale*

Les interventions de l'ADEME sont réalisées selon les modalités définies par ses règlements d'aides (cf. *infra*). Les contrats de plan État-Région (CPER) et les autres outils de contractualisation locaux contribuent ainsi à la programmation pluriannuelle des interventions de l'agence dans les régions.

⁸ À l'exception des Hauts-de-France, où le siège de la DREAL est à Lille et celui de l'ADEME est resté à Douai, (auparavant siège de la DRIRE et de la DIREN).

⁹ Cf. stratégie territoriale de l'agence, note au CA du 29 octobre 2015.

Au cours de la période 2007-2014, l'ADEME a signé 31 accords-cadres l'associant avec l'État, les régions et parfois d'autres partenaires (le département par exemple, notamment pour l'Outre-mer). Le montant global de ces contrats s'élève à 758 M€, dont 704 M€ ont été engagés.

L'effet de levier des aides contractualisées avec les régions et les départements est estimé par l'agence à 1,34 (indicateur suivi), « les conseils régionaux s'engageant dans leur grande majorité sur des montants égaux ou supérieurs à ceux de l'ADEME ». L'objectif d'obtenir, pour chaque opération, un cofinancement à 50-50 a donc été globalement tenu mais il illustre surtout une accélération de la dépense publique : l'ADEME et les conseils régionaux ont engagé 1,3 Md€ pour un investissement global de l'ordre de 7 Mds d'euros. Ainsi, l'effet multiplicateur des aides publiques du CPER s'est établi à 5,3.

- *Des structures extérieures à l'ADEME qui sont dans les faits ses satellites*

Parallèlement aux implantations de l'ADEME, un maillage dense de relais se développe. L'agence, avec les collectivités territoriales (dans le cadre des CPER) ou des réseaux professionnels, oriente et subventionne l'activité de ces structures publiques ou associatives. Le plus souvent, ces dernières ne peuvent fonctionner sans les aides de l'agence. Elles se répartissent entre plusieurs réseaux thématiques orientés vers « le changement de comportement » :

- les EIE (Espace Info Énergie) : information et conseil aux particuliers ;
- les BEEP (Bâti Environnement Espace Pro) : information auprès des professionnels du bâtiment sur la qualité environnementale du bâtiment ;
- les CEP (Conseil en Énergie Partagé) : accompagnement partagé pour les petites collectivités dans leur démarche et action en faveur de la maîtrise de l'énergie ;
- les conseillers en structures consulaires ou organisations professionnelles (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture, etc.) : information et conseil auprès des entreprises.

Ces relais sont une source de connaissance pour l'ADEME mais ils constituent aussi à son profit un maillage dense de points de contact, susceptibles soit de renforcer sa présence dans les territoires, soit de faciliter l'accès à ses services. L'agence ne peut donc exclure de sa réflexion sur son organisation territoriale, le potentiel de services qu'elle peut attendre de ces structures, qu'elle doit s'attacher à mieux piloter tout en respectant leur autonomie (cf. *infra*).

1.2.3.3 L'ADEME et les services déconcentrés de l'État : vers la complémentarité

Le préfet de région :

- assure la présidence des commissions régionales des aides (CRA), avec une suppléance exercée par le directeur régional de l'agence (article R. 131-18 du code de l'environnement) ;

- assure la présidence du comité régional d'orientation (CRO), dont la composition est élargie aux présidents du conseil régional et des conseils départementaux, qui « examine l'articulation entre les actions régionales des services de l'État et celles de l'agence ainsi que l'état d'avancement des actions contractualisées entre l'agence et les collectivités territoriales » (article R. 131-20) ;
- cosigne les conventions de programme relatives à la mise en œuvre des actions conjointes entre l'agence et les collectivités territoriales (article R. 131-19).

En pratique, il semble que cette organisation reposant sur la complémentarité et la mise en cohérence des missions des services déconcentrés de l'État avec celles des directions régionales de l'ADEME, ait trouvé son équilibre. Les DREAL et les délégations régionales auraient appris à travailler ensemble, sans apparente concurrence.

Il reste qu'aux yeux des autres partenaires, les collectivités territoriales en particulier, le rôle de l'ADEME, partenaire opérationnel, est distinct de celui des services de l'État, plus marqué par la normalisation et le contrôle.

1.3 Le pilotage stratégique de l'ADEME

1.3.1 Le contrat d'objectifs 2009-2012 prolongé jusqu'en 2015

Ce contrat reprenait la structure en quatre activités du contrat 2007-2010 :

- connaître : l'ADEME assure l'animation et participe au financement de la recherche et de l'innovation. Elle participe également à la constitution et à l'animation de systèmes d'observation pour mieux connaître l'évolution des filières ;
- conseiller : l'ADEME assure un rôle de conseil par la mise à disposition de son expertise pour orienter les choix des acteurs ;
- aider à réaliser : pour les aides directes à la concrétisation des projets, l'ADEME déploie des types de soutien financier gradués. Elle favorise également la mise en œuvre de références régionales et nationales ;
- convaincre et mobiliser : l'ADEME met en œuvre, avec des partenaires, des campagnes de communication de grande ampleur pour faire évoluer les mentalités, les comportements et les actes d'achat et d'investissement.

Ces activités s'exercent dans le cadre de cinq domaines d'intervention : déchets, sols pollués et friches, énergie et climat, air et bruit, actions transversales (production et consommation durables, villes et territoires durables).

Il comprend également un projet de financement 2009-2011 très ambitieux qui n'a finalement pas été mis en œuvre. Il a enfin été prolongé jusqu'en 2015, dans l'attente du vote de la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

L'activité de l'ADEME est retracée et suivie au travers de 67 indicateurs.

La mise en œuvre du contrat d'objectifs sur la période 2009-2012 a fait l'objet d'une présentation au conseil d'administration du 30 avril 2013 (avec les données et les chiffres clés faisant apparaître pour chaque indicateur, les valeurs cibles et les valeurs obtenues).

1.3.2 Le contrat d'objectifs et de performance 2016-2019

Dans un contexte marqué par la priorité accordée à la transition énergétique et écologique, ce texte rappelle que « malgré un contexte de rareté des fonds publics, l'ADEME continue de disposer de moyens financiers importants (...) [elle] doit aussi poursuivre la maîtrise de ses budgets de fonctionnement, tout en conservant un fonctionnement efficace ».

Les développements qui suivent montrent que cette injonction ne saurait concerner que le seul budget de fonctionnement de l'agence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si ses missions stricto sensu n'ont pas évolué au cours de la période sous revue, le rôle et la place de l'ADEME ont été renforcés par la mise en œuvre des deux lois « Grenelle de l'environnement ». Ce nouveau positionnement a été conforté en 2015 par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Enfin, l'expertise de l'agence est reconnue notamment au travers de la gestion des programmes des investissements d'avenir.

Si l'ADEME a revu son organigramme, l'organisation territoriale et le maillage de ses implantations n'ont pas été véritablement modifiés. La direction de l'agence devra entamer très rapidement une réflexion plus poussée en matière d'organisation territoriale.

La réduction de ses implantations territoriales ne remettra pas en cause la proximité de l'agence avec ses partenaires, usagers et clients, dès lors qu'elle saura mieux s'appuyer sur les services déconcentrés de l'État et les services des nouvelles régions, et qu'elle exploitera le potentiel de service des relais thématiques qu'elle anime.

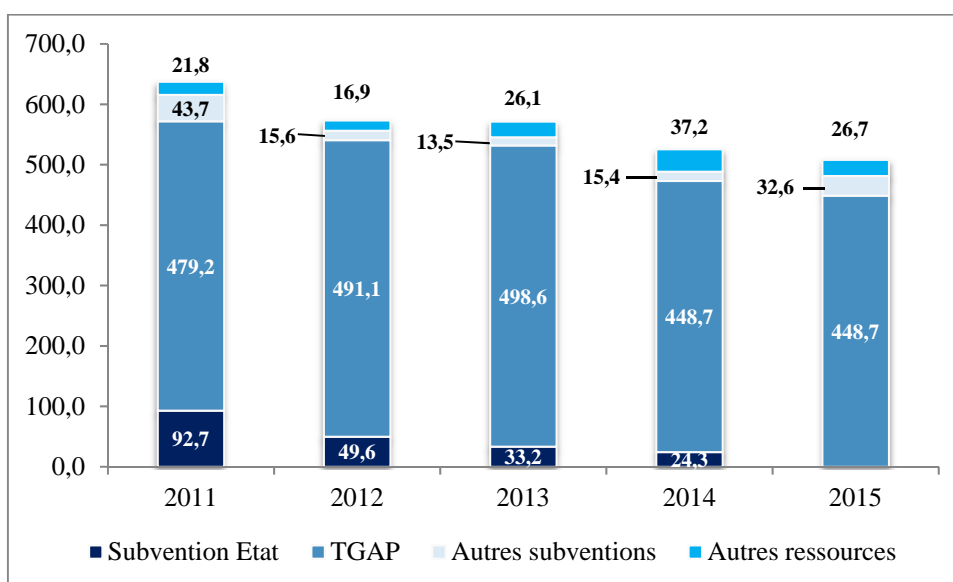
2 LA PROGRAMMATION ET L'EXECUTION DU BUDGET

2.1 Des ressources en forte diminution

Les ressources de l'ADEME sont quasiment toutes d'origine publique. Il convient de relever que, de 2011 à 2015, les financements affectés à l'agence, ont enregistré une diminution de 20,3 % :

- à compter de 2011, les subventions pour charges de service public reçues par l'agence (programmes 181 – *Prévention des risques* et 190 – *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables*) ont été progressivement supprimées ;
- le plafond du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) affecté à l'ADEME a été abaissé à 448,7 M€ en 2014 ;
- les autres ressources¹⁰ sont non récurrentes et essentiellement d'origine publique : d'un montant annuel très variable, elles ne dépassent pas 60 M€ depuis 2011, avec une faible part issue d'activités commerciales (4 M€ en moyenne annuelle)

Graphique n° 1 : Ressources (hors produits calculés) de l'ADEME (en M€)



Source : Comptes et rapports de gestion de l'ADEME

La TGAP représente 87,5 % des ressources de l'ADEME. Il s'agit d'une fraction du produit total de cette taxe, versée directement au budget de l'agence par la direction générale des douanes et des droits indirects - DGDDI (en charge de sa perception et donc chargée de faire appliquer le principe pollueur-payeur), pour un montant équivalent à celui fixé par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 (qui fixe le plafond du produit de la TGAP pouvant être affecté à l'ADEME).

¹⁰ Elles sont très variées et essentiellement d'origine publique : subventions sur fonds européens, recettes sur contrats internationaux ou nationaux, frais de gestion des investissements d'avenir, co-financement des doctorants, remboursements d'indus, ventes d'expertise, etc.

Tableau n° 1 : Répartition du produit de la taxe générale sur les activités polluantes.

<i>En M€</i>	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Produit de la taxe</i>	647,3	732,6	740,4	772,0	699,0
<i>Affectation ADEME</i>	479,2	491,1	498,6	448,7	448,7
<i>Affectation budget État</i>	168,1	241,5	241,8	323,3	250,3
<i>% affecté à l'ADEME</i>	74 %	67 %	67,3 %	58,1 %	64,2 %

Source : direction générale des douanes et des droits indirects

L'ADEME est donc un établissement public à caractère industriel et commercial dont les ressources sont quasi exclusivement d'origine publique. La Cour, reprenant les constatations déjà formulées à l'issue de son précédent contrôle, invite la direction de l'établissement et sa tutelle à réfléchir aux moyens de mieux valoriser l'expertise de l'ÉPIC afin d'en tirer un revenu susceptible d'augmenter la part de ses ressources propres.

2.2 Une construction budgétaire axée sur un niveau d'engagements élevé

2.2.1 Une forte intervention de la tutelle dans la programmation et l'exécution du budget de l'agence

Opérateur du Grenelle de l'environnement et désormais de la transition énergétique et écologique, l'ADEME est, en partie, une agence de financement des actions permettant d'atteindre, dans ces deux domaines, des objectifs quantitatifs fixés par la loi et déclinés par des plans nationaux. Ces derniers fixent les ressources financières que l'État entend y consacrer, dont celles de l'ADEME.

Celles destinées aux interventions directes sont en grande partie portées par l'agence. Ainsi, dans le cas des fonds « chaleur » et « déchets », le niveau annuel des engagements est déterminé par la tutelle (respectivement 221 M€ et 180 M€ en 2015). Sur une décision récente de sa tutelle, l'agence finance également l'extension du réseau des plates-formes de rénovation énergétique de l'habitat.

Cette part prépondérante prise par la tutelle dans la programmation de son budget se retrouve également dans son exécution. L'ADEME est en effet une source de financement complémentaire pour certains programmes budgétaires de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

Ainsi, cette mission a bénéficié de 37,6 M€ de crédits de fonds de concours en provenance de l'agence entre 2009 et 2015. Ils ont essentiellement financé le traitement de points noirs du bruit (pour le programme 181 : travaux d'isolation acoustique de bâtiments situés à proximité de ces points - pour le programme 203 : travaux sur le réseau routier national non concédé). De plus, lors de la COP 21 en 2015, le budget de l'ADEME a été mis à contribution pour financer des dépenses de fonctionnement et de communication institutionnelle.

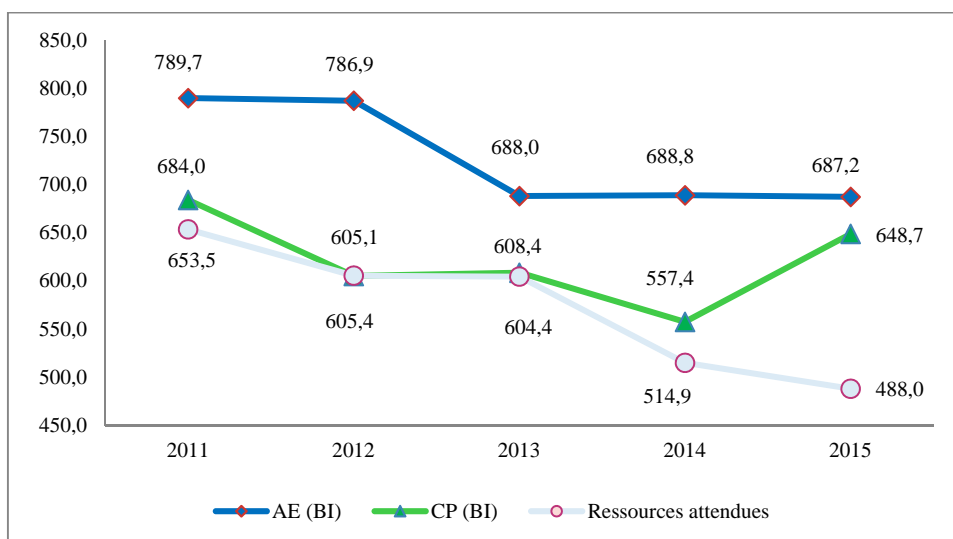
Ces observations révèlent une imbrication des organes de décision de l'ADEME avec ceux de sa tutelle. Il est donc malaisé de distinguer ce que l'ADEME finance pour son compte propre et ce qu'elle finance pour le compte de l'État.

2.2.2 Un budget construit sur des hypothèses hautes d'autorisations d'engagement

Deux observations sont à formuler en regard de la diminution des ressources de l'ADEME :

- l'agence prévoit généralement une consommation de son fonds de roulement (prévision d'une consommation de CP supérieure aux ressources), lequel a connu une forte progression jusqu'en 2014 (cf. *infra*) ;
- les hypothèses de budgétisation (en AE) des crédits incitatifs restent stables malgré une sous-consommation récurrente (cf. tableau ci-dessous), notamment dans le but d'envoyer un signal positif aux porteurs de projets (actuels et potentiels) dans les domaines de la transition énergétique et environnementale.

Graphique n° 2 : Budgétisation des AE et des CP (en M€)



Source : États de prévision des ressources et des dépenses (EPRD) de l'ADEME

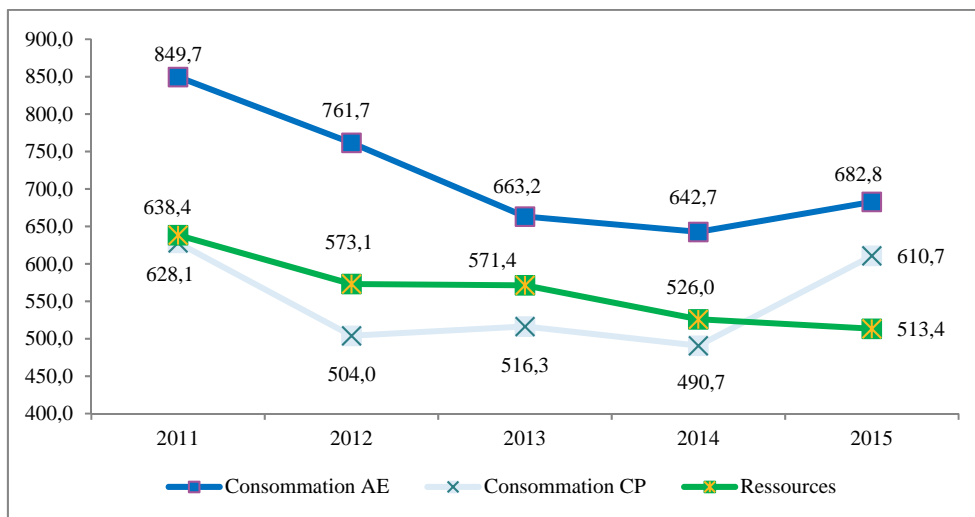
2.2.3 Une exécution budgétaire confortable, malgré la diminution des ressources

L'exécution budgétaire, depuis 2011, présente trois caractéristiques :

- le résultat de l'exercice est toujours meilleur que celui anticipé dans les budgets initiaux (à l'exception de 2013 et en raison d'un versement de subvention pour charges de service public bien moindre que celui attendu) ;
- les ressources en CP, bien qu'en diminution, ont toujours excédé les dépenses (l'exercice 2015 marquant toutefois une inversion de cette tendance), ce qui a contribué à la constitution de réserves financières importantes ;
- en fin d'exercice, les dépenses de fonctionnement et d'intervention sont supérieures à celles prévues dans le dernier budget rectificatif, mais restent généralement en-deçà de celles votées lors du budget initial (cf. *infra*).

Ces constats expliquent que, en dépit de la diminution régulière de ses ressources en provenance de l'État, l'ADEME a connu une aisance financière certaine, de façon transitoire. Cette observation est confortée par le niveau du fonds de roulement de l'agence et par une organisation visant à optimiser la consommation de ses autorisations d'engagement.

Graphique n° 3 : Budgets exécutés par l'ADEME (en M€)



Source : Comptes et rapports de gestion de l'ADEME

2.2.4 Une aisance financière transitoire

Le fonds de roulement de l'ADEME a progressé dans des proportions importantes de 2011 à 2014, sous l'effet de décaissements bien moindres que les encaissements, et ce pour trois raisons comme l'indique le contrôleur budgétaire et comptable ministériel : un redimensionnement à la hausse du niveau des engagements, la longueur du cycle de couverture des engagements par les paiements, et l'abandon ou le sur calibrage initial de certains projets. Cette situation montre que les ressources affectées à l'agence n'ont pas fait l'objet d'une régulation tenant compte de la réalité de son activité. Une telle régulation était pourtant possible, car le mécanisme de versement du produit de TGAP affecté à l'ADEME (décrit *supra*) se rapproche de celui en vigueur pour les subventions pour charges de service public (SCSP).

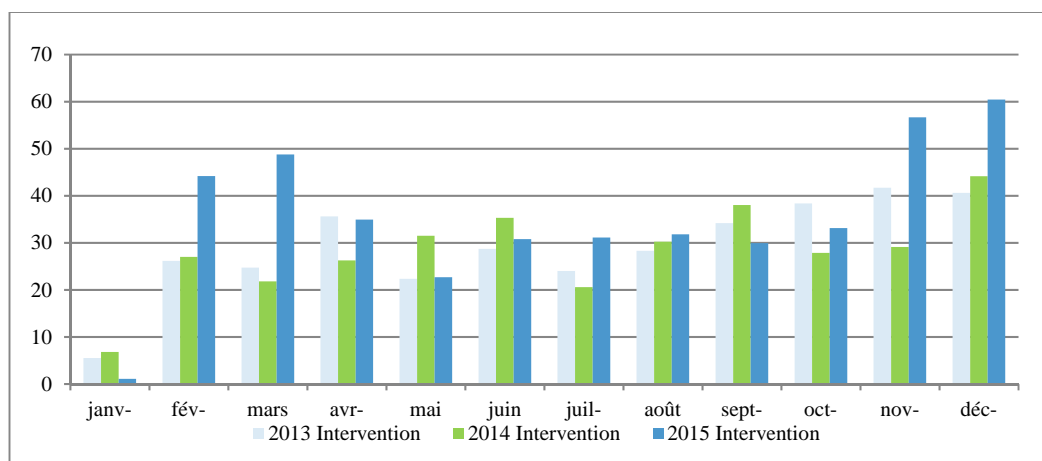
Tableau n° 2 : Le fonds de roulement de l'agence

En M€	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses nettes	628	504	516	491	611
Personnels (hors intérimaires)	77	78	79	69	79
Fonctionnement	95	102	84	79	94
Interventions	447	314	346	338	432
Investissements	9	9	7	5	5
Produits nets (hors IA)	637	573	571	526	513
Fonds de roulement	274	344	399	434	338

Source : Comptes et rapports de gestion de l'ADEME

L'année 2015 voit les décaissements progresser nettement, pour couvrir les engagements pris dans le cadre du budget incitatif, les années précédentes. Cette variation explique une progression modérée des provisions pour charges futures d'intervention par rapport aux exercices précédents (cf. *infra*).

Graphique n° 4 : Rythme mensuel des décaissements pour charges d'intervention (en M€)



Source : rapports de gestion de l'ADEME

2.2.5 Un établissement tourné vers l'optimisation de son budget incitatif, déconnecté de sa situation financière réelle

En sus des dispositions prévues par les textes réglementaires, l'ADEME opère une distinction interne entre un budget de moyens¹¹ et un budget incitatif¹², suivis et gérés séparément.

¹¹ Qui regroupe les crédits de toute nature (personnels, fonctionnement et intervention) destinés à assurer le fonctionnement propre de l'établissement.

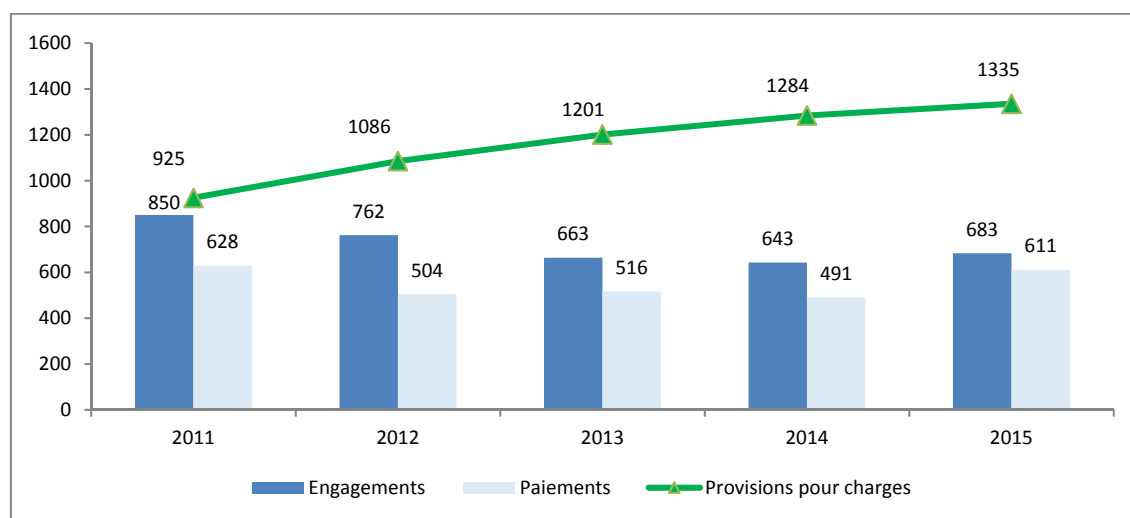
¹² Qui regroupe les crédits de toute nature destinés à apporter un concours financier à des opérations assurées par des tiers. Il concentre toutes les opérations pluriannuelles dans lesquelles l'ADEME est engagée.

Comme indiqué ci-dessus, la consommation des crédits de paiements pour les dépenses d'intervention et de fonctionnement est contenue dans les limites votées par le conseil d'administration. En revanche, le niveau des provisions pour charges futures d'intervention (c'est-à-dire les restes à payer pour couvrir les engagements juridiques pris par l'agence) est quasiment toujours supérieur à celui voté lors du dernier budget rectificatif.

Ainsi, lors du dernier quadrimestre de chaque exercice budgétaire (août-novembre), on constate une augmentation du nombre de contrats signés entre l'ADEME et des tiers, qui participent ainsi à la hausse continue du montant des engagements juridiques pluriannuels.

Il s'ensuit une progression continue de ses restes à payer, malgré la baisse de ses ressources et la diminution de 100 M€ de son budget incitatif entre 2012 et 2013.

Graphique n° 5 : Évolution des restes à payer de l'ADEME (en millions d'euros)



Source : Comptes et rapports de gestion de l'ADEME

Cette dernière observation est d'ailleurs étayée par plusieurs autres constats :

- programmation par destination très précise s'agissant des autorisations d'engagements, moins pour ce qui concerne les crédits de paiement ;
- tableau de bord du comité de direction de l'agence comportant des indicateurs de consommation des AE pour chacun des programmes, mais aucun suivi du fonds de roulement, par exemple ;
- tableau de bord hebdomadaire dédié à « l'optimisation du budget incitatif », en AE, utilisé pour le pilotage en fin de gestion¹³.

¹³ Mail du directeur financier du 01/4/2016.

Dans ces conditions, la sous-réalisation du budget incitatif de 2014 est présentée comme un échec, dans des termes qui illustrent cette préoccupation de l'agence : « Après une année difficile, au cours de laquelle nous n'avons pas atteint les objectifs qui nous étaient fixés par la tutelle ministérielle sur le fonds chaleur et le fonds déchets, il nous faut montrer la capacité de l'ADEME à impulser, notamment, le développement de la chaleur renouvelable et de l'économie circulaire (sic) ».

L'établissement a donc mis en place en 2015 une procédure destinée à améliorer la consommation des AE du budget incitatif. Elle semble efficace, car ce budget a été consommé dans sa totalité en 2015, contrairement aux années antérieures.

Tableau n° 3 : Exécution du budget incitatif (en AE)

<i>En M€</i>	2012		2013		2014		2015	
	Prog.	Exe.	Prog.	Exe.	Prog.	Exe.	Prog.	Exe.
<i>Chaleur renouvelable</i>	254	235,3	221	209	221	170	221	218
<i>Déchets/ économie circulaire</i>	199	194	184	174	181	172	188	186
<i>Bâtiment économe en énergie</i>	42	36	42	39	42	66	48	55
<i>Recherche</i>	36	34,1	31	31	30	37	30	31
<i>Sites pollués et friches</i>	35	39,7	29	28	29	28	24	24
<i>Communication</i>	29	26,1	24	23	23	20	14	16
<i>Points Noir du Bruit/ Air</i>	23	19,9	10	13	3	5	1	1
<i>International</i>	3	3,1	3	3	3	3	3	3
<i>Autres programmes</i>	69	79,8	47	48	61	51	64	59
TOTAL	690	668	591	568	590	549	590	590

Source : ADEME

Ces pratiques d'optimisation du budget incitatif sont critiquables car celui-ci est établi sans qu'il soit tenu compte de la situation financière réelle de l'établissement, qui présente deux caractéristiques préoccupantes :

- la dégradation du résultat d'exploitation, constamment déficitaire depuis 2011 du fait de la progression des provisions pour charges futures d'intervention ;
- l'absence de garantie sur la capacité à couvrir les autorisations d'engagement pris par des crédits de paiement futurs (cf. *infra*).

Le rôle de la tutelle étant déterminant dans les choix budgétaires de l'agence (cf. *supra*), sa responsabilité dans cette situation ne saurait être dérogée. En effet, le montant du budget incitatif de l'ADEME en AE n'est pas déterminé par une réflexion sur ce que devrait être le juste niveau des interventions de l'agence. Il apparaît davantage guidé par le souci d'envoyer un signal positif aux acteurs publics et privés, censé les inciter à investir dans des équipements qui favorisent la transition énergétique et la croissance verte, et constitue donc un instrument politique destiné à stimuler un marché qui ne peut encore fonctionner sans intervention publique.

Tableau n° 4 : Le résultat d'exploitation (en €)

Exercices	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produits d'exploitation	518 935 343	743 275 245	966 914 668	827 780 423	852 613 611	810 148 161	839 167 144
Charges d'exploitation	439 449 362	623 157 549	1 030 106 304	916 580 828	906 707 452	883 425 042	995 711 187
Résultat d'exploitation	79 485 981	120 117 696	-63 191 636	-88 800 404	-54 093 842	-73 276 881	-156 544 043

Source : Comptes financiers

2.2.6 Un lien direct entre dépense et performance

Cette situation peut s'expliquer par la nature des objectifs de politique environnementale fixés à l'ADEME : désignée comme « l'opérateur de l'État pour accompagner la transition écologique et énergétique », elle doit fortement contribuer à la réalisation d'objectifs quantitatifs de production d'énergies renouvelables, d'économies d'énergies et de gestion durable des déchets. Pour mesurer sa performance, l'agence valorise donc la très grande majorité de ses interventions (y compris celles destinées à financer des études) en « tonnes équivalent pétrole économisées », en « tonnes équivalent pétrole produites », en capacités ou en surfaces installées, etc.

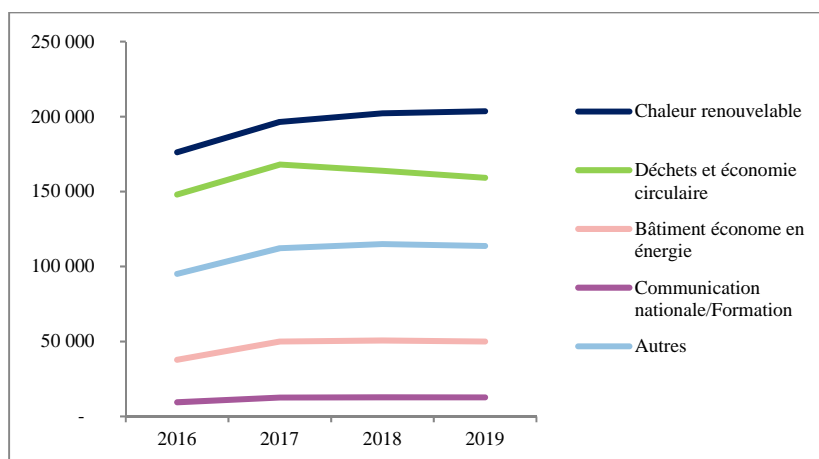
Cette approche a pour effet de créer un lien direct entre dépense et performance, d'autant plus que l'agence valorise parfois les projets qu'elle soutient au stade de leur conception et non au stade de leur réalisation.

2.3 Un risque de couverture en crédits de paiement pour 2017.

L'agence a conçu un outil d'évaluation de ses besoins futurs en crédits de paiement. Il repose sur la modélisation des échéanciers de paiements par sous-programme, obtenue à partir de l'observation des chroniques de paiements de chaque contrat soldé. Cet outil permet donc d'établir un échéancier de CP prévisionnel pour les engagements réellement pris et de simuler l'exécution des budgets futurs, sous réserve d'y programmer, de façon discrétionnaire, les autorisations d'engagement et les ressources.

Les besoins en CP calculés par l'agence sont présentés dans le graphique ci-dessous. Ils augmentent très sensiblement à partir de l'exercice 2017.

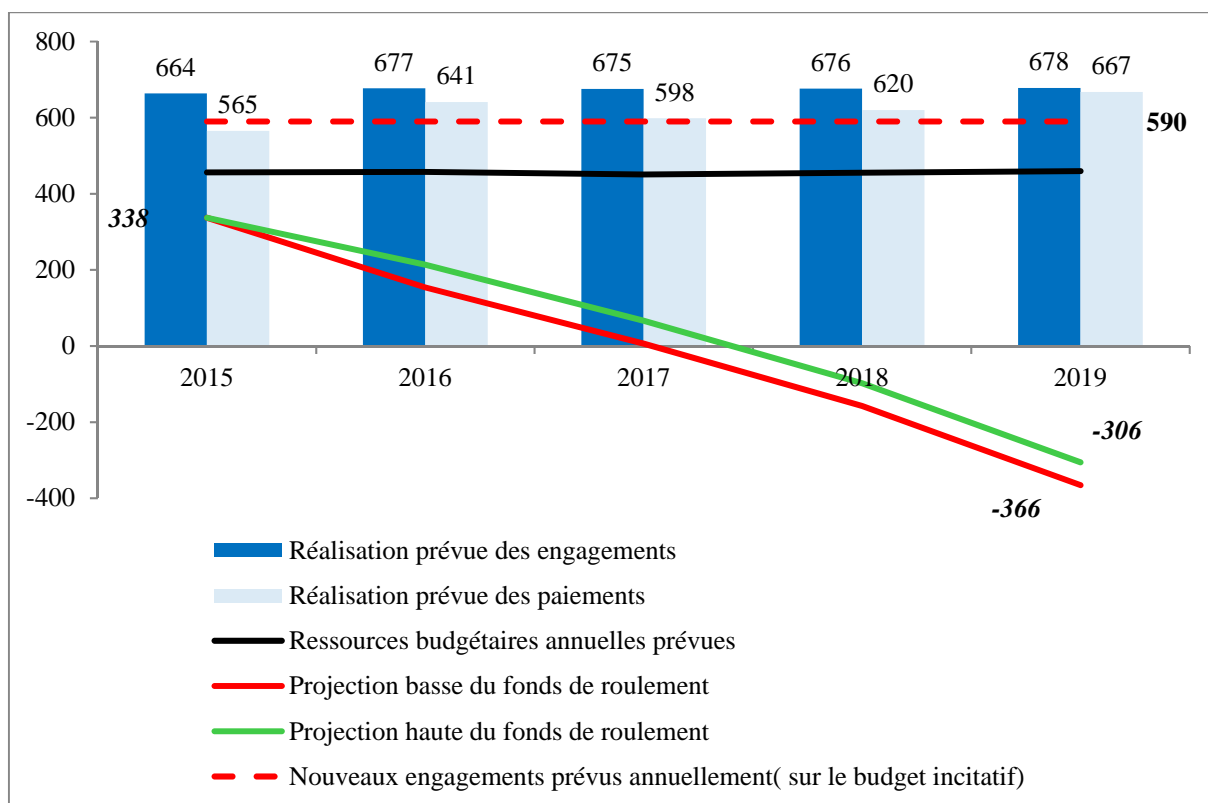
Graphique n° 6 : Besoins futurs en CP estimés par l'ADEME, répartis par destination (en millier d'€).



Source : ADEME

À ressources (448,7 M€ de TGAP) et budget incitatif en AE (590 M€) réputés constants, les résultats fournis par cet outil indiquent que la situation financière future de l'agence (hors PIA) va fortement se dégrader à partir de 2017.

Graphique n° 7 : Projections budgétaires et estimation du fonds de roulement (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les projections de l'ADEME

Si la Cour ne se peut se prononcer sur la fiabilité de ce scénario, elle observe qu'il est sensible, toutes choses égales par ailleurs¹⁴, à l'évolution de facteurs macro-économiques¹⁵ et à la modification de l'offre de financement en faveur des investissements pour la transition énergétique et écologique¹⁶, cette dernière étant caractérisée par la multiplicité des dispositifs gérés par des acteurs publics (cf. *infra*). L'hypothèse, retenue dans le modèle, d'une consommation totale du budget incitatif est à confirmer, puisque la sous-exécution moyenne du budget incitatif annuel est d'environ 60 M€ de crédits de paiement.

De plus, la modélisation des chroniques de paiements des contrats intègre les décaissements de l'année 2015 (dont le profil atypique a été décrit ci-dessus) et anticipe une hausse continue des dépenses au titre des projets financés par le fonds chaleur (par respect des intentions du ministère), caractérisés par un fort taux de chute. Elles retiennent enfin des hypothèses d'engagements au titre des CPER qui pourraient être surévaluées¹⁷.

Si les hypothèses retenues pour l'élaboration de ces projections financières restent à confirmer, la Cour constate toutefois que cette situation budgétaire potentiellement dégradée, prévisible au moins depuis la fin de 2013¹⁸, n'a donné lieu, ni de la part de la tutelle, ni de l'agence, à aucune décision susceptible de la corriger.

Ainsi, le budget 2016 voté par le conseil d'administration de l'établissement, validé par sa tutelle, confirme un budget incitatif de 590 M€ en AE. De plus, l'ADEME est toujours davantage concentrée sur le pilotage de ses AE que sur celui de ses CP.

En outre, dans le cadre de la loi de transition énergétique pour la croissance verte, le ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer a annoncé¹⁹ le doublement des moyens en AE du fonds chaleur de l'ADEME à l'horizon 2017 (qui passerait de 221 M€ en AE à 420 M€ en AE), notamment pour financer le projet « 1500 installations de méthanisation », et soutenir de nouvelles interventions tournées vers la récupération de chaleur « fatale », l'intégration de biogaz dans les réseaux et la densification des réseaux alimentés par de la chaleur renouvelable.

¹⁴ Notamment pour ce qui concerne le financement de l'agence, sa gestion, les modalités de ses interventions et le maintien d'un budget incitatif de 590 M€

¹⁵ Tels que le prix du pétrole et du gaz ou même le prix du carbone, à ce jour faiblement incitatifs et qui peuvent entraîner une moindre sollicitation des aides de l'ADEME, en particulier de son fonds chaleur. En faveur d'une hausse des demandes, le dispositif de suramortissement des investissements des entreprises, prolongé jusqu'en 2017, n'a pas encore produit d'effets observables.

¹⁶ Constituée par les offres de la Caisse des dépôts et consignations (qui gère une enveloppe dotée de 5 Md€ de prêts sur fonds d'épargne en faveur des investissements des collectivités, notamment pour le traitement et la valorisation des déchets, la rénovation thermique des bâtiments publics et la création d'unités de production d'énergies renouvelables – méthanisation, biomasse, etc.) et de la banque publique d'investissement, mais aussi des dispositifs proposés par les régions (CPER et FEDER) ou même par l'État (création du fonds spécial de transition énergétique – FSTE, futur PIA 3, dispositif des certificats d'économies d'énergies, encadrement réglementaire des tarifs d'achat des énergies renouvelables).

¹⁷ Les engagements de l'année 2015 prennent en compte 123 M€ qui correspondent au montant cumulé des conventions signées avec les régions au titre de la première annuité du CPER 2015-2020 (742 M€ sur six années). Or, pour les précédents CPER (2007-2014), dont le montant total engagé a atteint 758 M€, les engagements annuels moyens étaient de 93 M€

¹⁸ Année de stabilisation des ressources de l'ADEME à 447 M€ et de son budget incitatif à 590 M€

¹⁹ Communiqué de presse du 20/4/2015.

Alors qu'il n'est pas prévu d'augmenter les ressources en CP de l'agence, et sous réserve que ses projections financières soient confirmées, la réalisation de ces dernières ambitions n'est à ce jour pas raisonnablement envisageable.

La Cour invite donc la tutelle de l'ADEME à confirmer ou non le scénario financier présenté par l'établissement et à lui faire connaître les actions qu'elle envisage pour éviter, qu'à partir de la fin 2017, la situation financière de l'agence ne se trouve compromise.

Recommandation n° 1 : Garantir la soutenabilité budgétaire des interventions de l'ADEME en régulant plus rigoureusement les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les ressources de l'ADEME sont quasi intégralement d'origine publique et la part représentée par les revenus tirés de l'activité commerciale de l'agence est d'un niveau extrêmement faible. Son statut d'ÉPIC apparaît peu justifié. (cf. synthèse)

La forte diminution de ces ressources depuis 2011 (- 20,3 %) n'a pas entraîné de difficulté pour l'agence, qui a bénéficié d'une réelle aisance financière : elle n'a rencontré aucune difficulté de paiement et la sous-exécution récurrente de son budget incitatif (en CP) a entraîné une progression continue de son fonds de roulement.

Sous la pression de sa tutelle, l'établissement n'a cessé de contracter de nouveaux engagements, faisant ainsi varier le niveau de ses restes à payer de + 44 % par rapport à 2009. Pour l'agence et le MEEM, les enjeux budgétaires portent d'ailleurs prioritairement sur le niveau des engagements à atteindre chaque année, bien davantage que sur la capacité future de l'agence à dégager les ressources suffisantes pour y faire face.

Cette façon de procéder n'est pas sans risque. Outre qu'elle ne tient pas compte de la dégradation continue du résultat d'exploitation de l'agence, elle pouvait conduire l'établissement à se trouver dans une situation financière tendue dès 2017. Bien que cette situation soit connue, la direction de l'ADEME et sa tutelle ministérielle n'ont à ce jour pris aucune mesure visant à une gestion plus rigoureuse du budget de l'ADEME pour assurer sa soutenabilité et renvoient les arbitrages à la programmation triennale 2018-2020.

3 LES MODALITES D'INTERVENTION DE L'ADEME

Pour fonder ses observations, la Cour s'est appuyée sur l'examen simplifié de 1000 dossiers (liste transmise par l'ADEME)²⁰ et le contrôle approfondi de 70 d'entre eux, répartis sur toute la période sous contrôle.

3.1 Depuis 2009, un volume important de contrats d'aides pour une dépense considérable

Entre 2009 et 2015, tous dispositifs confondus (y compris les programmes d'investissements d'avenir, le fonds démonstrateur de recherche, les programmes de l'agence nationale de la recherche, les programmes européens et le plan de relance « friches »), l'ADEME a engagé 4,9 Md€ au titre de ses interventions, ce qui représente un total de 48 497 contrats d'aides signés.

Tableau n° 5 : Nombre de contrats d'aides signés par l'ADEME (sur son budget incitatif).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var.
<i>Air/Bruit</i>	54	49	24	14	5	12	3	-51
<i>Bâtiment économe</i>	1 809	2 068	1 569	1 230	1 168	1 062	879	-930
<i>Chaleur renouvelable</i>	1 751	1 802	1 211	1 019	781	673	743	-1 008
<i>Communication/Formation</i>	79	80	65	76	49	56	98	19
<i>Déchets/ économie circulaire</i>	1 768	1 792	1 650	1 506	1 416	1 470	1 434	-334
<i>Démarches territoriales</i>	1 784	1 510	877	1 322	673	555	480	-1 304
<i>Expertise</i>	164	154	118	109	90	84	91	-73
<i>International</i>	25	28	37	29	28	26	31	6
<i>Recherche</i>	260	193	223	240	213	198	157	-103
<i>Impact des entreprises</i>	626	580	517	521	519	456	310	-316
<i>Sites pollués et Friches</i>	30	56	42	31	24	29	26	-4
TOTAL	8 350	8 312	6 333	6 097	4 966	4 621	4 252	-4 098

Source : ADEME

Sur le seul « budget incitatif », les dépenses s'élèvent à 3,41 Md€ pour 43 177 contrats. Dans ce cadre, le nombre d'opérations financées par l'agence a été quasiment divisé par deux depuis 2009, pour une dépense unitaire moyenne multipliée par 2,4²¹.

La forte diminution des contrats d'aides entre 2009 et 2015 s'explique par la diminution des ressources affectées à l'ADEME, d'une part, et par l'évolution de ses modalités d'intervention, d'autre part.

²⁰ Cet échantillon recouvre tous les programmes de l'ADEME mis en œuvre de 2009 à 2015.

²¹ De 48 621 € en 2009 à 116 996 € en 2015.

3.2 Des règles d'intervention qui évoluent vers davantage de sélectivité

L'agence remplit la plupart des critères qui permettent de qualifier comme satisfaisante, la conception générale des procédures internes conduisant à l'attribution d'une aide financière²². Ces dernières se doublent de procédures de contrôle *a priori* et *a posteriori* qui témoignent d'une recherche effective de la meilleure affectation possible des concours financiers²³.

Les modalités d'intervention de l'ADEME sont encadrées par des référentiels internes précis, dénommés systèmes d'aides. Ils fixent les règles d'instruction des demandes de financement reçues par l'agence, de sélection des projets, de détermination des coûts éligibles, de calcul du montant de subvention ou d'avance remboursable et de rédaction des contrats d'aides.

L'ADEME a récemment refondu l'ensemble de ces référentiels, approuvés par le conseil d'administration. Déclinés par destination²⁴ jusqu'en 2014, ils sont désormais fixés par mission (aides à la réalisation, aides à la connaissance, aides au changement de comportement et aides aux contrats d'objectifs territoriaux) et se déclinent selon une hiérarchie des normes internes²⁵. Il s'agit d'une clarification bienvenue, qui rend plus discernable le périmètre des interventions de l'ADEME et contribue à l'harmonisation de ses interventions par grandes catégories.

En effet, le système d'aide précédent comportait 14 référentiels, déclinés en 115 objets différents et renvoyant, comme la Cour le constatait déjà lors de son dernier contrôle, à au moins autant de règles de calcul d'assiettes de subventions. Cette stratification s'expliquait par la conception « en miroir » de la politique d'intervention de l'ADEME, qui consistait à prévoir un financement possible en regard de chacun des éléments des plans et programmes portés par sa tutelle (listés notamment en annexe du COP 2009-2012).

L'ADEME a accompagné cette clarification par des mesures de recentrage et de renforcement de la conditionnalité de ses soutiens financiers. Elles corrigent certains défauts de la politique d'intervention de l'agence. Les plus importantes d'entre elles sont présentées en annexe 3.

²² Cf. Annexe 4.

²³ Cf. Annexe 4.

²⁴ Par exemple : énergie renouvelable, utilisation rationnelle de l'énergie, déchets, aides à la décision, etc.

²⁵ Ils se composent d'un règlement général, d'un référentiel par catégorie d'aide, lui-même précisé par un guide interne et par des fiches et notices techniques à l'usage des instructeurs. Les référentiels et les guides sont validés par la tutelle.

3.3 Les limites de l'application

3.3.1 Une sélectivité des aides est insuffisamment mesurée

L'agence met en avant le caractère ciblé et sélectif de ses concours financiers. Pourtant, elle n'est pas en mesure d'en rendre compte à l'aide d'indicateurs statistiques reposant sur des taux, tels que nombre de projets soutenus/ nombre de projets présentés. De même, le nombre de contrats signés pour chacune des composantes des référentiels d'aides n'est pas connu, sauf pour celles explicitement visées par le COP 2009-2012.

L'établissement est donc invité à mieux documenter statistiquement l'approche sélective dont il affirme qu'elle guide sa politique d'intervention.

3.3.2 La refonte des règlements d'aides de 2014 conduit à renforcer les procédés de traitement standardisé

3.3.2.1 Les procédés de traitement standardisé²⁶ sont répandus

La Cour n'a pas relevé de non-conformité aux différentes procédures d'attribution des aides. En particulier, les taux maximaux et les plafonds d'assiettes subventionnables sont respectés, de même que le taux maximal de 80 % de financement public pour un même projet. Aucune subvention indue n'a été constatée.

Le ciblage des aides sur les filières les plus efficaces est aussi à noter. Ainsi, plus de 80 % des crédits du « fonds chaleur » ont été fléchés vers le bois biomasse et les réseaux de chaleur qui comptent parmi les filières avec les ratios €/tep les plus performants.

Toutefois, dans l'examen de chaque dossier, alors que l'ADEME érige en principe la sélectivité et la modularité de ses interventions, le traitement standardisé des demandes de subvention est très largement utilisé. L'ADEME précise que l'utilisation de standards s'appuie sur le retour d'expérience qui a permis d'ajuster les taux d'aides par typologie de projets. Ce souci d'efficacité dans le traitement des demandes permet de concentrer le temps d'instruction par les ingénieurs de l'agence sur les projets les plus complexes. Cependant, la forte utilisation de ces standards va au-delà d'une simple adaptation des exigences procédurales à la complexité et au coût du projet présenté.

Dans le cadre de l'examen simplifié des subventions accordées par l'ADEME depuis 2009, la Cour constate une application des *maxima* prévus (plafond, taux ou forfait) pour 71 % des contrats. Les aides versées aux PME et aux collectivités publiques les plus petites sont les plus concernées : l'ADEME leur attribue en effet une « présomption d'incitativité ».

²⁶ Les critères (non cumulatifs) retenus par les rapporteurs de projets sont les suivants : instruction préalable faible ; application des taux d'aides maximaux ; vérification du service fait essentiellement sur pièces ; reconduction annuelle ou pluriannuelle de l'aide sans délai de viduité.

De plus, la lecture des nouveaux guides d'instruction des aides (notamment à la réalisation) montre que le calcul des subventions à partir d'analyses économiques et financières, reste l'exception et que le calcul par application d'un taux à une assiette subventionnable est la règle.

En conséquence, l'ADEME module très peu le montant de ses subventions en fonction de la qualité des projets, sauf à leur reconnaître une qualité et un intérêt égaux.

Enfin, l'examen approfondi illustre d'autres procédés de traitement standardisé tels que ²⁷ :

- l'application des taux maximaux d'aides n'a pas systématiquement pour corollaire le caractère démonstrateur ou exemplaire d'un projet ;
- pour les aides forfaitaires, les solliciteurs ne sont quasiment jamais invités à démontrer de façon précise la pertinence de leur projet ;
- les dossiers consultés par la Cour ne comportent pas de documents résumant *a minima* les résultats de l'instruction ;
- la vérification du service fait semble essentiellement réalisée sur pièces (rapports, photographies, etc.), puisque la quasi-totalité des dossiers consultés par la Cour ne comportent aucun compte-rendu de contrôle sur place. Cependant, pour les installations les plus importantes (plus de 1000 tep/an), un télérelevé par compteur est exigé.

3.3.2.2 Ces procédés concernent potentiellement la très grande majorité des contrats d'aides

L'ADEME a progressivement relevé le seuil d'aide entraînant la saisine de la commission régionale des aides (CRA), premier échelon d'étude collégiale d'une demande de subvention après son instruction par une direction régionale de l'ADEME. Ce seuil est passé de 45 000 € en 2009 à 200 000 € en 2014, dans le but de simplifier les procédures d'instruction et de permettre aux CRA de se concentrer davantage sur les aspects qualitatifs des dossiers qui leur sont soumis.

Pourtant, c'est bien dans la catégorie des contrats d'aides inférieurs à 200 000 € que les procédés de traitement standardisé sont les plus répandus. Cette catégorie concerne 94 % du nombre de contrats signés par l'ADEME, pour une valeur globale de 177 M€ en 2015 (contre 159 M€ en 2009) : pour 97 % de ces contrats, il est observé une application de forfaits.

Si l'on tient compte que 95 % d'entre eux se situent en-dessous du seuil de délégation de signature aux directeurs régionaux (150 000 €), la récente modification des règlements d'aides de l'agence déplace sur des directions régionales insuffisamment réorganisées les tâches d'examen qui revenaient aux CRA. Sans des contrôles *a priori* et *a posteriori* renforcés (cf. ci-dessous), les phénomènes de traitements standardisés pourraient donc se renforcer.

²⁷ Ils ont plus particulièrement été relevés dans les dossiers concernant des subventions versées pour financer l'acquisition de véhicules électriques, l'installation d'équipements solaires, le lancement de campagnes de compostage domestique ou la réduction de l'impact environnemental des entreprises (qui ont la particularité de faire l'objet d'un cofinancement par les régions).

3.3.3 Certaines règles d'attribution des aides sont contestables

Le règlement général des aides de l'ADEME (annexé à chacun des contrats signés) se distingue du droit commun régissant les subventions de l'État sur deux points :

- sont éligibles aux aides de l'agence les « dépenses réalisées par le bénéficiaire entre la date de demande d'aide et la date de fin de l'opération » (pour l'État, sont prises en compte « les dépenses effectuées dès le commencement d'exécution du projet », lequel « ne peut être opéré avant la date à laquelle le dossier est [déclaré] complet ») ;
- les taux d'avances sur subvention, pratiqués par l'agence varient entre 15 % (taux commun depuis 2012 alors qu'il est de 5 % pour les subventions attribuées par l'État²⁸) et 50 %²⁹.

Ces règles ne sont pas irrégulières car le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement ne s'applique pas à l'ADEME, à l'exception des projets qu'elle finance sur décision de l'État ou pour son compte³⁰. Elles sont néanmoins contestables pour l'une au regard de ses effets financiers, et, pour l'autre, de son impact sur la soutenabilité du budget incitatif de l'agence :

- la première règle comporte un risque de dérive des dépenses exposées par le demandeur et donc de l'assiette subventionnable retenue pour arrêter un montant de subvention ; ce risque est aggravé lorsque l'agence finance les projets de façon forfaitaire et applique des procédures de traitement standardisé ;
- la seconde règle accélère la consommation des crédits de paiement.

Au-delà, pour de nombreuses subventions accordées par l'ADEME, il est malaisé de distinguer laquelle de la norme interne à l'ADEME ou de la norme du décret de 1999 s'applique. Les référentiels de l'ADEME prévoient d'ailleurs les deux possibilités et la Cour constate que les opérations caractérisées par une autonomie décisionnelle limitée de l'agence, sont relativement nombreuses : c'est le cas du traitement des points noirs du bruit, du maillage des espaces info-énergie, des plates-formes de rénovation énergétique de l'habitat, de certaines opérations de communication, de recherche et, d'une manière générale, de tous les projets dans lesquels l'ADEME s'implique sur les directives de sa tutelle (en particulier les investissements d'avenir et les territoires à énergie positive et pour la croissance verte – TEPCV).

²⁸ Article 14 du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement : « Une avance peut être versée lors du commencement d'exécution du projet. Elle ne peut excéder 5 % du montant prévisionnel de la subvention, sauf disposition particulière fixée par décret pris sur le rapport du ministre intéressé et du ministre chargé du budget ».

²⁹ En particulier, les projets de chaufferie biomasse, les plus coûteux, peuvent recevoir une avance de 40 % du montant prévisionnel de subvention. Ce taux est de 30 % pour les espaces info-énergie et de 50 % pour les programmes territoriaux.

³⁰ Circulaire IC-00-449 d'application du décret susvisé du 19 octobre 2000.

Cette difficulté à apprécier la norme applicable peut même concerner toutes les opérations, plans et programmes visés par le contrat d'objectifs 2009-2012 et pour lesquelles l'ADEME est clairement désignée comme maître d'œuvre de l'État³¹.

3.3.4 Certains dispositifs ne peuvent exclure l'effet d'aubaine

En ce qui concerne la mesure de l'effet d'aubaine³², la Cour ne contredit pas les évaluations faites par l'ADEME (cf. annexe 3).

La Cour s'interroge toutefois sur le caractère réellement incitatif des subventions dont le montant, en taux ou en valeur absolue, est trop faible pour justifier de leur caractère indispensable. Ainsi, entre 2009 et 2015, il est observé que le montant de 2 350 contrats d'aides est inférieur ou égal à 10 % de celui du montant éligible³³ (183,4 M€ en valeur).

Enfin, trois types d'opérations mériteraient d'être mieux évaluées pour leur sensibilité à l'effet d'aubaine ou pour la faiblesse de leur pilotage national (cf. annexe 4).

3.3.5 Les contrôles *a priori* et *a posteriori* à renforcer pour être efficaces

Les procédures de contrôle *a priori* et *a posteriori* sont bien conçues et fonctionnent quand elles sont appliquées : elles ont permis à l'ADEME de recouvrer 41,5 M€ de sommes indûment perçues entre 2009 et 2015. Elles ne sont cependant pas mises en œuvre de façon intensive, ce qu'exigerait pourtant le nombre de contrats signés chaque année (plus particulièrement en région), la progression du montant moyen de subvention, les nouveaux règlements introduits en 2014 et le volume des crédits consacrés aux interventions de l'agence.

S'agissant du contrôle *a priori*, le nombre de responsables administratifs et juridiques (RAJ – cf. annexe 4) est trop faible et leur action, qui s'étend aussi à la commande publique, ne porte que sur un nombre de points de contrôle limités, même si l'ADEME indique contrôler tous les contrats supérieurs à 45 000 € (40 % des contrats engagés en 2015 représentant 90 % des sommes engagées).

S'agissant du contrôle *a posteriori*, l'ADEME a mis en place un contrôle de premier niveau s'appuyant sur des procédures d'autocontrôle. Mais le contrôle de deuxième niveau a été confié à l'inspection générale (pour le respect des procédures) ou à des bureaux d'études (pour le respect des engagements contractuels), d'où un caractère trop ponctuel : en 2015, l'inspection a examiné 75 dossiers dans six unités de gestion ; les contrôles des engagements contractuels sont en revanche plus nombreux (200 en 2015)³⁴. Ils restent très limités, au vu du nombre de contrats signés chaque année par l'ADEME.

³¹ Annexe 1 du contrat d'objectifs 2009-2012.

³² Les critères (non cumulatifs) retenus par les rapporteurs sont : pour un projet donné, un montant d'aide très faible par rapport au montant éligible ; une aide versée pour financer des moyens et insuffisamment modulée en fonction des résultats obtenus, un ciblage insuffisant.

³³ Qui ne prend donc en compte, dans le cas des investissements, que le surcoût généré par l'emploi de techniques plus performantes au regard de la maîtrise de l'énergie ou de la préservation de l'environnement.

³⁴ Avant 2014, ces contrôles étaient moins nombreux. Le ratio contrôles/contrats était donc beaucoup plus dégradé.

Ils ne peuvent donc permettre à cette dernière de s'assurer, à grande échelle, du total respect, par les bénéficiaires de ses aides, de leurs engagements contractuels.

Compte tenu de la situation financière délicate dans laquelle l'agence indique se trouver, les actions qu'elle a engagées pour mieux cibler ses concours financiers et mieux garantir leur bon usage méritent d'être étendues et poursuivies. En sus de la mise en œuvre des recommandations de la Cour, l'ADEME gagnerait à :

- supprimer les subventions de très faible montant et, pour celles inférieures à 45 000 €, en mettant en œuvre une méthode d'évaluation de leur caractère réellement incitatif ;
- abaisser les taux d'avances spécifiques ;
- rendre éligibles au subventionnement les seules dépenses intervenant après une décision de l'ADEME autorisant le bénéficiaire d'une aide à commencer l'exécution de son projet ;
- formaliser au niveau national des indicateurs qui permettront l'évaluation ultérieure de tous les dispositifs gérés par l'ADEME ;
- mettre en place un pilotage national de tous les programmes ciblés sur le changement de comportement, et notamment les espaces-info énergie ;
- aligner sur le droit commun le subventionnement de projets d'investissements réalisés sur décision de l'État ou pour son compte.

Recommandation n° 2 : (*pour l'ADEME*) Poursuivre l'effort de sélection des projets, rationaliser la gestion des aides et intensifier les contrôles *a priori* et *a posteriori* des opérations aidées par l'agence, notamment celles financées par le « fonds chaleur » et le « fonds déchets ».

3.4 Le fonds chaleur et le fonds déchets : des outils financiers à mieux coordonner avec d'autres outils publics de financement

3.4.1 Les trajectoires financières des fonds chaleur et déchets : un fort impact sur la soutenabilité du budget de l'ADEME

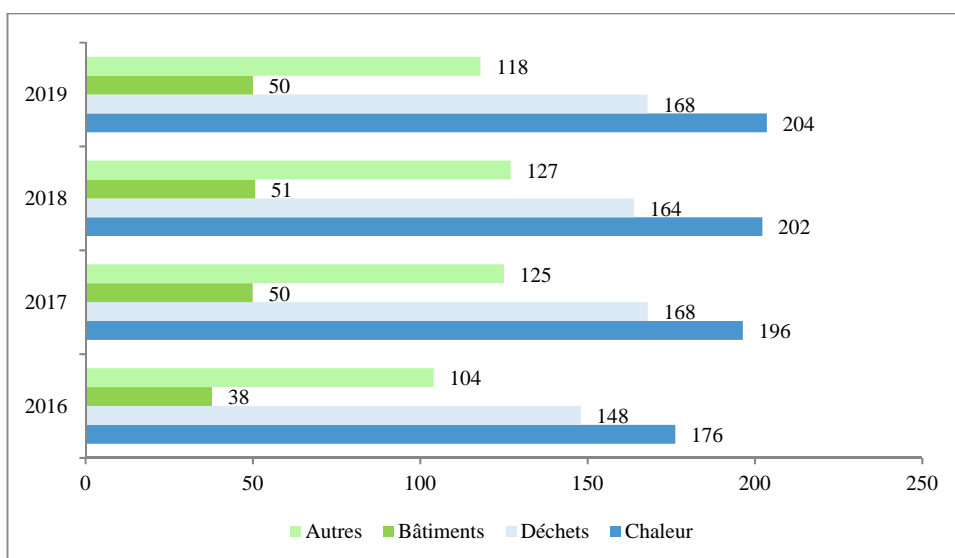
L'ADEME gère le fonds chaleur et le fonds déchets, qui représentent 2,4 Md€ de dépenses d'intervention depuis 2009 (soit 71 % du total des interventions de l'agence).

Ces deux fonds ont été mis en place à la suite du Grenelle de l'environnement et constituent les instruments financiers majeurs de l'ADEME pour développer, notamment, les équipements de chaleur renouvelable (chaufferies biomasse, installations de géothermie, installations solaires thermiques) et les infrastructures de tri, de recyclage et de valorisation des déchets.

Créés pour combler un retard dans ces domaines et soutenir l'atteinte des objectifs de la loi « Grenelle 2 »³⁵, ces deux fonds financent, à la demande de la tutelle de l'ADEME, des projets de diffusion d'équipements, en-dehors des champs de la démonstration ou de l'exemplarité, dans le cadre de contrats pluriannuels. Ainsi, leurs trajectoires financières sont assez différentes de celles des autres dispositifs gérés par l'agence : elles affichent les hausses les plus fortes en besoins de crédits de paiement à l'horizon 2017-2018. Ces dernières expliquent en partie les difficultés financières futures de l'ADEME³⁶.

Une présentation de ces fonds figure en annexe 5.

Graphique n° 8 : Besoins prévisibles en CP (en M€) par dispositif (2016-2019)



Source : ADEME

3.4.2 Des fonds qui soutiennent des projets très coûteux au seul moyen de subventions

Les fonds chaleur et déchets voient donc leurs trajectoires financières fortement influencées par l'émergence de projets d'investissement, soutenus au moyen de subventions, et dans le cadre d'aides à la diffusion.

³⁵ Pour la chaleur : 23 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie en 2020, ce qui supposait un doublement de la production d'énergies renouvelables, obtenu par la multiplication par deux de la production issue du bois-énergie (tout en préservant la qualité de l'air), par six de celle issue de la géothermie, par 400 pour celle en provenance du photovoltaïque. Les réseaux de distribution de chaleur devaient pour cela être multipliés par douze. Pour les déchets : diminution de 15 % des quantités de déchets destinés à l'enfouissement ou à l'incinération, réduction de la production d'ordures ménagères de 7 % ; limitation à 60 % du traitement des déchets par des installations de stockage et d'incinération, « afin de favoriser la prévention, le recyclage et la valorisation », instaurer des plans départementaux de gestion des déchets issus du BTP, mise en place de la tarification incitative enlèvement des ordures ménagères.

³⁶ Les dépenses au titre des bâtiments économes en énergie augmentent également mais elles financent essentiellement les activités des espaces info-énergie et des centres de ressources « bâti environnement espace pro », ainsi que des actions de formation, de communication, d'animation de réseaux de bonnes pratiques. Les observations sur certains de ces dispositifs, qui souffrent d'un déficit de pilotage, ont été faites *supra*.

Certains de ces projets, aidés à hauteur d'au moins 1 M€ peuvent peser lourdement sur la soutenabilité du budget d'intervention de l'ADEME : ils représentent 29 % du montant total des interventions en 2015.

Tableau n° 6 : Contrats de plus d'un million d'euros (en montant cumulé et en nombre)

Domaines		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Chaleur renouvelable	En M€	99,2	149,1	131,6	125,7	115,5	83,8	124,7	829,7
	Nb	32	53	45	48	49	38	44	309
Déchets/ économie circulaire	En M€	12,0	21,9	48,6	37,4	19,0	10,9	21,7	171,5
	Nb	7	10	24	22	13	7	7	90
Total sous-domaine	En M€	111,2	171,1	180,3	163,1	134,5	94,7	146,4	1001,2
	Nb	39	63	69	70	62	45	51	399

Source : ADEME

Dans le cas du fonds chaleur, comptent parmi les bénéficiaires directs (en tant que maîtres d'œuvre) ou indirects (en tant qu'actionnaires), un certain nombre de très grandes entreprises, notamment pour les appels à projet BCIAT³⁷.

Ces constats sont également valables pour ce qui concerne les interventions au titre du fonds déchets, toutefois dans des proportions moins importantes.

Ces situations révèlent :

- un déficit d'ingénierie de financement : cette compétence est en cours de structuration à l'ADEME, mais elle est surtout mobilisée pour les programmes d'investissement d'avenir et, à ce titre, sans pérennité garantie ;
- une coordination insuffisante entre l'agence et d'autres financeurs publics.

3.4.3 Pour financer les opérations de diffusion déchets et chaleur les plus importantes, mieux associer l'ADEME à d'autres acteurs

L'ADEME n'est pas l'unique acteur public à proposer des aides à la diffusion dans les champs des énergies renouvelables et des capacités de traitement des déchets.

En particulier, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Banque publique d'investissement (BPI) couvrent toutes deux le financement d'installations de production d'énergies renouvelables et y consacrent des enveloppes de prêt de respectivement

³⁷ Pour Biomasse Chaleur Industrie Agriculture Tertiaire. La plupart des grandes entreprises de l'énergie figurent parmi les bénéficiaires des aides de l'ADEME, en tant que délégataires de service public (construction et exploitation de réseaux de chaleur). Les entreprises dont il est fait mention ici ne se trouvent pas dans cette situation : elles réalisent des travaux pour leur compte ou pour le compte de tiers privés.

500 M€(sur fonds d'épargne)³⁸ et 800 M€³⁹. La CDC propose aux mêmes conditions des prêts pour financer les équipements de gestion des déchets.

L'État demande à ces acteurs de poursuivre des objectifs comparables (« financer la transition énergétique ») sans toutefois que les modalités de leur coopération n'aient été précisées. Cette situation est paradoxale à plusieurs titres.

La BPI et la CDC ne peuvent pas bénéficier, dans un cadre normalisé, de l'expertise technique de l'agence qui leur permettrait de mieux identifier, comme investisseur ou apporteur de capital, les risques et les opportunités d'une opération conduite dans le champ des énergies renouvelables ou de la valorisation des déchets. L'agence se trouve, quant à elle, seule à proposer des aides financières à des grandes entreprises (ou à des groupements d'entreprises), qui présentent un potentiel d'émissions de gaz à effet de serre important. De plus, elle ne peut tirer un éventuel revenu de la mise à disposition de son expertise technique et scientifique.

Dans le cadre des aides à la diffusion, une meilleure coordination, locale et nationale, entre ces acteurs publics permettrait probablement de concevoir une offre de financement complémentaire et de partager les risques que peuvent présenter la construction et l'exploitation d'équipements innovants. Elle mettrait fin à une situation propice à la concurrence entre institutions publiques. À long terme, les risques de soutenabilité pesant sur le budget d'intervention de l'ADEME s'en trouveraient réduits.

Recommandation n° 3 : (<i>pour la tutelle de l'ADEME</i>) Rechercher, pour les projets les plus importants, une complémentarité de financement entre l'ADEME, la Caisse des dépôts et consignations et la Banque publique d'investissement.
--

³⁸ Les cibles de ces offres de financement sont les collectivités territoriales. Il s'agit de prêts à 1,75 %, sans apport initial, destinés à financer 100 % d'un projet (dans la limite de 5 M€) et remboursables dans un délai de 20 à 40 ans.

³⁹ La BPI propose aux PME un « prêt vert » pour l'acquisition d'équipements « économes, moins polluants, ou conduisant à des produits éco-efficacités », (jusqu'à 3 M€) et un prêt « éco-énergie » pour acquérir des équipements d'amélioration de l'efficacité énergétique (jusqu'à 50 000 €).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les dépenses d'intervention du budget incitatif de l'ADEME s'élèvent à 3,41 Md€ depuis 2009, ce qui représente 43 177 décisions et conventions de financement, quasi exclusivement sous forme de subventions.

L'agence met en avant une politique d'intervention financière caractérisée par le ciblage, la sélectivité et la nouveauté des projets dans lesquels elle s'engage. Si les aides sont bien ciblées sur des filières efficaces et si ses règlements d'aides et ses procédures internes reflètent bien un souci de meilleure affectation possible des deniers publics, leur application n'est pas exempte de critiques.

En premier lieu, la Cour observe que les procédés de traitement standardisé des demandes de subvention sont très répandus : ils ne permettent pas de lier performance d'un projet et intensité du soutien financier de l'agence. Ils peuvent concerner jusqu'à 94 % des contrats signés par l'agence, d'un montant inférieur à 200 000 €. Enfin, certains dispositifs restent caractérisés par un fort effet d'aubaine, qui doit mieux être évalué.

En deuxième lieu, certains aspects des règlements d'aides de l'agence favorisent une dynamique de dépense (taux d'avances importants, calcul des assiettes subventionnables). Contrairement à la pratique actuelle, leur application à toutes les interventions de l'ADEME est contestable puisque l'agence assure la maîtrise d'œuvre de nombreuses opérations, plans et programmes au nom ou pour le compte de l'État ; dans ce cas, le droit commun en vigueur pour les services de l'État, devrait s'appliquer.

En troisième lieu, au regard du nombre de contrats signés chaque année, l'intensité des contrôles a priori et a posteriori est encore trop faible et l'agence ne peut donc garantir que les bénéficiaires de ses aides respectent tous leurs engagements contractuels.

Enfin, les interventions au titre du fonds chaleur et du fonds déchets sont trop peu coordonnées avec celles de la Caisse des dépôts et consignations et de la Banque publique d'investissement. La réciproque est également vraie, ce qui montre que l'offre publique de soutien aux investissements dans les domaines de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie est insuffisamment structurée. Pourtant, ce sont les besoins futurs en crédits de paiement de ces deux fonds, en soutien d'opérations très coûteuses, qui expliquent en partie les difficultés financières à venir de l'agence.

4 LA GESTION DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

4.1 Les PIA gérés par l'ADEME, pour le compte de l'État

4.1.1 Des moyens financiers supplémentaires de 3,13 Md€ sur la période 2010-2017 (PIA 1 et PIA 2)

Par décret⁴⁰ du 3 mai 2010, l'ADEME a été désignée comme l'un des organismes auxquels est confiée la gestion des fonds du PIA. L'agence intervient pour le compte de l'État et elle ne supporte donc pas le risque associé aux concours financiers qu'elle peut apporter sous forme de subventions, d'avances remboursables ou de prises de participation.

Au titre du PIA 1, l'ADEME gère quatre actions⁴¹ d'un montant global de 2,13 Md€ Avec le fonds « Ecotechnologies », les capacités d'interventions financières de l'ADEME s'élèvent à 2,28 Md€

Le PIA 2 vient ajouter à ce montant, 1 Md€réparti entre deux nouvelles actions⁴² (100 M€ de subventions, 550 M€ d'avances remboursables et 350 M€ de prises de participation).

À l'issue du Conseil des ministres du 22 juin 2016, le Gouvernement a annoncé le lancement d'une troisième phase du PIA. L'ADEME figure parmi les quatre opérateurs qui seront chargés de sa mise en œuvre⁴³. Sur les 10 Md€qui seront affectés à ce PIA 3, 6 Md€seront consacrés, en première intention, au « développement durable et (à) la croissance verte ».

Ces moyens viendront abonder une trésorerie dédiée aux investissements d'avenir déjà très importante.

Tableau n° 7 : Trésorerie des investissements d'avenir (compte 515 15)

Trésorerie (euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Compte 51515	-	2 850 000 000	2 837 155 951	2 385 993 366	2 286 393 299	2 819 903 493	2 478 274 790

Source : Balance définitive des comptes financiers et relevés de compte TG

⁴⁰ Décret n° 2010-442 du 3 mai 2010 fixant la liste des établissements et sociétés mentionnés à l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

⁴¹ Il s'agit des actions « démonstrateurs énergies renouvelables et chimie verte » pour 1, 35 Md€; « économie circulaire » pour 250 M€; « recherche dans le domaine du transport » pour 1 Md€; « réseaux électriques intelligents » pour 250 M€

⁴² L'action « démonstrateurs de la transition écologique et énergétique » (dotée de 800 M€) et l'action « véhicules et transports du futur » (dotée de 300M€, ramenés à 200 M€après redéploiements).

⁴³ Avec l'agence nationale de la recherche (ANR), la Caisse des dépôts et consignations et la Banque publique d'investissements.

4.1.2 L'agence a adapté son organisation et mis en place de nouvelles modalités d'intervention

Ces moyens financiers nouveaux ne sont pas employés dans le cadre des systèmes d'aides traditionnels de l'ADEME. Ces derniers ne sont d'ailleurs ni adaptés pour soutenir des investissements au moyen d'avances remboursables ou de prises de participation (qui concernent 2/3 de l'enveloppe globale des crédits), ni conçus pour financer des projets certes innovants mais proches d'une première mise sur le marché.

Les financements au titre du PIA se distinguent des financements classiques de l'ADEME : ces derniers peuvent soutenir le déploiement de solutions techniques éprouvées (fonds chaleur et déchets) qui n'ont pas de caractère innovant ou de potentiel de rupture technologique avéré. Ainsi, l'articulation entre PIA et dispositifs traditionnels de l'ADEME n'a, en pratique, pas posé de difficultés. Seuls quelques rares projets ont bénéficié d'un double financement de l'agence.

S'agissant plus spécifiquement des prises de participation, l'ADEME n'en supporte pas le risque en propre. Avant d'être versés à l'ADEME, les fonds consacrés à ces interventions transitent par le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, lui-même abondé par le programme 403 - *Innovation pour la transition écologique et énergétique*. Les investissements en prises de participation sont ainsi financés par l'État qui les identifie comme tels.

On constate donc une complémentarité entre les missions traditionnelles de l'ADEME et le champ du PIA. L'agence a adapté son organisation interne et s'est trouvée dans l'obligation d'acquérir des compétences nouvelles.

4.2 Une organisation et une gouvernance spécifiques

4.2.1 L'opérateur a mis en place une structure particulière

Le pilotage des interventions au titre du PIA est réalisé par une direction dédiée, la direction des investissements d'avenir (DIA), constituée aujourd'hui d'environ trente personnes. Cette direction assure notamment la gestion opérationnelle des relations contractuelles et financières avec les porteurs de projets. Les directions régionales sont mobilisées ponctuellement sur le suivi, la coordination régionale ou encore sur la gestion complète des conventions de financement des infrastructures de recharge des véhicules électriques (IRVE).

4.2.2 L'agence a recruté pour se doter de compétences qu'elle n'avait pas

Il a été nécessaire de recruter des salariés disposant de compétences de négociation, d'analyse des plans d'affaires, d'analyse stratégique et financière et de coordination. Ils ont été rassemblés au sein de la DIA. Par ailleurs, il a été nécessaire de renforcer les capacités d'expertise dans les services centraux, compte tenu du nombre de dossiers à traiter et de la nouveauté de certaines thématiques, comme le transport ferroviaire et maritime. Enfin, quelques renforts ont été consentis au profit des services juridique et financier.

À cette fin, l'ADEME a bénéficié d'un relèvement de son plafond d'emplois de 45 ETP (équivalent temps plein), gagés par une diminution équivalente du plafond

d'emplois du ministère de tutelle. Ces emplois ont tous été pourvus et seront pour la plupart maintenus au moins jusqu'à la fin du PIA 3. Les diminutions d'effectifs de l'agence porteront donc sur les directions en charge de ses missions traditionnelles.

Au total, ce sont 47 à 64 ETPT (équivalent temps plein travaillé) qui sont impliqués dans la gestion du PIA, selon un décompte fait par l'agence.

4.2.3 La mise en œuvre du PIA est une charge supplémentaire pour l'agence

Les coûts de gestion se répartissent entre deux catégories :

- d'une part, les coûts salariaux des personnels mobilisés, qui sont partiellement financés par l'enveloppe budgétaire des PIA à compter de 2015, et consomment, en ce qui concerne les personnels mobilisés ponctuellement, le budget de l'ADEME ;
- d'autre part, les coûts de fonctionnement ou d'investissement, évalués et suivis de façon détaillée, dont il est rendu compte chaque année au Commissariat général à l'investissement (CGI) pour autorisation de prélèvement à due concurrence sur l'enveloppe de financement des IA.

Les règles de rémunération en vigueur à l'ADEME étant défavorables au recrutement et à la fidélisation de salariés présentant les profils recherchés, ces derniers ont été surclassés dans leur échelle indiciaire. Ils représentent donc des charges de personnels supplémentaires qui ne sont pas intégralement compensées.

Les coûts de personnel (directs ou indirects), ainsi que certaines charges non directement imputables aux activités du PIA (loyers et charges locatives, entretien et petits consommables, assurances, etc.) et qui n'étaient pas remboursées à l'ADEME, représentent 48,3 M€ pour la période 2011-2015.

L'agence n'a cependant pas cherché à limiter ce surcoût avec les leviers qu'elle peut maîtriser (cf. *infra*).

Tableau n° 8 : Coût annuel par ETPT affecté au PIA

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Coût complet moyen d'un ETPT</i>	194 007	157 258	170 904	182 200	177 472
<i>Nombre d'ETPT</i>	47,4	64	57,4	51,5	55
<i>Coût annuel pour l'ADEME</i>	9 195 955	10 064 489	9 809 901	9 375 417	9 768 877

Source : Rapports annuels sur la saisie des temps

4.2.4 Un suivi budgétaire et comptable particulier, mais réel

La gestion d'ensemble du PIA est par nature extrabudgétaire et relève de procédures de suivi particulières. Il en est de même au sein de l'ADEME, où les crédits du PIA sont suivis pour le compte de l'État et n'apparaissent donc en comptabilité qu'en comptes de tiers (classe 4). Toutes les opérations PIA sont identifiées budgétairement et comptablement de façon distincte des autres opérations de l'agence. Les schémas comptables de l'ensemble des opérations du PIA ont été spécifiés par la direction générale des finances publiques (DGFIP), en réponse à la sollicitation de l'ADEME en 2010.

Depuis l'exercice 2013, l'ADEME produit à l'appui de ses comptes des tableaux qui intègrent sous une forme agrégée ou consolidée, les données financières relatives aux investissements d'avenir.

Cependant, l'agence a procédé en cours de période sous revue à un changement de méthode de comptabilisation des frais de gestion qu'elle perçoit au titre des investissements d'avenir et qui modifie de manière significative les montants des consommations réelles cumulées et, partant, le montant des fonds disponibles. Ce changement de méthode n'a pas fait l'objet d'une information dans le compte financier, et ce, contrairement au principe comptable de permanence des méthodes.

En outre, l'agence pourrait améliorer son *reporting* en reprenant le modèle de tableau qui lui a été imposé. En effet, l'ADEME établit des tableaux dont la méthodologie n'est pas décrite et dont l'utilité n'est pas avérée.

4.3 Après une période d'apprentissage, une adaptation à la gestion des investissements d'avenir

4.3.1 Des engagements qui s'accroissent

La confirmation du rôle de l'ADEME au titre du PIA 3 montre que son action a été reconnue et appréciée.

À fin 2015, plus de 51 % (1,52 Md€ sur 2,97 Md€) des fonds PIA étaient engagés et 38 % contractualisés : c'est à cette aune qu'il convient d'examiner les 16,6 % effectivement versés. Bien qu'il ait fortement progressé, ce taux d'engagement tend à montrer que les moyens financiers affectés aux actions gérées par l'ADEME sont supérieurs aux besoins actuels, lesquels sont directement reliés au nombre de projets innovants, prêts à être lancés par les divers acteurs économiques qui sont la cible du PIA.

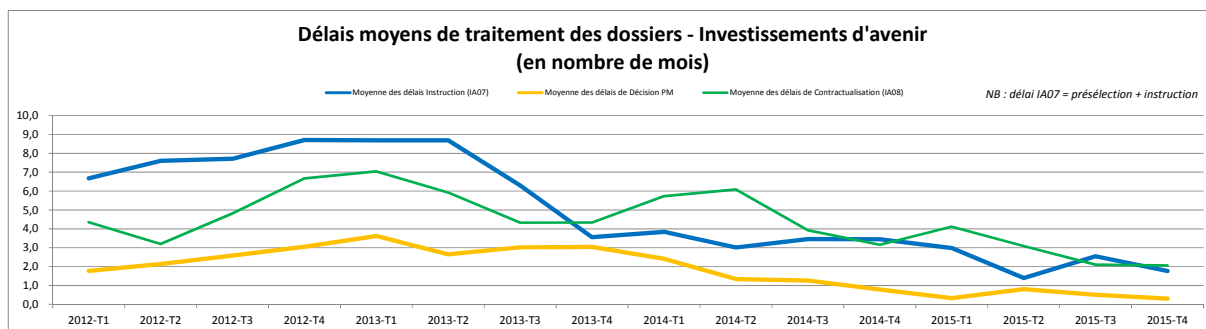
À fin 2015 :

- le coût moyen d'un projet est de 14,8 M€ alors que le coût médian est de 5,5 M€
Ainsi, 80 % des projets représentent 30 % des montants ;
- le montant moyen d'intervention pour des aides en subvention seule est de 0,4 M€ pour un taux d'aide de 45 %. Le montant moyen d'intervention incluant des avances remboursables est de 1,9 M€ pour un taux d'aide de 38 % et une part d'avances remboursables de 74 % ;
- de l'ordre de 970 contrats ont été signés par l'ADEME dans le cadre des investissements d'avenir, dont 600 concernent des entreprises (42 % de PME – petites et moyennes entreprises - et TPE – très petites entreprises -) et 213 des laboratoires. Les entreprises bénéficient de 85 % des aides attribuées (1,28 Md€ sur 1,51 Md€).

4.3.2 L'ADEME a su réduire le délai de traitement des dossiers

Les délais de traitement ont fortement évolué au cours du temps et sont, par nature, très variables d'un projet à l'autre.

Graphique n° 9 : Délais moyens de traitement des dossiers investissements d'avenir



Source : ADEME

La courbe jaune retrace les délais moyens de décision par les services du Premier ministre entre le comité de pilotage (COPIL) et la décision du CGI. À partir de 2014, le CGI a considérablement réduit ses délais.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Désignée puis confirmée comme opérateur des deux volets des programmes d'investissements d'avenir, l'ADEME a dû acquérir de nouvelles compétences et mettre en place de nouvelles procédures de gestion de projets. Après une période d'apprentissage, l'agence s'est adaptée aux contraintes de la gestion des investissements d'avenir. Son expertise lui permet d'orienter les concours financiers de l'État avec, semble-t-il, une véritable efficacité car elle comptera parmi les quatre opérateurs en charge du troisième volet des programmes d'investissements d'avenir, récemment annoncé.

Toutefois, la gestion d'actions du PIA est une source de charges supplémentaires, représentées notamment par les recrutements opérés pour doter l'agence de compétences d'ingénierie financière qu'elle ne possédait pas. Ces dépenses supplémentaires n'ont pas été intégralement compensées dans les conditions prévues par les conventions passées entre l'agence et l'État. L'ADEME n'est d'ailleurs pas étrangère à cette situation car sa politique salariale a des effets inflationnistes certains.

La pérennisation de la procédure des PIA pour l'ADEME doit la conduire à veiller à une gestion optimisée du PIA et à associer l'ensemble de ses relais, notamment régionaux, pour rechercher un effet de levier maximal.

5 LA GESTION DE L'AGENCE

5.1 Les ressources humaines et la politique salariale

5.1.1 La baisse des effectifs occupant un emploi permanent est récente

Les effectifs globaux de l'ADEME se répartissent en huit catégories de salariés et de fonctionnaires⁴⁴. Ils ont progressé jusqu'en 2011 avant de diminuer à partir de 2012.

Tableau n° 9 : Effectifs de l'ADEME (en équivalent temps plein travaillé)

<i>En ETPT</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>CDI</i>	880	907	900	899	894	882
<i>Fonctionnaires détachés</i>	16	18	19	20	19	18
<i>CDD</i>	35	22	24	32	23	26
Effectifs sous plafond (A)	931	947	943	952	936	926
Mis à disposition (B)	33	36	32	33	30	29
Autres hors plafond (C)	276	257	232	212	209	199
TOTAL (A+B+C)	1240	1240	1207	1197	1175	1154

Source : ADEME

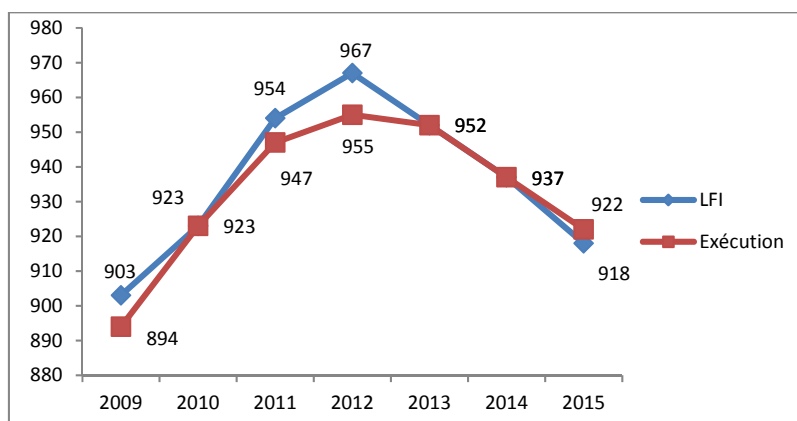
Toutefois, la baisse des effectifs sous plafond (qui comprennent les personnels recrutés par l'agence - salariés en CDI et CDD⁴⁵ ainsi que les fonctionnaires détachés – et y occupant un emploi permanent) a été plus tardive : elle ne s'est réellement amorcée qu'à partir de 2014, pour se poursuivre en 2015 (le schéma d'emploi de l'ADEME est établi à -30 ETPT sur ces deux exercices). Jusqu'à cette date, l'agence a donc été préservée des réductions d'effectifs.

L'ADEME a toujours respecté son plafond d'emplois, qui a été relevé pour permettre à l'agence de recruter des salariés en CDI afin d'assurer ses nouvelles missions dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir. La situation observée en 2015 doit être nuancée : le plafond est dépassé si l'ETP est l'unité de compte des effectifs, mais respecté si l'unité de compte est l'ETPT (généralisée aux opérateurs depuis 2015). À ce jour, l'agence ne dispose d'aucune marge sous plafond.

⁴⁴ Salariés en contrat à durée indéterminée, fonctionnaires détachés ou mis à disposition, salariés en contrat à durée déterminée, en contrat d'alternance, en contrat d'insertion, volontaires du service civique, boursiers.

⁴⁵ Uniquement ceux destinés à faire face à un accroissement temporaire d'activité ou à remplacer un salarié en CDI et dont le contrat est suspendu. Les autres salariés en CDD sont comptabilisés hors plafond.

Graphique n° 10 : Effectifs sous plafond d'emploi (en ETP)



Source : Cour des comptes, d'après le rapport annuel de performances (RAP) du programme 181.

5.1.2 L'agence dispose de leviers qui lui permettront de respecter les objectifs de diminution d'effectifs fixés par sa tutelle

La capacité de l'agence à poursuivre la diminution de ses effectifs sous plafond ne soulève pas d'inquiétude particulière, car elle dispose pour cela de plusieurs leviers :

- celui de la baisse du nombre d'employés en contrat à durée déterminée, qui est déjà utilisé ;
- celui du non remplacement de départs en retraite ou d'agents en fin de détachement (à la fin de 2014, 197 employés ont plus de 55 ans, dont 191 en CDI ou en position de détachement) ;
- celui de la réorganisation (territoriale et centrale), l'ADEME se composant de 14 directions et 30 services centraux⁴⁶ ainsi que de 26 implantations régionales.

Enfin, le cadre stratégique de cette baisse des effectifs, même s'il n'a pas encore été approuvé par la tutelle, est connu. Les activités en repli, à transformer ou à développer ont été identifiées⁴⁷ et l'ADEME a mis en œuvre une démarche de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) dont les procédures lui permettent de cibler les postes pouvant être supprimés (38 pour les exercices 2014 et 2015).

⁴⁶ Soit, par rapport à 2009, une direction exécutive et deux directions supplémentaires contre quatre départements et services supprimés. Le nombre d'implantations territoriales (30) est resté stable.

⁴⁷ Sont cités dans une note « à l'attention des managers » du 19 juin 2014 : « les biocarburants de première génération, le compostage, la recherche et le développement sur les bâtiments neufs, le captage-séquestration-valorisation du carbone, certaines activités dans le domaine du photovoltaïque et de la géothermie, les soutiens aux investissements en énergie renouvelable électrique dans les territoires, le soutien financier pour le développement de l'approche environnementale de l'urbanisme, l'intervention financière sur le plan bruit, les aides à l'investissement pour certaines entreprises », ainsi que « les activités relatives aux sites pollués et aux friches urbaines, les activités de support ou de soutien (communication) ».

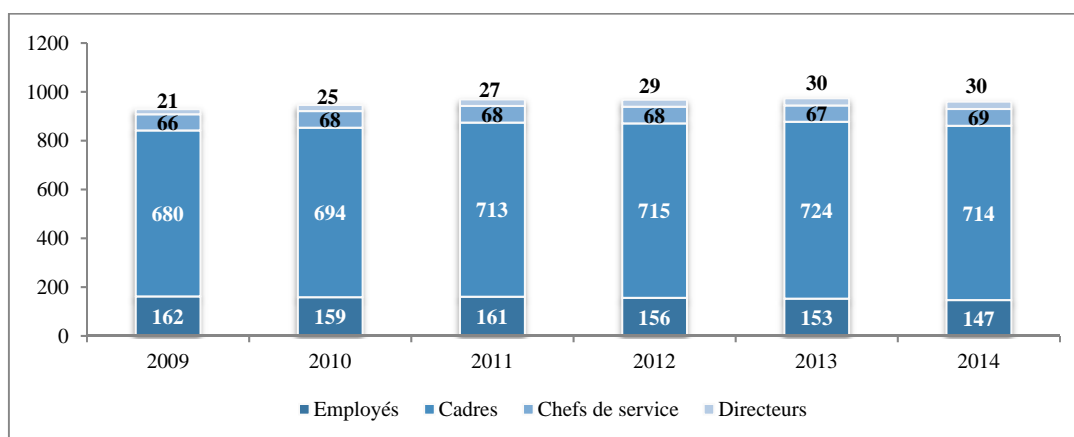
5.1.3 La répartition des personnels de l'ADEME a connu peu d'évolutions depuis le dernier contrôle de la Cour

La progression des effectifs occupant un emploi permanent s'est accompagnée de mouvements internes dans les directions de l'ADEME. Celles effectivement impliquées dans la gestion des actions du PIA 1 ont été renforcées jusqu'en 2012. Au-delà, les effectifs de toutes les directions opérationnelles ont commencé à diminuer.

Seuls les effectifs des directions régionales ont connu une baisse continue, ce qui a accentué le caractère « centralisé » de l'ADEME : en 2014, 55,6 % des salariés occupaient un poste à Angers, Paris ou Valbonne, contre 53 % en 2009.

La répartition par catégories d'emplois reste relativement stable. Les cadres administratifs et techniques (recrutement des diplômés d'écoles d'ingénieurs, experts, responsables hiérarchiques) y prédominent largement (85 % en 2014 contre 83 % en 2009) et leurs effectifs ont augmenté.

Graphique n° 11 : Répartition des effectifs par catégories d'emplois



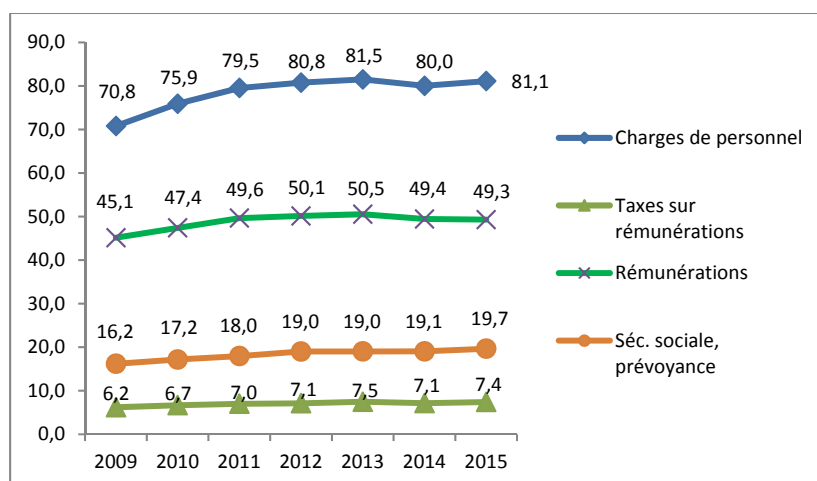
Source : ADEME

5.1.4 Les charges de personnel ont progressé

Les charges de personnel de l'agence évoluent essentiellement en fonction de la modification de la structure de ses emplois, décrite ci-dessus. Ceci explique la relative stabilité des rémunérations depuis 2012, en dépit d'une diminution des effectifs sous plafond (en particulier des salariés en CDD) et des boursiers de l'ADEME⁴⁸.

⁴⁸ NOTA : les chiffres présentés ont été retraités des effets du changement de méthode comptable intervenu en 2014, qui a entraîné une forte minoration de la dépense sur les divers comptes de charges de personnels (-10,6 M€). Jusqu'en 2013, l'obligation née de l'inscription de droits à congés sur le compte-épargne temps (CET) était comptabilisée au compte de résultat comme une charge à payer. Suite à l'avis 2012-05 du 18 octobre 2012 du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), ce type de passif social peut être comptabilisé comme une dotation aux provisions à compter des exercices clos au 31 décembre 2013. Ce changement de méthode comptable a donc un impact sur les dépenses pour rémunération (compte 641) et pour charges sociales (compte 645).

Graphique n° 12 : Charges de personnel de l'ADEME (en M€)



Source : comptes ADEME

Les augmentations salariales, négociées avec les partenaires sociaux (hors glissements divers et éléments complémentaires de rémunération⁴⁹) ont évolué dans les limites fixées par la tutelle.

Tableau n° 10 : Comparaison entre les autorisations et les réalisations des hausses salariales

En %	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Autorisée	3,20	2,60	2,40	2,40	2,20	1,96	1,55
Réalisée	3,18	2,46	2,32	2,42	2,16	1,95	1,55

Source : ADEME

5.1.5 La politique salariale reste à adapter aux enjeux de l'agence

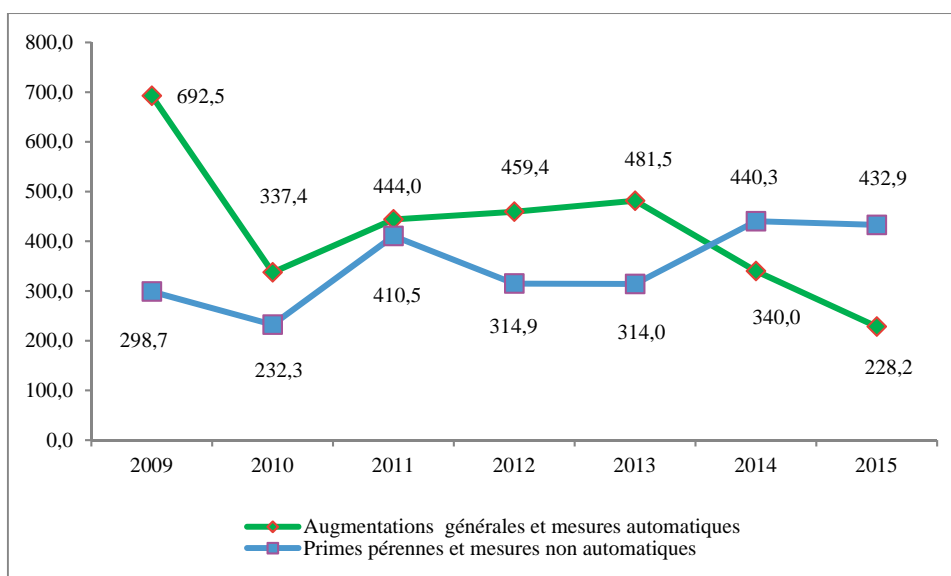
Lors de son précédent contrôle, la Cour relevait que le cadre de rémunération (lié à la convention collective de 1993) en vigueur à l'ADEME était rigide (système d'échelles indiciaires avec avancement d'échelon automatique tous les deux ans) et que l'agence privilégiait les mesures générales d'augmentation (par la revalorisation du point d'indice)⁵⁰. Les mesures individuelles destinées à reconnaître les mérites professionnels prenaient la forme d'une accélération de l'avancement indiciaire, ce qui avait le désavantage d'un effet pérenne sur la masse salariale, pouvant leur faire perdre leur caractère incitatif.

La Cour invitait donc l'agence à faire évoluer sa politique salariale, en particulier en étendant, dans les dépenses couvrant les augmentations annuelles de rémunérations, la part des mesures non automatiques (individuelle et collective) et de celles aux effets financiers réversibles.

⁴⁹ Intéressement, monétisation CET, horaires de travail, organisation du travail, avantages sociaux à caractère salarial.

⁵⁰ La présentation détaillée figure en annexe 6.

Graphique n° 13 : Évolution comparée des dépenses (en milliers d'euros)



Source : Cour des comptes, après retraitement des données ADEME

L'observation des exercices 2014 et 2015 tend à confirmer que « l'ADEME [fait] progresser la part de reconnaissance individuelle dans le cadre des négociations annuelles obligatoires (NAO) ».

La Cour en prend acte mais observe que les primes exceptionnelles reconnaissant les mérites sont limitées, les accélérations de l'avancement indiciaire restant la modalité la plus utilisée⁵¹. Ces dernières n'étant pas réversibles et temporaires, elles ne sont donc pas entièrement compatibles avec une incitation dans la durée et avec le renforcement des contraintes de maîtrise de la masse salariale de l'agence.

Si le système salarial a bien été rééquilibré depuis le dernier contrôle de la Cour en faveur des mesures individuelles, l'ADEME est invitée à poursuivre ses efforts en développant de véritables dispositifs de rémunération variable. En effet, l'évolution de l'organisation et des missions de l'agence, ainsi que son besoin de maintenir une expertise de référence dans tous les métiers liés aux activités en développement ou prioritaires, nécessitent (selon le document de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de l'ADEME⁵²) :

- de créer les conditions favorables aux mobilités géographiques et fonctionnelles ;
- d'attirer et de fidéliser les salariés à haut potentiel (dans les divers domaines de l'ingénierie).

⁵¹ À la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP) du 30/06/2015, les promotions indiciaires représentaient 0,63 % de hausse de la masse salariale alors que les primes au mérite étaient stables (sans influence sur la masse salariale).

⁵² Le document de GPEEC définit des effectifs de référence par directions et service, référence l'expertise technique de l'agence, définit des besoins (quantitatif et qualitatif) en compétences et ébauche un plan de formation spécifique pour les couvrir, prévoit un traitement spécifique aux salariés de plus de 50 ans pour mieux anticiper les départs et préparer leur remplacement, s'il y a lieu. En parallèle, un travail de rénovation des carrières est en cours : il consiste à organiser les carrières à l'ADEME autour des filières de métiers et non des postes, comme il a été pratiqué jusqu'à présent. Il pourra constituer un levier d'attractivité non salarial.

5.1.6 Certaines dispositions de la convention collective sont très favorables

Selon les données communiquées par l'ADEME, les effectifs relevant de la convention de travail sont, en 2015, quasiment revenus au niveau qui était le leur entre 2009 et 2010. Au cours de la même période, les rémunérations de ces salariés et fonctionnaires (compte 641) ont progressé de 10,3 M€(+ 14,5 %). Cette situation ne peut s'expliquer par la seule progression des effectifs de cadres, de dirigeants ou d'experts (+5,9 % de 2009 à 2014).

Par ailleurs, la dotation du comité d'entreprise de l'ADEME se compose d'une subvention de fonctionnement (0,2 % de la masse salariale) et d'une contribution au financement des activités sociales et culturelles, fixée dans le cadre d'un accord à 1,5 % de la masse salariale (cf. annexe 8).

5.1.6.1 De 2009 à 2015, un taux de revalorisation des rémunérations des personnels relevant de la convention deux fois supérieur à celui de l'inflation

De 2009 à 2015, les augmentations globales de rémunération des personnels relevant de la convention collective, à effet pérenne sur la masse salariale, atteignent un niveau deux fois supérieur à l'inflation constatée.

Graphique n° 14 : Cumul des augmentations globales prévues par les négociations sur les salaires (2009-2015)

2009-2015	Accord	Exécution
Augmentations globales	16,51 %	16,13 %
<i>Dont point d'indice</i>	3,97 %	3,88 %
<i>Dont mesure indiciaire complémentaire</i>	0,50 %	0,50 %
<i>Dont prime exceptionnelle</i>	0,00 %	0,00 %
<i>Dont mesures salariales OM</i>	3,94 %	3,77 %
<i>Dont mesures automatiques ancienneté</i>	5,78 %	5,72 %
<i>Dont mesures individuelles</i>	2,15 %	1,55 %
<i>Dont mesures égalité professionnelle</i>	0,07 %	0,00 %
<i>Dont mesures individuelles rattrapage⁵³</i>	0,70 %	0,71 %
Inflation cumulée		7,10 %

Source : Cour des comptes, d'après accords salariaux ADEME et INSEE.

⁵³ En 2005, une étude portant sur les rémunérations versées par six ÉPIC a mis en évidence que celles servies aux agents de l'ADEME étaient inférieures de 7 % à la moyenne des rémunérations de ces établissements. Un plan de rattrapage pluriannuel 2006-2009, destiné à ramener le salaire d'ensemble des catégories de personnel de l'Agence à un niveau de 95 % au moins par rapport à la moyenne des ÉPIC, 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 entre 921 et 4 975 €par agent).

5.1.6.2 Un « point d'indice » systématiquement réévalué, des mesures de revalorisations individuelles quasi générales

Deux leviers ont été plus fréquemment utilisés par l'agence :

- la revalorisation systématique du point d'indice (même si elle est inférieure à l'inflation constatée, notamment ces dernières années), dont la valeur est passée de 184,35 € en 2009 à 190,08 € en 2014 alors que la valeur du point d'indice de la fonction publique est resté inchangé entre 2010 et juillet 2016 ;
- le recours aux mesures individuelles, qu'elles soient automatiques ou non.

S'agissant de ces dernières, deux observations sont à relever⁵⁴ :

- le nombre annuel de bénéficiaires de mesures individuelles (automatiques ou non) est très proche de celui de l'ensemble des assujettis à la convention de 1993 ;
- le coût des augmentations générales et des mesures automatiques est supérieur aux économies dégagées par les diminutions d'effectifs.

Enfin, les indemnités de mission sont plus généreuses que celles en vigueur pour les personnels civils de l'État⁵⁵.

5.1.6.3 Un temps de travail inférieur à la durée légale de travail pour certains salariés

La durée de travail des personnels est fixée à 39 heures par semaine de cinq jours ouvrés. Dans ces conditions, le respect de la durée légale de travail (1 607 heures par an) nécessite d'octroyer annuellement aux salariés 14 jours de réduction de temps de travail (RTT).

Selon des données transmises par l'agence (cf. ci-dessous) pour les années 2009 à 2014⁵⁶, le temps de travail moyen des employés⁵⁷ est inférieur à cette durée.

L'écart entre la durée légale de travail (208 journées⁵⁸) et la durée constatée ne peut s'expliquer par les journées d'absences temporaires régulièrement accordées (pour maladie, garde d'enfant, accident du travail)⁵⁹ et dont les bilans sociaux de l'ADEME rendent compte.

⁵⁴ Cf. annexe 5.

⁵⁵ Cf. annexe 6.

⁵⁶ L'ADEME n'a pas transmis de données actualisées à 2015 sur le temps de travail à la date de dépôt de ce rapport.

⁵⁷ Salariés occupant des emplois dits « d'application et d'encadrement » tels que secrétaire, technicien de maintenance, technicien de communication, chauffeur, gestionnaire, etc.

⁵⁸ Viennent en diminution des 252 jours ouvrés (moyenne) de l'année : 30 jours de congés et 14 de réduction du temps de travail.

⁵⁹ Les données figurent dans les bilans sociaux. Les congés parentaux ne sont pas pris en compte car les bénéficiaires peuvent être remplacés par des employés en CDD.

Pour les cadres, la durée légale est respectée, sauf en 2013 et 2014 et malgré la progression des heures supplémentaires qu'ils réalisent⁶⁰ (toutefois concentrées sur environ 175 cadres).

L'existence de retenues sur salaire (dont le montant représente en moyenne 1,3 % des rémunérations versées aux salariés relevant de la convention de travail de 1993) tend de plus à montrer qu'une partie de ces écarts a pour cause une absence injustifiée.

Interrogée sur ce point, l'ADEME a reconnu que les absences de 48h00 sans justification relevaient d'une disposition de la convention de travail de 1993. Le nombre de ces absences n'est pas plafonné.

La direction de l'établissement a indiqué qu'elle s'attachait à supprimer cette facilité. Elle a également souligné que les données globales transmises à la Cour masquaient des réalités différentes et contrastées entre services de l'ADEME et entre directions régionales ; à ce titre, elle estime que le constat de « sous-travail » ne saurait être généralisé.

La Cour prend acte des observations de l'ADEME et souligne la nécessité de renégocier la convention de travail de 1993.

Tableau n° 11 : Temps moyen travaillé par an par catégorie de salariés (en heures)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Employés</i>	1429	1402	1393	1370	1498	1513
<i>Cadres</i>	1632	1611	1629	1637	1597	1593
<i>Responsables hiérarchiques</i>	1867	1990	1873	1799	1770	1744

Source : ADEME

Recommandation n° 4 : (pour l'ADEME) Rendre la gestion des ressources humaines plus rigoureuse en veillant à la maîtrise des coûts salariaux et au respect de la durée légale de travail.

5.2 La gestion des affaires immobilières : le choix du statu quo

5.2.1 Un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui ne permet pas de réaliser des économies substantielles

5.2.1.1 Les hypothèses de construction du SPSI ne retiennent aucune mesure de réorganisation du maillage territorial de l'ADEME

L'ADEME occupe trente emprises, dont seulement trois font partie de son patrimoine (sites d'Angers, de Valbonne et d'Hérouville-Saint-Clair), réparties sur 25 903 m².

⁶⁰ 2012 : 2 539 heures ; 2013 : 3 302 heures ; 2014 : 4 495 heures.

L'agence a initié un nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière en 2012, destiné principalement à diminuer ses charges de location. Il s'appuie sur une hypothèse de préservation du maillage territorial de l'ADEME et ne tranche pas le sujet du regroupement des trois sites centraux (Angers, Paris-Vicat et Valbonne).

Dans ces conditions, la stratégie immobilière développée par ce schéma ne peut aboutir à des économies très substantielles.

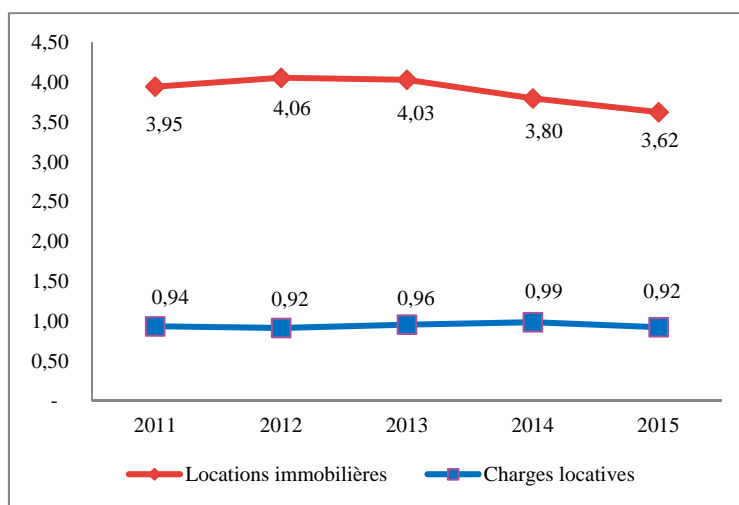
Il prévoit la restitution de 909 m² de surface utile nette (SUN) dans les directions régionales ou la renégociation des loyers et des charges permettant une économie équivalente, estimée à 458 000 € annuels à partir de 2016.

5.2.1.2 Les résultats sont proches du plan établi mais restent limités en l'absence de mutualisations

Les comptes de l'ADEME, font apparaître une baisse des locations immobilières de 440 000 euros environ entre 2012 et 2015.

Cette économie en trois ans montre que le plan immobilier a permis d'obtenir des résultats bien que seuls deux déménagements sur les cinq prévus (et planifiés en 2012 et 2013) ont été effectivement réalisés.

Graphique n° 15 : Évolution des charges immobilières (locations) en M€



Source : comptes de l'ADEME

Ce résultat reste en deçà de ce que rendrait possible une véritable politique de mutualisation entre les sites territoriaux et avec les autres services de l'État.

Il s'explique par le choix de l'ADEME de ne pas considérer comme une contrainte forte, le respect de la norme de 12 m² de SUN par agent. L'agence estime « que les spécificités de son action (organisation régulière de réunion avec les partenaires extérieurs obligeant à l'usage de salles de réunion) rendent difficiles [le respect de cette norme], en particulier pour les petites équipes ». Si les surfaces occupées par les agents de l'ADEME ont diminué de 850 m², presque aucune direction régionale ne respecte le ratio-cible d'occupation de 12 m² par poste de travail.

L'agence a déclaré être en recherche de synergies immobilières avec les DREAL et avec ses partenaires (conseils régionaux). Aucun obstacle ne s'oppose à une telle

synergie pour satisfaire rapidement les besoins en espaces de réunion. Les arguments avancés par l'ADEME ne peuvent dans ces conditions constituer une justification suffisante pour ne pas diminuer davantage son ratio moyen d'occupation par poste de travail.

5.2.2 Les sites de l'administration centrale : une absence de décision.

Dans son avis du 16 février 2011, le Conseil immobilier de l'État (CIE) recommandait de regrouper la totalité des services centraux à Angers, de céder le site de Valbonne et de ne maintenir à Paris qu'une simple antenne de la direction générale de l'agence.

L'ADEME ne semble pas résolue à mettre en œuvre cette recommandation. L'agence met notamment en avant les difficultés posées par la fermeture du site de Valbonne et le transfert à Angers des salariés qui y sont en poste.

Elle estime que cette opération fragiliserait son expertise en matière de bâtiments, de transports et d'énergies renouvelables, concentrée à Valbonne. La relocalisation à Angers des activités présentes à Valbonne comporterait, selon l'agence, un certain nombre de risques opérationnels et sociaux (refus de certains salariés d'être mutés). Enfin, le coût des mesures de licenciement, d'aides à la mobilité et d'accompagnements divers rendraient négligeables les économies de fonctionnement espérées par la mise en œuvre de la recommandation du CIE. Pour sa part, l'ADEME estime même que cette opération se solderait par un coût récurrent de 0,5 M€ par an.

Le conseil de l'immobilier de l'État « s'étonne que les économies attendues des scénarii de regroupement soient aussi insignifiantes au regard du maintien d'un siège social éclaté sur le territoire français, les coûts fonciers étant nettement plus élevés à Paris qu'à Nice et, *a fortiori*, qu'à Angers ».

Par ailleurs, le regroupement de plusieurs régions intervenu en 2016 n'a, à ce jour, pas incité l'ADEME à fermer ses délégations régionales situées aux chefs-lieux des régions disparues. Certes, ces dernières ont perdu leur statut de direction régionale, mais elles n'en subsistent pas moins en tant qu'antennes, ce qui apparaît contestable dans une période où l'agence risque d'être confrontée à des difficultés budgétaires sérieuses.

Dans ce contexte, l'ADEME doit donc reprendre l'étude de la rationalisation de ces implantations.

Recommandation n° 5 : (pour l'ADEME) Redéfinir le schéma pluriannuel de stratégie immobilière en limitant les coûts des implantations du siège et dans les territoires, en cohérence avec le nouveau découpage des régions et avec l'organisation territoriale de l'État.
--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La réorganisation (territoriale et centrale) n'étant pas significativement amorcée, l'agence écarte d'emblée toute possibilité d'améliorer la gestion de ses ressources humaines et de ses implantations immobilières. En effet, pour s'inscrire dans ce projet, les autres leviers à sa disposition sont marqués par une certaine rigidité, à laquelle l'agence n'est pas étrangère.

Les charges de personnel ont progressé depuis 2009, sous l'effet conjugué de la hausse des effectifs sous plafond et de la politique salariale conduite par l'agence. Cette dernière est encadrée par une convention d'entreprise datant de 1993, dont la Cour avait déjà relevé le caractère rigide. En dépit des enjeux liés au recrutement de salariés à haut potentiel, l'ADEME n'a pas réussi à faire évoluer significativement sa politique salariale ; certains avantages essentiellement conventionnels justifieraient d'être renégociés : (temps de travail inférieur à la durée légale, revalorisation systématique du point d'indice, nombre très élevé des bénéficiaires de mesures individuelles à effet pérenne, absences de 48 heures ne faisant l'objet d'aucune justification.

En ce qui concerne sa stratégie immobilière, l'agence a fait le choix du statu quo s'agissant du nombre de ses implantations. Son schéma pluriannuel de stratégie immobilière ne permet donc pas de dégager des économies de fonctionnement substantielles. Dans le cadre des futures opérations de réorganisation des services déconcentrés de l'État et des services des conseils régionaux, il revient à l'ADEME de reconsidérer la densité de son maillage territorial et de réexaminer le principe, et le cas échéant la forme, d'une implantation de l'agence à Paris, ainsi que le devenir du site de Valbonne.

6 L'AGENCE COMPTABLE, LES RÉGIES ET LES COMPTES

L'agence comptable compte 11 personnes⁶¹ et l'ADEME ne dispose pas d'agence comptable secondaire. Son fonctionnement comptable et financier s'exerce dans les conditions prévues pour les ÉPIC dotés d'un comptable public.

6.1 Un dispositif de contrôle des régies récent, un suivi à pérenniser

Au 1^{er} janvier 2015, l'ADEME compte 29 régies d'avances et une régie de recettes.

À compter du 1^{er} octobre 2014, l'ordonnateur a remplacé les décisions individuelles de nomination des régisseurs par des décisions collectives⁶². En la forme, il n'apparaît pas, selon l'instruction codificatrice n° 98-065-M9-R du 4 mai 1998, que ces listes constituent des arrêtés ou des décisions de nomination ou qu'elles puissent s'y substituer. Cependant, l'agent comptable conserve les pièces retraçant l'assentiment de chaque personne concernée. Par ailleurs, l'agent comptable a reconnu que trois actes de nomination de régisseurs suppléants avaient été pris en régularisation d'un acte de nomination absent et de deux autres parvenus après la prise effective de fonction⁶³.

Alors que le rapport précédent de la Cour des comptes l'y invitait, l'ADEME n'a pas été en capacité de contrôler régulièrement l'ensemble de ses régies. Au cours de la période sous revue, seules 15 régies ont fait l'objet d'un contrôle (en 2009, 2010 et 2014), ce contrairement aux dispositions de l'instruction n° 05-042-M9-R du 30 septembre 2005 relative aux régies. L'ADEME a indiqué que pour y remédier, l'agent comptable avait prévu un plan de contrôle sur les années 2014 et 2015 et sollicité les directions régionales des finances publiques pour leur confier la conduite de ces contrôles⁶⁴. L'agence précise en octobre 2016 que toutes les régies ont été contrôlées à l'exception de celle de la Guyane.

⁶¹ Données 2014, dont 2 personnes à 90 %, 1 personne à 80 % et 1 personne en CDD, soit 10,60 ETP.

⁶² Trois décisions collectives ont ainsi été prises les 3 octobre, 24 octobre et 30 décembre 2014.

⁶³ Régularisation par nomination *a posteriori* du régisseur suppléant de la régie instituée auprès de la délégation régionale Limousin. Régularisation par nomination *a posteriori* du régisseur de la régie instituée auprès de la délégation régionale Poitou-Charentes. Nomination du régisseur suppléant de la régie instituée auprès de la délégation régionale Midi-Pyrénées par le régisseur lui-même, ce qui est non conforme avec la réglementation.

⁶⁴ Les rapports définitifs de contrôle ont été transmis à l'Agence, à l'exception de celui réalisé pour la Corse et celle de la direction régionale de la Guyane dont le contrôle de la régie n'est toujours pas effectué. Les observations formulées sur ces audits révèlent notamment l'absence d'enregistrement d'opérations, le non-respect du délai de transfert des opérations à l'agence comptable, la non justification du montant de l'avance (montant le plus souvent trop élevé), l'absence de régisseur suppléant et des problèmes liés à la conservation et à la sécurité des valeurs. Les actions à mener portent principalement sur la suppléance des régies (nominations, effectivité de l'opérationnalité), les montants des avances à réduire, les procédures de suivi, d'arrêt et de transmission des comptes des régies, l'examen du maintien de deux régies (direction de la communication et de la formation (DICO) Paris-Île-de-France, DR Poitou-Charentes).

6.2 Une comptabilité en cours d'amélioration

Deux lettres de mission (du 1^{er} septembre 2010⁶⁵ et du 1^{er} juillet 2013⁶⁶) destinées à l'agent comptable fixent une liste des travaux à réaliser pour parvenir à une certification des comptes sans réserve en 2011, échéance reportée ensuite à l'exercice 2014. Conséquences de ces travaux, des variations importantes entre plusieurs soldes (comptes de capitaux propres et d'immobilisations au bilan, comptes de recettes et de charges exceptionnelles au compte de résultat) sont constatées d'un exercice à l'autre.

En particulier, les observations formulées par la Cour sur la comptabilisation et le provisionnement des charges futures d'intervention de l'ADEME (les engagements pris par l'agence apparaissaient jusqu'en 2011 dans les engagements hors bilan) ont été prises en compte.

Les corrections effectuées conduisent à apprécier l'état réel du passif de l'agence, caractérisé par des capitaux propres fortement négatifs : - 617 M€ en 2011, puis -708 M€ en 2012, -764 M€ en 2013, - 838 M€ en 2014 et -994 M€ au 31 décembre 2015.

D'autres modifications interviennent jusqu'en 2013, soit à titre de correction, soit pour répondre à une évolution des normes comptables. L'agence voit finalement ses comptes 2013 certifiés à blanc.

Les comptes de l'exercice 2014 sont certifiés avec toutefois une réserve majeure qui porte, de nouveau, sur la méthode et sur le montant du provisionnement des engagements d'intervention de l'opérateur. Ainsi, le commissaire aux comptes (CAC) a indiqué dans son rapport sur la certification des comptes de l'exercice 2014, que :

- « le montant des réalisations retenues pour le calcul du montant des charges d'intervention au 31/12/2014 ne tient pas compte du montant cumulé des titres de recettes encaissées. La provision comptabilisée apparaît ainsi minorée de 30 M€;

- la prise en compte des aides restituées dans le calcul de la provision pour charges d'intervention aurait dû conduire à constater au 31-12-2014 une provision pour charge d'intervention de 1 295 M€ et, partant, un résultat déficitaire de 101 M€ »

L'établissement a pris en compte cette réserve et appliqué la méthode de comptabilisation proposée par le commissaire au compte qui a levé sa réserve en 2015.

Au cours de la période sous revue, l'établissement a procédé aux régularisations et apurements permettant de limiter l'existence de soldes non nuls pour ces comptes. Au 31 décembre 2014 subsistaient un montant de -29 130,38 € au compte 47131 (recettes de l'agence de paiement - ASP) et un montant de 99 501,60 € au compte 47185 (autres recettes à classer IA).

⁶⁵ La tenue de la comptabilisation des opérations des investissements d'avenir, l'étude de l'opportunité d'une mise en place d'un service facturier, la formalisation du *reporting* en direction des services de l'ordonnateur et des tutelles et l'amélioration du pilotage des régies.

⁶⁶ La refonte du système d'information, la fiabilisation de la procédure des retours financiers sur les investissements d'avenir, l'amélioration de la qualité des comptes, la sécurisation des opérations des régies d'avances et de recettes dans la logique de la prévention des risques, l'animation et la relation avec les services de l'ordonnateur.

6.3 Le résultat net et les équilibres financiers de l'ADEME

6.3.1 Une structure des produits caractérisée par la quasi absence de chiffre d'affaires

Les produits de l'Agence sont majoritairement composés de produits d'exploitation (99 % du total des produits de l'établissement), de produits financiers et de produits exceptionnels ne représentant, suivant les exercices, qu'entre 0,11 % et 0,88 % du total des produits.

Les produits d'exploitation sont d'origine quasi exclusivement publique. Ils ont progressé de 56 % depuis 2009 sous l'effet de l'apparition, dans les comptes de l'agence, des reprises sur provisions pour charges futures d'intervention. Hors produits calculés, les produits d'exploitation de l'ADEME ont fortement diminué de 2010 à 2014 (-29,5 %) et ont quasiment retrouvé, en fin de ce dernier exercice, leur niveau de 2009. Les produits propres représentent un montant faible et en diminution, passant de 4,1 M€ en 2009 à 1,3 M€ en 2014.

Les produits financiers ont plus que doublé entre 2009 et 2014 (+1,2 M€) mais ne représentent qu'entre 0,17 % (en 2009), 0,68 % (en 2014) et 0,2 % (en 2015) du montant total des produits.

Les produits exceptionnels ont fortement fluctué au cours de la période sous revue mais ne représentent qu'entre 0,10 % (en 2013) et 0,88 % (en 2009) du montant total des produits. En 2014, en particulier, l'établissement a comptabilisé le produit de la cession d'immobilisations financières (parts du fonds d'investissements de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie - FIDEME), d'un montant de 2,47 M€

6.3.2 Un montant des charges qui a plus que doublé

Les charges de l'établissement se composent quasi-exclusivement de charges d'exploitation (99 %), de charges financières et de charges exceptionnelles. Conséquence de l'augmentation quasi générale de l'ensemble des postes durant la période sous revue, le montant total des charges a plus que doublé (+556,8 M€).

Plusieurs postes de charges ont crû de façon importante.

Ainsi, les concours financiers versés à des tiers ont pratiquement doublé au cours de la période (+166 M€). Cette situation contraste avec celle relevée dans le rapport précédent de la Cour (2010) qui relevait une décrue du versement des concours aux tiers et, partant, une baisse de l'activité de l'établissement en fin d'exercice 2008. Cette augmentation s'accompagne logiquement d'augmentations significatives de plusieurs postes de dépenses :

- la sous-traitance générale qui augmente de 2,48 M€ (+58 %) ;
- les études et recherches, entretien et réparation qui augmentent de 2,5 M€ pendant la période (+ 19 %) ;
- les rémunérations et honoraires des intermédiaires qui ont pratiquement quadruplé (+2,79 M€) ;

- les charges de personnel intérimaire dont le montant a pratiquement doublé pendant la période (+1 M€) du fait de la comptabilisation du personnel du MEEM mis à disposition au cours de la période, sur le même compte.

Les charges financières représentent au plus 0,43 % du total des charges en 2012.

Les charges exceptionnelles qui représentent, au plus, 2,7 % (en 2010) du total des charges de la période sous revue, connaissent une fluctuation et une diminution importantes (13,2 M€ en 2010 contre 3,58 M€ en 2014⁶⁷ et 1,74 M€ en 2015). Elles montrent une assez faible exposition de l'agence aux risques associés à ses activités.

6.3.3 Une succession de résultats nets comptables déficitaires

6.3.3.1 Une présentation du résultat de fonctionnement et d'intervention qui n'est pas fiable

Jusqu'en 2014, l'Agence déduisait de ses comptes un résultat de fonctionnement issu de la réalisation son budget de moyens et un résultat d'intervention issu de la réalisation de son budget incitatif dont la somme correspond au résultat net.

Tableau n° 12 : Résultat (en €)

Exercices	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat de fonctionnement	-3 217 646	-405 224	-8 277 709	8 665 811	6 448 813	5 071 035
Résultat d'intervention	86 906 215	113 725 785	-53 582 676	-97 707 405	-61 304 754	-75 616 977
Résultat	83 688 569	113 320 561	-61 860 385	-89 041 593	-54 855 941	-70 545 942

Source : Comptes financiers de l'établissement

Le résultat de fonctionnement des exercices 2009 à 2011 est négatif mais positif depuis 2012. Par contre, le résultat d'intervention est largement positif en 2009, 2010 et 2014, mais négatif en fin d'exercice 2011 à 2013.

Comme relevé lors du précédent contrôle, la ventilation des charges et des produits dans les deux budgets n'était pas fiable puisque les dépenses et les recettes ne suivaient pas la même règle d'imputation : par exemple, les dépenses de colloques et de formations sont normalement imputées au budget incitatif, tandis que les recettes peuvent alimenter le budget de fonctionnement. Cette présentation a été corrigée en 2014.

6.3.3.2 Un résultat net très déficitaire

À l'exception des exercices 2009 et 2010, le résultat net de l'établissement est déficitaire. Ce déficit s'accroît à compter de l'exercice 2014 pour atteindre -154, 2 M€ fin 2015.

⁶⁷ Un montant de 2 468 880 € a été comptabilisé en 2014 au compte 6756 (valeur comptable des immobilisations financières cédées) suite à la cession partielle des titres du fonds FIDEME.

Tableau n° 13 : Résultat (en euros)

Exercices	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat d'exploitation	79 485 981	120 117 696	-63 191 636	-88 800 404	-54 093 842	-73 276 881	-156 544 043
Résultat financier	875 538	828 323	406 015	-1 398 495	-567 215	3 685 859	2 039 167
Résultat exceptionnel	3 327 050	-7 625 458	925 236	1 157 305	-194 884	-954 919	249 699
Résultat net	83 688 569	113 320 561	-61 860 385	-89 041 593	-54 855 941	-70 545 942	-154 255 177

Source : Comptes financiers

Au cours de la période 2011-2015, le résultat d'exploitation est toujours déficitaire. Il a plus que doublé entre les exercices 2014 et 2015.

6.3.3.3 Les équilibres financiers

La capacité d'autofinancement désigne l'ensemble des ressources internes générées par les activités l'établissement et pouvant lui permettre d'assurer son propre financement, notamment en matière d'investissements.

Tableau n° 14 : La capacité d'autofinancement (en euros)

Exercices	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat	83 688 569	113 320 561	-61 860 385	-89 041 593	-54 855 941	-70 545 942	-154 255 177
CAF ou IAF	85 207 411	115 671 899	19 024 067	76 121 191	62 041 062	36 880 982	-99 201 010

Source : Cour des comptes

La capacité d'autofinancement a suivi l'évolution du résultat et s'est donc considérablement dégradée depuis 2011 pour devenir en 2015, une insuffisance d'autofinancement de - 99,20 M€ contre une capacité d'autofinancement de 36,88 M€ l'année précédente. Cette baisse trouve principalement son origine dans la diminution des produits d'exploitation (le résultat d'exploitation, négatif en 2014, diminue encore de - 83,26 M€ en 2015) et dans la hausse des concours financiers versés aux tiers (432,38 M€ versés en 2015 contre 338,10 M€)

Le fonds de roulement est passé de 142,82 M€ en 2009 à 434,17 M€ en 2014, soit un montant qui a pratiquement triplé au cours de la période sous revue. En 2015, le fonds de roulement a baissé mais se monte encore à 336,88 M€. Toutefois, ce montant se compose majoritairement de réserves et de provisions gagées pour l'essentiel.

Pour la première fois pendant la période sous revue, l'exercice 2015 affiche un besoin en fonds de roulement, avec pour corollaire une baisse de la trésorerie qui demeure néanmoins à un niveau important.

Si l'ADEME présente un résultat déficitaire depuis 2011, celui-ci s'aggrave depuis 2014 pour atteindre fin 2015 - 157,26 M€

Enfin, apparaît une insuffisance d'autofinancement qui atteint - 99,20 M€ en fin d'exercice 2015.

À l'évidence, l'exercice 2015 marque une dégradation de la situation financière de l'établissement.

6.4 Le bilan

Les différents postes de l'actif reflètent les corrections et évolutions comptables mises en œuvre pour préparer les comptes de l'ADEME à la certification des comptes.

L'actif de l'ADEME (décrit en annexe 10) traduit les régularisations opérées dans les comptes et les changements de méthodes appliqués par l'établissement au cours de la période sous revue.

Il en est de même pour le passif. Toutefois, en conséquence de la succession de résultats négatifs, les capitaux propres sont eux-mêmes devenus fortement négatifs depuis l'exercice 2011. Ils ont diminué de 376 M€ entre les exercices 2011 et 2015 et de 1,16 Md€ entre 2009 et 2015.

Cette situation s'explique par la comptabilisation :

- de provisions pour charges d'interventions (qui n'apparaissaient jusqu'ici que dans l'information hors bilan) pour un montant de 918 614 297 € en 2011, soit un report à nouveau débiteur de 853 726 480 € et un compte de résultat minoré de 64 887 817 €;
- de provisions pour fin de carrière inscrites au crédit du compte 153 (provision pour pensions et obligations similaires)⁶⁸ pour un montant évalué à 11,79 M€ en 2015 ;
- de l'apurement des aides remboursables par transformation en subventions pour un montant de 740 902 € imputés au compte 67141 (créances irrécouvrables dans l'exercice sur aides remboursables) conduisant ici aussi à minorer le compte de résultat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le fonctionnement des 29 régies d'avances et de la régie de recettes existant au 1^{er} janvier 2015 est en cours d'amélioration. Cependant, la mise en place d'un contrôle régulier des régies est très récente et il sera nécessaire de pérenniser ce travail.

L'objectif d'une certification sans réserve des comptes 2014 de l'agence n'a pas totalement été atteint. L'ADEME a toutefois conduit de nombreux travaux comptables destinés à améliorer la qualité de ses comptes et à traduire les évolutions des normes comptables. Ils ont notamment permis de mieux faire apparaître la situation réelle du passif de l'ADEME, caractérisé par des capitaux propres fortement négatifs : les charges futures d'intervention sont désormais comptabilisées en provisions pour charges et non plus en engagements hors bilan. Cette évolution se retrouve également dans le résultat d'exploitation, fortement déficitaire depuis 2011.

⁶⁸ Le compte 153 est bien présent à la balance définitive des comptes mais non identifié dans les bilans des exercices 2011, 2012 et 2013.

7 LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1 Le pilotage centralisé de la fonction achats n'est toujours pas effectif

L'ADEME relève de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 modifiée aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Cette obligation est formalisée dans ses procédures⁶⁹.

Cependant, l'Agence n'a pas mis en place de service achats. La commande publique est réalisée par trois entités (la direction informatique et logistique (DIL), le service des friches urbaines et sites pollués, la direction de la communication et de la formation), qui représentent à elles trois, la moitié des achats de l'établissement, et par les services déconcentrés qui ont la possibilité d'acheter des biens et des services.

Cet éclatement est à l'origine de plusieurs anomalies.

7.2 Le tableau des marchés remis par l'établissement est incomplet et comporte des erreurs

Le tableau recensant les marchés passés au cours de la période sous revue est incomplet. Des informations contractuelles et élémentaires telles que la durée d'exécution, la présence, le nombre et l'objet d'avenants, le montant effectivement payé, le type de marché et le mode de passation sont soit absentes, soit erronées. En particulier, les marchés conclus sur le budget propre de l'agence ne mentionnent aucune de ces informations, l'établissement n'ayant pas jugé opportun d'acquérir le module marché de l'applicatif SIREPA qui aurait permis cette connaissance.

Dans sa réponse, l'ADEME indique que l'agence a acquis le logiciel CFA, en phase de stabilisation, qui permettra une saisie exhaustive des marchés et de leur exécution.

7.3 La tenue des dossiers et l'application des procédures de marchés sont perfectibles

Les dossiers mis à disposition par l'établissement sont le plus souvent incomplets ; des pièces contractuelles telles que les actes d'engagement des candidats, les marchés et avenants datés, signés et notifiés, sont absentes. De même, l'absence de plusieurs avis d'appels publics à la concurrence et de règlements de consultation est à déplorer et ne permet pas de s'assurer que les délais contractuels ont été respectés tout au long des procédures.

⁶⁹ Version consolidée du 01/01/2014 de la procédure de passation des marchés de l'ADEME.

L'examen des dossiers a permis également de relever plusieurs anomalies portant notamment sur le recensement et la prévision des besoins, un dispositif de notation des offres des candidats difficile à justifier, des offres de candidats retenues à tort, des anomalies dans l'attribution de marchés et enfin, la passation de nombreux avenants (dont plusieurs excèdent une augmentation de 15 %⁷⁰ du montant initial du marché et dont certains ont été passés à titre de régularisation, après expiration du délai d'exécution des marchés concernés).

L'ADEME a apporté dans sa réponse des explications techniques et les pièces manquantes. Pour autant, la Cour constate la persistance d'anomalies et regrette que les informations produites tardivement, n'aient pas été accessibles dès la phase d'instruction.

Enfin, la multiplication d'avenants résulte le plus souvent d'une appréciation défailante du besoin initial ou de circonstances particulières en cours d'exécution du marché s'agissant de prestations de dépollution de sites. Cette dernière activité apparaît pourtant comme une des missions spécifiques de l'Agence, pour l'exercice de laquelle elle devrait détenir un véritable savoir-faire.

7.4 Certaines anomalies ont déjà fait l'objet d'un signalement à l'ordonnateur

Le rapporteur auprès de la Commission des marchés procède à une analyse fine et complète de la procédure et de la proposition d'attribution des marchés et formule, *a posteriori* et en tant que de besoin, des critiques et conseils à l'intention de l'ordonnateur.

De même, l'agent comptable a déjà manifesté son incompréhension au vu de dossiers et de pièces de marchés reçues pour des mises en paiement alors qu'elles étaient dépourvues des formes et visas nécessaires⁷¹.

Enfin, le rapport précédent de la Cour relevait déjà que l'organisation de la dépense publique devait être repensée⁷² dans le cadre d'une recentralisation de la fonction mais l'ADEME n'avait pas encore pleinement prise en compte cette recommandation au cours de la période sous revue.

Cet ensemble de constats justifie que l'ADEME procède rapidement aux corrections qui s'imposent.

⁷⁰ Marché informatique (société DCS Easyware) n° E2009-005 reconduit en l'absence d'une pièce permettant d'acter une première reconduction.

⁷¹ Message de l'agent comptable du 9 mars 2012 marché n° 2012/00SGP01 : marché non notifié, des pièces du marché ne sont pas paraphées (CCAP, CCTP).

⁷² « L'organisation [de la commande publique] 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 90 000 € et ainsi être en mesure de passer les procédures adaptées et notamment le passage devant la commission des marchés. »

Recommandation n° 6 : (pour l'ADEME) Avant la fin du premier semestre 2017, organiser la fonction « achats », pour garantir le respect des règles de la commande publique et assurer un suivi régulier des marchés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La Cour relève que certaines anomalies, relevées en matière d'achats dans son précédent rapport, demeurent. L'organisation et les procédures en vigueur ne permettent pas de garantir un recensement exhaustif et un suivi des marchés. L'absence de véritable pilotage de la fonction, d'autant plus nécessaire qu'elle est partagée entre plusieurs services, interdit tout contrôle pertinent et toute recherche d'optimisation.

L'organisation très décentralisée de la fonction « achats » doit être entièrement repensée, afin de garantir la sécurité juridique des achats et adapter son fonctionnement aux nouvelles réglementations. La collecte et la centralisation des informations au sein de l'agence doit aussi faire l'objet d'une réflexion pour permettre de disposer à tout moment des dossiers de marchés complets. Cette organisation doit s'accompagner des formations de base et approfondies à l'achat public.

ANNEXES

Annexe n° 1. L'organisation du budget de l'ADEME.....	75
Annexe n° 2. Les domaines d'intervention de l'ADEME.....	77
Annexe n° 3. Les systèmes d'aides de l'ADEME.....	79
Annexe n° 4. Trois types d'opérations à mieux évaluer	83
Annexe n° 5. Le fonds chaleur et le fonds déchets	87
Annexe n° 6. Les règles de rémunération en vigueur	93
Annexe n° 7. Précisions sur les pratiques de gestion en vigueur à l'ADEME.....	95
Annexe n° 8. Les subventions versées au comité d'entreprise	99
Annexe n° 9. Evolution des dotations PIA (montant, composition, mode de financement).....	100
Annexe n° 10. Observations complémentaires sur le bilan	101

Annexe n° 1. L'organisation du budget de l'ADEME

Le budget de l'ADEME (initial et rectificatif) est voté selon la procédure prévue par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

Le conseil d'administration vote pour l'année le résultat prévisionnel de l'agence, le plafond de crédits de quatre enveloppes (personnels, fonctionnement, interventions, investissement), la répartition de ses emplois sous plafond, ainsi que le plafond de ses engagements juridiques.

À cette programmation par nature se superpose une programmation spécifique à l'ADEME, qui distingue un budget « de moyens » (réservé à son fonctionnement propre et surtout composé de dépenses de personnels) et un budget « incitatif »⁷³.

Ce budget incitatif détermine les capacités d'interventions de l'ADEME, pour des thématiques ciblées qu'elle porte au nom de l'État. Il revêt donc une importance stratégique pour l'agence et ses tutelles. Sa dotation annuelle en AE, répartie en onze grands domaines (pour ne citer que les plus importants : fonds chaleur et déchets, bâtiments économes en énergie, communication et formation, recherche) est cadrée par le MEEM.

Une fois cette programmation par destination réalisée, la procédure de budgétisation utilisée par l'ADEME vise à répartir les AE entre 41 sous-domaines et entre différentes « unités de gestion » (UG - qui sont les services des directions exécutives de l'agence⁷⁴ et les directions régionales). À la fin de cette procédure, les crédits sont donc répartis dans près de 1 500 unités de budgétisation.

⁷³ Destiné à financer ses interventions au profit de tiers, les dépenses de personnels boursiers, des dépenses de fonctionnement – communication externe, international mais de maîtrise d'ouvrage, pour le compte de l'État, des travaux de mise en sécurité des sites pollués lorsque le responsable est reconnu économiquement défaillant

⁷⁴ Direction exécutive de l'action territoriale (DEAT), direction exécutive stratégie, recherche et international (DESRI), direction exécutive des programmes (DEP), direction de la communication et de la formation (DICO), le secrétariat général et la présidence de l'ADEME.

Annexe n° 2. Les domaines d'intervention de l'ADEME

La vocation de l'ADEME, selon sa direction et sa tutelle, est de concentrer ses interventions financières sur l'aide à l'émergence de projets « démonstrateurs ⁷⁵ » ou « exemplaires ⁷⁶ ». L'agence déploie donc son offre de financement en direction d'opérations allant de la recherche à la première mise sur marché qui, selon elle, sont peu éligibles à des prêts bancaires (privés et publics – tels que ceux de la banque publique d'investissement ou de la Caisse des dépôts et consignations) en raison de leur rentabilité initiale insuffisante, de la faiblesse des fonds propres avancés et des difficultés de trésorerie qu'ils peuvent donc présenter.

Ces projets, essentiellement portés par des entreprises privées ou des collectivités sont soutenus financièrement au moyen de subventions, plus rarement d'avances remboursables.

L'agence intervient également dans le cadre d'autres opérations, à la demande ou pour le compte de l'État, pour lesquelles son pouvoir d'appréciation est limité. C'est le cas lorsqu'elle gère le traitement des sites et sols pollués à responsable défaillant (ces actions sont planifiées annuellement par la DGPR et leur mise en œuvre subordonnée à la prise d'arrêtés préfectoraux et à la certitude de la disparition juridique de tout responsable) ou la résorption des points noirs du bruit (fonds spécifique « bruit », qui sert en partie à alimenter un fonds de concours du programme 181- pour le traitement des façades des immeubles - et un second du programme 203 – pour réduire le bruit lié aux infrastructures routières gérées par l'État).

C'est également le cas pour le soutien exceptionnel aux équipements de gestion des déchets en Guyane (versements à un fonds de concours du programme 181), pour des projets de recherche (pilotés par le CGDD, qui anime le vaste réseau scientifique et technique du MEEM), pour des opérations de communication (notamment lors de la 21^{ème} conférence des parties – COP 21), ou même pour le développement des espaces info-énergie (EIE), dont le nombre doit être porté à 250 dans le cadre du plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH), lancé en 2013 par le Gouvernement.

⁷⁵ « Qui consistent en la première mise en œuvre de technologies issues de la recherche ou de technologies existantes transférées vers des applications nouvelles. Une grande importance est accordée à l'étude préalable du caractère démonstratif et donc reproductible des projets, sur la base d'une approche explicite du marché prévisible de l'innovation aidée, dans ses aspects économiques et techniques »

⁷⁶ « Qui consistent à introduire et développer, dans un territoire ou un secteur d'activité, des technologies, des pratiques ou des modes d'organisation permettant de progresser de manière "exemplaire" dans la voie d'un développement plus durable. Il s'agit de se donner les moyens de prouver, par des réalisations pratiques et accessibles, la faisabilité de projets perçus comme innovants et d'en tirer un maximum d'enseignement en vue d'une diffusion plus large ».

Enfin, l'ADEME ne se dégage pas du soutien à la diffusion de technologies ou de bonnes pratiques. En accord avec sa tutelle, elle propose des aides à la diffusion⁷⁷ au titre des programmes « chaleur » (désigné également « fonds chaleur ») et « déchets » (« fonds déchets »), en particulier pour concourir à la réalisation de plans nationaux (plan national de prévention de la production de déchets, mise en œuvre du paquet européen énergie-climat) pilotés par l'État. L'ADEME ne finance toutefois que les surcoûts d'investissement liés à la gestion des déchets (tels que la rénovation des centres de tri ou de traitement des déchets, les équipements de prévention de la production de déchets) ou à la production de chaleur renouvelable (par l'installation de capteurs solaires, d'unités de géothermie profonde ou superficielle, d'unités de production par biomasse – bois) présentés par les collectivités ou les entreprises.

Tableau n° 15 : Dépenses par programmes d'aides, exécutées au titre du budget incitatif*

<i>En M€</i>	2012		2013		2014		2015	
	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>
<i>Chaleur renouvelable</i>	235	81	209	88	170	92	218	147
<i>Déchets</i>	194	109	174	126	172	131	186	138
<i>Bâtiment économe en énergie</i>	36	37	39	38	66	38	55	49
<i>Recherche</i>	34	30	31	34	37	27	31	29
<i>Sites pollués et friches</i>	40	37	28	20	28	15	24	18
<i>Communication</i>	26	16	23	15	20	16	16	22
<i>Points noirs du bruit/ Air</i>	20	17	13	7	5	11	1	1
<i>International</i>	3	3	3	3	3	2	3	3
<i>Autres programmes</i>	80	45	48	44	51	48	59	49
TOTAL	668	376	568	375	552	381	593	457

*Les dépenses du budget incitatif regroupent des dépenses de personnels (boursiers), de fonctionnement (dont le traitement des sites et sols pollués) et d'intervention.

Source : ADEME

⁷⁷ « Aides plus systématiques à la diffusion de technologies ou de bonnes pratiques, de manière à surmonter les obstacles du marché, notamment dans la perspective de la baisse importante des coûts attendue de la croissance des volumes commercialisés. Elles visent à structurer la filière concernée ».

Annexe n° 3. Les systèmes d'aides de l'ADEME

Intervenant sur un très large éventail de domaines⁷⁸, l'agence déclare agir en financeur avisé, en ne s'impliquant que dans les projets qu'elle sélectionne pour leur intérêt, soit par des appels à projets (AAP) ou des appels à manifestation d'intérêt (AMI), soit par des méthodes de prospection, voire de démarchage. Les directions régionales de l'ADEME ont une grande autonomie dans la définition de leurs priorités locales. Ces dernières n'en sont pas moins planifiées, car elles s'inscrivent dans la mise en œuvre des objectifs poursuivis par les CPER (dont l'ADEME est signataire) ou par les divers plans régionaux relevant des politiques de l'environnement et de l'énergie. Il y a donc quasiment toujours un cadrage stratégique, national ou local, aux interventions de l'ADEME.

Les principaux principes de ce cadrage sont repris ci-après, les observations de la Cour portant essentiellement sur leurs modalités de mise en œuvre.

- *L'ADEME remplit la plupart des critères qui permettent de qualifier de satisfaisant le degré d'encadrement de ses systèmes d'aides*

Pour fixer le niveau d'intervention financière de l'agence, les systèmes d'aides, actuels et précédents, définissent des taux d'aides maximaux (alignés sur ceux prévus par les règlements européens) ainsi que des montants plafonds d'assiettes subventionnables. Pour les opérations d'investissement (85 % des subventions), les méthodes de calcul des aides varient selon la nature du bénéficiaire : soit « non économique » (application d'un taux d'aide), soit « économique » (application d'une analyse de rentabilité ou de coût de revient).

L'opportunité des projets est appréciée par divers moyens (rentabilité attendue, performance énergétique, appréciation du caractère démonstrateur ou exemplaire, de son degré de priorité pour l'ADEME, de son caractère réaliste, appels à projets, etc.). Le taux de sélectivité des projets n'a toutefois pu être apprécié par la Cour, l'ADEME n'assurant que le suivi des opérations qu'elle a décidé de soutenir.

L'objet des aides est limité et leur durée encadrée. Pour chaque projet, plus particulièrement d'investissement, les dépenses de mise aux normes réglementaires ne sont pas financées. Ne sont pris en compte dans l'assiette subventionnable que les seuls surcoûts générés par la construction et l'exploitation d'équipements permettant le dépassement de ces normes. L'ADEME conditionne donc ses aides au résultat espéré (essentiellement exprimé en tonnes de déchets évités et tonnes équivalent-pétrole produite), et non aux moyens.

L'ADEME soutient également par des subventions dont le montant est forfaitaire, des projets portés par les personnes publiques et d'autres acteurs non économiques.

Enfin, l'agence a mis en place une commission régionale des aides (CRA – seuil de saisine : 200 000 €) par région et quatre commissions nationales des aides (CNA – seuil de saisine : 1 M€, sauf la CNA « déchets », dont le seuil est de 0,5 M€).

Leur composition est plutôt favorable à l'État et aux experts. Sur la base

⁷⁸ Cf. Annexe 3.

des procès-verbaux rédigés suite aux réunions de ces instances, la Cour constate qu'environ la moitié de leurs membres est absente à chaque réunion. S'agissant des CNA, elle remarque notamment que ces absences concernent les représentants de l'État ou des collectivités territoriales.

- *Un dispositif de contrôle a priori et a posteriori de bonne conception*

Pour s'assurer du respect de ses procédures, elle a plus particulièrement mis en place deux moyens de contrôle qui méritent d'être signalés.

Le contrôle *a priori* des processus d'instruction fait intervenir un responsable des affaires juridiques (RAJ), extérieur aux équipes d'instructeurs (qui associent un ingénieur et un responsable administratif) dans 16 directions régionales sur 26 (les autres directions régionales restent sous le contrôle direct des services du siège). Ce contrôle *a priori* s'applique aux contrats de plus de 45 000 €. Toutefois, ces RAJ ne sont, à ce jour, pas présents dans toutes les directions régionales de l'ADEME. Cette dernière a pour objectif d'en affecter au moins un par région.

Pour le contrôle *a posteriori*, l'ADEME s'est dotée depuis 2001 d'une inspection générale, chargée de l'audit interne. Elle réalise chaque année, dans différentes directions régionales, un programme d'audit et mène, à cette occasion, un « diagnostic qualité gestion des dossiers » (DQGD) effectué sur place et sur pièces.

Enfin, l'activité de l'inspection générale a notamment permis à l'agence d'établir dès 2013 la cartographie des risques financiers et comptables associés à ses systèmes d'aides⁷⁹ et de coter les autres risques identifiés dans la gestion de l'agence.

Ce schéma général de contrôle interne se complète d'un second contrôle *a posteriori*, centré sur l'efficacité et l'effectivité des installations et équipements réalisés avec l'aide de l'ADEME, ainsi que sur le respect, par les bénéficiaires de subventions de l'agence, de leurs engagements contractuels⁸⁰. Ce type de contrôle, réalisé par un bureau d'études et portant sur un échantillon de projets, a été mis en place suite à une recommandation de la Cour des comptes, formulée dans son rapport de 2005 sur la gestion de l'agence.

L'ADEME s'est également dotée d'une capacité de prospective et d'évaluation de ses actions, pilotée par le service économie et prospective (SEP) et destinée à mesurer l'efficacité et l'efficacité des aides de l'ADEME.

Ces différents organes de contrôle dressent dans leurs rapports un constat plutôt positif pour l'ADEME, dans son action de prévention des risques financiers, juridiques ou techniques.

L'inspection générale restitue ses conclusions dans un rapport annuel, où figurent également des recommandations, dont la mise en œuvre est suivie. La version de 2015 de

⁷⁹ Quatre domaines audités selon un référentiel émanant de la DGFIP : organisation de la fonction comptable et financière, documentation des procédures financières et comptables, traçabilité des acteurs et des opérations financières et comptables, pilotage.

⁸⁰ Ce contrôle est prévu par contrat, les règles générales de l'ADEME disposant que « *Le bénéficiaire s'engage pendant une durée de trois ans après la fin de l'opération à [...] autoriser l'ADEME à effectuer ou faire effectuer par toute personne dûment mandatée tout contrôle nécessaire [...]* ».

ce document indique que « les taux de non-conformités [des dossiers d'aides] sont dans l'ensemble corrects [de l'ordre de 4 %], surtout si on se rapporte aux non conformités mettant notablement en risque l'agence. Ainsi, ces différents éléments traduisent une tendance d'amélioration globale de la qualité de gestion des dossiers, observée depuis 3 ans, mais qu'il faut analyser, plus globalement, avec les résultats des autres contrôles de l'agence ». En outre, l'inspection conclut que « les principales erreurs ne présentent pas de risques majeurs pour l'agence ». Le nombre des non-conformités détectées par ces contrôles a diminué de 11 % à 4 % et ne concernent pas les contrats aux montants les plus élevés.

Le service économie et prospective est le maître d'ouvrage des études d'évaluation dites stratégiques (les directions exécutives peuvent commander leurs propres études particulières), conduites par des bureaux d'études. La mesure de l'effet d'aubaine, qui désigne une proportion⁸¹, y fait l'objet d'une attention particulière. Selon le SEP, cet effet concernerait en moyenne 10 % des contrats signés par l'ADEME, avec des variations importantes⁸² :

- l'effet d'aubaine mesuré pour les projets éligibles au fonds chaleur est de 10 % ;
- il atteindrait 80 % pour les aides au compostage individuel (réparties par les collectivités engagées dans un programme financé par l'ADEME) ;
- dans le cas des aides à la décision, il oscillerait entre 25 et 49 % pour les petites structures (moins de 10 personnes) et entre 69 % et 100 % pour les grandes (plus de 250 personnes) ;
- pour le programme PREBAT, 24 % des bénéficiaires n'ont pas considéré l'aide versée par l'ADEME comme indispensable ou plutôt indispensable.

- *L'agence a amélioré le ciblage et la conditionnalité de ses concours financiers*

La diminution de ses ressources affectées depuis 2009, ainsi que les évolutions techniques ou technologiques (qui modifient le périmètre des opérations de démonstration et des opérations exemplaires et donc les priorités de l'ADEME), ont conduit l'agence à prendre des mesures nouvelles de ciblage et de renforcement de la conditionnalité de ses concours financiers. Les plus importantes relevées par la Cour sont :

- la limitation des aides à la diffusion aux programmes « chaleur » et « déchets » ;
- le recentrage des aides pour la production d'électricité d'origine solaire sur les projets de recherche et les études de faisabilité conduites dans le cadre de plans climat-énergie territoriaux ; abandon des opérations de diffusion d'intégration de panneaux photovoltaïques au bâti ;
- pour ces deux derniers programmes, la priorité accordée aux projets ayant un fort impact sur la production d'énergies renouvelables (plus de 1000 tonnes équivalent pétrole – TEP) et le traitement des déchets ;
- la priorité accordée aux projets des PME (également seules éligibles aux aides à la décision des entreprises) ;

⁸¹ Un rapport d'évaluation de l'ADEME le définit comme « la part des prestations publiques reçues dans un but incitatif par un groupe de bénéficiaires pour des actions que ces derniers auraient tout de même effectuées en l'absence de la mise en œuvre du programme public analysé ».

⁸² Relevées dans les rapports d'évaluation transmis à la Cour.

- la rationalisation des aides à la décision : abandon des études de type pré-diagnostic, concentration sur des études de plus haut niveau, arrêt du financement d'études dans certains domaines d'activité (comme les plans de déplacement d'entreprise ou l'approche environnementale de l'urbanisme), exigence d'une qualification reconnu garant de l'environnement - RGE) pour les bureaux d'études choisis par les maîtres d'ouvrages⁸³,
- pour le soutien aux programmes territoriaux des collectivités⁸⁴, la modularité du montant des subventions en fonction du respect ou non d'objectifs fixés par contrat (notamment dans la mise en œuvre des plans de prévention des déchets) ;
- la réintroduction des avances remboursables⁸⁵ pour les aides à la réalisation et à la connaissance (actions de recherche).

De plus, constatant elle-même, ou à l'aide d'audits externes, les limites de certains dispositifs ou leur exposition aux « effets d'aubaine », l'ADEME a mis fin à certains de ses concours financiers ou les a sensiblement restreints. La Cour constate :

- l'arrêt (en 2013) de l'aide à l'acquisition de véhicules électriques par les collectivités ;
- le quasi arrêt du soutien à la construction de bâtiments basse consommation (BBC) au profit de bâtiments à énergie positive (BEPOS) ;
- l'arrêt des aides aux études de « pré-diagnostic » ;
- l'arrêt des aides à l'approche environnementale de l'urbanisme (AEU) ;
- l'arrêt des aides à l'élaboration des plans de déplacement d'entreprise (PDE).

⁸³ Tous supports de financement confondus (budget incitatif, crédits du plan d'investissements d'avenir, crédits du fonds démonstrateur de recherche, crédits européens, crédits de l'Agence nationale de la recherche, crédits du plan de relance friche), le nombre d'aides à la décision aidées par l'ADEME a chuté de 9 760 en 2010 à 2 571 en 2015.

⁸⁴ Par exemple : les plans de prévention des déchets, plans climat-énergie territoriaux, certains aspects des plans territoriaux de développement durable.

⁸⁵ L'agence a utilisé les avances remboursables jusqu'en 2000, dont le taux de retour était d'environ 50 %. Elle a renoncé à y recourir dans la mise en œuvre des fonds « Grenelle », qui coïncidait avec le début de la crise économique de 2008, cause d'une chute des investissements dans les projets environnementaux. Ces éléments tendent à confirmer que l'ADEME a cherché à préserver le caractère incitatif de ses aides.

Annexe n° 4. Trois types d'opérations à mieux évaluer

Trois types d'opérations mériteraient d'être évalués pour leur sensibilité à l'effet d'aubaine ou pour la faiblesse de leur pilotage national.

- *Les espaces info-énergie (32 M€ en 2014-2015)*

La Cour estime que le dispositif des espaces info-énergie (EIE)⁸⁶, cofinancé avec les régions dans le cadre des CPER, cumule plusieurs insuffisances qui le rendent vulnérable à « l'effet d'aubaine » :

- financement au forfait (dont le montant a été relevé dans les nouveaux systèmes d'aides) et centré sur les moyens⁸⁷ ;
- renouvellement quasi systématique des conventions de financement (sur trois ans) sans réelle analyse d'opportunité (par exemple à partir des résultats obtenus, de la densité du réseau déjà existant, etc.) ;
- objectifs (définis dans les contrats) génériques ne tenant compte ni des résultats d'activité passés de l'EIE, ni du réseau déjà existant à l'échelle de la région d'implantation, ni même des spécificités de son environnement.

L'ADEME dispose pourtant d'une information très précise sur l'activité et l'efficacité des actions de ces EIE, qui ont l'obligation de lui transmettre leur rapport d'activité selon une présentation standardisée. Ainsi, elle peut affirmer que le nombre de personnes conseillées par les EIE a augmenté de près de 70 % par rapport à 2012 (suite à la mise en place du plan de rénovation énergétique de l'habitat), mais qu'il est en diminution en 2015.

Le nombre de ces espaces a sensiblement progressé : de 200 en 2009, leur nombre s'élève à 249 en 2015, le nombre de conseillers augmentant quant à lui de 400 à près de 450. Cette évolution s'inscrit dans le cadre défini par le MEEM (250 EIE et 500 conseillers).

Leur répartition territoriale est inégale et loin d'être optimale. Ainsi, par exemple, les deux départements alsaciens comptent 15 EIE et la Bretagne 18, alors que la région Rhône-Alpes en totalise 11 et la région PACA 20. Ce maillage déséquilibré s'explique par les modalités de création des EIE, dépendantes de l'initiative des exécutifs régionaux.

Mais l'ADEME, par son offre de financement trop peu conditionnée, ne peut être étrangère à cette situation.

En conséquence, la Cour conclut que le réseau des EIE n'est pas assez piloté au niveau national (bien qu'il semble être animé au niveau régional). Son développement ne repose pas sur une stratégie claire mais uniquement sur l'atteinte d'un objectif quantitatif fixé par le MEEM. Son fonctionnement et son mode de financement par l'ADEME aboutissent à une dynamique de dépense qui doit être modérée. L'agence pourrait ainsi déterminer à l'avance, et pour la durée d'un CPER, l'enveloppe globale qu'elle entend consacrer au soutien des EIE. Elle pourrait tout aussi bien

⁸⁶ Ces espaces offrent des prestations gratuites de conseils aux particuliers qui souhaitent engager des travaux de rénovation énergétique dans leur logement.

⁸⁷ 24 000 € par chargé de mission (ETPT) et par an, sur une période de trois ans ; 40 000 € pour l'achat de matériel pédagogique ; 15 000 € par an pour aider à la réalisation de leur programme de sensibilisation.

rapprocher les conditions de son soutien aux EIE de celles mises en place pour financer les contrats d'objectifs des collectivités (modulation en fonction de l'atteinte des objectifs).

- *Les opérations de soutien au compostage domestique (16 M€ en 2014-2015)*

Le compostage domestique est un moyen de réduire le volume de déchets ménagers à collecter et à traiter. Il figure souvent parmi les mesures phares des plans de prévention des déchets. Les opérations de promotion de cette pratique sont conduites par les collectivités territoriales, qui peuvent bénéficier d'une aide de l'ADEME allant jusqu'à 50 % de leur coût⁸⁸, dans la limite de 5 M€. Ces conditions de financement sont donc très avantageuses.

Pourtant, la Cour constate que l'ADEME :

- applique aux assiettes subventionnables les taux maximaux prévus par son règlement d'aide ;
- subventionne ces opérations sans réelle étude d'opportunité préalable, sans fixer des objectifs mesurables et harmonisés entre les régions, empêchant ainsi toute évaluation sérieuse de leur impact sur la gestion des déchets ;
- de fait, le caractère démonstrateur ou exemplaire de ces opérations ne peut être démontré ;
- ne peut s'assurer du service fait que sur la base des déclarations des collectivités.

Les observations concernant les facilités de financement ainsi que la mesure des objectifs et leur harmonisation peuvent être étendues aux plans de prévention des déchets soutenus par l'ADEME.

- *Les opérations de communication nationale (5,8 M€ en 2014-2015)*

Avec pour objectif de changer certains comportements, l'ADEME finance des opérations de sensibilisation du grand public aux enjeux de maîtrise de l'énergie et de protection de l'environnement. Elles sont assurées par des tiers, généralement des associations.

L'intitulé de certaines opérations financées montre que l'agence apporte son concours à des actions dont le lien avec ses missions est très indirect : exposition sur les réfugiés climatiques dans le cadre de la COP 15, film de sensibilisation à l'écologie, séminaires et voyages d'études de journalistes spécialistes des questions d'environnement, spectacles réalisés au moyen de déchets recyclables, promotion de la mode « éthique », activités syndicales dans le cadre de la COP 21, etc.

L'ADEME est également mise à contribution pour financer certains aspects de la communication gouvernementale ou régionale, en particulier lors de la COP 21 (63 actions de 6,6 M€ et soutenues par l'agence à hauteur de 2,3 M€). Dans sa réponse, l'agence affirme s'interdire de financer des opérations en dehors de ses missions et

⁸⁸ Les départements d'Outre-mer et la Corse peuvent bénéficier d'une majoration de 20 %.

pouvoir compter sur la particulière vigilance du comité de « projets communication ». Par ailleurs, l'agence considère que le fait d'accompagner des projets plus « culturels » est aussi une façon d'interpeller les citoyens.

L'attribution de ces subventions est peu encadrée et leur montant dépend d'une échelle de forfaits sur des critères inconnus de la Cour. Enfin, il n'existe aucun moyen d'évaluer l'impact et le retour de ces actions de communication, en-dehors de sondages d'opinion réguliers. Ces derniers montrent d'ailleurs que les préoccupations environnementales sont désormais complètement intégrées dans les sujets d'intérêt des Français, ce qui devrait inviter l'ADEME à revoir sa politique de communication nationale.

Annexe n° 5. Le fonds chaleur et le fonds déchets

• Le fonds chaleur

La Cour a déjà formulé plusieurs observations concluant à l'efficacité du fonds chaleur dans son rapport public thématique *La politique de développement des énergies renouvelables*.⁸⁹

Le Fonds chaleur a pour vocation le soutien à la production de chaleur à partir de sources renouvelables dans les secteurs de l'habitat collectif, du tertiaire, de l'industrie et de l'agriculture.

C'est un outil fondamental pour l'atteinte des objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, objectif de 38 % de chaleur renouvelable en 2030 et de multiplication par 5 de la chaleur renouvelable livrée par les réseaux de chaleur à cet horizon.

Depuis sa création, il a permis de soutenir plus de 3600 projets et 4,6 Md€ d'investissements pour un montant d'aides de 1,5 Md€

Les aides du fonds chaleur permettent de garantir que le prix de la chaleur d'origine renouvelable produite est inférieur d'environ 5 % à celui obtenu avec des énergies conventionnelles, avec un coût pour la puissance publique performant (de l'ordre de 42 € par tonne équivalent pétrole renouvelable produite sur 20 ans, ou encore 3,6 €/ Mégawattheure, ce qui est d'un ordre de grandeur inférieur au soutien de toute autre source d'ENR).

Le fonds chaleur est doté de près de 220 M€ par an et sa gestion est confiée à l'ADEME. Il permet notamment de soutenir les projets des territoires à énergie positive pour la croissance verte.

Son doublement a été annoncé à l'horizon 2017. L'abondement du Fonds chaleur par le fonds de financement de la transition énergétique a déjà permis de renforcer ses actions : ainsi, près de 20 M€ du fonds chaleur ont été engagés en 2015 (et 3,8 M€ complémentaires sont à engager en 2016) pour financer les aides à la mobilisation de la biomasse au titre de 2015 ainsi que 8 M€ provenant du fonds de financement de la transition énergétique. Le soutien de l'appel à manifestation d'intérêt de 2016 est également prévu. Le fonds chaleur doit atteindre 420 millions d'euros par an d'ici 2017.

Le fonds chaleur intervient à deux niveaux

a) - sous forme d'appels à projets « biomasse chaleur industrie agriculture tertiaire (BCIAT). Ces consultations sont nationales, de périodicité annuelle et concernent les installations biomasse de grande taille (production de chaleur supérieure à 1 000 tep/an ; 12 lauréats en 2015) ;

b) - sous forme d'aides régionales gérées par les directions régionales de l'ADEME pour les autres filières (géothermie/hydrothermie, solaire thermique, énergies de récupération, réseaux de chaleur), quel que soit le secteur, et pour les installations biomasse ne relevant pas des appels à projets BCIAT.

En raison de l'afflux de projets, des mécanismes d'appels à projets régionaux ont été mis en place depuis le début de l'année 2011 deux à trois fois dans l'année.

Source : MEEM/ Direction générale de l'énergie et du climat

⁸⁹ Rapport public thématique : *La politique de développement des énergies renouvelables*, La Documentation française, juillet 2013, 241 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Entre 2009 et 2015, le nombre de projets soutenus par l'agence a diminué de 58 % mais leur coût moyen a été quasiment multiplié par trois, sans que cela n'entraîne de dépassement de l'enveloppe budgétaire prévue pour leur financement (stabilisée à 221 M€ en AE depuis 2013). L'efficacité globale s'est améliorée, le montant moyen de l'aide de l'ADEME ayant diminué de 40,7 € TEP en 2009 à 37,2 € TEP⁹⁰ en 2015, pour un volume de TEP renouvelables en progression de 30 % sur la même période.

La diminution du montant moyen d'aide par TEP est surtout liée à une augmentation de la production d'énergies renouvelables, car l'aide moyenne versée par projet a fortement progressé, pour deux raisons principales.

Dans un contexte où le prix des énergies fossiles baisse et que le prix du carbone reste peu incitatif, la rentabilité espérée des investissements dans les opérations de production d'énergies renouvelables décroît. À ce jour, le signal-prix est défavorable pour qu'entreprises ou collectivités les initient. L'ADEME, afin de favoriser l'émergence de projets et de garantir un prix de la chaleur d'origine renouvelable inférieur à 5 % de celui obtenu avec des énergies conventionnelles, doit donc augmenter le montant de ses aides⁹¹.

Enfin, des techniques nouvelles de géothermie (opérations de pompes à chaleur sur champ de sonde et sur eaux usées) sont plus coûteuses et plus difficiles à réaliser que celles plus classiques de géothermie sur aquifère profond ou superficiel (pompes à chaleur sur nappe).

Ces tendances s'inscrivent dans un temps relativement long. En 2017, le besoin en CP pour financer ces projets devrait être supérieur de 60 M€ par rapport à son niveau de 2015 (147 M€).

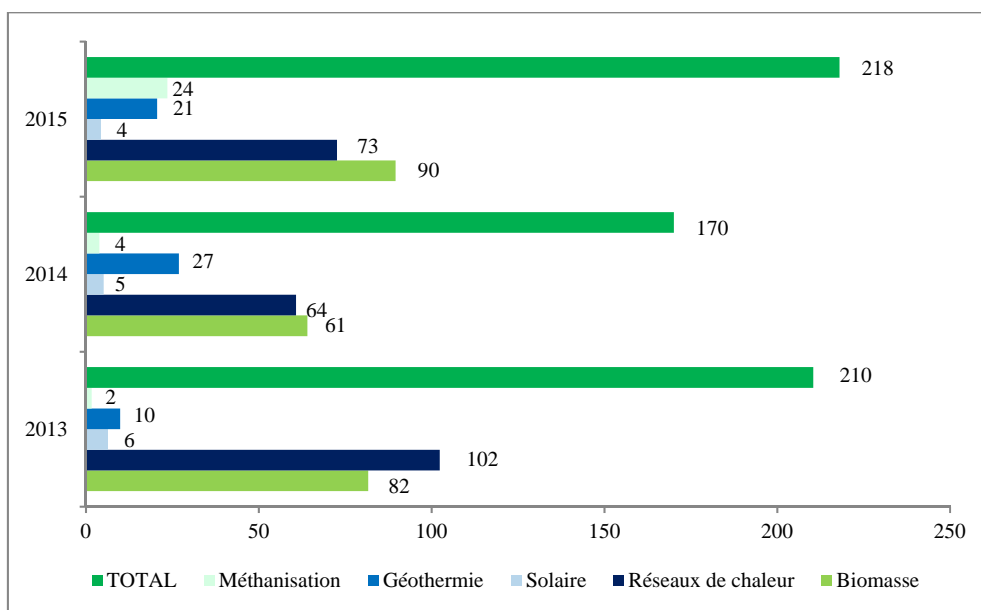
Cette sensibilité des engagements du fonds chaleur à de grandes variables macro-économiques pose la question de son bon positionnement actuel. En effet, les moyens du fonds chaleur ne sont *a priori* ni dimensionnés ni adaptés pour soutenir une politique de nature « contra-cyclique » et plus uniquement « d'amorçage de filière » ou « d'accompagnement ». Cet apparent décalage devrait, à court terme, inviter la tutelle de l'agence à cibler davantage les techniques et les technologies à soutenir, en tenant compte par exemple de leur coût et de leur potentiel de production énergétique ou de création d'emplois.

À cet égard, la relance envisagée du solaire thermique suscite les interrogations de la Cour. En effet, le coût de la tonne équivalent pétrole produite et financée par le fonds chaleur atteint, selon l'ADEME, 571 € Par rapport au coût par TEP des autres énergies renouvelables, il s'agit du coût le plus élevé.

⁹⁰ Ces chiffres sont une moyenne sur 20 ans.

⁹¹ « On observe une augmentation du niveau d'aide moyen en €/tep sur l'année 2015 par rapport aux résultats des années 2009/2014. Cette tendance à la hausse s'explique essentiellement par la chute des prix des énergies fossiles depuis juillet 2014 (le prix du baril de pétrole est passé en moyenne de 99 \$ en 2014 à 52 \$ en 2015) nécessitant un niveau d'aide plus important pour tenter d'obtenir une rentabilité économique au projet biomasse. Cette tendance à la hausse pourrait se poursuivre dans un contexte où le prix des énergies fossiles se stabilise actuellement à un niveau bas (baril pétrole à 31 \$ en moyenne sur janvier 2016) ».

Graphique n° 16 : Engagements au titre du fonds chaleur (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après ADEME

- **Le fonds déchets**

Le « fonds déchets » est destiné « à soutenir les collectivités et entreprises pour développer la prévention, la mise en œuvre de la tarification incitative, ainsi que les investissements en faveur du recyclage des matériaux et des matières organiques ».

Le montant moyen par opération est relativement stabilisé depuis 2011, malgré la baisse du nombre de projets (de 1768 en 2009 à 1434 en 2015), ce qui tend à indiquer une concentration des moyens sur les investissements (notamment pour l'Outre-mer, les installations de méthanisation, les installations de production d'énergie à l'aide de combustibles solides de récupération, les centres de tri).

Le fonds déchets a été créé pour soutenir les actions s'inscrivant dans trois grandes orientations.

a) - la prévention de production de déchets, avec notamment le soutien aux plans et programmes locaux de prévention mis en œuvre par les collectivités territoriales (avec une couverture de 66 % de la population en 2014), les aides 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'écoconception au sein des entreprises ;

b) - le recyclage des déchets ménagers, industriels et du bâtiment et travaux publics (BTP), avec des soutiens aux investissements publics et privés (650 000 tonnes par an de capacités nouvelles de recyclage soutenues en 2014) ;

c) - la valorisation des déchets organiques, avec des aides aux opérations de compostage et aux installations de méthanisation (2,2 millions de tonnes de capacités de méthanisation de déchets organiques soutenues en 2014).

Le fonds finance également des actions de recherche, de renforcement des dispositifs locaux et nationaux d'observation, de suivi des filières « responsabilité élargie des producteurs » existantes et d'accompagnement au démarrage de nouvelles filières, de sensibilisation du grand public et plusieurs actions de formation ciblées.

Il est doté de 180 M€ par an, auxquels peuvent se rajouter des crédits en provenance du « fonds chaleur » (le montant varie de 15 M€ en 2013 à 39 M€ en 2015), pour le financement d'installations de méthanisation ou de valorisation de l'énergie issue des déchets (qui ont une vocation duale : utilisation de déchets pour la production de biométhane destiné à l'injection dans le réseau de gaz naturel).

Source : ADEME

Cette situation s'explique par des facteurs tenant à la création de nouvelles capacités de gestion des déchets, classiques ou issues de nouvelles techniques de traitement, que l'ADEME promeut avec le soutien de ses tutelles.

En premier lieu, la demande de soutien financier pour mettre en œuvre de nouveaux équipements de valorisation des déchets et des bio-déchets, hors installations de méthanisation, a progressé de 12,3 M€ entre 2013 et 2015. Elle se concentre sur les investissements (déchèteries et centre de stockages) en Corse et en Outre-mer, sur les centres de tri (déchets ménagers et issus d'activités économiques) et sur les capacités de recyclage. L'effort pour les déchèteries publiques ou professionnelles, ainsi que pour le compostage, diminue.

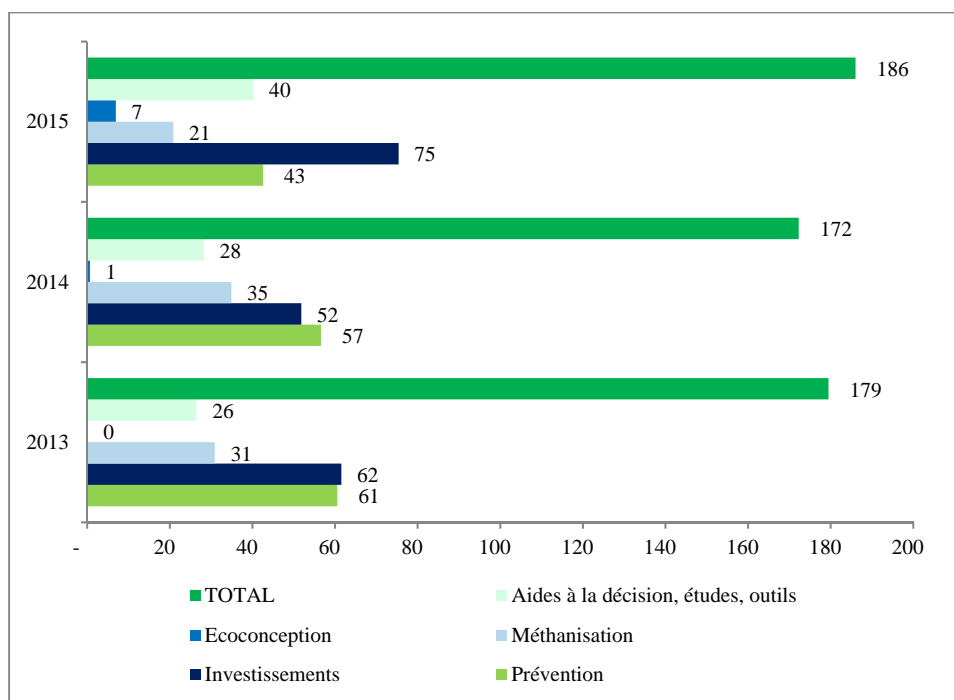
En second lieu, l'effort financier en faveur de nouveaux appels à projets, pour les installations utilisant les combustibles solides de récupération (CSR) et pour les installations de méthanisation, a été relevé. Pour ces dernières, si les financements au titre du fonds déchets diminuent (-10 M€), ceux en provenance du fonds chaleur augmentent (+13,6 M€). Le dispositif CSR n'a pour l'instant pas donné lieu à des engagements financiers significatifs mais ces derniers devraient progresser nettement en 2016.

Les montants des aides à la prévention et à la décision progressent, globalement. Toutefois, les aides en faveur des démarches territoriales de prévention des déchets⁹², en direction des collectivités, sont en lente érosion. Les besoins sont pourtant importants, le service public de gestion des déchets restant largement à structurer⁹³, selon les observations déjà faites par la Cour des comptes. L'ADEME maintient toutefois une offre de services inchangée (par exemple, en matière de connaissance des coûts du service public - proposition d'un outil de comptabilité analytique aux collectivités, ou de mise en place de la tarification incitative – un système d'aide complet).

⁹² Ne sont prises en compte par la Cour dans ce périmètre que : les démarches « territoire zéro gaspillage zéro déchet », les plans et programmes de prévention des déchets, la mise en place de la tarification incitative, les aides à la décision, à la connaissance et à l'observation, les aides à la planification.

⁹³ Dans son rapport public annuel de 2014, la Cour relevait que l'organisation locale du service public de gestion des déchets était marquée par : un cadre institutionnel marqué par la diversité des intervenants et des modes de gestion (2500 groupements de collectivités exercent des compétences en ce domaine, selon les données fournies par la base « Banatic » de la DGCL) ; un grand nombre d'unités de traitement, mais de capacités insuffisantes, qui ne permet donc pas de corriger les carences en exutoire constatées ; une imparfaite connaissance des coûts ; et un mécanisme de financement inadapté.

Graphique n° 17 : Engagements au titre du fonds déchets (en M€).



Source : Cour des comptes, d'après ADEME

L'agence intervient sur des domaines essentiels mais nombreux et en augmentation, avec une enveloppe budgétaire en CP relativement stable pour les années à venir. Les constats qui précèdent tendent à montrer que la priorité a été donnée davantage au financement d'équipements qu'au soutien direct aux collectivités pour mieux structurer leur service public de gestion des déchets. Ce choix révèle un arbitrage en faveur de l'atteinte d'objectifs quantitatifs de valorisation des déchets.

Annexe n° 6. Les règles de rémunération en vigueur

La convention de travail s'inspire largement des principes du droit de la fonction publique, notamment pour ce qui concerne la politique salariale, l'avancement et les promotions. Il n'y a toutefois pas d'équivalent au régime indemnitaire des fonctionnaires.

Elle ne s'applique pas à tous les salariés de l'agence.

Les personnels rémunérés par l'ADEME se répartissent entre ceux qui relèvent de la convention de travail du 15 octobre 1993, signée entre la direction de l'agence et les partenaires sociaux, et ceux relevant d'autres régimes. La première catégorie se compose des CDI, CDD et fonctionnaires détachés, la seconde regroupe essentiellement les doctorants et les stagiaires (personnels en alternance ou en insertion).

**Tableau n° 16 : Répartition des personnels rémunérés par l'ADEME
(en ETP moyen annualisé)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Sous accord collectif</i>	929,6	962,2	974,6	973,1	974,6	955,1	942,7
<i>Hors accord collectif</i>	215,3	212,4	205,2	185,3	173,4	171,5	164,3

Source : ADEME

Les rémunérations de base des personnels de l'ADEME sont déterminées par un système de grilles (une par catégorie de salariés)⁹⁴, inspiré de celui appliqué dans la fonction publique.

Les emplois de l'ADEME (distingués par le niveau de compétence, le degré d'autonomie et l'importance des responsabilités exercées) sont regroupés en huit classes (catégories)⁹⁵, qui correspondent à autant d'échelles de rémunération, elles-mêmes organisées en échelons valorisés en points d'indices ; en outre, chaque échelon comprend un indice minimum et un indice maximum. Le salaire de base d'un salarié est donc égal à l'indice correspondant à sa position dans la grille correspondant à sa catégorie et multiplié par la valeur d'un point de base, qui fait l'objet d'une négociation annuelle.

À leur recrutement, les salariés de l'ADEME prennent donc rang dans une échelle de rémunération, ce qui a pour effet de lier carrière professionnelle et carrière salariale. Leur avancement à l'échelon supérieur est automatique après deux années d'ancienneté dans l'échelon inférieur.

Les grilles de rémunération n'appellent pas d'observation particulière. Elles n'ont toutefois pas été modifiées ou renouvelées depuis 1993. Leur construction permet une évolution très régulière de la rémunération qui évite tout phénomène de plafonnement de la carrière salariale.

⁹⁴ Répartition des agents dans cette grille. Nombre d'avancements d'échelons, de promotions par classe de salariés

⁹⁵ Les grilles a et b, présentées dans la convention de travail de 1993, ne sont plus utilisées. Il n'y a plus de salariés recrutés dans les catégories correspondantes.

En revanche, pour une même grille, il est observé qu'à mesure que l'ancienneté progresse, l'écart entre l'indice minimal et l'indice maximal de chaque échelon s'accroît. Entre les différentes grilles, cet écart augmente : par exemple, il est plus élevé pour les dirigeants et les cadres et moins élevé pour les techniciens.

Ces souplesses ont pour but de permettre une modulation des rémunérations des employés de l'ADEME à partir de mesures individuelles.

Annexe n° 7. Précisions sur les pratiques de gestion en vigueur à l'ADEME

- *Un nombre annuel de bénéficiaires de mesures individuelles très proche de celui de l'ensemble des assujettis à la convention de 1993*

Les mesures individuelles se distinguent en mesures automatiques (ancienneté, égalité professionnelle, maternité et adoption) et en mesures non automatiques, qui sont la conséquence de décisions de la direction de l'ADEME (changement de fonction, modification de la fiche de poste, reconnaissance du mérite, prime exceptionnelle, rémunération variable des dirigeants). La répartition des bénéficiaires est retracée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 17 : Nombre de salariés bénéficiaires de mesures individuelles (un même salarié peut cumuler mesure automatique et non automatique)

<i>En nombre de salariés</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Mesures non automatiques</i>	487	1060	345	468	446	371
<i>Mesures automatiques</i>	431	394	457	391	481	453

Source : ADEME

- *Le coût des augmentations générales et les mesures automatiques est supérieur aux économies dégagées par les diminutions d'effectifs*

La Cour observe également que le coût cumulé des mesures de revalorisation du point d'indice et des mesures individuelles automatiques est supérieur, en 2013 et 2014⁹⁶, à celui des économies dégagées par l'effet noria⁹⁷ et l'effet modification de structure⁹⁸, qui ont pour particularité d'être liés à des décisions de gestion des ressources humaines qui dépendent de l'ADEME.

Tableau n° 18 : Coût des augmentations générales et des mesures automatiques net des effets « noria » et « structure »

<i>En milliers d'€</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Augmentations générales et mesures automatiques (1)</i>	692,5	337,4	444,0	459,4	481,5	340,0
<i>Effet Noria et effet de structure (2)</i>	-660,6	-884,9	112,6	39,9	-356,3	-234,6
<i>Coût net de (1)</i>	31,9	-547,4	556,7	499,3	125,2	105,4

Source : Cour des comptes, d'après données ADEME.

⁹⁶ Cette période a été choisie car elle recouvre celle d'une baisse significative des effectifs concernés par la convention de 1993.

⁹⁷ Glissement de la masse salariale due aux entrées et aux départs

⁹⁸ Glissement de la masse salariale due aux créations et aux suppressions de postes

- *Des indemnités de mission plus généreuses que celles en vigueur pour les personnels civils de l'État.*

Les dépenses pour frais de mission représentent en moyenne 6 % des dépenses de personnel hors charges sociales. Elles sont donc d'un montant élevé, même si ce dernier est en baisse.

Les taux d'indemnités appliqués par l'agence sont tous supérieurs à ceux fixés pour les personnels civils de l'État. Ainsi, pour les déplacements en métropole, l'indemnité de repas varie de 18,2 € à 25,1 €⁹⁹, celle de nuitée de 80 € à 100 €¹⁰⁰ et l'indemnité kilométrique pour utilisation de véhicule personnel est forfaitairement fixée à 0,40 €. Dans sa réponse, l'agence tient à souligner que les indemnités étaient certes plus élevées que celles de l'administration mais se situaient parmi les plus basses parmi les établissements publics.

Tableau n° 19 : Indemnités (en €)

	Type d'indemnité	Crédits budgétés		Dépense totale
		Ouverts	Non employés ¹⁰¹	
2011	Trajet domicile/travail	117 616	- 35 581	3 009 571
	Missions, voyages, déplacements	3 224 004	367 629	
2012	Trajet domicile/travail	130 351	- 36 728	3 118 014
	Missions, voyages, déplacements	3 445 943	495 007	
2013	Trajet domicile/travail	145 000	- 21 521	2 914 876
	Missions, voyages, déplacements	2 886 664	138 309	
2014	Trajet domicile/travail	146 854	- 20 878	2 788 630
	Missions, voyages, déplacements	2 982 185	361 286	

Source : comptes ADEME

- *Le coût des mesures complémentaires à la rémunération*

La Cour observe que le coût annuel des éléments complémentaires de rémunération liés à des sujétions diverses ou à l'organisation du travail (qui ont donc un caractère automatique dès lors que certaines conditions sont remplies) est plus important que celui des mesures générales ou individuelles précédemment analysées.

Contrairement aux mesures d'augmentations des rémunérations, le coût des éléments complémentaires à la rémunération ne fait l'objet d'aucune mesure d'encadrement par la tutelle.

⁹⁹ 15,25 € pour les personnels de l'État.

¹⁰⁰ 60 € pour les personnels de l'État.

¹⁰¹ Les montants négatifs traduisent une sous-budgétisation

Ils se composent des indemnités d'éloignement (40 % du salaire de base pour les salariés affectés hors métropole) ou de mobilité géographique (plafonnée à 5 600 €), du paiement des heures supplémentaires pour les non cadres, de la prime consécutive à la remise de la médaille du travail (après 30 ans d'ancienneté), de la monétisation du compte épargne temps (CET)- le coût de cette mesure varie entre 0,5 et 0,6 M€par an) et de la prise en charge par l'ADEME de la complémentaire santé de ses salariés à hauteur de 60 %.

Tableau n° 20 : Hausse annuelle de la masse salariale due aux « glissements divers ».

<i>En milliers d'euro</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Effet de noria (à effectif constant)</i>	- 466,2	- 661,8	126,2	39,9	- 355,0	- 201,3
<i>Effet de structure de la variation d'effectif</i>	- 194,3	- 223,0	- 13,6		- 1,4	- 33,3
<i>Éléments complémentaires de rémunération¹⁰²</i>	1 252,9	1 170,3	1 482,8	1 579,6	1 672,6	1 361,4
<i>Indemnités de départ</i>	842,3	1 292,0	1 084,3	754,5	1 209,3	1 093,6
<i>Écarts comptables (provisions)</i>	1 274,9	711,3	873,1	1 129,7	545,3	
<i>Retenues sur salaires en raison d'absences</i>	- 587,1	- 732,0	- 546,7	- 620,9	- 457,2	- 481,5
<i>TOTAL Glissements divers</i>	2 122,4	1 556,9	3 006,1	2 882,7	2 613,6	1 738,9

Source : ADEME

¹⁰² Intéressement, monétisation CET, horaires de travail, avantages sociaux à caractère salarial (prime lors de la remise de la médaille du travail après 30 ans d'ancienneté).

Annexe n° 8. Les subventions versées au comité d'entreprise

La dotation du comité d'entreprise de l'ADEME se compose d'une subvention de fonctionnement (0,2 % de la masse salariale¹⁰³) et d'une contribution au financement des activités sociales et culturelles (ASC), fixée dans le cadre d'un accord à 1,5 % de la masse salariale.

Le montant de ces dotations a varié entre 2009 et 2015 :

- sous l'effet de la progression des effectifs de l'ADEME éligibles aux actions du comité d'entreprise ;
- sous l'effet de la modification (par la jurisprudence de la Cour de cassation) des éléments salariaux à prendre en compte dans la base de calcul de la subvention de fonctionnement et de la subvention ASC.

S'agissant de ce dernier point, l'ADEME prend en compte, pour le calcul de la subvention de fonctionnement et de la contribution aux ASC, l'ensemble de la masse salariale brute visée au compte 641¹⁰⁴, à laquelle s'ajoutent les rémunérations des salariés mis à disposition par le MEDDE. L'agence se conforme en cela à la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation¹⁰⁵.

Toutefois, cette base de calcul intègre les charges à payer au titre des comptes épargne-temps. Or, en 2014, ces charges ont baissé de 5,6 M€ en raison d'un changement de méthode comptable (cf. ci-dessus), entraînant mécaniquement et à due concurrence la diminution de la masse salariale servant de référence au calcul de la subvention ASC, au titre de l'année 2014. L'ADEME a pourtant décidé de neutraliser cet effet défavorable au budget du comité d'entreprise, ce qui revient à abandonner toute régularisation des subventions versées au titre des exercices antérieurs.

L'application stricte du mécanisme de calcul de la subvention ASC, prévu par les articles L. 2323-86 et R. 2323-35 du code du travail, aurait abouti à davantage diminuer la subvention versée au comité d'entreprise, lequel a donc bénéficié d'une faveur.

¹⁰³ Conformément à l'article L. 2325-43 du code du travail.

¹⁰⁴ À l'exception des sommes qui correspondent à la rémunération des dirigeants sociaux, à des remboursements de frais, et de celles qui, hormis les indemnités légales et conventionnelles de licenciement, de retraite et de préavis, sont dues à la rupture du contrat de travail. Les rémunérations des salariés temporaires ne sont également pas prises en compte.

¹⁰⁵ Cour de cassation, 30 mars 2011, n° 09-71.438 et Cour de cassation, 20 mai 2014, n° 12-29.142.

Annexe n° 9. Évolution des dotations PIA (montant, composition, mode de financement).

ADEME en M€	Fin 2010	Fin 2011	Fin 2012	Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015
Energies renouvelables et décarbonnées :	1 350	1 275	1 187	1 037		
dont subventions	450	450	450	400		
dont avances remboursables	900	825	737	637		
dont prises de participations						
Economie circulaire :	250	210	194	194		
dont subventions	84	84	84	84		
dont avances remboursables	166	126	110	110		
dont prises de participations						
Réseaux électriques intelligents :	250	215	199	149		
dont subventions	83	83	83	63		
dont avances remboursables	167	132	116	86		
dont prises de participations						
S/total Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique (1)	1 850	1 700	1 580	1 380	2 010	1 960
dont subventions	617	617	617	547	585	585
dont avances remboursables	1 233	1 083	963	833	1 110	1 060
dont prises de participations					315	315
Véhicules et transports du futur (2)	1 000	950	920	920	1 120	1 010
dont subventions	333	333	333	333	383	343
dont avances remboursables	667	617	587	587	483	413
dont prises de participations					254	254
TOTAL (1)+(2)	2 850	2 650	2 500	2 300	3 130	2 970
dont subventions	950	950	950	880	968	928
dont avances remboursables	1 900	1 700	1 550	1 420	1 593	1 473
dont prises de participations					569	569

Source : ADEME

Annexe n° 10. Observations complémentaires sur le bilan

Les différents postes du bilan reflètent les corrections et évolutions comptables mises en œuvre pour préparer les comptes de l'ADEME à la certification des comptes.

L'actif

L'actif de l'ADEME traduit les régularisations opérées dans les comptes et les changements de méthodes appliqués par l'établissement au cours de la période sous revue.

Les immobilisations

Le montant des immobilisations incorporelles (9,4 M€ en fin 2015) a été multiplié par 7 entre 2009 et 2015.

Le montant des immobilisations corporelles a diminué en valeur nette sur l'ensemble de la période sous revue (-5 M€).

Les immobilisations financières représentaient près de 98 % de ces immobilisations. En 2015, ce ratio représente près de 94 % malgré la cession de parts du fonds FIDEME.

Les stocks

La comptabilité des stocks a fait l'objet d'un changement de pratique au cours de l'exercice 2010 afin de respecter les modalités de dépréciation suivant les prescriptions de l'instruction M9 du 23 janvier 2006, expliquant ainsi la forte baisse de ce poste à compter de l'exercice 2012.

Les créances d'exploitation

Les créances clients à recouvrer présentent un montant important en 2013 (15,94 M€) correspondant à des créances dues par des entreprises au titres des sites et sols pollués. En 2014, ces créances font l'objet de provisions pour dépréciations ramenant ainsi le solde du compte à 3 M€ en fin d'exercice 2015.

Les disponibilités

La trésorerie propre de l'ADEME comprend les disponibilités hors celles suivies au titre des opérations menées au nom de l'État dans le cadre des investissements d'avenir.

Tableau n° 21 : Trésorerie propre à l'ADEME

Trésorerie (euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comptes de classe 5 (sauf 51515)	270 087 142	337 083 655	352 641 983	364 668 820	424 940 313	435 728 099	323 446 117

Source : Comptes financiers

L'augmentation entre les exercices 2009 et 2014¹⁰⁶ de la trésorerie de l'ADEME (+165,64 M€) traduit un rythme annuel d'encaissements supérieur à celui des décaissements. En 2015, cette tendance s'inverse, le montant de la trésorerie diminue de 112 M€ pour atteindre un montant de 323 M€

Le passif

Comme pour l'actif, le passif de l'ADEME retrace les régularisations opérées sur les comptes et les changements de méthodes appliqués par l'établissement au cours de la période sous revue.

Les dettes

Les dettes financières sont inexistantes en fin de période sous revue. Par contre, l'ADEME comptabilise, en dettes d'exploitation, à partir de 2011 des charges à payer au titre des factures non parvenues. En fin d'exercice 2015, ces dettes se montent à 40,69 M€. Ce solde devrait logiquement conduire l'établissement à améliorer ses pratiques dans ce domaine.

Les charges à payer sur ressources affectées représentaient l'essentiel des dettes de l'ADEME en fin d'exercice 2009 (88 % du total des dettes). Suite à l'apurement pratiqué sur les contrats à compter de l'exercice 2011 le montant de ces dettes est nul en fin d'exercice 2015.

Le montant des produits constatés d'avance (compte 486) a fluctué au cours des exercices sous revue et s'ils représentent une part assez faible du total des dettes entre 2009 et 2012 (moins de 4 %), ce ratio et leur montant ont augmenté de manière significative au cours des exercices suivants pour atteindre un montant de 8,56 M€ en 2014 et de 4,49 M€ en 2015.

¹⁰⁶ Après retraitement de la trésorerie de l'exercice 2010 et en conformité avec balance définitive des comptes, le bilan de cet exercice faisant apparaître à tort un montant de trésorerie cumulant la trésorerie propre et la trésorerie suivie au titre des investissements d'avenir.

*La ministre de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer,
en charge des Relations internationales sur le climat*

La ministre

Paris, le 06 mars 2017

Note

à

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président à la Cour des Comptes

**Objet : Cour des comptes - Réponse au rapport particulier concernant
l'ADEME**

Vous m'avez adressé le 13 février 2017, ainsi qu'au Premier ministre et au ministre de l'économie et des finances, un rapport particulier relatif aux comptes et à la gestion de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour les exercices 2009 à 2014, avec actualisation à 2015 pour la gestion. Je vous en remercie, et souhaite vous adresser, au nom du Gouvernement, certaines observations et précisions ci-dessous énoncées.

Je souhaite tout d'abord souligner l'importance pour l'Etat de l'ADEME, qui constitue désormais son premier opérateur pour le soutien et la mise en œuvre de la politique de transition énergétique, engagée depuis maintenant deux années et sur laquelle sont fortement mobilisées les équipes territoriales de l'agence. Ainsi, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) constitue un acteur clé dans l'atteinte des objectifs ambitieux fixés par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Je partage l'analyse de la Cour selon laquelle il convient de réfléchir à une meilleure valorisation de son expertise, s'appuyant sur son statut d'EPIC, afin d'en tirer des ressources propres.

C'est ce rôle central de l'agence et l'importance des missions qui lui sont confiées qui justifient le niveau élevé de ses autorisations d'engagement, relevé par la Cour. Ainsi, la Cour recommande de « garantir la soutenabilité budgétaire des interventions de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) en régulant plus rigoureusement les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. »

Je souhaite confirmer que le sujet du niveau des crédits de paiement de l'agence constituera un des principaux points d'attention de mon ministère dans le cadre de la préparation du prochain budget triennal 2018-2020, au regard des objectifs ambitieux de transition énergétique de la loi de transition énergétique pour la croissance verte, et des feuilles de route adoptées par le gouvernement que constituent la programmation pluriannuelle de l'énergie et la stratégie nationale bas carbone. Il devra s'apprécier dans le cadre interministériel du budget de l'Etat, dans un souci d'optimisation de l'allocation des ressources publiques, et non au seul niveau de l'agence, dont le besoin de crédits est naturellement très variable selon les périodes en fonction du niveau de maturité des projets soutenus. In fine, l'Etat doit garantir les politiques portées par l'agence et s'assurer que son équilibre financier soit préservé.

La Cour encourage l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) à " poursuivre l'effort de sélection des projets, rationaliser la gestion des aides et intensifier les contrôles a priori et a posteriori des opérations aidées par l'agence, notamment celles financées par le fonds déchets et le fonds chaleur ". Je rejoins cette recommandation de la Cour, et la tutelle ministérielle apportera à l'agence tout l'appui nécessaire à la poursuite des efforts déjà engagés en la matière.

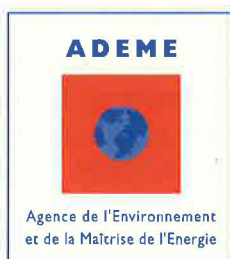
La Cour enjoint à la tutelle de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) de " rechercher, pour les projets les plus importants, une complémentarité de financement entre l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), la Caisse des dépôts et consignations et la Banque publique d'investissement". Cette recommandation présente un intérêt certain pour la cohérence et l'efficacité de l'action publique. J'ai ainsi moi-même impulsé une dynamique de communautés de travail relatives à la transition énergétique dans les territoires. Ces communautés de travail permettent, en effet, dans le cadre de contrats locaux de transition énergétique, de rassembler les différents acteurs de la transition énergétique (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales...) et de coordonner leurs actions sur les territoires. Je suis donc favorable à une extension du champ de cette dynamique de coordination, dans le respect des responsabilités respectives des ministres et des instances de gouvernance des différents établissements, pour explorer diverses voies de collaboration, de mutualisation de ressources, et de mise en complémentarité des compétences.

La Cour préconise de "redéfinir le schéma pluriannuel de stratégie immobilière en limitant les coûts des implantations du siège et dans les territoires, en cohérence avec le nouveau découpage des régions et avec l'organisation territoriale de l'Etat ". Le conseil des ministres du 31 juillet 2015 a affirmé que la nouvelle carte des régions devrait être prise en compte par les opérateurs de l'Etat dans leur organisation propre. D'ores et déjà, l'agence s'est engagée dans plusieurs opérations visant à réduire ses coûts immobiliers. Je serai attentive à ce que ces efforts soient poursuivis, tout en préservant une capacité d'action de ses équipes au plus près du terrain et des projets.

La participation de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) aux schémas directeurs immobiliers régionaux permettra d'atteindre l'objectif, que je partage, de rationalisation des coûts des implantations, tout en conservant la proximité des équipes de l'agence dans les territoires, en cohérence avec l'orientation affirmée en Conseil des ministres de maintenir des effectifs comparables à ceux actuellement en poste dans les différents sites. Je suis également attachée au maintien de l'implantation du siège de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) à Angers.



Ségolène ROYAL



LE PRESIDENT

Paris, le 13 mars 2017

Monsieur Didier MIGAUD
Président
COUR DES COMPTES
13 rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Objet : Rapport particulier relatif aux comptes et à la gestion de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour les exercices 2009 à 2014 (actualisation à 2015 pour la gestion) -
Référence : S2017-0135

Monsieur le Président,

Vous m'avez adressé le 13 février 2017, le rapport particulier relatif aux comptes et à la gestion de l'ADEME pour les exercices 2009 à 2014, avec actualisation à 2015 pour la gestion. Je vous en remercie, et vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous les remarques qu'appelle de ma part ce rapport.

Tout d'abord, je constate avec satisfaction que Cour conclut que « l'ADEME parvient à assumer de façon globalement satisfaisante les nombreuses missions qui lui ont été progressivement déléguées par l'Etat ».

La Cour alerte ensuite sur deux enjeux : l'évolution des moyens financiers et des améliorations à apporter dans la gestion de l'établissement. L'ensemble des recommandations émises par la Cour rejoint des enjeux stratégiques bien identifiés par l'ADEME, pour lesquels des actions sont déjà en cours ou planifiées. Cependant, l'analyse faite par la Cour me paraît parfois ne pas suffisamment prendre en compte le rôle dévolu à l'ADEME par la puissance publique. Je regrette à ce titre que lors du contrôle, je n'aie pas pu avoir avec les représentants de la Cour un échange approfondi sur les orientations stratégiques de l'Agence, comme cela avait été envisagé lors de l'ouverture du contrôle. En effet, notre nouveau contrat d'objectifs et de performance, qui a été adopté par le conseil d'administration de l'ADEME alors que le contrôle était en cours, formalise et conforte les trois missions mises en œuvre par l'ADEME depuis le Grenelle de l'environnement : accélérer le déploiement de la transition écologique et énergétique, innover et préparer l'avenir de cette transition, et enfin contribuer à l'expertise collective. Les choix stratégiques et de gestion faits par l'Agence s'inscrivent en cohérence avec ces missions.

Concernant la situation financière de l'agence :

Celle-ci fait l'objet de la plus grande attention de la part de la direction et de sa tutelle. Un modèle d'évolution du fonds de roulement, dont la qualité a été saluée par nos commissaires aux comptes comme par la direction du budget, permet d'établir des prévisions et des simulations d'évolution. La situation passée comme actuelle du fonds de roulement résulte de choix de la tutelle, d'abord après le Grenelle, de doter l'ADEME des CP parallèlement aux AE qui conduisent à des dépenses ultérieures, puis, à partir de 2011, de ne pas allouer « immédiatement » à l'ADEME les CP correspondant aux AE. Ceci conduit logiquement à voir le fonds de roulement de l'ADEME décroître. La tutelle s'est au demeurant toujours engagée à garantir les politiques portées par l'agence et à s'assurer que son équilibre financier soit préservé.



La Cour suggère également de mieux valoriser l'expertise de l'ADEME, pour en tirer un revenu propre ; l'ADEME étudie actuellement les possibilités de trouver des ressources externes notamment au niveau européen, dans la mesure où les activités qui seront réalisées viendront directement contribuer aux objectifs assignés par l'Etat dans le COP 2016-2019, dont la réalisation est la priorité de l'ADEME.

Concernant l'effort de sélection des projets, de rationalisation des aides et l'intensification des contrôles :

Il est important de souligner que les engagements financiers importants mis en œuvre par l'ADEME correspondent à la mission qui lui est confiée par l'Etat d'accélérer le déploiement de la transition énergétique. Ainsi, le budget incitatif de l'ADEME est élaboré dans un étroit dialogue entre l'ADEME et sa tutelle. Le juste niveau des interventions de l'Agence est apprécié en tenant compte d'une part, des besoins qui seraient nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique environnementale fixée par le Parlement, d'autre part de la contrainte budgétaire de l'Etat, ce qui conduit actuellement à réduire les AE alloués à l'Agence par rapport au besoin qu'impliquerait la réalisation des objectifs précités. Il est par exemple établi que le fonds chaleur devrait pratiquement doubler pour atteindre les objectifs d'énergies renouvelables à 2020 fixés par la loi Grenelle d'autant plus que le prix du gaz est particulièrement bas.

Consciente de l'enjeu financier que représente son action, l'ADEME s'est attachée à sélectionner les projets soutenus suivant les règles les plus transparentes possibles et en vérifiant le caractère incitatif de celles-ci. La Cour relève d'ailleurs dans l'annexe de son rapport que « l'ADEME remplit la plupart des critères qui permettent de qualifier de satisfaisant le degré d'encadrement des aides » et que « l'Agence a amélioré le ciblage et la conditionnalité de ses concours financiers ». En ce qui concerne les aides standardisées, elles ont été établies sur la base du retour d'expérience de l'ADEME, avec des taux d'aides ajustés par typologie de projets : ainsi, cela a permis d'établir des niveaux d'aide maximum inférieurs à ceux qu'autorise la réglementation communautaire, justement pour renforcer l'incitativité des aides et éviter tout effet d'aubaine.

L'ADEME poursuit pour autant sa démarche de progrès de gestion des aides, engagée depuis plusieurs années, et qui a notamment conduit à la refonte des systèmes d'aide en 2014. L'ADEME entend notamment poursuivre le durcissement de l'attribution de ses avances, comme le demande la Cour, et augmenter le nombre des contrôles *a posteriori*. A l'inverse le « faible nombre des contrôles *a priori* » pointé par la Cour nous paraît méconnaître le système mis en place par l'ADEME qui impose de contrôler systématiquement tous les contrats supérieurs à 45 k€, représentant plus de 90% en montant des aides apportées par l'ADEME. L'ADEME a également, comme le suggère la Cour, engagé des échanges avec la Caisse des dépôts et consignations pour étudier les synergies à développer.

Concernant la gestion des ressources humaines :

La direction, depuis plusieurs exercices, s'attache à faire évoluer la gestion des ressources humaines avec l'objectif d'assurer un meilleur équilibre entre les augmentations salariales collectives et les augmentations individuelles, de disposer des outils et des moyens pour mieux accompagner les évolutions professionnelles des collaborateurs et de prendre mieux en compte les résultats collectifs et individuels des salariés de l'agence. Ces actions ont été conduites dans le cadre de la Convention de Travail datant de 1993, qui présente certaines rigidités ou mesures favorables aux salariés (mesures d'ancienneté importantes, non justification d'absence jusqu'à 48h...). La direction a conscience de cette situation, mais les évolutions, que la direction étudie et souhaite engager, doivent se faire dans un cadre négocié avec les partenaires sociaux.

Concernant la stratégie immobilière :

L'ADEME est loin d'être restée dans le statu quo, même si certains projets n'ont pas abouti ou ont été remis en cause. Les objectifs d'économies affichés dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2012-2016 ont été atteints et même dépassés. L'ADEME va poursuivre ses efforts de bonne gestion, en visant le respect du ratio de 12 m² par agent dans le cadre du SPSI 2017-2020 : si le projet de fermeture progressive du site de Valbonne a été abandonné, en accord avec la tutelle, un plan de réaménagement des locaux a été mis en place permettant de substantielles économies ; sur le site parisien, l'échéance de la fin du bail mi 2018 va être l'occasion d'étudier un déménagement, pour rejoindre un site exemplaire au point de vue environnemental, optimiser les surfaces occupées et réaliser des économies ; dans les régions, l'ADEME étudiera toute possibilité de synergie dans le cadre des schémas directeurs de l'immobilier régionaux de l'Etat.

Concernant l'organisation de l'ADEME en région, les choix d'organisation territoriale font suite à la réforme territoriale ; ils ont fait l'objet d'une réflexion stratégique approfondie, prenant en compte les réformes engagées par l'Etat (loi NOTRe, MAPTAM) et les missions attendues de l'ADEME. Cette nouvelle organisation est en effet adaptée :

- aux nouveaux enjeux des régions : les directions régionales de l'ADEME sont à l'échelle des nouvelles régions, permettant une présence de l'ADEME au niveau stratégique régional, et un partenariat avec les exécutifs régionaux ;
- à la charte de déconcentration : la collaboration, sous la coordination du préfet, avec les services de l'Etat fonctionne bien : le préfet préside le comité régional d'orientation et les commissions régionales des aides. Tout au long de l'année, au sein des communautés de travail impulsées par la ministre de l'écologie, les directions régionales collaborent de manière opérationnelle avec la DREAL, les DDT... ;
- à un renforcement des pôles d'expertises : avec des directions régionales fusionnées de 30 à 40 personnes, il a été possible de profiter de l'effet d'échelle pour mieux intégrer les thématiques d'expertise : chaque nouvelle équipe a été profondément réorganisée sous forme de 3 pôles thématiques, permettant au sein de chacun le développement d'une expertise collective afin d'offrir une expertise plus pointue sur l'ensemble de la nouvelle région. Ce renforcement et cette rationalisation de l'expertise de l'ADEME concernent les DR fusionnées mais également les autres régions où un travail de coopération et de mutualisation est engagé. Pour quelques expertises très pointues, la mutualisation s'exerce à l'échelle globale de l'agence ;
- à la proximité des acteurs : Le maintien des sites actuels vise à fournir aux acteurs du territoire (collectivités et acteurs économiques), et en proximité, une expertise et un appui sur nos thématiques. Cette combinaison d'une expertise pointue et d'une proximité avec les acteurs est un facteur clé d'efficacité de l'ADEME dans l'optique de généralisation de la transition énergétique et écologique (premier axe du COP 2016-2019) : en effet, la montée en compétence et en nombre des acteurs publics et privés fait s'accroître le niveau de réponse attendu de la part de l'ADEME. Ainsi, dans ses implantations territoriales, l'ADEME mène une action complémentaire à celle des services de l'Etat, avec notamment son expérience d'accompagnement des projets et son expertise spécifique. Les « relais » qu'elle anime jouent aussi un rôle dans la diffusion, mais dans des domaines très spécifiques, et n'ont pas le niveau d'expertise de l'ADEME. Ils ne sauraient se substituer à l'ADEME dans ses apports en expertise, en ingénierie territoriale multi-thématique, en accompagnement sur la planification et l'observation, ou encore en stimulation des politiques locales en faveur de la transition énergétique, qui sont fortement attendus des acteurs de terrain.

Concernant la gestion des marchés,

L'ADEME est résolument engagée dans une démarche de progrès de la maîtrise de sa fonction achats, et entend la poursuivre :

Les lacunes relevées dans le précédent rapport de la Cour ont été comblées avec la centralisation des achats de fonctionnement, avec notamment le recours à des marchés de la DAE ou à des offres de l'UGAP. Cette centralisation pour les marchés de fonctionnement est aujourd'hui pleinement effective.

D'autre part, dans une démarche de progrès continu de ses systèmes de gestion, l'ADEME a décidé en 2012 de moderniser son outil de gestion des achats, ce qui est maintenant effectif. Ces évolutions, ainsi que d'autres (dématérialisation par exemple) ont amené l'ADEME à étudier, comme l'y incite la Cour, à élargir et renforcer le pilotage centralisé de sa fonction achat, à la fois pour des raisons d'efficacité et de sécurité juridique.

Après avoir lancé en 2013 un programme de professionnalisation des achats, l'Agence s'est fixé en 2016 pour objectif de repenser l'organisation de cette fonction. L'ADEME a ainsi demandé à la DAE à l'accompagner dans cette démarche. Celle-ci doit nous remettre un rapport d'audit très prochainement, permettant d'organiser au mieux la fonction achats conformément à la recommandation de la Cour. De plus, le système d'information achats centralise désormais l'ensemble des données des marchés de l'Agence. Les documents juridiques seront d'ici à 2020 eux aussi centralisés de manière dématérialisée dans cet outil. Ces progrès amélioreront indéniablement le pilotage et le suivi des achats de l'agence.

Tels sont les éléments de réponse que je souhaitais porter à votre connaissance.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Le Président,



Bruno LECHEVIN