



RAPPORT
DE L'INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT

5 octobre 2001

Affaire n° IGE/00P/019

Inspection périodique de l'ADEME 2000 - 2001
L'ADEME et la mise en œuvre de politiques publiques
Remarques et propositions
Rapport consolidé après phase contradictoire

par

Dominique MOYEN
Ingénieur général des mines

Jean-François DELAMARRE
Inspecteur général de la construction

Yves FOURNIER
Chargé d'inspection générale

Marc GRIMOT
Ingénieur en chef des mines

Jean-Luc LAURENT
Ingénieur général des mines
Chef du service de l'Inspection générale de l'Environnement

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement



Paris, le 5 octobre 2001

INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT
Le chef du service

**Note pour
Monsieur le ministre de l'aménagement du territoire et de
l'environnement**

Objet : première inspection périodique de l'ADEME
Affaire n° IGE/00P/019

D. Voynet a bien voulu inscrire l'inspection de l'ADEME au premier programme de travail de l'IGE. Dominique Moyen IG Mines a animé le groupe chargé de cette inspection. La mission a cherché à rencontrer tous les partenaires importants de l'agence, a travaillé avec les différentes structures de l'ADEME et a approfondi les investigations dans trois régions : Alsace, Auvergne et PACA. Une note d'étape vous a été transmise début février 2001

Outre le travail avec votre cabinet et les trois directions chargées de la tutelle (prévention des pollutions et des risques, énergie et matières premières, technologie), nous avons procédé à un examen approfondi avec la présidence de l'ADEME des premières conclusions de ce rapport d'étape.

Le rapport a été adressé en contradictoire au président de l'ADEME le 31 mai 2001. La réponse de l'ADEME très détaillée nous a conduit à modifier quelques-unes de nos conclusions et propositions

La mission a pu constater que des améliorations substantielles avaient été apportées depuis trois ans au fonctionnement de l'ADEME. Il lui semble toutefois que d'importants progrès restent à accomplir, notamment pour ce qui concerne les facteurs de fragilité mis en lumière dans la synthèse qui figure au chapitre premier. C'est ce qui l'a conduite à envisager une visite de contrôle intermédiaire.

Rapport remis le 9 octobre 2001 au ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement

J L Laurent

chef du service

**Liste de diffusion du rapport
d'inspection périodique 2000 2001 de l'ADEME**

| | |
|----------------------------------|---|
| Monsieur le Ministre | 1 |
| Monsieur le Directeur de Cabinet | 3 |
| DPPR | 3 |
| DGAFAI | 1 |
| D4E | 1 |
| DGEMP | 1 |
| DT | 1 |
| Budget (7eme sous direction) | 1 |
| IGF | 1 |
| Président de l'ADEME | 2 |

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| 1. RÉSUMÉ DES REMARQUES ET PRINCIPALES PROPOSITIONS | 1 |
| 1.1 LE PRÉSENT RAPPORT RÉSULTE D'UNE DÉMARCHE EN CINQ TEMPS | 1 |
| 1.2 UNE PREMIÈRE CAUSE DE DYSFONCTIONNEMENT : LES RELATIONS ET LE POSITIONNEMENT RESPECTIF DES POUVOIRS PUBLICS ET DE L'ADEME DANS LA CONDUITE DE POLITIQUES PUBLIQUES | 2 |
| 1.3 QUATRE POINTS DE FRAGILITÉ MAJEURE DANS LE COURT TERME, À CONSÉQUENCES GRAVES ET PROBABLES | 2 |
| 1.4 UNE SECONDE CAUSE DE DYSFONCTIONNEMENT. LA GESTION DE L'AGENCE DOIT ÊTRE ENCORE AMÉLIORÉE. | 3 |
| 2. UN OUTIL CORRECTEMENT CONSTITUÉ..... | 4 |
| 2.1 L'ADEME EST UTILE | 4 |
| 2.2 SES COMPÉTENCES JURIDIQUES | 4 |
| 2.3 SON STATUT JURIDIQUE | 5 |
| 3. UN OUTIL À BIEN SITUER : QUI FAIT QUOI?..... | 7 |
| 3.1 UN PARTENAIRE DES POUVOIRS PUBLICS | 7 |
| 3.1.1 <i>Au plan national</i> | 7 |
| 3.1.2 <i>Au plan régional</i> | 9 |
| 3.1.2.1 Le rôle des préfets de régions..... | 9 |
| 3.1.2.2 Le rôle des services déconcentrés..... | 12 |
| 3.1.2.3 Les collectivités locales..... | 15 |
| 3.1.2.4 Les réseaux de proximité..... | 15 |
| 3.1.2.5 Relations avec les autres établissements publics..... | 15 |
| 3.2 UN PARTENAIRE FINANCIER DE L'ÉTAT | 18 |
| 3.3 UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC SOUS TUTELLE | 18 |
| 3.3.1 <i>Des exemples d'autres modes de tutelle</i> | 19 |
| 3.3.1.1 les Agences de l'eau..... | 19 |
| 3.3.1.2 L'ANAH..... | 20 |
| 3.3.1.3 Le CSTB..... | 20 |
| 3.3.2 <i>Fonctionnement de la tutelle de l'ADEME</i> | 21 |
| 4. DES DOMAINES D'ACTIVITÉS SENSIBLES | 23 |
| 4.1 LE SECTEUR DES DÉCHETS MÉNAGERS ET LE RENDEZ-VOUS DE 2002 | 23 |
| 4.1.1 <i>Orientations proposées par l'ADEME</i> :..... | 23 |
| 4.1.2 <i>Aides financières de l'ADEME</i> :..... | 24 |
| 4.1.3 <i>La Direction des Déchets Municipaux à l'ADEME</i> :..... | 24 |
| 4.1.4 <i>Dans les régions</i> :..... | 24 |
| 4.1.5 <i>Commentaires et conclusion</i> :..... | 25 |
| 4.2 LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE ÉNERGIE | 27 |
| 4.2.1 <i>L'organisation de l'ADEME dans le domaine de l'énergie</i> | 28 |
| 4.2.2 <i>La direction du bâtiment et des énergies renouvelables</i> | 29 |
| 4.2.3 <i>Economie d'énergie et habitat</i> | 30 |
| 4.2.4 <i>Economie d'énergie et tertiaire</i> | 31 |
| 4.2.5 <i>Maîtrise de l'énergie et électricité</i> | 33 |
| 4.2.6 <i>Actions de proximité</i> | 33 |
| 4.3 L'AIR | 33 |
| 4.3.1 <i>Sources mobiles</i> :..... | 33 |
| 4.3.2 <i>Mobilité</i> :..... | 34 |
| 4.3.3 <i>Réseaux de mesure de la qualité de l'air</i> :..... | 35 |
| 4.3.4 <i>Plans régionaux de la qualité de l'air, sources fixes</i> :..... | 36 |
| 4.3.5 <i>Conclusions sur l'air</i> :..... | 36 |
| 4.4 LA RECHERCHE | 37 |

| | |
|--------------------------------------|----|
| 4.4.1 quelques points de repère..... | 37 |
| 4.4.2 le constat..... | 37 |
| 4.4.3 les propositions..... | 38 |

| | |
|--|-----------|
| 5. L'ADEME POURRAIT ACCROÎTRE SON EFFICACITÉ ET SA FIABILITÉ..... | 40 |
|--|-----------|

| | |
|--|----|
| 5.1 LES PROGRÈS INTERVENUS DEPUIS LA RÉORGANISATION.... | 40 |
| 5.2 UN FONCTIONNEMENT INTERNE ENCORE PERFECTIBLE | 41 |
| 5.2.1 Relations siège/ régions..... | 42 |
| 5.2.2 Les relations entre les directions verticales..... | 43 |
| 5.2.3 Les CRA, les CNA..... | 44 |
| 5.3 LA FONCTION ÉVALUATION | 46 |
| 5.4 LA GESTION FINANCIÈRE | 48 |
| 5.5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES | 52 |
| 5.5.1 Ambiance sociale..... | 52 |
| 5.5.2 Management..... | 52 |
| 5.5.3 Revaloriser les délégués régionaux..... | 53 |
| 5.5.4 Valoriser le réseau des gestionnaires..... | 53 |

| | |
|----------------------------|-----------|
| 6. CONCLUSIONS..... | 55 |
|----------------------------|-----------|

ANNEXES

| | |
|--|----|
| Note de cadrage initial de la mission..... | 57 |
| Rappel des Propositions..... | 60 |
| La méthode de cette inspection..... | 65 |
| Liste des personnes rencontrées..... | 67 |
| Liste des abréviations..... | 80 |
| Lettre de mission du président de l'ADEME..... | 81 |
| Liste des documents de référence..... | 83 |

1. Résumé des remarques et principales propositions

1.1 Le présent rapport résulte d'une démarche en cinq temps

- Pendant une phase exploratoire, la mission a rencontré, écouté, et dialogué avec les responsables de l'ADEME, à l'échelon central et dans quatre régions (Alsace, Auvergne, Bourgogne et PACA), et avec ses interlocuteurs dans les administrations concernées ;
- la mission a ensuite élaboré un document de synthèse (daté du 31 janvier 2001) qui a été communiqué au Cabinet du MATE et à ses directions intéressées, à la DGEMP et enfin au Président et au Directeur Général de l'ADEME ; des entretiens contradictoires ont été organisés sur la base de ce document ;
- au vu du résultat des entretiens précités, des études complémentaires ont été menées sur les sujets reconnus comme les plus importants et un rapport (daté du 22 mai 2001) a été rédigé ; il présente 53 recommandations ;
- une phase contradictoire formelle a ensuite été engagée : le texte de mai 2001 a été adressé à l'ADEME, qui l'a examiné et qui a répondu le 09 août 2001 aux propositions du rapport de l'IGE
- la mission a étudié les réponses de l'ADEME et, le cas échéant, a rectifié le rapport ou modifié ses propositions.

Au cours de ce travail, nous avons tenu compte de l'inspection effectuée par l'Inspection Générale des Finances en 1999 et nous avons privilégié l'étude de certains domaines. Des domaines n'ont pas été abordés, comme, l'international ou les communications (ils ont été étudiés par l'IGF).

Le texte joint est un document "consolidé". Il présente les observations de l'IGE sur l'ADEME, sur ses missions et son fonctionnement, les réponses de l'ADEME sur les critiques formulées par la mission, et enfin les propositions finales de la mission.

Au cours de ce travail, notre souci a été de savoir comment les politiques publiques dans la mise en œuvre desquelles l'ADEME est impliquée sont mises en œuvre avec le concours de l'Agence.

Notre positionnement a deux conséquences : nos recommandations peuvent concerner non seulement l'Agence mais aussi les services publics de l'Etat dès lors qu'ils sont, avec l'ADEME, impliqués dans la mise en œuvre des politiques en question. Nous ne remettons pas en cause le fait que l'ADEME, dotée de son présent statut, puisse être un partenaire de l'Etat pour ces politiques.

Pour une vision synthétique du rapport, on peut signaler spécialement ce qui suit :

La mise en œuvre des politiques publiques qui entrent dans le champ des compétences de l'ADEME présente

⇒ **deux grandes causes de dysfonctionnements** de l'ensemble Etat ADEME qui perturbent ou freinent la mise en œuvre des politiques et qui tiennent

- au manque de synergie entre l'ADEME et les administrations (à l'échelon régional comme dans les départements), tant en ce qui concerne la définition des politiques et le rôle de chacun qu'en matière de suivi et d'évaluation des actions,
- au pilotage interne de l'Agence elle-même.
 - ⇒ **quatre points de fragilités majeures**, qui peuvent avoir des conséquences graves, assez rapidement, sur la crédibilité de l'action de l'ADEME et sur celle de l'Etat dans les politiques entrant dans le champ de compétence de l'Agence
- l'action dans le domaine des déchets ménagers, avec le "rendez-vous de 2002",

- la politique de maîtrise de l'énergie, qui très récente exige une grande vigilance,
- le positionnement des activités de recherche de l'ADEME,
- la gestion financière de l'ADEME et notamment la gestion des crédits de paiement qui lui sont ouverts.

1.2 Une première cause de dysfonctionnement : les relations et le positionnement respectif des pouvoirs publics et de l'ADEME dans la conduite de politiques publiques

(voir propositions 1 à 17)

Qui fait quoi ? C'est une question mal résolue.

La mission a été surprise de trouver peu de textes et de n'entendre que peu de propos tendant à définir les rôles respectifs des services de l'Etat (à l'échelon central et dans les régions) d'une part, et de l'ADEME et de ses délégations régionales d'autre part, pour la mise en œuvre de chacune des politiques publiques en cause.

Un mot, souvent rencontré, témoigne de l'incertitude qui préside en ce domaine : le mot "confier". On lit ou on entend que des politiques publiques ont été confiées à l'ADEME. Le mot confié est trompeur. Il paraît donner délégation à l'Agence pour une mission d'ensemble sur les politiques en question, alors que d'une part, l'ADEME reste sous la tutelle de l'Etat qui ne peut se désintéresser de la façon dont l'Agence travaille, et que, d'autre part, des services publics (ainsi d'ailleurs que d'autres établissements publics que l'ADEME) sont parties prenantes pour la mise en œuvre des politiques en cause et devraient donc travailler en étroite concertation.

Ce constat conduit à recommander, afin de maximiser la synergie, une révision du "jeu des acteurs" et une définition claire du positionnement de l'Agence par rapport à l'Etat et à ses services, à tous niveaux.

1.3 Quatre points de fragilité majeure dans le court terme, à conséquences graves et probables

(voir propositions 18 à 34)

- L'échéance de 2002 dans la politique des **déchets** : à ce jour on ne trouve pas de bilan ni de programmation physique et financière qui permettrait de situer le problème. Il apparaît à peu près nettement que l'échéance de 2002 ne sera pas tenue et que le discours nécessaire sur le sujet n'est pas prêt, y compris la justification des efforts entrepris jusqu'à présent et une évaluation de ceux à conduire pour équiper la France. L'ADEME ne dispose pas des éléments de suivi de l'état de l'environnement nécessaires.
- La politique **d'utilisation rationnelle de l'énergie** : Après plusieurs années de désinvestissement, les attentes du gouvernement sont fortes. Le rôle de l'ADEME et celui des autres partenaires sont-ils précisés ? C'est dans le cadre du PNAEE récemment adopté que ce re-démarrage devrait être plus finement précisé par les tutelles et par l'ADEME : échéances, indicateurs, modes de suivi, relations avec les autres agences partenaires sur le terrain, etc ...
- Il existe un divorce notable entre la direction scientifique de l'ADEME et la Direction de la Technologie du Ministère de la Recherche. Il conviendrait aussi de préciser la relation entre l'**activité recherche**

de l'ADEME (après repositionnement et affichage) et la politique et les outils de la recherche du MATE lui-même.

- **Les crédits de paiements (CP)** ne sont pas suffisamment suivis et pilotés, l'agence a donc le plus grand mal à évaluer ses besoins. Cette dérive, cette négligence, vient peut-être du fait que l'ADEME n'a pas encore complètement intégré le fait de ne plus avoir maintenant que des ressources budgétaires.

1.4 Une seconde cause de dysfonctionnement. La gestion de l'Agence doit être encore améliorée.

(voir propositions 35 à 53)

La mission a noté des progrès remarquables par rapport à la situation de l'Agence au moment de la prise de fonction de la nouvelle équipe dirigeante : améliorations en ce qui concerne le dispositif d'attribution des aides, les tableaux de bord nécessaires pour les programmations, l'audit interne, les suivis financiers (en AP), etc..., qui ont conduit à une restauration notable de la confiance de l'Etat dans les capacités de service de l'ADEME.

Ces améliorations n'empêchent pas que d'importantes marges de progrès demeurent, que l'état-major de l'Agence n'a pas encore fini d'explorer et qui concernent les relations entre les directions du siège, les relations entre le siège et les délégations régionales, la gestion des personnels, la gestion financière (notamment en CP) et enfin l'évaluation des actions.

*

* *

Arrivée au terme de ses travaux, la mission se permet encore une remarque et une proposition :

- La méthode d'inspection suivie dans le cas présent, avec une importante phase d'entretiens contradictoires à mi-parcours, n'est pas habituelle. Elle peut présenter des difficultés : elle écarte la mission d'inspection de l'image classique ("inspection de conformité") qui lui est en général conférée. Mais, en l'occurrence, il nous semble qu'elle fut efficace : elle ouvre des possibilités de dialogues inhabituelles ; elle permet de trier les questions et d'aller plus profond dans l'analyse des problèmes.
- L'inspection d'un établissement public de la taille de l'ADEME est une opération lourde (La liste des personnes que nous avons rencontrées en est un témoignage) qui ne saurait être exhaustive et qui ne peut pas être fréquemment conduite. Pour une prochaine inspection de l'ADEME, on pourrait envisager de la cantonner à deux ou trois domaines précis. On peut aussi suggérer que dans peu d'années, un questionnaire soit envoyé à l'ADEME sur les suites données aux recommandations du rapport et qu'un questionnaire soit en même temps envoyé aux services publics concernés sur les suites qu'ils ont données aux recommandations qui les concernaient.

2. Un outil correctement constitué

L'inspection périodique d'un établissement public doit notamment permettre de répondre à une question centrale : la création d'un tel établissement est-elle justifiée, ses textes constitutifs sont-ils à jour ? L'Inspection Générale des Finances dans son rapport de synthèse, daté de mars 2000, répond positivement. L'analyse faite par la mission de l'IGE la conduit à la même conclusion.

Nous avons pu acquérir la conviction qu'il convenait de répondre par la négative à trois questions qui nous ont été posées plus ou moins explicitement :

- Faut-il se passer de l'ADEME ?
- Faut-il réduire le champ de ses responsabilités ?
- Faut-il changer son statut ?

2.1 L'ADEME est utile

L'ADEME a été créée par fusion de trois établissements publics. Sans couler de source à priori, une synergie réelle est possible par le regroupement de domaines d'action proches et interpénétrés. Énergie, transport et pollution de l'air sont intimement liés. La création de l'ADEME semble bien avoir permis une telle synergie.

La création de l'ADEME a également facilité des redéploiements entre politiques : par exemple lorsque le gouvernement a décidé il y a quelques années de consacrer moins de moyens à la gestion rationnelle de l'énergie. Bien que l'on puisse maintenant regretter cette éclipse, l'établissement n'a pu que la constater mais a su en profiter pour accroître les moyens disponibles sur le secteur déchets à une période de montée en régime de cette politique.

2.2 Ses compétences juridiques

Les textes constitutifs définissent à l'ADEME un large champ de compétence. La mission considère que ce champ est adapté. L'établissement n'est certes pas présent sur la totalité de ce champ avec la même intensité ni avec les mêmes modes d'intervention. Cette situation est logique. Il est en effet nécessaire que les modes d'intervention soient adaptés à la nature des actions à mener.

Recommandation 1 (initiale) Le conseil d'administration de l'Agence doit débattre et préciser pour chaque mission de l'Agence ses modes d'intervention (ce qu'il a fait à quelques reprises) car c'est une condition de l'efficacité de l'Agence qui mérite des choix explicites.

Réponse ADEME

Jusqu'en 1998, les aides résultaient d'un triple processus des systèmes d'aide établis par décret des ministères de tutelle, des règles internes à l'ADEME, le plus souvent sans dispositif d'adoption clair, sans corpus écrit des décisions prises et sans modalités précises de mise en œuvre (peu transparent pour les bénéficiaires comme pour les tutelles)

la mise en place de règles particulières dans le cadre de contractualisations avec les régions. Mais celles-ci ne faisaient l'objet d'aucune élaboration collective au sein de l'Agence (également peu transparent pour les tutelles).

Ces deux derniers dispositifs concernaient la maîtrise de l'énergie dont le déclin régulier ne poussait pas, il est vrai, à une réflexion de fond sur ces modalités.

Ce processus a évolué avec la mise en place des taxes fiscales et parafiscales à partir de 1992. Celle-ci s'est accompagnée de la constitution par décret de comités de gestion regroupant les pouvoirs publics, les élus, les professionnels et les associations. Le fonctionnement de ces comités de gestion a été variable ; certains étaient décisionnels, d'autres pas. Dans quelques cas, comme celui concernant les déchets, ils débattaient des systèmes d'aide avant adoption définitive par le Conseil d'administration de l'Agence.

En 1998, ce mode de gestion était devenu largement dominant. Il couvrait les déchets ménagers, la surveillance de l'air, la réduction des émissions des sources fixes. Comme la gestion des sols pollués et de la filière huiles ont un fonctionnement spécifique, c'était l'essentiel des filières concernant l'environnement qui avait adopté ce mode de gestion.

De nombreuses raisons ont déclenché une refonte et une uniformisation complètes de l'ensemble le besoin d'articuler les attributions des aides avec les politiques publiques gérées par les ministères, la nécessité d'adapter les règles existantes à la mise en place de la TGAP, la reconstruction des aides dans le secteur de la maîtrise de l'énergie, et surtout la possibilité nouvelle d'harmoniser l'ensemble des aides, notamment pour ce qui concerne les aides aux études.

L'action de l'Agence doit s'inscrire dans une volonté permanente de transparence, d'accessibilité pour toutes les catégories de bénéficiaires potentiels. Cela ne peut être obtenu que par un effort permanent de simplification et de publicité.

Cette tâche a été conduite en 1999 autour des règles suivantes

Construire les aides à partir d'une élaboration au sein de l'Agence qui associe toutes les compétences : techniques, économiques et financières,

Prendre appui sur l'avancée qu'a représentée la constitution de comités de gestion réellement paritaires liés aux anciennes taxes,

Faire du CA le lieu de la coordination entre l'Agence et ses tutelles,

Coordonner les dispositifs nationaux et la nécessaire adaptation aux contextes régionaux qui découlent de spécificités géographiques ou de la motivation des acteurs.

Précisément, le processus est le suivant

Elaboration des dispositifs d'aides par les directions techniques (analyse des lacunes actuelles, taux d'aide, articulation avec des dispositifs extérieurs, conditionnalités, champ d'application, impacts attendus, processus de mise en œuvre...),

Débat avec les équipes régionales notamment dans le cadre des groupes permanents (déchets, EnR, Air, URE),

Débat en comité de direction,

Passage en Commission Nationale des Aides,

Décision par le Conseil d'administration,

Ensuite, suivi et évaluation des dispositifs d'aide pour les modifier en fonction des difficultés rencontrées.

Nous ne pouvons que regretter que l'IGE n'ait rencontré aucun des groupes permanents dans le cadre de sa mission, compte tenu de leur rôle stratégique.

Commentaire IGE

L'IGE remercie l'ADEME de l'historique des progrès intervenus et reconnaît bien volontiers l'effort réalisé depuis 1998 en termes de formalisation et de rationalisation des modalités d'intervention de l'ADEME. Cependant l'IGE continue à souhaiter que ce débat sur les modalités d'aides soit précédé par un point de la situation de mise en œuvre des politiques publiques (ou une analyse en termes d'état de l'environnement, pression sur l'environnement, réponse) puis d'orientations précises des directions de tutelles sur la place respective des services déconcentrés de l'Etat et de l'ADEME dans la mise en œuvre des politiques publiques auxquelles l'agence doit contribuer.

Proposition 1 : Sur la base d'une analyse de l'état de mise en œuvre des politiques publiques et d'orientations formelles de la contribution attendue de l'ADEME au côté des services déconcentrés, le conseil d'administration de l'Agence doit débattre et préciser, pour chaque mission de l'Agence, ses modes d'intervention.

Il est également légitime que l'État choisisse parmi ses établissements le plus adapté à une action donnée.

2.3 Son statut juridique

L'ADEME est un Établissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC). La structure de son financement actuel peut susciter un débat sur le caractère adapté de cette forme juridique. Face à un établissement ayant une histoire et un effectif important et donc ayant contracté de nombreux contrats de travail de droit privé avec ses agents, la mission considère comme totalement irréaliste l'idée de revenir sur ce choix de statut.

Réponse ADEME

La structure d'EPIC attribuée à l'ADEME constitue un des éléments fondamentaux de la capacité d'intervention de l'Agence. A cet égard, il apparaît indispensable que l'ADEME puisse davantage utiliser son statut d'EPIC, en particulier dans le domaine de la gestion du personnel qui pose d'importantes difficultés d'adaptation.

L'ADEME dispose de plusieurs compétences pour remplir ses missions : des compétences scientifiques et techniques pour faire émerger des solutions, une capacité d'expertise et de conseil pour aider les décideurs à faire les meilleurs choix et accompagner leurs projets, enfin un capital d'informations, de retour d'expériences de terrain qu'elle met largement à disposition, notamment grâce à des publications techniques. L'action de l'ADEME s'exerce alors notamment au travers d'une proximité des acteurs de terrain, collectivités locales, entreprises, professionnels, ...ce qui lui permet de jouer son rôle d'appui au montage de projets et de capitaliser les retours d'expériences.

Dans ce cadre, et suivant des modalités qui sont régulièrement discutées avec les tutelles et soumises au Conseil d'administration, l'ADEME accompagne financièrement, sous forme de subventions à certains types d'investissements, les demandes des acteurs socio-économiques. La banalisation des meilleures pratiques pousse cependant à optimiser l'usage de l'argent public et à solliciter beaucoup plus fortement qu'actuellement les mécanismes bancaires à la place de crédits budgétaires. Il convient donc de faciliter la conclusion de partenariats et la mobilisation de capacités bancaires de la part de l'Agence.

Compte tenu d'une productivité en croissance forte des crédits budgétaires, le facteur le plus limitant devient les ressources en personnel. Une gestion moderne de l'Agence devrait permettre à l'Agence de décider librement de la gestion du personnel en fonction de la charge de travail et de valoriser l'optimisation de l'utilisation de la ressource rare que constituent les crédits budgétaires d'intervention.

Commentaire IGE

L'ADEME étant un établissement public dont l'essentiel des ressources budgétaires est constitué de crédits de l'Etat, l'IGE considère que l'Etat est légitime à contrôler, voire à réguler entre autres les effectifs de l'établissement.

Proposition 2: La mission recommande de ne pas revenir sur le statut d'EPIC.

Au demeurant la structure d'EPIC est adaptée à un établissement chargé de mettre en œuvre des développements technologiques.

3. Un outil à bien situer : qui fait quoi ?

Si la mission propose de ne pas modifier les textes fondateurs de l'Agence, ses constatations mettent en revanche en évidence d'importantes possibilités de progrès.

3.1 Un partenaire des pouvoirs publics

3.1.1 Au plan national

L'Etat est légitime à créer un établissement public pour contribuer à la mise en œuvre d'une politique publique lorsque l'intervention de cet établissement sera plus efficace que l'intervention directe des services de l'Etat ou lorsque cette intervention complètera celle de l'État. Le ou les ministères assurant la tutelle de l'établissement doivent veiller à ce que ce point reste vérifié au fil du temps.

Cela suppose en premier lieu qu'au-delà des textes constitutifs qui doivent définir un champ d'intervention et des modalités de régulation (compétence du conseil, du président, du directeur général et du commissaire du gouvernement), les objectifs assignés à l'établissement, les modes d'interventions et les modalités d'évaluation de ses résultats soient clairement précisés et régulièrement actualisés.

Le contrat de plan Etat ADEME est un progrès important en termes de formalisation de l'action de l'établissement. Mais la mission a constaté que sa préparation n'a pas été précédée par une note de cadrage du commissaire du gouvernement et que le contrat de plan Etat ADEME est muet sur la synergie avec les services déconcentrés.

En l'absence des précisions nécessaires sur les rôles de chacun, on constate qu'en régions, les différents acteurs ne perçoivent pas clairement qui doit faire quoi (voir § 3.1.2 ci-après)

Les acteurs de chaque domaine d'intervention de l'ADEME sont spécifiques. C'est donc bien domaine par domaine et pas une fois pour toute que les rôles respectifs de l'agence, des collectivités, des intervenants industriels et des services de l'État doivent être explicités

Dans le vaste champ des politiques publiques concernées, préciser "qui fait quoi" ne peut pas relever du seul conseil d'administration de l'ADEME, qui n'est pas légitime par exemple pour expliciter les missions que l'État souhaite assurer en direct ou celles qu'il souhaite décentraliser ou déléguer au secteur privé. Les divers Conseils supérieurs (Comité national de l'Air, Conseil national du bruit, CSIC, Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, Comité d'orientation de la recherche etc.) devraient être consultés sur les grandes orientations du jeu d'acteurs (on aborde en particulier plus loin cette question dans le domaine de l'énergie).

Outre la légitimation de l'ADEME qui en résulterait, la stratégie de l'État y gagnerait en lisibilité. La nécessité d'un conseil supérieur en matière de déchets ménagers apparaît plus clairement dans ce cadre. La mission se félicite que sa création soit enfin décidée et engagée.

Enfin, et pour ce qui les concerne, les instances de direction de l'ADEME ne paraissent pas rechercher toutes les clarifications utiles. Ainsi la DAR (direction de l'action régionale, structure essentielle) n'a jusqu'à présent pas recherché à s'ouvrir sur les "têtes de réseau" des politiques concernées au sein de l'administration pour améliorer l'insertion de l'ADEME dans le tissu des activités de l'État en régions. De même les directions de l'échelon national de l'ADEME qui sont en charge des diverses politiques n'ont pas eu le souci de clarifier le "qui fait quoi".

recommandation (initiale) : Pour chaque domaine d'activité de l'ADEME le rôle respectif de l'établissement et des autres acteurs publics doit être défini précisément et connu de tous.

Réponse ADEME

Résultat d'un travail collectif approfondi, le contrat de plan Etat-ADEME a été approuvé par le Conseil d'administration le 12 mars 2001 et signé avec nos trois tutelles le 19 juin dernier. Il permet à l'ADEME d'inscrire son activité dans un engagement de résultats sur la période 2000-2006 compte tenu du contexte réglementaire européen et international et des moyens financiers attribués par l'Etat. Cette démarche répond à trois enjeux majeurs pour l'activité de l'ADEME

Un enjeu de lisibilité : élément d'action stratégique, le contrat de plan définit d'abord une règle du jeu, il s'agit de rendre visibles pour l'Etat les conséquences des interventions menées. Il ne s'agit pas là seulement de transparence. Rendre possible cette lisibilité a impliqué un gros effort d'analyse des effets de levier, de calcul des impacts et de clarification des partenariats. Cette lisibilité est bien évidemment indispensable pour permettre à nos tutelles de décider de changements ou de corrections d'orientations. Le processus d'élaboration du contrat de plan avec des allers et retours pendant un an et demi a permis de hiérarchiser les objectifs et de fixer les impacts attendus.

Un enjeu de mesure : compte tenu de l'objet de notre mission, l'environnement, et des attentes de la société sur ce thème, nous devons rendre plus clairement visible la mesure de l'impact de nos activités à travers un certain nombre d'indicateurs chiffrés, complétés par des enjeux d'ordre qualitatif portant notamment sur la R&D, l'organisation des structures territoriales et les réseaux d'acteurs.

Un enjeu d'amélioration de la performance : les objectifs fixés, des engagements quantitatifs précisés, il devient possible de juger de la performance globale de l'action et de rechercher à optimiser l'affectation des moyens. Ce contrat contient également des engagements relatifs à la gestion.

Le contrat de plan Etat-ADEME constitue, au total, un cadre dans lequel sont précisés

Des objectifs débattus, clairement décrits et autant que possible quantifiés.

Les règles globales d'élaboration et d'évolution des modes d'intervention.

Les conditions de reporting et d'évaluation.

Ce contrat a été rédigé comme un texte évolutif, qui ne prétend pas rigidifier les orientations comme les moyens budgétaires. Au contraire, l'idée est de constituer un cadre adaptatif à travers lequel les engagements de l'Agence peuvent être ajustés en fonction des décisions politiques et des processus d'apprentissage, les politiques environnementales connaissant des inflexions très importantes en peu d'années (exemple de la définition des déchets ultimes dans la politique déchets).

Nous insistons par ailleurs sur le fait que la méthode d'élaboration du CPEA utilisée constitue une avancée par rapport à la simple mise en place de contrats d'objectifs, sans hiérarchisation, sans quantification et donc sans engagement de résultats. Le cadrage de la mission et l'élaboration des engagements réciproques de l'Etat et de l'ADEME ont été effectués d'abord à travers la lettre de mission rédigée à la nomination du Président, puis à travers le Projet d'Entreprise de 1998 et enfin à travers cet important travail de proposition, de quantification des engagements et de rédaction qui a pris la forme de ce contrat de plan Etat-ADEME. Concrètement, cette dernière phase a impliqué des réunions régulières d'élaboration avec les ministères concernés sous 3 configurations

- générales, présidées par le commissaire du gouvernement, étendues au MINEFI et au MELT,
- thématiques avec les ministères concernés,
- et bilatérales pour préciser des options ou des éléments de rédaction.

| <i>Réunions générales</i> | <i>Principales réunions thématiques</i> |
|------------------------------------|---|
| 14.01.2000 : réunion de lancement | 23.02.2000 (déchets) |
| 25.04.2000 | 01.03.2000 (EnR/ URE) |
| 13.06.2000 | 02.03.2000 (Air) |
| 24.01.2001 : réunion de validation | 29.03.2000 (recherche) |

La méthode ainsi décrite s'est avérée très productive. Les premières réunions de restitution annuelle de la mise en œuvre du contrat de plan vis-à-vis des tutelles ont eu lieu en mai et en juin (déchets air, énergie). Elles ont permis d'accéder à un niveau de qualité dans l'analyse des politiques jamais atteint, notamment pour ce qui concerne des insuffisances d'émergence de projets structurants dans certains domaines ou au contraire des risques d'effet d'aubaine de systèmes d'aide attractifs pour des projets qui se feraient de toutes façons.

Il est dommage que la mission d'inspection n'ait pas davantage précisé quelle autre méthode d'élaboration du CPEA ou quel autre contenu de celui-ci eût été préférable selon elle.

La critique émise s'est ensuite traduite par une quasi-absence de prise en compte du CPEA dans les autres aspects abordés par la mission d'inspection, ce qui dévalue gravement la gestion de l'Agence. C'est à la lumière du résultat obtenu, de la dynamique enclenchée et du processus d'ajustement prévu que le contrat de plan Etat-ADEME doit être maintenant jugé.

L'Agence souscrit totalement aux remarques de l'IGE. Elle s'est d'ailleurs fortement engagée dans une gestion paritaire des aides mais cela ne saurait suffire.

Il est déterminant de formaliser davantage le rôle des Conseils supérieurs.

Le fonctionnement du Conseil National de l'Air apparaît satisfaisant.

La mise en place maintenant décidée du Conseil National des Déchets va permettre une élaboration de la politique des déchets pour l'après 2002 avec la collaboration de l'ensemble des acteurs pendant une période marquée par des échéances politiques majeures.

En ce qui concerne le champ de la maîtrise de l'énergie, l'IGE a fait justement le constat de l'absence d'une instance supérieure associant le MATE et le secrétariat d'Etat à l'industrie, ce qu'ont pointé les conditions difficiles d'élaboration du PNA2E.

L'établissement souscrit bien évidemment à cette remarque. Il est clair que, pour le grand public, les entreprises et même les collectivités locales, les rôles respectifs des administrations déconcentrées, des collectivités territoriales, des intercommunalités et des établissements publics sont fréquemment confondus. L'explicitation de ces rôles est à l'évidence une fonction régaliennne.

La mise en place des CPER a fait progresser l'action collective en faisant apparaître des synergies, en ajustant des interventions désormais conjointes (évitant notamment des surabondements financiers). La signature conjointe de l'accord-cadre du CPER concernant l'ADEME par le président du Conseil régional et le préfet de région aide à situer l'intervention de l'agence

Commentaire IGE

L'ADEME évoque, dans sa réponse, le rôle des Conseils Supérieurs. Il est certes important et l'IGE l'a elle-même souligné.

Les recommandations 4, 5, 6, 7, 8 & 9 de la mission se réfèrent à la même préoccupation : situer les actions de l'ADEME dans le concert des actions de l'ensemble des autres acteurs publics et parapublics.

Quelque lisible, mesurée et performante que cherche à être l'action de l'ADEME dans le cadre de ce contrat de plan, il y manquera nécessairement les éléments d'efficacité qui pourraient y être apportés par les synergies à rechercher entre cette action de l'Agence et celle des services publics. Comme on le notait dans le résumé introductif du rapport, l'ADEME est un acteur –mais pas le seul– pour les politiques en question, avec l'Etat et ses services et sous la tutelle de celui-ci.

Une procédure préférable aurait donc consisté, en concertation avec les autorités publiques concernées et le cas échéant les autres établissements publics impliqués, à commencer par faire un état des lieux, à pointer précisément les écarts constatés avec les objectifs recherchés, à hiérarchiser ces écarts en considération de facteurs à choisir dont notamment le coût de leur résorption et les délais nécessaires, puis à arrêter en totale concertation et sous l'autorité des autorités de tutelle, un programme d'action en y précisant clairement qui est chargé de faire quoi, et en liaison avec qui.

Proposition 3 : Pour chaque domaine d'action de l'ADEME le rôle respectif de l'établissement et des autres acteurs publics doit être précisément et préalablement défini par l'Etat et connu de tous.

3.1.2 Au plan régional

Dans la grande majorité des cas, les relations sont bonnes entre les délégations régionales et les services déconcentrés. En revanche, et pour les raisons que l'on vient d'explicitier, la synergie est loin d'être optimale. La mission a été frappée par le fait manifeste que la répartition des rôles pour la mise en œuvre des différentes politiques publiques entre les services déconcentrés et les délégations régionales de l'agence n'est pas claire pour les différents acteurs.

Les lacunes de définition du rôle de chacun par les autorités nationales pourraient être palliées par les autorités locales.

3.1.2.1 Le rôle des préfets de régions

La charte de la déconcentration désigne pour un certain nombre de politiques publiques (dont l'Environnement) la région comme le lieu de mise en cohérence et de coordination. Ce principe apparaît particulièrement adapté aux actions mises en œuvre par l'ADEME. La mission a constaté une implication très variable selon les régions des préfets eux-mêmes dans les politiques confiées à l'ADEME. Ce point n'est pas choquant en soi, mais devant l'hésitation des services de l'Etat sur la façon d'aborder des politiques fortes du gouvernement (énergie, déchets) il mérite d'être relevé. Les

hésitations des autorités préfectorales face aux établissements publics sont fréquentes et naturelles. Pourquoi des délégations régionales d'établissements publics à la place de services de l'Etat ? La question n'est pas triviale.

Certains préfets de régions, qui auraient pu utiliser le CRO (comité régional d'orientation prévu par les textes organisant l'agence et présidé par le préfet) pour définir cette répartition, n'en ont pas fait usage. La négociation du volet ADEME des contrats de plan Etat Régions n'a pas été non plus utilisée pour approfondir les relations avec les délégations régionales.

Enfin dans les cas de réunion de CRO dont nous avons eu connaissance, le constat fait par les services administratifs participants à la réunion n'était pas très positif. Formalisme et généralités remplaçaient les échanges constructifs qu'ils espéraient sur les relations entre l'ADEME et les services de l'Etat pour des actions concrètes à coordonner.

Les propositions ci-après permettraient aux préfets d'organiser de façon plus efficace la conjugaison de l'action des services et celle de l'ADEME.

NB : Les CRO pourraient être un lieu adapté à cet exercice, mais les préfets peuvent choisir d'autres modalités si elles leur semblent mieux adaptées.

Proposition 4 : Demander aux préfets d'explicitier la déclinaison régionale de la politique de l'État dans les secteurs d'intervention de l'ADEME.

Proposition 5 (initiale) Créer en région et pour chaque politique de l'ADEME la fonction d'animation de réseau des acteurs de l'Etat. Particulièrement d'actualité pour les points info énergie et déchets ménagers.

Réponse ADEME

La caractéristique de chaque politique de l'ADEME est d'être précisément transverse quel que soit le domaine d'action retenu.

Aussi, analysons les deux champs cités.

La délimitation exacte du champ est celle des déchets ménagers et assimilés. Cela renvoie à des producteurs de déchets multiples (ménages, entreprises de production, services, bâtiment, santé...). Pour couvrir l'ensemble de ces cibles, le travail de l'ADEME est multiforme ; il va de l'appui d'un service de l'Etat en charge d'une planification (ex. PREDI, schéma régional de l'élimination des déchets de soins) à la prise en charge de coordination de programme à la demande de l'Etat et en prolongement des exercices de planification (ex. PDDMA).

Point Info-énergie : mis en place avec le PNAEE, il s'adresse à des variétés de cibles diffuses et/ou plus ou moins organisées tel que le grand public, les très petites entreprises de production et de service, le monde scolaire. Le champ de l'énergie concerné est celui des cibles dans tous les usages et services énergétiques existants : habitat, déplacement, éclairage, force motrice, chauffage,... C'est pourquoi la collaboration se réalise avec des services de l'Etat multiples (DRIRE, DIREN, DRASS, DRE, DRAF), principalement ceux qui se trouvent présents à la CRA/CRO.

Pour répondre à cette variété de situations, les délégations de l'ADEME s'appuient principalement sur les SGAR qui présentent des structures légères de coordination, dotées très souvent d'un chargé de mission environnement. Il assure à ce titre, de fait, une fonction d'animation de réseau d'acteurs de l'Etat.

Aussi, dans certaines régions, en concertation avec le Préfet de région et le SGAR, nous avons ouvert les CRA aux secrétaires des plans départementaux des déchets ménagers, sachant que ces derniers sont issus, suivant les départements, des services environnement de la Préfecture de département, de la DDASS, de la DDAF.

Commentaire IGE

L'observation de l'IGE concernait essentiellement l'animation des services déconcentrés départementaux.

L'IGE note les commentaires de l'ADEME sur ses propositions en matière d'organisation de l'Etat déconcentré. Les contacts de l'IGE avec les SGAR au cours de cette inspection confirment que l'animation des services déconcentrés départementaux partenaires de l'ADEME présente des marges de progrès importantes et que ce n'est pas, ni le métier, ni la première préoccupation des SGAR. L'IGE confirme donc sa proposition en la précisant.

Proposition 5 : Créer en région et pour chaque politique de l'ADEME la fonction d'animation de réseau des acteurs de l'Etat en département. Particulièrement d'actualité pour les points info énergie et déchets ménagers.

Réponse ADEME

Les Commissions Régionales des Aides

Au regard du décret n°91-732 modifié (article 19), les CRA ont pour rôle d'examiner les projets de concours financiers de l'ADEME; ses avis sont émis à la majorité des membres présents et le compte rendu des délibérations est transmis au préfet de région. Les CRA, présidées par le délégué régional de l'ADEME, sont composées du secrétaire général aux affaires régionales, le trésorier-payeur général de région, le DRIRE, le DIREN, le DRAF, le DRE, le DRASS (ou leurs représentants) ainsi que six personnalités qualifiées nommées par le préfet de région, sur proposition du délégué régional. Participent également à ces CRA, avec voix consultative, le directeur régional de l'ANVAR et les directeurs des agences financières de bassin. Il est par ailleurs important de noter que le préfet de région peut demander l'inscription de tout projet de concours financier à l'ordre du jour de la CRA.

Le Comité Régional d'Orientation

Ainsi que le précise l'article 21 du décret n°91-732, le CRO, placé sous la présidence du préfet de région, examine l'articulation entre les actions régionales de l'Etat et celles de l'ADEME. A ce titre, il fait notamment le bilan des actions entreprises et émet des recommandations sur les axes prioritaires des actions futures de l'Agence dans la Région. Il est composé des préfets de départements, du délégué régional de l'ADEME et des autres membres de la CRA.

Il est par ailleurs important de rappeler que la préparation des contrats de plan Etat-Région a été effectuée en transparence avec les préfets et les SGAR. Si les moyens financiers apportés par l'agence ont été inscrits en dehors de l'enveloppe de l'Etat, cela s'est fait à la demande des préfets eux-mêmes. L'enveloppe assignée à chaque région lors du cadrage budgétaire initial était fortement contraignante, or, comme l'ADEME n'était pas présente lors des CPER précédents, les préfets ont ainsi la contribution de l'ADEME en dehors de celle de l'Etat pour accroître les moyens qu'ils pouvaient mobiliser au-delà du cadrage budgétaire initial imposé.

commentaire IGE

L'IGE prend note des commentaires apportés par l'ADEME sur cette proposition qui s'adresse aux ministères ayant des représentants à la CRA et au CRO.

Proposition 6 : Préciser dans chaque ministère, sous la coordination du Commissaire de gouvernement, le mandat des représentants de l'État en CRA et CRO.

Réponse ADEME

L'ADEME est tout à fait ouverte à cette suggestion. Cette pratique existe déjà dans un certain nombre de régions. La situation optimale que nous rencontrons est la participation aux conférences régionales convoquées sur le thème de l'environnement. Elles sont l'occasion d'échanges approfondis entre les acteurs de l'Etat au niveau régional sur les politiques relevant de ce domaine. La connaissance de l'agence des acteurs économiques s'avère souvent utile pour l'administration.

Commentaire IGE

L'IGE prend note de l'accord de l'ADEME sur cette proposition qui devrait se traduire par un courrier de la DPPR aux Préfets.

Proposition 7 : Suggérer aux préfets d'inviter les délégués régionaux à la conférence des chefs de services.

Commentaire de l'IGE postérieur à la phase contradictoire

Les préfets ont souvent regretté le manque de synergie entre la délégation régionale et les services déconcentrés de l'Etat. La distinction entre les deux commissions ne semble pas un succès. La mission, au terme de ses réflexions et au vu des réponses de l'ADEME, a constaté qu'une solution plus radicale au manque de synergie et aux propositions 4 à 7, méritait d'être avancée. L'idée de fusionner CRO et CRA et de les placer sous la présidence du préfet a donc séduit la mission au terme de la procédure contradictoire

Proposition complémentaire : Fusionner les Commissions Régionales des Aides et les Commissions Régionales d'Orientation et en confier la présidence aux préfets en leur recommandant de les présider en personne et de veiller à expliciter la déclinaison régionale de la politique de l'État dans les secteurs d'intervention de l'ADEME.

3.1.2.2 Le rôle des services déconcentrés

Notre examen dans trois régions nous a permis de situer le positionnement des grands services sur ces dossiers et de confirmer la pertinence des recommandations du point précédent sur le rôle des préfets.

3.1.2.2.1 DRIRE

Quoiqu'en voie d'amélioration, les relations entre délégation régionale de l'ADEME et DRIRE paraissent encore très variables d'une région à l'autre : bonnes, comme en Alsace ou en Auvergne, mauvaises comme en Pays de Loire (constat effectué lors d'une autre mission) ou en cours de recomposition comme en PACA. Compte tenu de l'importance du sujet, la mission a consulté les DRIRE métropolitaines en dehors des trois régions visitées. On peut relever, dans les nombreuses réponses reçues, des phrases telles que : "Nous avons découvert en Comité d'Orientation annuel des interventions de l'ADEME dont nous n'avons pas été tenus informés et dont la pertinence n'est pas évidente à nos yeux", "Les relations avec l'ADEME, même si elles sont fréquentes, sont ponctuelles : nous ne menons pas de politique commune, nous travaillons en commun sur des éléments de nos politiques" ou "La qualité des relations tient beaucoup à la personnalité du délégué". Dans ces situations très diverses, on retrouve des caractéristiques communes sous-jacentes. C'est notamment le cas pour ce qui concerne les déchets : l'ADEME s'intéresse surtout à la récupération et la valorisation des déchets ménagers, au détriment d'une part des déchets industriels, d'autre part des installations "traditionnelles" d'élimination suivies notamment par les DRIRE. C'est aussi le cas pour les Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air, vis-à-vis desquelles les délégations régionales paraissent généralement jouer un second rôle comparativement aux DRIRE. Et même quand il y a concertation entre délégation régionale et DRIRE, comme pour les CRA, on peut souvent regretter qu'elle ne soit pas élargie notamment aux autres services de l'Etat afin de leur permettre de jouer effectivement et pleinement leur rôle. Nous n'avons pas élucidé s'il s'agit d'une pratique commune existant de fait ou d'une doctrine centrale, mais même s'il ne s'agit que d'une pratique commune, elle est apparemment admise par le Siège.

3.1.2.2.2 DIREN

Mme Voynet a souhaité que les DIREN jouent un rôle de tête de réseau pour le service public de l'Environnement. Là encore la mission a constaté un investissement variable des DIREN. Celles-ci semblent bien au courant de l'action de l'ADEME, mais (sauf le DIREN en PACA) ne se sentent pas en charge de conseiller le préfet sur la façon d'optimiser la convergence des actions des services de l'Etat et de la délégation pour chaque politique. La mission propose que le DGAFAI et le DPPR leur donnent conjointement des instructions pour qu'ils assument cette responsabilité.

3.1.2.2.3 DRIRE ou DIREN ?

Ce rôle pivot pourrait également être confié aux DRIRE, mais la mission n'a constaté aucune velléité de leur part de suivre l'action de l'ADEME dans des champs qui débordent de leur domaine de compétence traditionnel.

Il est parfaitement envisageable que le choix soit différent selon le contexte spécifique de chaque région, mais il est important que cette désignation soit explicite.

Réponse ADEME

L'activité de l'Agence en région consiste en grande partie à assurer du financement dans le cadre d'un système d'aide décidé par le Conseil d'administration. Le suivi et la mise en œuvre de ces systèmes d'aide complexes ne peuvent être assurés par les préfets.

Les délégués régionaux entretiennent donc des rapports très réguliers avec les SGAR et leur chargé de mission environnement. Ces situations d'échanges et de travail sont encouragées par la DAR et permettent aux Préfets de région d'avoir une mission de conseil de proximité.

Commentaire IGE

Il importe que les aides financières de l'ADEME n'aillent pas à contresens de l'action locale des services. L'ADEME semble avoir mal compris cette recommandation qui, au surplus, n'est pas de son ressort. L'IGE a noté l'intérêt des relations établies entre les SGAR et les délégués régionaux. Elle maintient sa proposition qu'un service régional sous l'autorité du MATE assure une mission de conseil auprès du Préfet.

Proposition 8 : En tout état de cause, il convient que dans chaque région un service régional (DRIRE ou DIREN) se voit confier la mission de conseil du préfet sur la bonne synergie État-ADEME.

3.1.2.2.4 DDE et DRE

Le présent rapport n'a pas pour objet de dresser un tableau exhaustif des relations des délégations régionales de l'ADEME avec les directions régionales (DRE) ou départementales (DDE) de l'Équipement. Les services contactés à l'occasion des visites régionales ont permis toutefois de discerner quelques souhaits relatifs à la participation de ces services aux commissions régionales d'aides (CRA) de l'ADEME. C'est un échantillon qui n'est pas forcément généralisable.

Ces souhaits ont trait à l'envoi trop tardif des dossiers : le service régional de l'Équipement n'a matériellement pas le temps de demander l'avis du service départemental concerné, encore moins d'associer pour les affaires importantes ce service aux réunions.

Le souhait a été exprimé par le service régional pour que l'ordre du jour des réunions soit reclassé par domaines de ministère, pour ne pas faire perdre de temps aux participants sur des affaires qui ne les concernent pas. Cette suggestion serait recevable si la réunion de la CRA n'avait pour but que de recueillir l'avis des services, indépendamment les uns des autres. Mais dans la mesure où on estime que le CRA constitue un "conseil", voire un "jury", pour l'examen des points de l'ordre du jour, il est important que les différents services s'intéressent à la totalité de la réunion.

Certaines fiches nous ont paru succinctes, mais ce fait n'a pas été relevé par les services, qui ont sans doute d'autres sources d'information à leur disposition. Par contre, il nous a été clairement indiqué que compte tenu des montants parfois très élevés en jeu, il serait indispensable d'évaluer ce que sont devenues les réalisations aidées, par exemple trois ou quatre ans après l'octroi de l'aide financière.

La question de la non-participation financière de l'ADEME à certaines démarches diligentées par une DRE ou une DDE est évoquée ci-après (§ 3.2 "Un partenaire financier de l'État").

Enfin les politiques publiques portées par les services déconcentrés recoupent celles qui sont confiées à l'ADEME. Au premier rang de ces politiques figurent le programme d'amélioration de

l'efficacité énergétique et les plans d'élimination des déchets, auxquels s'intéresse l'Équipement en milieu urbanisé ; un projet de ligne électrique Haute Tension a été une cause de relation entre DDE/DRE/ et ADEME..

La concertation sur ces objectifs ne peut être que fructueuse

Un chantier de communication et d'information mériterait d'être développé par l'ADEME : sous formes de réunions conjointes par exemple, plus que par le simple envoi de brochures, au demeurant fort bien faites. Les administrations pourraient alors être porteuses de messages, jouer un rôle de relais auprès des réseaux que leurs actions les conduisent à connaître.

Réponse ADEME

Nous avons pris acte de critiques portant sur le fonctionnement des CRA dans certaines régions : envoi trop tardif des dossiers, fiches trop sommaires, insuffisances de suivi après mise en œuvre.

Cette recommandation est tout à fait légitime. Les délégués s'emploient à respecter ces principes de travail dans l'ensemble des régions. Ceci n'évite pas parfois quelques manques de respect à ces bonnes pratiques quand nos équipes sont soumises à une pression de travail importante. Il sera rappelé la nécessité de tendre vers une qualité de respect des délais.

L'ADEME a été en effet exposée ces dernières années à un accroissement considérable du nombre de ses interventions. Le renforcement des effectifs et une amélioration de la gestion de nos procédures internes devraient courant 2001 permettre de corriger ces dérives. Il est notamment prévu que notre système informatique de gestion permettra l'édition de fiches types à partir des données générales saisies, celles-ci étant complétées par des informations rédactionnelles propres au projet.

Commentaire IGE

La réponse de l'ADEME suggère que les "manques de respect aux bonnes pratiques" seraient marginaux. Les plaintes que nous avons entendues de la part des services de l'Etat donnent au contraire à penser qu'ils sont fréquents voir habituel dans certaines régions. L'IGE a noté avec satisfaction les engagements de l'ADEME en termes de délais, nous insistons donc (cf. propositions 40 et 41) sur la qualité du contenu des dossiers.

Proposition 9 : L'ADEME doit faciliter l'indispensable rôle des services de l'Etat en leur envoyant les fiches des CRA convenablement renseignées et suffisamment à l'avance

3.1.2.2.5 DDAF et DRAF

Les services que nous avons rencontrés soulignent la compétence technique des agents de l'ADEME et leur volonté de rendre service. Dans les régions visitées la coopération concernait les sujets suivants :

- L'établissement des plans départementaux d'élimination des ordures ménagères (Au niveau national les DDAF en assurent le secrétariat dans 80% des cas)
- La valorisation du bois (bois énergie, bois construction)
- Les économies d'énergie dans l'agriculture
- La valorisation des déchets agricoles (en particulier les plastiques agricoles)
- La valorisation des déchets en agriculture (en particulier les boues de station d'épuration)

Toutefois le lien ADEME- services déconcentrés de l'État n'est pas optimal (envoi tardif des dossiers, pas de dossiers pour les services instructeurs, fiches succinctes, absence de financement pour les études dont l'État est maître d'ouvrage....), À titre d'illustration l'on peut noter que la fonction d'animation régionale des services chargés d'élaborer les plans départementaux bois (souvent les DDAF) n'est pas assurée. De même le groupement des DDAF confirme que ces directions départementales (qui sont en charge d'assurer le secrétariat des plans départementaux d'élimination des ordures ménagères dans 80 % des départements) ressentent le besoin d'une animation régionale qui

leur fait défaut (voir annexe). Ce groupement pense que ce rôle serait sans doute mieux exercé par le DIREN que par les délégations (sans que ceci ne constitue une critique de l'appui technique que leur apporte l'ADEME dans la rédaction des plans).

3.1.2.3 Les collectivités locales

Le jeu d'acteur local laisse une place importante aux élus. Le MATE et le secrétariat d'État à l'Industrie doivent donc intégrer dans leur stratégie de mise en œuvre des politiques publiques confiées à l'ADEME une stratégie d'alliance avec les conseils généraux et régionaux (ce qui n'est pas leur culture).

Les alliances entre délégations régionales de l'ADEME et conseils généraux semblent efficaces, mais très peu normées par le siège. La mission considère que des directives sur ce point doivent être données aux délégués (cf. chapitre V).

Les réformes institutionnelles découlant des trois lois (Chevènement, Voynet, Zuccarelli), par exemple les communautés de communes et la possibilité de contrats de territoire entre elles et les conseils généraux, méritent d'être intégrées dans l'évolution stratégique de l'ADEME. L'intuition de certains délégués, insistant sur l'intérêt des contrats de territoire, mérite d'être creusée, mais elle ne porterait totalement ses fruits que si l'ADEME et les Agences de l'Eau font cause communes.

Il faut aussi considérer " l'effet de levier " opéré sur les décisions des collectivités locales. En effet, une partie substantielle des crédits d'intervention de l'ADEME (20 % environ) est aujourd'hui contractualisée avec les collectivités locales, départements et régions essentiellement. L'année 2000 constitue à cet égard une date particulière puisque des contrats ADEME-Région ont été annexés aux contrats de plan Etat Région.

3.1.2.4 Les réseaux de proximité

L'ADEME apporte dans certains cas son soutien à des actions sur le terrain qui nécessitent de toucher de façon personnalisée un grand nombre d'acteurs. Or contrairement à certains services de l'Etat, comme les DDAF ou les DDE, l'ADEME n'a pas de réseau de proximité habituel susceptible d'être mobilisé facilement (comme peut par exemple le faire l'ANAH pour ses actions de terrain dans les communes grâce au fait que ses correspondants locaux sont des chefs de services des DDE).

Cette différence mériterait d'être reconnue et prise en compte lorsque sont définies et menées des actions qui nécessitent des "réseaux".

Un exemple de cette non prise en compte: les points d'informations énergie que l'ADEME doit constituer dans le cadre de la politique de maîtrise de l'énergie (créer et gérer de tels points de contacts paraît difficile aux délégations régionales que la mission a rencontrées).

Proposition 10 : La mission considère que l'ADEME, dépourvue de réseaux de proximité, ne doit pas envisager d'action directe vers les populations et les maires, sauf à accéder à des réseaux de proximité existant déjà.

3.1.2.5 Relations avec les autres établissements publics

3.1.2.5.1 Les relations avec les Agences de l'Eau

Le large champ de compétence de l'ADEME recouvre partiellement le domaine des Agences de l'Eau, ou a des interfaces importantes avec lui. Ceci est normal (cf. cycle du carbone, de l'eau etc).

Actuellement, les textes ont prévu que les agences de l'eau participent avec voix consultative aux CRO et aux CRA. Ceci leur permet, en théorie et quand les CRO se réunissent, d'accéder aux fiches d'intervention et d'orientation présentées au niveau régional.

Par contre aucune relation n'est prévue au niveau national. De même, aucune liaison ne prévoit de flux d'information des Agences de l'Eau vers l'ADEME ou ses délégations régionales.

Des initiatives, prises en général entre techniciens de ces structures, permettent dans quelques cas une harmonisation des actions. Quelques contrats de recherche, dans le cadre des études inter-agences et plus particulièrement dans le domaine de l'axe 4 (rural) bénéficient d'un financement complémentaire, donc d'un suivi, de l'ADEME.

Or, deux dossiers méritent une attention particulière :

- Le devenir des boues de station d'épuration.
- Les déjections animales.

Sur le premier point, qui fait l'objet de vives controverses au niveau national, il est urgent que l'ADEME et les Agences de l'Eau se mettent d'accord sous l'égide et avec la bénédiction de leurs tutelles.

Enfin, le problème des déjections animales étant déjà traité dans le cadre du PMPOA auquel l'ADEME n'est pas partie prenante, il apparaît inutile, et même inopportun, que l'ADEME s'en occupe.

Réponse ADEME

La coordination des interventions entre les agences de l'eau et l'ADEME doit être améliorée dans les domaines suivants

Le devenir des boues de stations d'épuration,

Les déjections animales,

La maîtrise des flux.

Beaucoup de partenaires, notamment des collectivités locales, entendent améliorer leur gestion en associant dans une même démarche les économies d'énergie, les économies de matières premières et les économies d'eau. Une première approche conjointe a été engagée en Ile-de-France avec l'Agence de bassin Seine Normandie.

commentaire IGE

L'IGE prend note de l'accord de l'ADEME et de la première approche réalisée en Ile-de-France. Elle propose que les tutelles (DE et DPPR) organisent cette coordination en s'appuyant sur les démarches en cours.

| |
|---|
| <p>Proposition 11 : Il est encore nécessaire d'organiser la complémentarité entre les agences et l'ADEME et de réduire les double emplois.</p> |
|---|

3.1.2.5.2 Les relations avec l'ANAH et le CSTB

Compte tenu de la reprise des actions dans le domaine de l'énergie et tout particulièrement compte tenu du programme national d'amélioration de l'efficacité énergétique, l'ADEME sera davantage encore appelée à participer, conjointement avec l'ANAH, aux actions destinées à l'habitat (ce que traduit déjà clairement la circulaire ANAH du 12 janvier 2001, en ce qui concerne notamment les opérations programmées d'amélioration thermique des bâtiments, "les OPATB").

A ce jour, les opportunités d'actions conjointes sont limitées, mais bientôt, les articulations entre :

- les "points info énergie" auxquels l'ADEME doit participer ;
- les délégations départementales de l'ANAH et leurs permanences sur place pour les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, "les OPAH", ou pour les "OPATB", déjà citées ;

auxquelles il conviendra d'ajouter :

- les associations départementales d'information sur le logement, ADIL, présentes dans 62 départements ;
- le cas échéant les Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), présents dans 88 départements ;

nécessiteront une réflexion sur leurs organisations respectives.

L'objectif serait d'éviter, tant un manque de lisibilité pour le public, que des doublons dans les démarches. La pérennité de ces organismes étant par ailleurs essentielle pour qu'ils deviennent (ou demeurent) familiers à ce public. C'est déjà le processus enclenché pour les "points info énergie" pris en charge par certaines ADIL ou certains CAUE.

Le fait que les délégations de l'ANAH soient départementalisées et soient insérées au sein des directions départementales de l'Équipement présente trois avantages dont l'ADEME ne dispose pas à ce jour : d'une part une rapidité quasi immédiate de mise en place sur le terrain des nouvelles aides, d'autre part une cohérence avec les autres politiques publiques de l'habitat poursuivies par la DDE, enfin, en dernier lieu, une permanence de contact avec les élus, par l'intermédiaire toujours de la DDE. Alors que l'ADEME est conduite dans l'exercice de ses responsabilités à agir plutôt au coup par coup, sans accès avec des responsables et acteurs de terrain.

Les relations avec le Centre scientifique et technique du bâtiment, "le CSTB", se développent selon deux modes. D'une part, la participation aux instances de l'ADEME du président du CSTB, d'autre part, les relations de travail entre l'ADEME et le CSTB : l'ADEME confiant des contrats de recherches au CSTB. Les relations sont alors de maître d'ouvrage à maître d'œuvre.

Faut-il formaliser de manière plus effective les relations entre ces trois organismes (ADEME/ANAH/CSTB), par exemple par la création d'une structure de concertation permanente ? La position de client du CSTB lui permettrait-elle alors de s'exprimer avec une totale liberté ? En toute hypothèse, une telle structure serait à associer à la concertation indispensable des directions d'administration centrale des différents ministères en charge du suivi de ces organismes.

Réponse ADEME

Pour 2001, l'ANAH dispose d'un budget de 3 milliards de francs devant induire plus de 15 milliards de francs de travaux dans le secteur de l'habitat privé. Cette nouvelle orientation de l'ANAH devrait permettre une meilleure prise en compte des problèmes énergétiques dans ce domaine. C'est une des raisons pour laquelle un accord-cadre sera signé entre l'ADEME et l'ANAH en septembre prochain. Il permettra d'accentuer notre partenariat notamment dans le cadre d'opérations groupées (OPATB et OPAH avec volet énergie) et également en direction des populations défavorisées.

Concernant le CSTB, Un accord ADEME / CSTB a été signé par les Présidents des 2 organismes le 23 juin 2000. Cet accord de collaboration constitue la 3^{ème} génération d'accords entre l'ADEME et le CSTB. Ce nouvel accord constitue le cadre d'engagements d'actions conjointes d'élaboration et de diffusion de solutions performantes pour des bâtiments sobres et propres, ainsi que d'interventions pour l'information, la communication et la formation des acteurs professionnels dans le secteur du bâtiment. Les thèmes de l'énergie, de l'environnement et de la santé constituent les axes structurants de cette collaboration.

Cet accord a pu prendre appui sur une évaluation technique des actions engagées en commun entre l'ADEME et le CSTB sur la période 1982 – 1992. L'objectif était de déterminer les valorisations obtenues sur les études co-financées. Le rapport de cette étude a été publié dans les cahiers du CSTB. Il faut noter à ce titre que les études cofinancées par les deux organismes et destinées à "publication" font l'objet d'accords de publication sous double contrôle et double timbre formalisés par des contrats ad hoc.

Enfin, il faut rappeler l'étroite coordination du CSTB et de l'ADEME en ce qui concerne l'Observatoire sur la qualité de l'air intérieur. Le CSTB est l'opérateur désigné pour la mise en place de cet observatoire décidé lors du Conseil des Ministres du 8/09/99 ; des financements importants étant apportés par l'ADEME (3 MF sur la phase préparatoire de réalisation et 6 MF sur la phase opérationnelle).

Au vu des coopérations déjà en cours, nous sommes tout à fait d'accord sur l'idée générale d'étendre la pratique des conseillers siégeant à la fois au conseil d'administration de l'ADEME et dans l'un ou l'autre des conseils d'administration de l'ANAH et du CSTB. Actuellement n'existent que des participations officielles à des instances spécifiques : CSTB à la CNA URE et au conseil scientifique de l'ADEME, ADEME au comité consultatif du CSTB par exemple.

Commentaire IGE

L'IGE note l'accord de l'ADEME.

Proposition 12 : Etendre la pratique des conseillers siégeant à la fois au Conseil d'Administration de l'ADEME et dans l'un et/ou l'autre des Conseils d'Administration de l'ANAH et du CSTB, afin de favoriser ainsi la cohérence entre ces trois organismes.

3.2 Un partenaire financier de l'Etat

L'absence d'intervention financière de l'ADEME sur les opérations à maîtrise d'ouvrage Etat nuit à l'avancement de certains dossiers. Citons les économies d'énergie dans les bâtiments publics où l'absence d'aide à la formation des gestionnaires ou au diagnostic retarde des évolutions indispensables.

Pour les études dont l'Etat est maître d'ouvrage le défaut d'aides de l'ADEME est un handicap qui a conduit à rechercher des montages alambiqués pour susciter une maîtrise d'ouvrage assez artificielle par une collectivité (ce qui entraîne une perte de lisibilité et de crédibilité pour l'Etat). Il en est ainsi pour les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers ou assimilés et le volet relatif aux déchets du bâtiment et des travaux publics.

L'ADEME est le bras armé de l'Etat notamment au travers de ses aides financières aux maîtres d'ouvrages. Sous l'emprise des taxes, l'établissement avait théorisé le fait qu'il ne devrait pas accorder d'aides financières aux services de l'Etat et aux préfets. Ce principe apparaissait contestable car plus largement fondé sur le principe du juste retour des taxes acquittées par les redevables que sur le principe de maximisation de l'intérêt général.

Depuis l'instauration de la TGAP et le financement budgétaire de l'ADEME cette prévention à financer des opérations sous maîtrise d'ouvrage Etat ne se justifie plus. Dans certaines situations ponctuelles cette aide serait utile, ce point doit faire l'objet de contrôle pour ne pas conduire à des dérives mais rien ne justifie une exclusion à priori.

Réponse ADEME

Ce critère relève d'une tradition établie de longue date, l'Etat se devant d'être exemplaire lui-même. Toutefois, si telle était la demande des tutelles de l'Agence, nous serions d'accord pour examiner un changement de doctrine sur ce point, dans le cadre de programmes bien identifiés et donc validés par notre Conseil d'administration. Plus généralement, le principe d'un intéressement des ministères à la réalisation d'économies de fonctionnement reste à la fois la voie la plus saine pour progresser et celle qui minimise le coût pour le contribuable.

Commentaire IGE

L'IGE note l'accord de l'ADEME.

Proposition 13 : L'Etat ne doit pas être exclu de la liste des maîtres d'ouvrages pouvant bénéficier des aides de l'ADEME.

Cette extension doit rester encadrée soit par la définition de programme (comme les bâtiments publics) soit par une dérogation restant au siège.

3.3 Un établissement public sous tutelle

Le Conseil d'Etat souligne l'importance de l'autonomie des établissements publics. Le pilotage d'un organisme de la nature de l'ADEME exige de respecter des formes particulières. Il est par exemple exclu, en l'absence (et c'est le cas) de stipulation expresse dans le décret de création, de donner des instructions détaillées à un établissement sur l'usage des fonds qu'ils gère même s'il s'agit

d'un établissement subventionné. Ce sont les organes délibérant de l'établissement ou la direction par délégation, qui doivent prendre de telles décisions.

La tutelle doit donc définir des orientations claires, participer activement aux organes délibérants et utiliser les moyens que lui donnent les textes constitutifs : modulation des subventions, nomination au conseil, veto sur une délibération.

3.3.1 Des exemples d'autres modes de tutelle

Il est apparu intéressant d'inclure dans les réflexions sur l'établissement public à caractère industriel et commercial ADEME, une comparaison avec des établissements publics déjà évoqués :

- Les Agences de l'Eau, établissements publics à caractère administratif.
- l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), établissement public à caractère administratif,
- le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), établissement public à caractère industriel et commercial.

3.3.1.1 les Agences de l'eau

Établissements publics à caractère administratif, dont les relations avec l'ADEME ont été esquissées au §3.1.1.2.5, les agences de l'eau sont soumises à une double tutelle :

Celle du ministère des finances.

Celle du MATE

En ce qui concerne le MATE, la tutelle est exercée par la DE. Elle nomme dans chaque agence un commissaire du gouvernement.

Au sein de la DE existe un bureau des agences de l'eau, faisant partie de la sous-direction de la programmation et des agences de l'eau. Il élabore en particulier les textes réglementaires concernant l'activité des agences de l'eau.

La DE exerce sa tutelle

- Par la mise en place de contrats d'objectif fixant d'une part les moyens alloués (en particulier les créations d'emplois autorisées) et d'autre part les objectifs à atteindre.
- Par des instructions écrites (cadrage des programmes d'intervention, fixation d'objectifs particuliers, comme le soutien à la politique NSEJ du gouvernement.....)
- Par la tenue mensuelle d'une réunion avec les directeurs des agences de l'eau, aboutissant à un relevé de décisions.
- Par le suivi de tableaux de bord (indicateurs physiques et financiers de suivi des programmes) dont elle a établi les modèles et qui sont renseignés par les agences à des fréquences variables suivant l'indicateur, par exemple mensuelle pour la valeur du fond de roulement.

Cette façon de procéder a fait ses preuves dans la durée. Il est proposé qu'elle soit étendue à l'ADEME pour toutes ses activités.

Réponse ADEME

La profonde réforme de gestion engagée par l'ADEME contient 3 volets principaux

La mise en place d'un suivi de la vie des projets et de leurs impacts (outils "portefeuille", "gestion externe" et "LISA"); ceux-ci ont été mis en place courant 2000. La présentation des résultats de l'activité 2000 a déjà pu bénéficier de ces outils.

La signature avec l'Etat du contrat de plan le 19 juin 2001 (après approbation par le Conseil d'administration le 12 mars 2001) prévoyant non seulement une fixation d'objectifs généraux mais également des engagements quantitatifs et des modalités de suivi. Les réunions de suivi du contrat de plan pour la 1^{ère} année (2000) tenues en mai et en juin de cette année ont permis de définir les éléments d'un reporting portant à la fois sur les éléments budgétaires, mais aussi sur des indicateurs de moyens et de résultats. Le rapport annuel d'activité 2000 reprend explicitement la plus grande partie de ces indicateurs.

La refonte du logiciel de gestion. C'est la seule réforme non aboutie à ce jour ; la nouvelle version de ce logiciel (LEA) sera opérationnelle au^e1 janvier 2003.

Par ailleurs, l'ADEME adresse à ses tutelles des tableaux de bord mensuels concernant le niveau des affectations, des engagements et des mandatements. Enfin, des réunions de cadrage et de débat ont lieu mensuellement entre le Commissaire du gouvernement, le Président et le Directeur Général de l'ADEME.

Commentaire IGE

L'IGE prend acte des améliorations déjà apportées ou en cours. Elle estime toutefois que les tableaux de bord mensuels fournis aux tutelles doivent être complétés par des indicateurs physiques. Les indicateurs d'exécution du contrat de plan sont intéressants, mais leur nombre très important et leur périodicité d'acquisition ne permettent qu'un reporting annuel.

Proposition 14 : L'ADEME doit renseigner régulièrement, suivant un canevas défini par elle et approuvé par ses directions de tutelle, un tableau de bord physique permettant à celles-ci de suivre son activité. Ce document a vocation à être publié.

3.3.1.2 L'ANAH

L'ANAH est conjointement placée sous la tutelle du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (secrétariat d'État au budget) et sous celle du ministre de l'équipement (secrétariat d'État au logement - direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction). Cette tutelle s'exerce par exemple par le renouvellement du décret constitutif de l'ANAH et par une lettre ministérielle qui viendra compléter ce décret et précisera la politique générale du gouvernement.

La démarche actuelle traduit un renforcement de la tutelle, dû aux nouvelles responsabilités de l'ANAH dans le domaine de l'aide aux propriétaires occupants (ex " primes à l'amélioration de l'habitat - PAH ", délivrées jusqu'à présent par l'Etat en DDE). De plus, outre le suivi de la circulaire de programmation de l'ANAH en décembre de l'année n-1, l'Etat sera susceptible d'établir avec l'ANAH une convention, au besoin pluriannuelle, définissant les objectifs et les moyens nécessaires.

3.3.1.3 Le CSTB

Le CSTB quant à lui est placé sous la tutelle du ministère de l'équipement, des transports et du logement (direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques - DRAST). Le CSTB est " un centre de recherche, de consultance, d'évaluation et de diffusion du savoir " et répartit ses activités en sept domaines, intéressant, pour le bruit et l'énergie dans le bâtiment notamment, les propres domaines d'intervention de l'ADEME. Il poursuit des actions internationales.

Le centre est doté d'un président, d'un directeur, d'un directeur de recherche et développement, d'un directeur technique. Il réunit 600 collaborateurs, dont 300 ingénieurs et chercheurs répartis sur cinq établissements (Paris, Marne La Vallée, Grenoble, Nantes, Sophia-Antipolis). Comme pour les activités respectives des différentes implantations de l'ADEME, les questions traitées sur ces sites sont autonomes. Le budget annuel est de plus de 340 MF (52 M d'Euros), composé pour 1/3 de subventions de l'Etat et pour 2/3 de ressources propres.

Le CSTB pratique l'évaluation de ses travaux par des comités restreints ad hoc (issus du comité consultatif de 50 membres), auxquels s'adjoignent des spécialistes. Une évaluation par unité est pratiquée (trois sont déjà effectuées), c'est un moment fort de réflexion pour les responsables d'unités.

Proposition 2 A l'exemple du CSTB, l'ADEME doit faire évaluer ses travaux par des comités ad-hoc et le cas échéant, faire procéder à l'évaluation de chacune de ses unités.

Réponse ADEME

L'ADEME ne compte pas d'équipes assurant des travaux de recherche. La pratique du monde de la recherche de faire évaluer les équipes et leurs travaux n'est pas transposable telle quelle.

En revanche, l'agence construit ses programmes de R&D avec une validation externe de ses orientations dans le cadre de programmes nationaux (Prédit, Agrice, Primequal,...) ou par des exercices spécifiques qui font l'objet de concertation lors de leur élaboration (prospective R&D déchets) puis d'évaluations régulières (R&D déchets, R&D énergie).

L'évaluation des programmes est une préoccupation permanente de l'ADEME, qui a renforcé le service en charge et s'est dotée d'un outil informatique dédié (LISA). A ce titre, le service évaluation a également été désigné comme responsable du suivi général du portefeuille de projets et de son exploitation. Il est clair que les programmes d'évaluation s'intéressent naturellement aux performances des équipements aidés par l'Agence, et suivent des modalités adaptées à chaque type de programme, et notamment sur la base d'enquêtes. Le renforcement de l'évaluation est un des objectifs proposés dans le cadre du contrat de plan Etat-ADEME.

Par ailleurs, toutes les structures, économiques ou non, qu'elles soient publiques ou privées, ont éprouvé la nécessité d'assurer un regard critique sur leur fonctionnement. C'est en vertu de ce principe qu'un audit interne a été créé au sein de l'ADEME en 1992.

Depuis 1999, l'ADEME a également connu de profondes évolutions dont les conséquences ont notamment été la modification des sources de financement (substitution des taxes fiscales affectées et parafiscales par des dotations budgétaires), un accroissement important du budget d'intervention ainsi qu'un renforcement des effets budgétaires autorisés. Face à ces évolutions, l'ADEME s'est mobilisée par le biais d'un projet d'entreprise ainsi que l'élaboration d'un contrat de plan Etat-ADEME. Parallèlement, des réflexions ont été menées afin de déterminer les conditions optimales d'intervention de l'Agence.

L'ensemble de ces éléments a renforcé la légitimité de la création d'une structure interne analysant et contrôlant les conditions de fonctionnement de l'ADEME, afin d'en faire rapport à ses dirigeants. C'est pourquoi, un service de l'inspection générale de l'ADEME a été créé en 2001, après approbation par le Conseil d'administration. Cette création constitue également, l'application d'une recommandation exprimée par l'IGF, lors de l'audit de l'Agence réalisé début 2000. L'inspection agit selon des principes d'indépendance et de transparence et détient désormais une mission permanente d'analyse, de conseil et de contrôle concernant la gestion et les conditions de mise en œuvre des politiques conduites par les différentes entités de l'Agence. Ce service rend compte par le biais de rapports écrits au Président ou au Directeur Général. Il dispose, pour l'exercice de ses missions, de pouvoirs d'investigation sur place et sur pièces.

commentaire IGE

L'IGE, au vu des arguments de l'ADEME, retire sa proposition et lui donne acte de la création d'une structure d'audit interne.

| |
|--|
| <p>Proposition 15 : retirée</p> |
|--|

3.3.2 Fonctionnement de la tutelle de l'ADEME

La triple tutelle de l'ADEME semble bien mieux fonctionner depuis qu'un commissaire du gouvernement a été institué. La mission n'a pas constaté de conflit significatif entre les tutelles nuisant au fonctionnement de l'agence, mais celle-ci est-elle triplement pilotée ? La mission a noté avec intérêt l'organisation de réunions régulières des tutelles avant les conseils d'administrations. Cette bonne pratique mérite d'être complétée par des réunions régulières déconnectées des ordres du jours des conseils d'administration et ciblées sur la mise en œuvre des politiques publiques.

La tutelle par Ph. Vesseron, commissaire du gouvernement (DPPR), semble bien exercée (notamment grâce aux pré-CA des administrateurs État).

En revanche la DPPR n'est pas structurée à la hauteur de l'importance de l'ADEME pour le ministère. La TGAP renforce la nécessité d'un pilotage précis de l'ADEME.

Commentaire IGE

L'IGE note avec intérêt le renforcement par un cadre A du chargé de mission "établissements publics" de la DPPR à compter de septembre 2001.

Les pratiques de la DPPR sont très variables en termes de pilotage. Cela va de la "quasi gestion directe" sur les réseaux Air (avec un croisement de subventions) et sur les déchets industriels, au large laisser faire dans d'autres domaines. Ce sont les structures les plus modestes au sein de la DPPR qui portent les plus grands enjeux.

Réponse ADEME

De telles réunions se tiennent régulièrement depuis début 1998 sous la présidence du Commissaire du gouvernement. Elles complètent les réunions de préparation des conseils d'administration (en moyenne 5 à 6 par an) et les réunions concernant le suivi du contrat de plan (pour les résultats de l'année 2000, celles-ci se sont tenues dernièrement en mai et juin).

Commentaire IGE

Après vérification auprès de la DPPR, l'IGE confirme que jusqu'à présent les réunions organisées par le commissaire du gouvernement ne sont pas systématiquement formalisées par un ordre du jour et un compte rendu. L'IGE note avec intérêt les directives données par le commissaire du gouvernement pour une formalisation de ces réunions. L'IGE confirme qu'il considère que le cadrage stratégique du mandat donné par l'Etat à l'ADEME doit être abordé systématiquement dans une telle enceinte.

Proposition 16 : Les trois directeurs (DPPR, DGEMP, DT) en charge de la tutelle de l'ADEME doivent veiller à organiser des réunions d'état-major régulières entre eux-mêmes et le président et - ou le directeur général de l'ADEME. Ces réunions faisant l'objet d'ordres du jour préalables et de comptes-rendus écrits.

Par ailleurs, d'autres ministères comme celui de l'Equipement, des transports et du logement ont en responsabilité des domaines d'exercice communs avec l'ADEME. Il en est ainsi, par exemple, dans le domaine des économie d'énergie dans le bâtiment pour le MELT. Les relations passées entre le MELT et l'ADEME ont été conflictuelles, sans doute par manque d'écoute et de coopération entre les différents ministères sur leurs difficultés respectives.

Réponse ADEME

Cette association du MELT a été régulière, notamment dans le contexte de préparation du PNA2E et du contrat de plan. De plus, le MELT participe également de façon étroite au suivi du contrat de plan Etat-ADEME, qui réunit l'ensemble des ministères concernés par les différentes questions soulevées. L'ADEME est donc tout à fait favorable aux propositions des tutelles pour étendre la participation du MELT à d'autres réunions " d'état-major " compte tenu du poids croissant pris par les transports dans la consommation d'énergie, la pollution urbaine et l'émission de gaz à effet de serre.

Commentaire IGE

L'IGE prend note de l'accord de l'ADEME

Proposition 17 : Associer de façon souple le MELT aux réunions d'état-major des tutelles, notamment au moment où l'ADEME affiche les transports comme une de ses priorités.

Enfin la mission a examiné le contrat de plan ÉTAT ADEME. Ce contrat précise de manière détaillée les impacts attendus sur la période 2000/2006 des programmes d'action de l'ADEME élaborés en concertation avec ses tutelles. Toutefois l'État, à la demande du Ministère du Budget, n'ayant pris aucun engagement sur les moyens alloués à l'ADEME au cours de cette période, cet exercice pourtant essentiel à la pratique d'une tutelle efficace a été en partie vidé de son sens.

4. Des domaines d'activités sensibles

4.1 Le secteur des déchets ménagers et le rendez-vous de 2002

Les déchets municipaux constituent aujourd'hui le principal problème en matière de valorisation et d'élimination des déchets, bien plus que les DIB et les DIS. Il reste à résorber quelque 6 000 décharges sauvages (coût : 1 à 2 MF chacune, selon ANTEA). Une trentaine d'UIOM nouvelles seraient nécessaires afin de compenser ces fermetures et les sites en fin de vie (décharges presque comblés, incinérateurs vétustes). Il faut enfin assurer et maintenir la conformité aux exigences réglementaires des CET, UIOM, centres de tri et centres de compostage existants. Dans ce contexte, il est illusoire d'imaginer que les objectifs fixés par la loi de 92 soient tous atteints au 1er juillet 2002 et que les dépenses pourraient ensuite baisser. Par contre il paraît impératif que, à cette date, des programmes d'action aient été définis et engagés, et ceci partout et dans tous les domaines.

4.1.1 Orientations proposées par l'ADEME :

Or, en consultant les documents publiés par l'ADEME, on peut lire, dans "Circulaire du 28/4/98 - analyse et conséquences" (juin 98) : "Les plans actuels accordent une part excessive à l'incinération" et "les investissements lourds comme les installations d'incinération ne doivent pas être surdimensionnés". "Techniques de gestion des déchets ménagers" (avril 2000) rappelle "la hiérarchie prévention / recyclage / valorisation énergétique / élimination" ; dans un document de plus de 110 pages, 4 seulement sont consacrées aux "installations de stockage de déchets ménagers et assimilés". "Plans départementaux - Méthode de révision" (avril 2000), loin de mentionner la nécessité de disposer d'un capital suffisant d'UIOM et de CET, précise que "la capacité des équipements existants ou à créer (incinération, décharge) en aval des filières de recyclage (...) ne doit en aucun cas influencer sur les objectifs de recyclage à préconiser pour l'amont". Selon le rapport d'activité 1999, document de large diffusion, "le rythme actuel devrait permettre d'atteindre, en 2002, la généralisation quasi totale des collectes sélectives de matériaux secs et l'absence effective de mise en décharge des déchets bruts, la généralisation des déchetteries et la qualité des émissions des incinérateurs" et "la plupart des plans de la première génération préconisaient un recours trop important à l'incinération, au détriment des objectifs de recyclage en amont, ce qui pouvait conduire à une augmentation des coûts de gestion."

Ces documents paraissent avoir amplifié et radicalisé l'évolution des orientations définies par le MATE. Ils comportent généralement trop peu d'information sur le thème du coût (réel, apparent, résiduel - taille critique - effet d'échelle) de l'élimination, laissant ainsi imaginer que la collecte sélective, la "valorisation", conduisent à une économie. Ils ont inutilement encouragé une opinion locale déjà peu encline à accueillir CET ou UIOM. Ils n'ont pas contribué à prévenir la menace d'une pénurie de sites d'élimination, déjà manifeste ou imminente dans un nombre croissant de départements, ni à évaluer la capacité de traitement dans les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers.

Dans une telle situation, nous avons été surpris de lire, dans une note de l'ADEME du 30 mars 2001, son intention "d'élaborer des propositions à destination du législateur pour une éventuelle actualisation des objectifs de la loi ou des moyens mis en œuvre", alors que, en annexe à la même note, l'ADEME écrivait "nous ne disposons pas de données précises sur la capacité d'incinération d'ordures ménagères installée en France" et, à propos des CET : "nous ne connaissons ni la capacité globale, ni la capacité résiduelle de ce parc".

En conclusion, la mission constate que l'ADEME ne dispose pas pour chaque département d'un tableau de bord de la filière ordures ménagères indiquant par exemple la durée de vie restante des décharges, le taux de conformité des incinérateurs,....

La mission considère que ce tableau de bord physique est indispensable. Il confirmerait que certains départements seront en situation de pénurie de capacité d'ici peu.

4.1.2 Aides financières de l'ADEME :

En cohérence avec les orientations retenues par l'ADEME, la majorité de ces procédures d'aide concernent recyclage et valorisation des déchets municipaux. Nous avons été surpris par l'importance de la différence de taux d'aide entre public et privé (exemples : Déchetteries : référence 20 %, plafond 30 %, 15 % maximum si secteur concurrentiel, Plates-formes de maturation des mâchefers et tri des métaux en UIOM : référence 20 %, plafond 30 %, 15 % maximum si secteur concurrentiel, etc...).

Incinérateurs sans valorisation et décharges brutes ne sont pas aidés. Cette exclusion peut se justifier par la possibilité, pour les exploitants de ces installations, de se rembourser sur les prix, dont la hausse, à son tour, incite à la réduction du flux de déchets et rend plus concurrentielles les solutions alternatives. C'est toutefois à notre sens une erreur de pousser ce principe à l'extrême là où il y a menace de pénurie en termes de capacité de traitement.

En dehors de ces domaines, comme la Direction des Déchets Municipaux nous l'a elle-même indiqué, "la proportion de projets auxquels l'aide est refusée est faible". On peut donc bien craindre que certaines décisions manquent gravement de sélectivité. Nous n'avons eu connaissance :

- ni d'une étude de l'ADEME sur l'impact réel de ces aides sur les projets notamment des collectivités locales, étude nécessaire pour situer objectivement les curseurs,
- ni d'une réflexion sur le passé qui aille au-delà d'un simple bilan quantitatif.

La DDM ne paraît pas disposer d'une vision prospective sur le montant global des investissements à réaliser, ni d'une approche prévisionnelle en matière de crédits de paiement nécessaire.

4.1.3 La Direction des Déchets Municipaux à l'ADEME :

Ciblée sur les problèmes des collectivités locales, la DDM a trois missions : R et D, assistance technique et réglementaire à l'Etat et à l'Europe et animation (nb : pas direction) de la mise en œuvre locale de la politique des déchets. Lors de nos rencontres, elle a, dans l'ensemble, repris les éléments de doctrine présentés ci-avant et fait part d'une coopération fréquente, au sein de l'ADEME, avec les directions chargées de l'agriculture, de l'industrie et de la prospective.

Vis-à-vis des Délégations régionales, la DDM se veut d'une part lieu d'élaboration et de coordination des politiques, d'autre part centre de ressources diffusant les outils techniques et mettant à disposition son expertise. Elle ne se considère pas chargée de piloter les délégations régionales. La concertation générale est organisée dans le cadre de réunions diverses (réunion générale de deux jours chaque année sur des sujets d'actualité, groupe permanent "déchets", groupes de travail "à thèmes", préparation des directives européennes).

4.1.4 Dans les régions :

Comme on pouvait le prévoir en examinant la doctrine de l'ADEME et les modalités d'aide financière, l'orientation générale des délégations régionales a été de s'intéresser prioritairement à la valorisation et au recyclage, et, de façon générale, aux projets des collectivités. Leur intervention, d'ailleurs variable en matière de Plans départementaux, n'a donc généralement pas tendu à un

rééquilibrage entre les différents types de besoins locaux ni entre les différentes facettes de la politique publique. La segmentation trop fréquente des champs d'intervention n'a pas non plus favorisé la concertation entre délégations régionales de l'ADEME et services de l'Etat (notamment DRIRE et DDAFF), concertation qui seule aurait permis une action locale large et cohérente en matière de déchets municipaux. Ni les CRO (quand elles se réunissent), ni les CRA ne paraissent jouer pleinement leur rôle. L'IGE a été conduit à constater, dans cette mission et lors d'autres relatives aux déchets, que les délégations régionales et les services déconcentrés ne mènent pas de politique commune même lorsqu'ils se concertent sur certains points de leurs actions qu'ils ne restituent pas dans un cadre global.

4.1.5 Commentaires et conclusion :

Le nécessaire développement du recyclage et de la valorisation ne doit occulter ni l'urgence de résorber les 6 000 décharges sauvages qui subsistent, ni le besoin d'une trentaine d'UIOM supplémentaires, ni la nécessité de faire respecter les exigences réglementaires par les installations de chaque filière.

Réponse ADEME

Un tableau de bord sur les installations de traitement existe depuis 1976, date du premier inventaire des installations de traitement des ordures ménagères réalisé par le ministère de la qualité de la vie. Depuis, 11 autres inventaires ont été réalisés, d'abord conjointement par le ministère et l'ADEME, puis par l'ADEME seule depuis 1993, le dernier portant sur l'année 2000. Les résultats des enquêtes ont systématiquement donné lieu à publication, et même à des conférences de presse (1996 à 1998).

Un document de l'ADEME publié en 2000 " 1975-2000 Evolution de la gestion des déchets ménagers " reprend toutes ces enquêtes complétées d'autres sources d'information (sur les déchèteries notamment), pour donner une image dynamique de l'équipement du pays en installations de traitement de déchets ménagers et assimilés. Cette enquête, annuelle depuis 1995, est devenue bisannuelle depuis cette année (prochaine enquête en 2003 sur le parc 2002) compte tenu du rythme de progression du parc et du fait qu'il s'agit d'un travail coûteux en temps et en argent (proposition passée en CNA déchets du 29/09/2000). Au-delà de ces inventaires, un tableau de bord plus orienté vers le suivi des objectifs de la politique déchets a été convenu dans le cadre du contrat de plan Etat-ADEME. Une première réunion de restitution a eu lieu début juillet 2001.

Le tableau suivant présente le niveau actuel d'avancement de la politique déchets. Il fait apparaître les évolutions suivantes

- un remplacement très important d'anciens petits incinérateurs hors normes, notamment après la mise en cause d'installations aux émissions de dioxines importantes
- un développement important du recyclage, l'équipement du pays en déchèteries et en collectes sélectives des emballages étant proche d'être achevée
- une chute très forte de la mise en décharge sauvage de déchets, maintenant réorientés vers des décharges contrôlées ; c'est ce qui explique que les flux orientés vers les décharges contrôlées (faisant l'objet de pesées) n'ont pas décréu sur la période

Commentaire IGE

Les informations dont dispose l'ADEME paraissent présenter des lacunes importantes. On peut citer, à titre d'exemple, dans la note de vingt pages envoyée le 3 avril 2001 par l'ADEME (DDM) en réponse à une demande du 2 mars: "Nous ne disposons pas de données précises sur la capacité d'incinération d'ordures ménagères installée en France". Il est donc bien nécessaire de revoir la conception du tableau de bord actuel de l'ADEME dans l'optique des exigences de la loi de 1992, et ce en étroite concertation avec la DPPR. La proposition 18 est maintenue en l'état. Si la date du 1er octobre 2001 ne pouvait être strictement respectée, le premier bilan devrait néanmoins être établi le plus vite possible, l'échéance de juillet 2002 étant très proche.

Proposition 18 : L'ADEME doit régulièrement établir un tableau de bord de l'équipement de la France selon un format approuvé par la DPPR. Compte tenu des échéances de la loi de 1992, le premier bilan devra être établi pour le 1^{er} octobre 2001.

¹ - Un compte rendu sera adressé à la mission d'inspection.

Proposition 19 : Au plan local comme au plan national, l'action de l'ADEME sur les déchets municipaux ne doit pas être fragmentaire mais globale, cohérente et réaliste.

L'action locale sera d'autant plus efficace que la démarche de l'ADEME et celles des différents services de l'État (notamment DRIRE et DDAF) seront mieux coordonnées. L'intervention des délégations régionales de l'ADEME, trop ciblée sur le recyclage et la valorisation, et leur interprétation maximaliste de la circulaire du 28 avril 1998, n'ont généralement pas contribué à cette cohérence.

Réponse ADEME

Comme nous l'avons vu plus haut (au point 4.1.1 d), la difficulté d'implantation d'une UIOM ou d'une décharge est complètement indépendante du niveau d'aide de l'ADEME, mais tient essentiellement au refus des populations riveraines d'un site pressenti ou des associations locales (et quelques fois par ricochet, au refus des communes pressenties) d'accueillir de telles installations.

L'action des pouvoirs publics doit se concentrer en amont, sur la réhabilitation de l'image de ces types d'installations, et en aval sur la vérification du respect des prescriptions imposées. Celle de l'ADEME s'inscrit dans l'amont par deux modes d'action:

- travaux de R&D permettant de répondre aux questions de la société (par exemple avec l'étude sur la présence de dioxines dans le lait maternel), et de développer des technologies plus performantes ou d'améliorer les connaissances
- présentation objective des diverses techniques de traitement des déchets et préconisation de leur intégration dans une approche multifilières.

De plus, à supposer qu'une aide plus forte qu'aujourd'hui pourrait faciliter leur implantation, il faudrait qu'elle soit substantielle pour imaginer un réel impact. Cela signifierait alors une augmentation considérable du volume d'aide. A titre purement illustratif, si ces trois dernières années, les UIOM avaient été aidées à hauteur de 30%, les montant des aides correspondantes aurait représenté 1,5 MdF au lieu de 360 MF.

Cela étant, l'ADEME est consciente de ces difficultés, et comme précisé ci-dessus (cf. point 4.1.2.b), c'est pour cette raison que lors de la refonte des aides à partir de 1999, les critères d'attribution de l'aide aux communes d'accueil de nouvelles installations ont été profondément changés pour être réservés aux UIOM et aux décharges, les deux catégories d'installations subissant le phénomène de NIMBY.

Commentaire IGE

La réponse de l'ADEME tend à déclinier toute responsabilité et à imputer la situation au MATE et à l'hostilité des populations riveraines devant les projets d'UIOM ou de CET. Nous persistons, pour notre part, à penser que les interventions locales de l'ADEME de tous ordres, et notamment le rôle important des délégations régionales dans l'élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés lui permettraient, si elle le souhaitait, de contribuer à faciliter la mise en place des nouveaux sites nécessaires. Une évolution des modalités d'aide financière pourrait constituer, dans ce domaine, un signal parmi d'autres et aurait, à notre sens, des conséquences positives. La proposition 20 est donc maintenue en l'état.

Proposition 20 : Compte tenu du besoin immédiat ou imminent de nouveaux sites d'élimination dans un nombre croissant de départements, la faiblesse ou l'absence d'aide financière de l'ADEME pour les incinérateurs et les décharges paraît inadéquate.

Le débat public/privé est un faux débat. Il faut viser l'efficacité dans les résultats et le respect de la réglementation dans les moyens. La différence de taux d'aide de l'ADEME sur ce seul critère paraît à tout le moins excessive.

Réponse ADEME

Plusieurs évaluations ou bilans ont été réalisés ou sont en cours. En 1997, une évaluation du FMGD a été menée par une instance indépendante de l'ADEME, dans les règles de l'évaluation des politiques publiques.

En 1999, pour la préparation du nouveau système d'aide, une étude a été confiée au BIPE pour essayer d'estimer, par enquête auprès des collectivités, l'impact d'une modification des aides de l'ADEME, en particulier en fonction de leur taille.

Enfin des travaux sont en cours pour dresser un bilan des équipements aidés de collectes sélectives, de tri et de compostage. Le principe de ces études est d'examiner un certain nombre de dossiers en comparant les données contenues dans le dossier de demande d'aide avec la situation actuelle. L'impact de l'aide est évidemment une donnée qui fait partie du travail, même si ce n'est pas le seul élément attendu.

Par ailleurs, dans le cadre de la préparation des propositions pour l'après 2002, les travaux de simulation faits avec le tableau de bord glissant (voir ci-dessus 4.1.2, e)) permettront, à partir des prévisions d'équipements et d'investissement prévus dans les plans, d'évaluer l'impact sur le montant des aides de l'ADEME.

Cette vision prospective à long terme est complétée par la vision de plus court terme, mais plus précise, donnée par la gestion prévisionnelle des portefeuilles, par le suivi trimestriel des appels d'offres ou publicités en matière de déchets et croisée par les enquêtes régulières sur le parc d'équipements existant.

Enfin, dans 18 mois, la refonte du système informatique de gestion (LEA) et celle de nos bases de données déchets, permettront de créer un lien entre les équipements aidés et les équipements recensés dans les enquêtes. Ceci facilitera l'évaluation de l'impact de nos aides.

On constate actuellement une réduction sensible des investissements des collectivités locales pour des raisons davantage conjoncturelles que structurelles

- à l'approche des élections municipales, le financement de certains très gros équipements a été reporté (incinérateurs, gros centres de tri)

- la part la plus visible et consensuelle de la politique déchets, la collecte sélective, a plutôt connu une accélération à l'approche des échéances électorales

- la relance des investissements depuis les élections tarde à intervenir (délais de mise en place des intercommunalités ou de prise en charge des dossiers par les nouvelles équipes ? l'interprétation est difficile)

- l'approche de l'échéance de 2002 fixée par la loi de 1992 déclenche-t-elle une sorte d'attentisme d'autant plus forte que cette échéance coïncide avec des élections générales

- certains taux d'aide sont probablement trop bas, notamment en ce qui concerne la réhabilitation des décharges, en direction des communes très rurales sans capacités financières.

L'ADEME a mis en place à partir de la fin 1998 une gestion prévisionnelle des portefeuilles de projets en instance qui constitue la méthode la plus fine possible d'identification de la demande.

Commentaire IGE

La proposition 21 est maintenue.

Proposition 21 : De façon générale, taux et modalités d'aide devraient faire l'objet d'une étude approfondie fondée à la fois sur une évaluation du passé et sur une prospective des besoins d'équipement dans chaque filières.

4.2 Le pilotage de la politique énergie

Rappelons que l'ADEME a été créée en 1991 par le rapprochement de trois organismes dont l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Énergie (AFME). La loi du 19 décembre 1990, constitutive de l'ADEME, indique notamment parmi les actions à exercer : “ ... la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ; le développement des techniques propres et économes ... ”.

Le contexte économique et social de la fin des années 90, caractérisé par les facilités relatives d'accès à l'approvisionnement énergétique, a eu pour conséquence de rendre moins prioritaire la maîtrise de l'énergie. Arbitrant au profit d'autres priorités, tel le traitement des déchets, l'ADEME a été conduite à laisser partir une partie du personnel d'origine AFME et à reconvertir sur d'autres disciplines le personnel conservé.

Cependant, une “veille” technologique a toujours été maintenue : cet établissement n'a pas été totalement démuni lorsqu'il a fallu conduire à nouveau des actions de maîtrise de l'énergie.

Un plan national d'amélioration de l'efficacité énergétique (PNA2E) a été préparé par l'Etat et a été rendu public en décembre 2000. Ce programme mobilisera considérablement l'ADEME, comme le traduit le contrat de plan Etat ADEME signé en juin 2001.

De nouvelles embauches de spécialistes ont été réalisées par l'ADEME (200 sur 500 planifiées), grâce aux accords budgétaires liés aux actions tendant à promouvoir l'efficacité énergétique, ainsi qu'aux possibilités statutaires de rémunération plus adaptées au marché de l'emploi que présente un EPIC comme l'ADEME. Mais il faut confirmer les compétences et reconstituer les réseaux. En France enfin, le tissu des milieux professionnels et celui des entreprises a été en majorité détourné de ces disciplines. Ces milieux doivent également être réorientés vers les activités relevant des économies d'énergie. Ce "coup d'accordéon" constitue une fragilité.

4.2.1 L'organisation de l'ADEME dans le domaine de l'énergie

La direction technique de l'ADEME en prise directe avec le domaine de l'énergie est dénommée "Direction du bâtiment et des énergies renouvelables". Elle est située à Valbonne (Sophia-Antipolis) dans les Alpes-Maritimes (cette direction dispose également à Paris de son directeur adjoint chargé des énergies renouvelables).

Mais le thème de l'énergie est un thème transversal, aussi le domaine de l'énergie lié à la biomasse relève-t-il de la "Direction de l'agriculture et des bioénergies". Tandis que les aspects transports de cette action sont portés par la "Direction de l'air et des transports".

L'industrie est tout autant partie prenante de ces actions. Enfin la "Direction scientifique", au titre de la recherche et du développement, s'est également intéressée à l'énergie (voir à ce sujet le chapitre 4.5 consacré à la recherche).

Enfin la "Direction des ressources humaines, de l'administration et des finances" intervient également.

La cohésion entre toutes ces démarches réparties au sein de plusieurs directions techniques ou administratives différentes, implantées Paris, à Angers et à Valbonne, est "assurée" par le moyen de deux groupes ressources. Il s'agit des groupes de travail "Utilisation rationnelle de l'énergie", (URE) et "Energies renouvelables" (ENR).

On peut s'interroger, comme cela sera évoqué d'une façon plus générale dans le présent rapport pour différents autres domaines, pour savoir si ces groupes suffisent à assurer la cohésion des actions. La répartition des attributions au sein de l'ADEME ne pourrait-elle pas être davantage regroupée ? Faut-il envisager un responsable fonctionnel de l'ensemble du champ "énergie" situé aujourd'hui au niveau de la présidence ? Tout autant, comment développer l'indispensable transversalité individuelle de chaque agent au sein de l'ADEME ?

Réponse ADEME

La relance des activités de maîtrise de l'énergie a été effectuée par deux vagues successives en 1999 et fin 2000 (PNA2E) avec des priorités qui ont évolué. En outre, les capacités internes d'intervention étaient variables tout comme celle des maîtres d'ouvrage et des professionnels.

On peut distinguer 3 grandes catégories

Les politiques dont la relance a été rapide

Il s'agit de domaines pour lesquels l'Agence avait gardé une capacité d'intervention et pour lesquels les entreprises étaient immédiatement opérationnelles. Il s'agit principalement de

- Pour les énergies renouvelables, de la filière bois, de la géothermie ; de même l'activité de l'ADEME traditionnellement forte dans les DOM concernant les ENR a immédiatement bénéficié de la relance.

De la recherche et l'offre de technologies notamment en secteur industriel,

De la recherche dans le secteur des bâtiments sous l'impulsion de l'évolution des réglementations thermiques.

Les politiques dont la relance a été engagée en 1999 et qui montent progressivement en puissance à partir d'acquis solides

Il s'agit du solaire thermique, de la diffusion des véhicules propres (bus à gaz), le soutien à l'acquisition de caisses mobiles pour le transport combiné de marchandises.

Puisque les bas prix du pétrole comme la pénurie d'argent public n'avaient pas favorisé les réflexions sur les possibilités d'économie d'énergie notamment dans le tertiaire public comme privé et dans les PMI, l'ADEME pour relancer la demande a facilité l'accès à l'expertise par la procédure de prédiagnostic (première approche avec quelques jours d'expert financée à 90%). La constitution d'une demande est indispensable pour permettre aux entreprises de service comme aux équipementiers de se réimpliquer dans la maîtrise de l'énergie.

Les politiques décidées en 1999 mais dont les savoir-faire étaient à développer

Cela concerne les économies d'électricité, la valorisation du biogaz de décharge et dans le domaine des transports, les études, les programmes de recherche et les évaluations des technologies et pratiques expérimentales. La priorité pour l'Agence consiste alors à mettre au point les méthodes, à diffuser les savoir-faire, à renforcer les opérateurs pionniers et à soutenir financièrement les opérations exemplaires.

Les politiques donc la décision de relance a été effectuée fin 2000

Il s'agit de l'organisation des transports (volet environnement des PDU, diffusion du plan déplacement d'entreprise, soutien au transport combiné). La hausse du prix du pétrole de septembre 2000 s'est également traduite par une commande de renforcement de la communication grand public que ce soit à travers les grands médias, l'animation des réseaux professionnels et l'information des ménages par la mise en place des points info énergie.

Proposition 22 : Faire le bilan des équipes "énergie" dans les différentes directions administratives et techniques et désigner un responsable coordonnateur, rapporteur aux groupes ressources.

4.2.2 La direction du bâtiment et des énergies renouvelables

Pour la direction du bâtiment et des énergies renouvelables, les conditions offertes par l'installation des bâtiments à Valbonne (Sophia-Antipolis) sont tout à fait satisfaisantes.

Se pose néanmoins la question des rencontres entre les collaborateurs de cette direction et leurs interlocuteurs parisiens. Si la pratique des vidéoconférences est bien rodée et donne satisfaction pour les entretiens courants, la présence aux réunions organisées par les directions d'administration centrale, réunions plus nombreuses maintenant que l'efficacité énergétique revient au premier plan, n'est pas facilitée. Il n'est pas possible aux collaborateurs de l'ADEME de venir, si nécessaire, quatre fois la même semaine à Paris !

Le directeur adjoint chargé des énergies renouvelables, sis quant à lui à Paris, représente bien auprès des administrations centrales parisiennes la spécialité qui le concerne directement, mais non l'ensemble des domaines relevant de la direction technique à laquelle il appartient. Faut-il renforcer la présence à Paris de la "représentation" de cette direction et trouver un relais ? Compte tenu du PNA2E précité il serait utile d'y réfléchir, dans le cadre du regroupement à ANGERS.

Proposition 23 Voir si le coordonnateur "énergie" précité, avec les moyens adéquats, ne pourrait pas jouer le rôle de relais à Paris.

Réponse ADEME

Rappelons qu'il s'agit du directeur adjoint, chargé des énergies renouvelables. La question d'un renforcement de cet échelon parisien doit être posée dans le contexte des décisions sur la relocalisation de l'agence. Le directeur-adjoint ne peut pas prendre en charge à lui tout seul l'ensemble de la représentation auprès des ministères et organismes nationaux situés à Paris, sur les domaines techniques qui ne relèvent pas de sa compétence. Il faut souligner que, malgré les efforts budgétaires internes réalisés dans les dernières années, les contraintes sur les budgets de déplacement entre Valbonne et Paris sont réelles (les ingénieurs ne pouvant voyager au plus qu'une fois par mois) ; il s'agit là d'une voie d'amélioration possible de la situation.

commentaire IGE

Les arguments de l'ADEME conduisent l'IGE à préciser sa proposition

Proposition 23 : Créer, dans la future antenne restreinte de Paris, un relais léger de la direction du bâtiment et des énergies renouvelables délocalisée à Valbonne.

4.2.3 Economie d'énergie et habitat

Les relations entre l'ADEME et les représentants en charge notamment des économies d'énergie dans le bâtiment appartenant à la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (Ministère de l'équipement, des transports et du logement), étaient, au regard de l'administration du MELT fin 2000, exécrables. Les contextes dans lesquels les équipes de l'Etat et celles de l'ADEME travaillent ne sont pas les mêmes et supposeraient une écoute réciproque qui n'était pas pratiquée au départ de notre inspection. Elle a pu s'améliorer avec la mise en place de nouvelles structures au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement ainsi qu'avec la mobilisation interactive entraînée par la politique d'efficacité énergétique. Localement, le développement des opérations programmées d'amélioration thermique des bâtiments (OPATB), la mise en place des points info énergie seront autant d'occasions de rapprochements et de brassage des cultures.

Pour illustrer le type de débats évoqués par quelques exemples de questionnements : l'amélioration indéfinie des qualités techniques des bâtiments doit tenir compte du bas de quittance présenté aux locataires du logement social (amortissement des investissements/charges) et rester accessible aux populations modestes. Ce point avait fait d'ailleurs fait l'objet d'un colloque organisé par l'ADEME elle-même en 1998. La suppression des ponts thermiques par rupture des structures : c'est un risque pour la résistance parasismique. Ou bien encore, les effets sur le paysage qu'entraînerait la mise en place de multiples éoliennes. Etc.

Proposition 24 (initiale) L'ADEME doit replacer ses actions relatives à l'efficacité énergétique dans leur contexte, en prenant en compte les contraintes exogènes portées par ses interlocuteurs. Une culture commune et reconnue doit se mettre progressivement en place.

Réponse ADEME

La collaboration entre l'ADEME et la DGUHC a rencontré jusqu'à la relance récente de la maîtrise de l'énergie deux handicaps : d'abord l'absence quasi totale de moyens financiers du côté de l'Agence et ensuite l'enlisement complet des réflexions sur le renforcement des réglementations thermiques. Ces deux obstacles sont maintenant levés.

Le renforcement de la réglementation thermique des bâtiments doit être un processus très progressif avec des sévèrifications de faible amplitude, annoncées à l'avance se succédant dans le temps à un rythme qui permet à la fois l'adaptation des différents corps de métiers et de réduire les surcoûts. Cette conception fait aujourd'hui l'unanimité. Ainsi, il a d'ores et déjà été annoncé une nouvelle étape de réglementation thermique en 2003 (prise en compte de la climatisation) puis une seconde en 2005. Cette conception commune permet d'engager les recherches et les études préparatoires en coopération étroite avec le CSTB.

En outre la mise en place des OPATB (intervention essentiellement dans le tertiaire) va intervenir en complément des OPAH assurées par l'ANAH (s'adressant aux propriétaires bailleurs ou occupants).

Il est en outre clair que les préoccupations d'économie d'énergie peuvent aller de pair avec d'autres préoccupations environnementales comme la lutte contre le bruit mais aussi entrer en concurrence avec d'autres préoccupations en particulier de qualité de l'air intérieur (en cas de calfeutrage excessif et de réduction du renouvellement d'air). La mise en place conjointement par le MELT, le Ministère de la Santé, le MATE et l'ADEME de l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur s'inscrit dans cette préoccupation.

Par ailleurs, A la suite des travaux entrepris dans différents pays du monde (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Norvège, Canada ...), la France a entamé dès le tout début des années 90, sous l'impulsion du Plan Construction et Architecture du Ministère du Logement, de l'ADEME et du CSTB, un travail systématique d'élaboration de méthodologies pour la conception de

bâtiments à haute qualité environnementale. L'ensemble de ces travaux est actuellement coordonné en France par l'Association Haute Qualité Environnementale (Association HQE), qui regroupe tous les acteurs institutionnels et les organismes professionnels du secteur du bâtiment intéressés à la traduction concrète et opérationnelle du concept de la HQE. Parallèlement, et pour alimenter ces méthodes en données, des travaux de recherche et de développement ont porté sur l'ensemble des critères significatifs conduisant à la HQE.

L'ADEME soutient la plupart de ces travaux. Les ingénieurs de la direction DBER constituent et dynamisent les réseaux de spécialistes depuis près de dix ans. L'ADEME joue donc un rôle moteur très important dans ce processus en recherchant et en rassemblant l'expertise, en orientant les travaux, en mobilisant des crédits de recherche pour la réalisation d'une part importante des études scientifiques nécessaires, en soutenant techniquement et financièrement des travaux de thèses, en contribuant à définir de façon rigoureuse la démarche d'opération HQE et en assurant une large part de la communication et des éditions de documents sur ce thème. Ses travaux ont porté sur tous les types de bâtiment avec cependant une nette prédominance dans le domaine des bâtiments tertiaires du fait d'une demande assez affirmée des maîtres d'ouvrage de ce secteur.

Commentaire IGE

À la lumière de cette réponse, l'IGE confirme que l'ADEME gagnerait en efficacité en prenant en compte les contraintes de cohérences des responsables d'autres politiques publiques, y compris l'habitat. C'est au prix de ce dialogue que l'intégration de l'efficacité énergétique dans ces politiques progressera.

Proposition 24 : L'ADEME doit replacer ses actions relatives à l'efficacité énergétique dans un contexte plus large. L'agence doit intégrer les contraintes de cohérences des responsables d'autres politiques publiques, y compris l'habitat.

Simultanément, ces mêmes administrations ont des attentes à l'égard de l'ADEME. La préparation des futures réglementations à trois ou quatre ans nécessite la connaissance de l'état des recherches et des réflexions les plus avancées aujourd'hui. L'ADEME pourrait utilement faire un point régulier en restituant auprès de ces administrations l'état de l'art et celui de la recherche.

4.2.4 Economie d'énergie et tertiaire

La présente inspection a été l'occasion de relever la très faible implication des administrations de l'Etat pour traiter les problèmes énergétiques dans les bâtiments qu'elles occupent. Quelques démarches timides ont été poursuivies par le passé. Dans le cadre des campagnes d'information et de communication auxquelles l'ADEME est actuellement associée par le PNA2E, une campagne interne aux administrations pour assurer encore plus fortement leur mobilisation serait utile à proposer. À noter que l'ADEME n'aide financièrement les administrations que par quelques aides à la décision et actions de formation.

Réponse ADEME

Contrairement à ce qui est indiqué, l'ADEME aide financièrement les administrations notamment au niveau de l'aide à la décision, et des actions de formation.

Néanmoins, la réalisation d'économies d'énergie dans le patrimoine de l'Etat se heurte traditionnellement à la difficulté de faire bénéficier la section d'investissements (pour financer les travaux) des réductions de budget de fonctionnement (économies de charges). Pour dépasser cette limite, la circulaire Rocard de 1991 autorise les administrations d'Etat à financer les travaux par crédit-bail. Il conviendrait de réactiver cette possibilité.

Voici les éléments de rappel historique concernant le financement des investissements de maîtrise de l'énergie dans les administrations.

Une première lettre du ministre des Finances au ministre de l'Industrie en date du 25 novembre 1987 ouvre la possibilité d'utilisation du crédit bail pour financer des investissements générateurs d'économie d'énergie dans les bâtiments de l'Etat avec deux conditions :

- obligation de résultat : les opérations devront dégager durant la 1^{ère} année et pendant la durée de l'amortissement financier des économies supérieures aux annuités du crédit-bail.
- l'autorisation est suspendue à l'établissement d'un programme pluriannuel cohérent d'économie d'énergie faisant apparaître les objectifs et les moyens.

A cette époque l'AFME, et plus particulièrement le service Habitat Tertiaire, s'est efforcée de faire connaître en interne et en externe les nouvelles possibilités. De nombreuses manifestations ont été organisées et quelques ministères ont décidé de mettre en œuvre ce nouveau dispositif :

- circulaire du 2 mai 1988 du ministre de la Défense
- circulaire du 28 septembre 1988 du directeur de la construction du MELATT
- circulaire du 18 septembre 1989 du ministre de l'Intérieur faisant référence à l'accord cadre signé entre l'AFME et le Ministère.

Malgré tous ces efforts, un nombre très limité d'opérations ont été réalisées. Seul le ministère de la Défense a eu véritablement recours à cette technique financière grâce à l'implication personnelle du Contrôleur Général en charge de l'énergie

Une seconde circulaire du 13 février 1991 émanant du ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire et du ministre délégué chargé du budget permet un recours banalisé au crédit-bail pour tous les investissements de Maîtrise de l'Energie, sous réserve que les investissements soient précédés d'une étude technico-économique.

Dans ce cadre, les SOFERGIES et le CEPME n'ont plus l'exclusivité du financement par crédit-bail. Tous les acteurs financiers peuvent intervenir dans les limites fixées par la circulaire.

L'AFME puis l'ADEME a, à cette époque, multiplié les contacts, les réunions d'information, passé un accord avec le CEPME, renforcé son partenariat avec l'ASF et les SOFERGIES. Les différents partenaires concernés et notamment le secteur bancaire ont de leur côté essayé de démultiplier ce message et de démarcher un certain nombre de clients potentiels. Parallèlement un groupe de travail de "Hauts Fonctionnaires" présidé par la DGEMP a été mis en place avec comme objectif de déclencher un vaste mouvement de travaux et d'actions de maîtrise de l'énergie dans le secteur de l'Etat.

Malgré ce dispositif, force est de constater que le résultat n'est pas à la hauteur de nos espérances et de l'énergie dépensée par les agents en charge de ces affaires. Seul le ministère de la Justice avec lequel nous avons beaucoup coopéré a pu mettre, avec beaucoup de difficultés, un nombre d'opérations significatif en place.

Les principales raisons de cet échec sont les suivantes :

- le GT " Hauts Fonctionnaires " n'a jamais véritablement été moteur dans cette affaire. Le nombre de réunions a d'ailleurs été très peu important et le niveau de représentation est passé de directeur d'administration centrale à agent d'exécution.
- le discours du SERURE a toujours été de dire que les bâtiments de l'Etat étaient mieux gérés que ceux du privé au plan énergétique et de ce fait, que les enjeux n'étaient pas très importants. On retrouve un article sur ce point dans la revue de la DGEMP. L'interprétation des études CEREN faites par l'ADEME est en contradiction totale avec cette affirmation qui n'est malheureusement pas très motivante pour l'administration.
- les SOFERGIES sont d'une manière générale peu entreprenantes et d'une timidité incompréhensible, compte tenu du marché qui leur est offert.
- le secteur bancaire manifestement ne cherche pas à prendre de risques dans un domaine qu'il ne connaît pas.
- la position du Ministère des Finances a été ambiguë. En effet, en apparence ce ministère semble aller dans le sens d'une application réelle du dispositif. Ce ministère a financé en PACA 2 opérations et ses services ont fait une analyse détaillée et pointilleuse mettant en évidence les difficultés d'application débouchant sur un rapport interne auquel l'ADEME n'a pas eu accès (ce type d'information n'est pas officiel). Depuis, aucune nouvelle opération n'a été lancée et les bureaux concernés restent très évasifs. Le MINEFI redoute la multiplication d'engagements budgétaires de longue durée, sans contrôle, qui viennent peser sur les besoins de budget de fonctionnement pour honorer les remboursements. Cette prudence ne devrait pas s'appliquer aux investissements rentables qui globalement réduisent les dépenses de l'Etat.

Cette démarche est à reprendre avec aujourd'hui la responsabilité pour l'Etat de faire preuve d'exemplarité notamment au titre de la lutte contre l'effet de serre.

Cette démarche pourrait être généralisée à l'ensemble des actions de "verdissement" des administrations. L'Agence participe activement aux travaux de verdissement des administrations pilotés par le MATE qui ont permis d'ores et déjà une prise de conscience majeure dans la plupart des administrations. La recherche d'un réel effet d'entraînement nécessite encore un certain temps et sans doute une implication plus forte des responsables nationaux et locaux. Cette démarche d'intégration des préoccupations environnementales dans les activités des administrations a été déclenchée par la réunion au G7 à HAMILTON en 1995. Elle porte en France sur huit domaines d'activités : constructions neuves, réhabilitation du bâti ancien, gestion du domaine non bâti, maîtrise des dépenses d'énergie et d'eau, gestion des déchets, achats respectueux de l'environnement, gestion des flottes de véhicules. L'ADEME a participé à ce mouvement dès sa mise en application en France par le comité interministériel de l'environnement d'avril 1995. Les travaux ont porté sur le développement d'outils pédagogiques et de guides de bonnes pratiques et de référence. L'ADEME deviendra prochainement membre du comité interministériel chargé de conduire la démarche et des différents comités régionaux à créer. L'ADEME a de plus contribué financièrement et techniquement à la réalisation de plusieurs des outils méthodologiques disponibles : mallette pédagogique, plaquettes, guides méthodologiques (énergie, eau, déchets, domaine

Commentaire IGE

L'IGE note l'accord de l'ADEME pour relancer cette action sous l'égide du pôle "verdissement" des administrations au sein MATE.

Proposition 25 : Voir avec les services de l'Etat responsables, quelles aides complémentaires l'ADEME pourrait apporter à la prise en charge de l'efficacité énergétique dans les bâtiments relevant de l'Etat, action qui devrait devenir prioritaire pour ce dernier.

4.2.5 Maîtrise de l'énergie et électricité

Il convient de souligner l'intérêt des réflexions de l'ADEME sur l'évolution et le traitement de la ressource énergétique d'origine électrique. L'équipe en charge de ces questions a une vue globale de la question qui place l'ADEME parmi les centres de réflexions les plus avancés dans ce domaine.

4.2.6 Actions de proximité

Enfin, concernant le plan d'action locale de l'ADEME sous forme de points info énergie, la mission confirme l'observation faite au §3.1.2 ci-dessus concernant la faiblesse des réseaux de proximité de l'ADEME sur laquelle il convient d'insister.

Réponse de l'ADEME

Ce point a été traité dans le paragraphe 3.1.2.5.2 relatif aux relations de l'ADEME avec l'ANAH et le CSTB.

Proposition 26 : La synergie avec les autres réseaux (DDE, ANAH, CAUE, ADIL, etc.) est à promouvoir, comme cela a déjà été occasionnellement entrepris.

En conclusion, l'extrême diversité des champs concernés par la maîtrise de l'énergie : habitation, tertiaire, industrie, agriculture, transports, ressources en énergies renouvelables ou non renouvelables, de même que la pluralité des approches : études, recherches, communications, aides à la diffusion locale, multiplient à l'extrême les implications de l'ADEME. La clarté de l'organisation et la transversalité indispensable entre les équipes qui doivent y répondre, constituent certainement l'un des principaux défis pour cet organisme.

Toutefois le lancement récent, début 2001, du plan national d'amélioration de l'efficacité énergétique, les choix à effectuer dans le contexte des énergies renouvelables n'ont pas permis à la présente inspection d'établir un véritable bilan des domaines traités par l'ADEME.

4.3 L'Air

Ce chapitre est principalement consacré au transport, qui constitue désormais une priorité en matière de prévention des pollutions, et aux réseaux de mesure de la qualité de l'air, vis à vis desquels la démarche de l'ADEME paraît insuffisamment claire. Nous avons examiné de façon moins approfondie la logique de guichet qui semble prévaloir en matière d'aides financières concernant les sources fixes, et ses conséquences en matière de PRQA.

4.3.1 Sources mobiles :

La croissance continue des trafics de marchandises et de voyageurs place aujourd'hui les transports au premier plan, qu'il s'agisse de qualité de l'air en ville ou de lutte contre l'effet de serre ; or l'action publique est particulièrement délicate sur cette multitude de choix individuels dont aucun ne paraît avoir d'effet substantiel si on l'envisage séparément.

L'action de l'ADEME en matière de transports est restée longtemps embryonnaire avec des effectifs et des moyens limités (une douzaine de personnes au siège, onze équivalents temps plein en région en 2000 mais sept seulement en 99, une cinquantaine de MF) :

- **au siège** (basé pour l'essentiel à Valbonne) : soutien à la R et D, évaluation et validation, définition de la politique mise en œuvre par les délégations régionales, synthèse ; tout ceci en partenariat avec GART, CERTU, INRETS, PREDIT, ...

- **en région** : un problème d'unités d'œuvre (périodes sans responsable transport, PDU et véhicules propres attribués à deux personnes différentes, ...), une situation extrêmement contrastée en matière de PDU, quelques opérations ponctuelles ça et là mais sans doute trop peu, aide à l'acquisition de véhicules propres par les collectivités locales dans une logique de guichet parfois soutenue par des opérations phares ; malgré les deux ou trois réunions annuelles des responsables "transport" et quelques groupes de travail ("équipe ressource") handicapés par le manque de spécialistes, les délégations régionales ne paraissent pas, dans l'ensemble, avoir bénéficié d'un encadrement ni d'un soutien suffisant du siège.

Le Conseil d'Administration du 13 février 2001 de l'ADEME a mis en place une vaste panoplie d'aides financières qui devrait insuffler une nouvelle dynamique, indispensable pour assurer la cohérence entre l'action de l'ADEME et la politique du MATE, tant pour ce qui concerne l'organisation des transports que les véhicules propres et économes. Dans cette perspective, l'ADEME a déjà commencé à développer la concertation notamment avec la Direction des Transports Terrestres. Les effectifs "transports" comme les moyens financiers vont augmenter. D'autres mesures sont prévues, ainsi la base de données techniques sur les véhicules va être élargie et va indiquer les émissions.

Mais ce changement d'échelle implique en fait un changement de nature de la mission et il incombe à l'ADEME de faire les efforts nécessaires pour se montrer à la hauteur de cette mission. Il nous paraît notamment indispensable qu'elle revoie le mode de relations entre le siège et les régions.

4.3.2 Mobilité :

Le chapitre précédent expose l'action de l'ADEME pour réduire les émissions des sources mobiles. En matière de réduction des gaz à effet de serre, les études de l'OCDE ont démontrées que du fait de la croissance du secteur transport les efforts de réduction au niveau des sources mobiles ne permettraient pas à eux seuls d'obtenir le niveau de réduction prévu par le protocole de Kyoto. En effet un certain nombre de mesures structurelles encourage à l'accroissement de la mobilité ce qui induit une croissance des émissions du fait de l'effet volume qu'il s'agisse des voyageurs ou du fret qui n'est pas compensé par la réductions des émissions unitaires.

La stratégie Française de maîtrise des pollutions locales et globales de l'air liées aux transports doit donc intégrer un volet relatif à la maîtrise de la mobilité. Ce volet exigera des mesures structurelles régulant les mécanismes encourageant à la mobilité.

Le discours stratégique du Président de l'ADEME comporte un volet sur cette thématique. Il fait référence à des mesures figurant dans le PNAEE pour encourager à l'inter modalité, ces mesures quoique très positives n'ont pas de caractère structurel.

De plus le programme de travail de la direction Air et Transport est quasiment vide sur ce volet. Ce constat n'est pas surprenant du fait de la culture des équipes.

L'expertise de la D4E du Ministère est à l'évidence bien supérieure, il n'est donc pas choquant que ce soit le point focal de ce type d'action.

4.3.3 Réseaux de mesure de la qualité de l'air :

L'ADEME est, en principe, chargée de la coordination technique de la surveillance de la qualité de l'air et doit apporter son soutien au développement des réseaux de mesure.

Malgré la diversité de la taille des réseaux, de leur âge, des types de sites et de sources polluantes, leurs points de vue sur l'ADEME présentent de nombreux points communs. La plupart ont, de longue date, avec le Siège des relations tant techniques que financières, et ces relations sont souvent bonnes, même s'il y a des désaccords et si les aides financières ne sont pas toujours à hauteur de la demande. Leurs relations avec les délégations régionales paraissent plus variables, à la fois dans le temps et d'un réseau à l'autre ; quand ces relations existent, elles paraissent aussi présenter pour les réseaux un intérêt plus limité. Dans cette diversité de situations, les réseaux semblent d'accord pour se plaindre de l'absence de stratégie discernable de l'ADEME et de l'insuffisance de ses moyens humains ; certains s'interrogent aussi sur son rôle présent et futur au milieu d'une multiplicité d'interlocuteurs publics (MATE, LCSQA, ...).

Les délégations régionales, quant à elles, semblent assez satisfaites d'elles-mêmes et leur propos, sur ce point, sont parfois en contradiction avec ceux de certains réseaux. Le directeur "air et transport" au siège de l'ADEME, reconnaît que l'ADEME est en retrait en matière de conseils aux réseaux d'analyse de la qualité de l'air et n'avait pas, jusqu'à présent, d'analyse propre de l'évolution des systèmes de surveillance ; la culture d'indépendance manquait, ainsi que le souci d'une approche stratégique. Les efforts qu'il a menés depuis deux ans ne paraissent pas avoir suffi pour infléchir suffisamment cette situation. Les contradictions entre les déclarations de certaines délégations régionales et celles des AASQA révèlent par ailleurs de possibles erreurs d'appréciation.

L'effort demandé aux AASQA dans le cadre de la loi du 30 décembre 1996 n'en a pas moins été, dans l'ensemble, réalisé, par des moyens, d'ailleurs, assez divers, mais, quand des problèmes ont été rencontrés, ils semblent avoir été plus souvent résolus par une coopération entre réseaux que par le recours aux indications préalables ou aux moyens d'assistance de l'ADEME. Il semble en outre qu'il y ait eu des problèmes de délai dans l'arrivée des crédits publics et la réalisation par l'ADEME d'achats groupés.

Tout cela conduit aux quatre constats suivants :

1 : L'ADEME dispose, au niveau national, d'un fond d'expertise technique, ainsi que, dans certaines régions, d'une équipe cohérente et motivée.

2 : Ces ressources, telles qu'elles sont, sont utiles notamment à certains "petits" réseaux en développement.

3 : L'ADEME n'a toutefois pas, jusqu'à présent et dans l'ensemble, apporté l'appui stratégique et technique attendu par les associations et qu'aurait justifié le montant des fonds publics investis.

4 : Il manque à l'ADEME une coordination stratégique qui permettrait de mieux mettre à profit la compétence du siège, de pallier les insuffisances locales et d'apporter aux réseaux de mesure tout le soutien et les orientations nécessaires.

4.3.4 Plans régionaux de la qualité de l'air, sources fixes :

Pour ce qui concerne les sources fixes, malgré quelques opérations ponctuelles dont l'initiative ne paraît pas exclusivement locale (exemple : partenariat ADEME-CSTB), on est frappé par une logique de guichet dans les procédures d'aide. Ceci peut expliquer en partie, sans l'excuser pour autant, l'insuffisante participation de l'ADEME à certains PRQA : la participation de l'ADEME à l'élaboration de ces plans semble, en effet, avoir été à tout le moins inégale d'une région à l'autre.

4.3.5 Conclusions sur l'air:

Disparates et parfois marginales au niveau des régions, centrée au siège sur la R et D, l'évaluation et la validation, l'action de l'ADEME en matière de transports devra connaître un véritable renouveau pour être à la hauteur de la dynamique que son Conseil d'Administration a décidé d'impulser dans ce domaine désormais essentiel pour la qualité de l'air.

En matière de réseaux de surveillance de la qualité de l'air, on constate l'absence de stratégie ADEME discernable, malgré le fonds d'expertise technique au niveau national et l'existence, dans certaines régions, d'une équipe cohérente et motivée. Si l'ADEME doit continuer à intervenir dans ce domaine, un nouvel état d'esprit doit apparaître au plus haut niveau.

Pour ce qui concerne enfin les sources fixes, l'ADEME ne peut, à notre sens, se contenter de poursuivre une logique de guichet qui explique sa faible participation à l'élaboration de certains PRQA.

Réponse de l'ADEME

Pour l'essentiel, ce renforcement est en cours dans le secteur des transports ; le rôle d'orientation du siège est opérationnel pour les sources fixes et pour les réseaux de surveillance (même si les moyens restent modestes). Le renforcement des compétences en région va de pair avec cette capacité de pilotage du siège.

Il est réel que la mission " air " de l'Agence a été plus tardivement " intégrée " que celles concernant les déchets ou la maîtrise de l'énergie. C'est pour renforcer ce pôle qu'ont été constitués en 1998 une direction de l'air et des transports et un groupe permanent air qui permettrait de :

- les activités de surveillance de la pollution et les actions pour sa réduction à travers des investissements dans les sources fixes,

- les interventions dans le secteur des transports et celles concernant la pollution de l'air.

Il manquait encore un accroissement des moyens humains en région et des capacités budgétaires pour engager des actions opérationnelles dans le transport, c'est ce que le PNA2E de décembre 2000 a permis.

L'agence souhaite développer des interfaces multiples avec la D4E, nouvelle direction du ministère de l'environnement, car elle estime qu'une de ses richesses est d'être un outil opérationnel d'intégration de l'environnement dans différentes politiques publiques, dont celle des transports et de maîtrise de la mobilité. C'est précisément une des missions de la D4E, et l'agence souhaite donc contribuer autant que nécessaire à la constitution de l'expertise du ministère dans ce domaine (au-delà du domaine de la recherche dans lequel les relations existent de longue date).

La coordination des actions de l'ADEME et de la DTT dans le secteur des transports en général est aujourd'hui bien organisée ; le plan national d'amélioration de l'efficacité énergétique donne lieu à une coordination étroite de la définition des procédures d'intervention au niveau national, et les instructions sont prêtes pour engager une mise en œuvre conjointe entre les délégations régionales de l'agence et les directions régionales de l'équipement.

Commentaire de l'IGE

L'IGE note l'accord de l'ADEME

Proposition 27 : Il paraît indispensable à la mission de renforcer le rôle d'orientation du siège et de lui donner l'envie et les moyens d'une coordination directive des délégations régionales (sans mettre en cause le rôle stratégique du MATE).

Proposition 28 : Il convient que l'ADEME veille à la complémentarité de son action sur les transports avec l'expertise de la D4E et de la DTT en matière de mobilité.

4.4 La Recherche

4.4.1 quelques points de repère

La recherche à l'ADEME est caractérisée par les chiffres suivants

- 340 MF. par an, dont 200 du MATE et 104 du ministère de la recherche
- un directeur scientifique assisté de 22 personnes (8 sur la recherche, 14 sur la communication), 143 postes budgétaires sur la recherche, en grande partie dans les directions sectorielles, et au total 250 personnes s'occupant de problèmes de recherche à un titre ou à un autre.
- 1100 contrats par an
- 80 thèses par an, suivies par les délégations régionales
- un conseil scientifique de 15 membres auquel s'ajoutent les représentants des tutelles, ne comportant pas de membres étrangers et peu de chercheurs

4.4.2 le constat

Environ 25% des 340 MF du budget de la recherche à l'ADEME financent des projets qui émergent par l'intermédiaire de réseaux scientifiques ayant leur propre procédures de validation scientifique (PREDIT, AGRICE, Réseau technologique pile à combustible, Programme concerté bois matériau).

L'ADEME soutient également des projets dans le cadre de 2 accords internationaux, l'un avec l'Agence Internationale de l'Énergie (AIE) sur "chauffage et rafraîchissement solaire", l'autre dans le cadre d'une collaboration scientifique de haut niveau en géothermie .

Les 250 MF. restant se répartissent sur les 6 thèmes suivants

- déchets et sites pollués
- énergies renouvelables
- utilisation rationnelle de l'énergie
- air et transport
- bruit
- management environnemental

ces thèmes sont déclinés en axes de recherche, soit 40 axes répertoriés.

Les projets sont élaborés par les 250 personnes de l'ADEME en fonction des objectifs de l'agence dans chacun de ses programmes.

Il en résulte une forte dispersion des efforts de recherche se traduisant par des contrats en général de faible ampleur budgétaire. Les résultats sont parcellisés et la synthèse impossible. **Par ailleurs ce type de management favorise le risque que se constituent des phénomènes "d'abonnement"** .

Le président du conseil scientifique de l'ADEME a établi au début de l'année 2001 un bilan à mi-parcours de son action. Dans la partie constat de son rapport il insiste sur la difficulté que rencontre l'ADEME à monter au niveau qui devrait être le sien dans le domaine de la recherche, d'une part à

cause d'effets de bottom-up beaucoup trop importants et d'autre part à cause de la culture de ses agents trop proche de la réalité de terrain alors que la recherche nécessite de prendre de l'altitude.

D'une façon générale, la recherche à l'ADEME souffre d'un manque de rigueur dans les procédures de sélection, de suivi et d'évaluation.

4.4.3 les propositions

Tout d'abord la mission approuve les propositions suivantes faites par le Président du Conseil Scientifique,

Réponse ADEME

L'ADEME est globalement en accord avec les préconisations (*reprises dans les propositions 29, 30, 31*) émises par le Président de son Conseil scientifique, à l'issue d'un travail d'analyse auquel elle a été étroitement associée. Elle se réjouit que l'inspection aille dans le même sens général.

commentaire IGE

L'IGE note l'accord de l'ADEME.

Proposition 29 : Que l'ADEME monte au niveau qui doit être le sien par des efforts importants de prospective et de synthèse, de formation interne, de coopération au niveau européen avec ses semblables.

Proposition 30 : Que l'ADEME utilise de plus en plus une approche de type "concurrent engineering" , c'est-à-dire une approche qui traite en parallèle les différentes dimensions des sujets pour les intégrer progressivement.

Proposition 31 : L'ADEME doit passer d'une culture de fédération d'ingénieurs conseils à une culture de réseau (interne et externe), mettant à profit les expériences et les meilleures pratiques. Elle doit développer les compétences non-techniciennes.

La mission y ajoute les recommandations suivantes (propositions 32, 33, 34)

réponse ADEME

Cette proposition,(32) qui émane de l'inspection seule, néglige le caractère essentiel de l'ADEME, qui vise des objectifs de politique publique dans chacun de ses domaines d'intervention, et associe la recherche finalisée à la poursuite de ces objectifs. La légitimité de l'ADEME par rapport aux différents organismes de recherche, ou même au ministère de la recherche, tient pour une part importante à sa capacité à insérer les problématiques de recherche dans les stratégies de déploiement des politiques publiques. Isoler la recherche dans une direction de moyens, avec des équipes dédiées, risquerait fort de la couper des contacts directs avec le terrain dont elle tire ses questionnements et vers lequel elle diffuse ses résultats.

Cependant, l'agence souhaite qu'il soit pris note que son directeur scientifique, secondé par le service de programmation de la recherche, est le garant de la cohérence des programmes et le principal arbitre, sous l'autorité du Président et du directeur général, des budgets de recherche, sur la mise en œuvre desquels il a une large délégation.

commentaire IGE

L'IGE estime essentiel le renforcement du pilotage de la recherche à l'ADEME. Même si des personnels "recherche" se trouvent dans des directions techniques, ils doivent être placés sous l'autorité fonctionnelle du directeur de la recherche. Ce renforcement se justifie également par l'augmentation du budget "recherche" et le caractère particulier du BCRD.

Proposition 32 : Créer une véritable direction de la recherche, responsable du personnel, du budget, des programmes, de leur suivi et de leur évaluation.

Cela doit conduire à ne plus confier à 250 personnes la gestion des crédits d'étude et de recherche et à faire évaluer les actions de recherche par les membres des conseils scientifiques, en leur associant, au cas par cas, des experts scientifiques externes.

Réponse ADEME

L'ADEME est d'accord sur cette proposition,(33) mais considère que cette modalité n'épuise pas les possibilités de structurer ses programmes. En particulier, les programmes de soutien à la recherche industrielle dans les technologies émergentes (éolien, photovoltaïque (réseau PACO)) ne se prêtent pas nécessairement à cette méthode. De même, concernant le recours aux appels d'offres, voir le point 4.5.2 ci-dessus.

commentaire IGE

L'IGE est, bien entendu, en accord avec les développements apportés par l'ADEME.

Proposition 33 : Mettre en place des programmes de recherche pluriannuels et d'un montant significatif sur des projets prioritaires (effet de serre, traitement des O.M., pollution atmosphérique...), faisant l'objet de procédures d'appel à propositions, de suivi et d'évaluation.

Réponse ADEME

L'agence est ouverte à toutes les initiatives permettant de renforcer son Conseil scientifique,(proposition 34) et exprime son accord sur le diagnostic d'une insuffisante représentation des sciences de l'homme et de la société. Il faut distinguer la composition du Conseil lui-même, qui fait l'objet d'un arrêté interministériel, et l'"association" d'autres scientifiques, dont il est ici proposé qu'elle se fasse par programme. Cette dernière question mérite un examen de faisabilité, étant entendu que beaucoup de programmes ont par ailleurs leurs propres instances, et que le Conseil scientifique joue plutôt un rôle stratégique d'ensemble. L'invitation de scientifiques associés par ailleurs aux instances des programmes de l'ADEME (ou auxquels l'agence participe) pour témoigner de leur fonctionnement est peut-être une piste à explorer.

Il convient en complément de rappeler la forte représentation des organismes de recherche dans les CNA. Cela permet d'une part de soumettre les décisions de financement à une capacité critique et d'autre part de rapprocher la recherche des activités aval en s'attachant à diffuser les résultats.

commentaire IGE

L'IGE demande à l'ADEME de réaliser l'examen de faisabilité proposé. Elle estime nécessaire que soient créées des instances véritablement scientifiques auprès de l'ADEME pour les programmes qui n'en bénéficient pas par ailleurs.

Proposition 34 : Renforcer le Conseil scientifique (y compris dans les sciences sociales et humaines) en y associant pour chaque programme des scientifiques extérieurs et notamment des étrangers. Le ministère chargé de la recherche doit être consulté sur sa composition.

La mission a noté avec satisfaction un début d'application de ces recommandations avec le lancement prévu d'un appel d'offre sur "Défis énergétiques et technologiques de l'effet de serre", préparé avec le Ministère de la Recherche et la préparation de la mise en place d'un GIS sur la méthanisation.

5. L'ADEME pourrait accroître son efficacité et sa fiabilité

5.1 Les progrès intervenus depuis la réorganisation....

La mission, comme l'IGF, a constaté la situation délicate où se trouvait l'ADEME lors de l'entrée en fonction de la nouvelle équipe dirigeante. L'IGF a souligné de façon judicieuse les perturbations très importantes apportées à l'établissement au milieu des années 90 par les conflits d'attribution entre le président et le directeur général et la vacance du conseil d'administration. Nous n'y reviendrons donc pas. Cette situation a cependant marqué l'établissement et trois ans après, les conséquences s'en font encore sentir.

La "gestion" de l'établissement en 1997 se caractérisait notamment par une totale absence de règle du jeu, de mesures des performances et de compte rendu interne. Sur bien des points, des améliorations importantes ont été apportées à la situation.

- **Dispositifs d'attribution des aides**

Les dispositifs d'attribution des aides n'étaient pas codifiés et variaient largement d'une délégation à une autre. Judicieusement la nouvelle équipe a décidé de recentraliser la définition des modalités d'aides. C'est d'ailleurs par excellence une attribution du Conseil d'administration qui ne peut être déléguée que dans un cadre général précis. Il faut ajouter que la lisibilité des modalités d'aide est un facteur essentiel pour leur caractère incitatif. La mission approuve donc l'effort de simplification qui a été entrepris et qui doit être poursuivi.

- **Tableau de bord**

En 1997 l'établissement ne disposait d'aucun dispositif fiable de tableau de bord. En avril 2001 la mission a pu constater avec intérêt la première réalisation d'un tableau de bord (présenté par la chef du service évaluation, petite équipe de 6 personnes) couplant pour la première fois l'état financier de l'établissement avec l'impact physique des aides attribuées par l'établissement. Cette première réalisation, évidemment perfectible notamment en y introduisant le suivi des CP, concrétise un des points essentiels que le président de l'établissement avait promis à l'IGF et qui n'avait pu être concrétisé jusque-là. Ce dispositif est méritoire et l'exploitation qui en a été engagée suscitant émulation et curiosité au sein des délégations régionales est très positif. La mission regrette le délai qui a été nécessaire pour réaliser ce premier tableau de bord mais salue cette réalisation.

- **État de l'environnement**

La mission regrette également le choix qui a été fait de limiter ce tableau de bord dans sa dimension physique aux interventions de l'ADEME et de ne pas l'étendre à l'état de l'environnement et aux problèmes à régler. En effet, l'établissement se prive d'un instrument de mesure de la pertinence du choix de ses priorités.

Ainsi, par exemple, s'il est bien de savoir le nombre de déchetteries financées, il est aussi indispensable de connaître l'état, département par département, du traitement des ordures ménagères et l'état de mise en œuvre de la loi de 92. Sinon, comment peut-il juger de la pertinence de ses choix ? (On a pu voir plus haut que la mission considère que la situation de mise en œuvre de la loi de 92 est très fragile et que le dispositif d'aide de l'ADEME n'y répond que très partiellement, l'ADEME ne dispose pas de l'instrument pour en juger)

Compte tenu du temps qui a été nécessaire (3 ans) pour mettre en œuvre ce tableau de bord, la mission regrette que le cahier des charges en ait été délibérément limité.

- **Restauration de la confiance avec l'État**

En 1997 l'établissement souffrait également d'une défiance installée avec l'État. Cette crise de confiance avait des racines anciennes mais la direction précédente n'avait pas cherché à la briser. L'équipe de direction en place est parvenue à instaurer un climat de confiance raisonnable avec le

Ministère chargé de l'Environnement et avec la DGEMP (on a vu plus haut que la situation est moins satisfaisante côté recherche). Le management cherche à faire pénétrer ce climat au sein de l'établissement et y parvient progressivement.

- **Audit interne**

En 1997 l'établissement ne disposait d'aucun dispositif d'audit interne et l'inspection interne n'était qu'une coquille vide du fait d'une part de ses effectifs symboliques et d'autre part de la nature des commandes qui lui étaient adressées (trop ponctuelles). La Mission note avec satisfaction qu'en 2001 le renforcement de l'inspection interne de l'ADEME est enfin à l'ordre du jour.

- **Règles de la concurrence**

En matière de respect des règles de la concurrence et de la comptabilité publique, la mission a constaté des efforts réels pour mettre en œuvre les préconisations de l'IGF. Il faut porter au crédit de la direction de l'ADEME son souci d'apporter des mesures correctrices rapides aux défauts mis en évidence dans le rapport de début 2000.

- **Suivi financier**

En matière de suivi financier on trouvera plus loin une analyse critique. La mission doit cependant relever le très bon niveau des gestionnaires qu'elle a pu rencontrer dans les trois régions visitées et la qualité des tableaux qui lui ont été remis.

5.2 Un fonctionnement interne encore perfectible

Toutefois ces progrès partiels n'ont pas porté remède à l'absence de coordination et de pilotage technique et financier qui est détaillée plus loin. Trois ans après la nomination de l'équipe de direction, il reste encore à établir :

- **d'une part une plus grande responsabilisation fonctionnelle des directeurs, chacun étant chargé d'une politique publique**
- **l'instauration de rapports hiérarchiques réels reste à établir,**

Le développement stratégique de l'ADEME, tel que son président l'a impulsé avec le concours de son directeur général, ne peut se concevoir sans une assise de pilotage interne et de gestion à la hauteur des ambitions. Les directeurs techniques sont de qualité inégale au regard de cet enjeu de pilotage et de gestion, le directeur chargé de l'administration et des finances ne peut prendre en charge seul cet enjeu.

Le pilotage tactique et l'horlogerie interne de l'ADEME ne semblent pas suffisamment assurés. Nous avons constaté que certains directeurs se bornent, vis-à-vis des régions, à un rôle d'orientation générale et d'expertise technique. En réponse à beaucoup de nos questions nous avons noté que le renforcement du pilotage interne était suivi directement par le président et son directeur général. C'est une réaction louable mais qui ne peut que d'une part limiter l'ampleur de l'action engagée et d'autre part limiter son enracinement au sein de l'agence. Il faut que la définition des directives, des comptes rendus et la vérification de leur exécution soient assurés collectivement par le comité de direction. Le renforcement de l'inspection interne est une urgence dans ce contexte en lui donnant des missions régulières de vérification, nous avons souligné au § 5.1 notre satisfaction d'avoir constaté les premiers signes positifs dans ce domaine en 2001.

La mise en œuvre effective de ce pilotage supposerait en outre un renforcement de l'équipe restreinte de direction.

A ce stade, on a le sentiment de deux agences qui parlent de choses différentes :

- les directions techniques font de la technologie et du support.
- les régions distribuent des aides (et agissent de façon très variable selon les régions sans que le contexte local suffise à justifier cette diversité).

Les bonnes relations entre les personnes pallient en partie ce manque de relations structurées et formalisées.

Réponse de l'ADEME

L'inspection générale de l'environnement note avec raison que le renforcement du pilotage interne est suivi très fortement par le président et le directeur général. Cependant, le comité de direction dans son ensemble est appelé régulièrement à délibérer sur les options prises. Ceci démontre la volonté forte de conduire des réformes ambitieuses de la gestion interne de l'établissement, qui se traduit par plus d'une dizaine de "chantiers", pour lesquels l'agence a mis en place un "groupe procédures" et fait en outre appel à une assistance extérieure. Il convient à ce stade d'assurer une vision d'ensemble forte des objectifs poursuivis, concernant par exemple la mise en œuvre des engagements contractés par l'agence dans le cadre du contrat de plan Etat-ADEME signé le 19 juin 2001, ou les conditions d'une déconcentration au niveau des délégations régionales de la validation juridique et budgétaire des conventions d'aide pour simplifier les procédures et améliorer la qualité de service. Les différentes directions de l'agence sont associées, à travers des groupes de travail, à la définition des cahiers des charges et à la mise en œuvre des différents chantiers en cours ; l'objectif poursuivi consiste à mettre en place progressivement une "gestion par objectifs" appuyée sur une responsabilisation forte des différents échelons hiérarchiques de l'établissement.

Commentaire de l'IGE

L'IGE a reconnu dans son chapitre 5-1 les nets progrès intervenus, La notion de pilotage ferme des délégations régionales accompagné d'une délégation plus large exigera un effort important. L'IGE confirme donc sa proposition.

Proposition 35 : Le président doit affirmer explicitement son souci d'un pilotage plus précis et revaloriser le concept de hiérarchie.

5.2.1 Relations siège/ régions

La mission a pu analyser le fonctionnement de trois délégations régionales dont l'histoire et le contexte local sont très différents. Nous avons pu travailler avec les délégués mais aussi avec les ingénieurs et les gestionnaires. L'influence des orientations générales données par le président et le DG est très lisible en régions.

Le souci de généraliser et de fiabiliser le portefeuille a été clairement perçu. En revanche sa traduction dans le mode de travail des ingénieurs est inégale selon les régions et les individus. En Auvergne le délégué et les gestionnaires sont pratiquement parvenus à discipliner les ingénieurs. Dans les deux autres régions (Alsace et PACA) des poches de résistance persistent et les gestionnaires sont obligés de se substituer à certains ingénieurs pour renseigner l'application informatique, ce refus de jouer le jeu de certains cadres est symptomatique d'une part de leur refus de s'impliquer dans une tâche de gestion et d'autre part de la persistance de la culture d'autonomisme qui caractérisait l'ancienne AFME. On trouvera plus loin un commentaire sur la pertinence de l'outil portefeuille du fait de sa structure même. Au delà de ce débat technique, nous ne pouvons que noter que les délégués dans deux régions ne semblent pas se formaliser de cette marque de résistance à des directives claires.

La mission a constaté que la nature des dossiers soumis par les délégations aux CRA et au CRO ne font l'objet d'aucune directive. Personne au sein de la direction de l'ADEME ne semble avoir souhaité s'enquérir de ce point ni du taux d'absentéisme dans ces structures (ou même de leur absence de réunion sur de longues périodes pour les CRO).

La mission a constaté que l'action de la direction de l'action régionale était unanimement appréciée à la fois pour la fluidité apportée dans la programmation des crédits et la qualité d'animation des délégations (et même d'avocat des délégation auprès du siège). La DAR en revanche n'a donné aucune directive sur le mode de relation devant être institué entre les délégations et les services de l'État.

En matière technique la mission a constaté que la fonction d'appuis technique des directions verticales était appréciée par les ingénieurs des délégations. L'utilisation fluide du courrier électronique permet un jeu de questions - réponses rapide et une fonction de mutualisation efficace des initiatives

positives émergents des régions. En revanche nous n'avons pas constaté d'action normalisatrice des directions techniques en direction des régions ainsi jusqu'en 2000 aucun quota d'action par région n'était défini par les directions techniques, nous n'avons pas noté d'enquête systématique de situation demandée aux régions (en tout cas pas en matière de déchets ménagers, ni de mobilité, ni d'utilisation rationnelle de l'énergie).

Réponse de l'ADEME

Les délégués régionaux se verront confier à partir du 1^{er} janvier 2002, dans le cadre d'un chantier de "déconcentration", des responsabilités accrues en ce qui concerne la validation budgétaire et juridique des conventions d'aides ; un responsable de la qualité de la production juridique est en cours de recrutement dans la plupart des délégations à la faveur des créations de postes 2001.

Commentaire de l'IGE

L'IGE note la décision judiciaire prise par l'ADEME

Proposition 36 : Donner une plus large délégation de signature aux délégués régionaux notamment sur les aspects financiers.

Réponse ADEME

La fourniture de rapports au contenu évoqué par la mission est pratique courante dans les délégations. Toutefois, la formalisation que propose l'inspection est une voie intéressante. Nous veillerons à son application dans le cadre du descriptif des processus de travail des délégations, élément faisant partie de la logique de déconcentration en cours.

Concernant les résultats obtenus sur les différentes politiques, les éléments de rappel des consommations budgétaires sont périodiquement fournis sur la base d'une fois par an, lors de la tenue de la CRO. Ils font partie des informations constitutives du bilan d'activité annuel de la délégation.

De même, la liste des opérations traitées en délégation régionale pour des montants inférieurs à 300 kF est fournie pour information à la CRA. Cette pratique sera généralisée là où elle n'aurait pas cours.

En revanche, la compétence concernant la définition des critères relatifs à l'attribution des aides n'a été donnée, par le décret constitutif de l'agence, ni aux CRO, ni aux CRA. Actuellement, comme la mission le souligne par ailleurs, seul le conseil d'administration de l'ADEME approuve les dispositifs d'aides, après avis des commissions nationales des aides. L'ADEME doit suivre cette procédure y compris quand elle souhaite faire évoluer ou développer un dispositif d'aides négocié avec des partenaires régionaux (cf. la mise en place des conventions annuelles d'application des contrats Etat-régions). Ceci n'exclut pas, évidemment, des discussions d'orientation en CRO, sans que ceci doive à notre sens prendre un caractère réglementaire, sous peine d'alourdir encore les procédures applicables.

Commentaire IGE

L'IGE note l'accord de l'ADEME y compris pour un processus formalisé.

Proposition 37 : Définir le contenu des comptes rendus formalisés des délégations vers le siège et renforcer l'inspection interne en lui confiant des contrôles réguliers.

5.2.2 Les relations entre les directions verticales

L'organigramme des directions du siège en 2001 est complexe. Les frontières ne correspondent ni à une logique de guichet unique selon les interlocuteurs ni à une logique de prise en charge des politiques publiques. La logique sous-jacente semble être très largement la combinaison du fruit de l'histoire et une logique technique interne à l'ADEME (ainsi qu'une structuration par programme d'intervention et par lignes de crédits).

Cette situation ne permet pas aux directeurs de se sentir responsable d'une politique publique dans son ensemble. La DDM n'est ainsi pas en charge de la loi de 92, elle ne se sent d'ailleurs pas responsable de préparer un dossier pour le ministre en fonction en juillet 2002 qui sera inmanquablement questionné sur l'état de conformité de la France à cette loi lors de son 10^{ème} anniversaire.

Nous avons été surpris du positionnement des directions techniques. Visiblement elles se passionnent pour l'avancement des techniques et la structuration des acteurs, mais elles ne semblent pas se sentir en charge de piloter les régions ou d'atteindre les objectifs des politiques publiques. Nous avons constaté une logique de consommation d'outil plus que de poursuite d'objectif. Les directeurs durant nos entretiens ont mis en avant les outils qui leur étaient confiés et l'état de leur consommation, mais n'ont pas dressé un état de l'environnement dans leur secteur.

La création de groupes de travail horizontaux est une initiative utile pour améliorer le lien entre les unités centrales et le lien entre le siège et les régions. Cependant ce type d'outil ne remédie que partiellement au manque de pilotage par politiques publiques (qui ne peuvent recouper entièrement les programmes financiers de l'agence).

Proposition 38 (initiale) Chaque politique publique doit être sous la responsabilité d'un seul directeur. Dans cette logique il lui appartient de piloter les autres directions sur les thèmes partagés.

Réponse de l'ADEME

La réorganisation proposée par l'inspection générale ("chaque politique publique doit être sous la responsabilité d'un seul directeur") reviendrait à organiser l'agence par grands programmes. Il faut tout d'abord noter que les politiques publiques elles-mêmes ont de nombreuses interactions entre elles (exemples : déchets et effet de serre, à travers les émissions de méthane des décharges, la méthanisation des déchets en tant qu'énergie renouvelable, la valorisation énergétique dans les UIOM ; air et énergie, qui se rencontrent en permanence dans le domaine des transports, etc.). Outre les grandes difficultés matérielles dans la mise en œuvre (compte tenu de la répartition des compétences sur trois sites différents à Paris, Angers et Valbonne), une telle réorganisation reviendrait à abandonner totalement l'approche par réseaux d'acteurs (cibles) qui nous semble indispensable à de nombreux égards pour établir les partenariats durables sur lesquels repose l'efficacité des interventions de l'agence. L'organisation actuelle permet de responsabiliser certains directeurs sur des fonctions stratégiques qui dépassent les limites strictes d'attribution de leurs services. Ce pilotage par programme donne en général satisfaction.

Commentaire de l'IGE

Notre proposition n'est pas une organisation par programme d'intervention (donc pilotage par moyen d'action) mais un pilotage fonctionnel par politique publique (donc ciblé sur les objectifs du gouvernement et facilitant le dialogue avec les directions de centrale).

Proposition 38 : Chaque politique publique doit être sous la responsabilité fonctionnelle d'un seul directeur. Dans cette logique, il lui appartient de piloter les autres directions sur les thèmes partagés.

Proposition 39 : L'organisation de l'ADEME doit faire l'objet d'une réflexion pour l'optimiser de façon à favoriser la responsabilité des directeurs dans la mise en œuvre des politiques publiques et renforcer leur autorité au sein de l'ADEME

5.2.3 Les CRA, les CNA

les demandes d'aide sont traitées par l'ADEME suivant les modalités du tableau ci-dessous.

| Montant de l'aide | Avis | Décision |
|----------------------|------------|--------------------------|
| <à 0,3 MF | Aucun | ADEME |
| >à 0,3MF et<à 1,5 MF | CRA | ADEME |
| >à 1,5 MF et<à 10 MF | CRA et CNA | ADEME |
| > à 10 MF | CRA et CNA | Conseil d'Administration |

Pour préparer leurs avis, les membres des CRA et des CNA reçoivent des dossiers préparés soit par les délégations régionales pour les CRA soit par les directions techniques pour les CNA. Autant les dossiers fournis pour les CNA peuvent être considérés comme satisfaisants, autant ceux qui sont destinés aux CRA et qui ont été étudiés par la mission d'inspection sont indigents : Fiches ultra succinctes, pas de récapitulatif des aides accordées par le délégué, (à l'exception sur ce point des dossiers de la délégation Auvergne) pas de suivi financier...

Réponse de l'ADEME

La fourniture de rapports au contenu évoqué par la mission est pratique courante dans les délégations. Toutefois, la formalisation que propose l'inspection est une voie intéressante. Nous veillerons à son application dans le cadre du descriptif des processus de travail des délégations, élément faisant partie de la logique de déconcentration en cours.

Concernant les résultats obtenus sur les différentes politiques, les éléments de rappel des consommations budgétaires sont périodiquement fournis sur la base d'une fois par an, lors de la tenue de la CRO. Ils font partie des informations constitutives du bilan d'activité annuel de la délégation.

De même, la liste des opérations traitées en délégation régionale pour des montants inférieurs à 300 kF est fournie pour information à la CRA. Cette pratique sera généralisée là où elle n'aurait pas cours.

En revanche, la compétence concernant la définition des critères relatifs à l'attribution des aides n'a été donnée, par le décret constitutif de l'agence, ni aux CRO, ni aux CRA. Actuellement, comme la mission le souligne par ailleurs, seul le conseil d'administration de l'ADEME approuve les dispositifs d'aides, après avis des commissions nationales des aides. L'ADEME doit suivre cette procédure y compris quand elle souhaite faire évoluer ou développer un dispositif d'aides négocié avec des partenaires régionaux (cf. la mise en place des conventions annuelles d'application des contrats Etat-régions). Ceci n'exclut pas, évidemment, des discussions d'orientation en CRO, sans que ceci doive à notre sens prendre un caractère réglementaire, sous peine d'alourdir encore les procédures applicables.

Commentaire IGE

L'IGE note l'accord de l'ADEME sur la formalisation.

L'IGE rappelle que les CRO ne se réunissent pas chaque année dans toutes les régions et qu'il est nécessaire de donner aux membres de la CRA non seulement des éléments budgétaires mais également des indicateurs de résultat (indicateurs physiques) sur les actions menées au niveau régional.

Les dispositifs d'aide approuvés par le conseil d'administration de l'ADEME comportent des marges de manœuvre. Par exemple, les taux d'aide pour certains investissements peuvent être variables, puisque sont déterminés des taux de référence et des taux plafonds. Pour enrichir le travail des commissions et leur donner du poids, elles pourraient, dans les limites fixées par le conseil, déterminer les critères de choix des taux à retenir en fonction des priorités locales. Le but recherché par l'IGE est de valoriser les CRA et de leur donner un vrai pouvoir d'appréciation.

Proposition 40 : Définir le sommaire obligatoire des rapports destinés aux Commissions Régionales des Aides, récapitulant par exemple les résultats obtenus sur les différentes politiques, les engagements en dessous de 300 kF tels qu'effectués par le délégué régional, le rappel des consommations budgétaires, la définition concertée des critères relatifs à l'attribution des aides, etc.

Nota : les aides d'un montant inférieur à 300 kF devraient également faire l'objet d'une identification et d'un récapitulatif informatisé comme indiqué plus haut.

Réponse ADEME

Les cahiers des charges engageant la refonte de nos dispositifs informatiques sont conçus pour permettre l'émission de fiches-types afin de préparer les réunions des différentes commissions régionales et nationales. La refonte du logiciel de gestion (LEA) qui sera achevée fin 2002 permettra d'éditer des fiches standardisées, des bilans d'impacts physiques, ainsi que des éléments paramétrables et des fichiers de texte. Cela permettra en complément du logiciel LISA déjà en service de garder une mémoire très complète et exploitable des interventions de l'agence sur longue période.

Il est à préciser que la numérotation informatisée souhaitée par l'inspection existe à l'ADEME depuis très longtemps (numéro LEA). Elle permet déjà d'exécuter un certain nombre de regroupements et d'exploitations.

Commentaire IGE

L'IGE note l'évolution prévue. Elle confirme que les fiches qu'elle a été amenée à regarder en délégation ne portaient pas de numérotation.

Proposition 41 : Définir une présentation type des fiches d'aide en CRA et CNA (numérotation informatisée permettant de les identifier et de les regrouper à tous les niveaux, centraux ou régionaux, objectif physique, plan de financement, cohérence avec la politique du MATE et de l'ADEME).

Les CRA doivent constituer des lieux de débat et d'appropriation de la politique régionale de l'ADEME. Il faut laisser, dans le cadre des règles fixées au niveau central, un pouvoir d'appréciation à la CRA (par exemple choix du taux lorsque les modalités générales indiquent une fourchette). Il faut également recueillir son avis sur les dossiers refusés par l'ADEME. Il faut éviter que les CRA ne tiennent que des réunions d'information sur des décisions déjà prises. Pour que les membres des CRA puissent jouer leur rôle il est nécessaire que les dossiers leur arrivent en temps voulu et que ceux-ci aient été envoyés simultanément aux administrations directement concernées.

Réponse ADEME

La qualité des débats dans ses différentes commissions est l'objet d'une vigilance constante de la part de l'agence. Ain

- dans le cadre du dernier décret ayant modifié l'organisation de l'ADEME en février 2000, l'agence a demandé (et obtenu) un élargissement de la composition des CRO et CRA de 4 à 6 personnalités qualifiées, ce qui permet de mieux embrasser les différents domaines de compétence de l'ADEME et d'augmenter la variété des origines des personnes concernées
- dans le cadre du développement des contractualisations régionales, l'ADEME recherche partout où cela est possible des synergies entre les CRA, les comités de gestion des contractualisations et les commissions techniques du DOCUP. De plus, les délégations régionales testent plusieurs formules en vue de simplifier le travail des équipes et d'améliorer la qualité des échanges sur les dossiers instruits.

Le siège de l'ADEME a accès à une description sommaire des dossiers qui sont présentés en CRA via le réseau informatique interne. Le choix d'architecture du réseau a été choisi en grande partie pour faciliter ce processus d'échange. Les évolutions futures des logiciels de gestion devront permettre de disposer par cette voie de données techniques assez détaillées sur les projets dès le stade de l'affectation, qui accompagne la transmission des dossiers aux CRA. Cependant, seuls les dossiers qui ont vocation à être ultérieurement examinés en CNA doivent être examinés par les services du siège ; le nombre de dossiers traités annuellement par l'agence (11500 en 2000) rend illusoire l'idée d'un examen à deux niveaux (siège et DR) ; l'orientation va plutôt dans le sens d'une responsabilisation des échelons locaux, dans un cadre d'action mieux formalisé et sous le regard d'une inspection générale auditant régulièrement les processus.

Les préfets de département sont actuellement destinataires de l'ensemble des dossiers traités dans le cadre des contractualisations départementales quand elles existent (environ 60). Toutefois, l'ADEME est ouverte à une recommandation de diffusion systématique. Il conviendra cependant de vérifier et valider auprès de chaque préfet de région l'intérêt de cette évolution.

Commentaire IGE

La responsabilisation des échelons locaux implique un renforcement du contrôle effectué par le siège. L'IGE note l'accord de l'ADEME sur ce point. En ce qui concerne l'envoi des dossiers aux préfets de département, il s'agit d'une demande constante de la part des préfets rencontrés dans le cadre de la mission. L'IGE ne voit ni l'intérêt ni la nécessité de vérifier cette demande auprès des préfets de région.

Proposition 42 : Elargir la diffusion des dossiers de CRA. Il est nécessaire que les Préfets de départements et le siège de l'ADEME en soient destinataires et que ces dossiers parviennent à leurs destinataires au minimum 15 jours avant la date de réunion.

Nota : la DAR et l'inspection interne devraient être chargées de vérifier notamment le bon fonctionnement de la comitologie en auditant la qualité des dossiers de séance et en surveillant l'absentéisme, indice de mauvaise qualité des dossiers.

5.3 La fonction évaluation

La mission a pu constater en avril 2001 que les premiers tableaux de bord physiques connectés avec les aides de l'ADEME avaient été établis et discutés en interne à l'ADEME.

C'est un point très positif.

Plus généralement l'ADEME doit développer une fonction évaluation qui dépasse le suivi des effets physiques de ses aides. Cette fonction d'évaluation doit permettre à l'ADEME de faire émerger les outils d'une sélectivité de ses aides financières. Ainsi, par exemple, s'il est bon de réaliser des déchetteries et donc logique que l'ADEME en aide financièrement la réalisation, certaines sont beaucoup plus prioritaires que d'autres. Face à d'éventuelles limitations de ses capacités d'aides au regard du volume de projets proposé par les collectivités, cette fonction d'évaluation permettra d'objectiver les choix.

Réponse ADEME

L'ADEME pratique l'évaluation (au sens de l'évaluation des politiques publiques), ce qu'illustre par exemple l'évaluation du Fonds de modernisation de la gestion des déchets (FMGD) en 1997-98. Le service évaluation est chargé de la politique d'évaluation de l'agence, et siège à ce titre dans chacun des "groupes permanents" qui réalisent la synthèse stratégique des actions et contribuent à une appréciation critique des systèmes d'aide et des modes d'intervention.

Commentaire IGE

Le rapport sur l'évaluation FNGD insistait déjà sur le manque de sélectivité.

Proposition 43 : Construire à partir d'une fonction d'évaluation les outils techniques soit d'une sélectivité des aides financière, soit d'une appréciation de pertinence.

Cependant l'ADEME ne dispose pas d'un dispositif d'évaluation de l'état de l'environnement dans ses secteurs d'intervention.

Elle n'a pas non plus noué de partenariat avec d'autres organismes susceptibles d'établir de tels états de situation. L'ampleur de l'effort à réaliser pour consolider les premiers tableaux de bord physiques est telle qu'il est bon de réfléchir à l'externalisation de l'autre volet. L'ADEME doit disposer d'une vision objective des priorités (l'état d'équipement du pays en matière d'élimination des déchets ménagers et la fragilité des installations existantes) pour définir de façon objective ses priorités d'intervention. L'IFEN, service statistique du Ministère chargé de l'environnement, serait susceptible de constituer un tel relais pour l'ADEME.

Réponse ADEME

L'ADEME dispose d'outils d'observation de l'état de l'"environnement" dans ses secteurs d'intervention. En ce qui concerne le secteur des déchets, il a été répondu au point 5.1. ci-dessus. De même, dans le domaine de l'air, l'ADEME gère la base de données de la qualité de l'air (BDQA), qui regroupe l'ensemble des données de pollution de l'air des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA). Ces outils font d'ailleurs l'objet d'une large diffusion, notamment auprès des milieux scientifiques, et sont mis à la disposition de l'IFEN pour ses missions. Ils peuvent probablement encore être affinés, dans le sens d'une appréciation critique des situations décrites et de la définition de priorités. Il faut toutefois noter que l'ADEME n'apporte d'aides, dans le secteur des déchets, qu'à des projets qui s'inscrivent dans la mise en œuvre des plans départementaux, eux-mêmes le fruit d'une analyse locale des besoins.

Des rapports étroits existent entre les trois structures en ce qui concerne la production et l'échange de données, avec des niveaux d'implication différenciés selon les thématiques et le périmètre territorial considéré. L'IFEN et parfois l'ADEME (BDQA) tiennent à jour les descripteurs de l'environnement en cohérence avec les exigences européennes. Les DIREN, en partenariat avec des acteurs régionaux et locaux, tentent de développer des réseaux d'observation pour assurer la production des données correspondantes. L'ADEME, en soutien et approfondissement de l'initiative régionale (DIREN), développe les réseaux d'observatoires régionaux sur les thématiques déchets (voir la base de données SIDR et ses consolidations nationales), énergie (suites du schéma de services collectif "énergie"), air (AASQA), en capacité de contribuer à la construction des descripteurs pertinents et d'approfondir la conduite et le pilotage des politiques publiques sur ces thématiques.

A côté de cette structuration nationale, ont été mis en place différents observatoires régionaux notamment concernant les déchets et l'énergie. L'ADEME privilégie une démarche partenariale associant les services de l'Etat, les régions et les départements pour unifier les méthodes, améliorer la qualité des statistiques, standardiser les traitements et accroître la diffusion des résultats.

Commentaire IGE

Les fonctions de l'IFEN en termes d'une part de service statistique ministériel et d'autre part de point focal de l'Agence Européenne de l'Environnement, justifie une formalisation des rapports entre le ministère et ses deux établissements publics.

Proposition 44 : Un protocole tripartite MATE ADEME IFEN pour la réalisation d'un état de l'environnement focalisé sur la mise en évidence des priorités d'intervention dans les secteurs de compétence de l'ADEME serait très utile.

5.4 La gestion financière

L'augmentation des moyens financiers de l'agence a été très forte depuis 1995 et en particulier depuis l'installation de la nouvelle équipe dirigeante. Les moyens financiers de l'agence ont été multipliés par 2,5 depuis 1995 (en autorisations de programme) et l'évolution s'est particulièrement accélérée sur 1999 et 2000.

La première question que s'est posée la mission est de savoir si le Ministre chargé de l'Environnement avait tous les éléments pour juger de la pertinence des demandes budgétaires de l'agence. La mission ne peut répondre positivement à cette question.

La mission a été, à titre d'illustration, frappée par l'absence de planification physique, par région, des investissements en matière d'ordures ménagères. Les investissements nécessaires pour réaliser les objectifs de la loi de 92 ou les plans départementaux ne sont pas identifiés (sauf dans quelques régions comme en Auvergne). Le concept de portefeuille, quant bien même il fonctionnerait parfaitement, ne remplace pas ce tableau de bord (ce portefeuille n'est que la liste des investissements envisagés par les élus et pas de ceux qui sont nécessaires). Les délégations semblent n'avoir reçu aucune directive en la matière. Les travaux de la direction de la prospective donnent quelques indications, mais il s'agit d'une approche macro-économique.

L'ADEME semble se compliquer la vie : complexité des modalités d'aide, ouverture de la gestion 2000 en mars 2000, complexité des affectations et même double affectation avec les CPER, concentration sur Angers des engagements.

L'ADEME ne semble pas avoir tiré toutes les conséquences de la modification de son mode de financement que ce soit dans la gestion de ses CP ou dans sa stratégie d'alliance avec l'Etat. En effet, le passage du financement par une taxe (qui "tombe" tous les ans et où il faut un acte positif du Ministère du Budget pour la faire baisser), à un financement budgétaire (qui repart chaque année à une base zéro dans les débats avec la direction du budget) entraîne des conséquences importantes sur le jeu d'acteurs. Le débat classique en conférence budgétaire est articulé sur la sous-consommation des CP des années précédentes où (à juste titre) le Budget en tire argument pour baisser les CP et donc les AP (calcul à rebours classique à la direction du Budget).

Le réseau des gestionnaires en délégation nous a fait une bonne impression.

En revanche, la gestion financière frappe par la "quasi-cécité" généralisée en matière de CP (les délégations ne reçoivent par exemple aucune instruction, la gestion des modalités d'aide n'est pas optimisée). **C'est une urgence.** C'est un point clef déjà identifié par le DPPR.

Pour les AP, la fiabilité du "portefeuille" semble faible (les ingénieurs semblent à cette heure avoir des pratiques très variables) et l'ambiance de l'ADEME nous conduit à douter que des progrès soient possibles à court terme. L'existence en Auvergne d'une évaluation assez précise des ouvrages à réaliser pour mettre en œuvre les plans d'élimination des OM serait à généraliser. La différence de comportement entre les collectivités et les industriels mérite d'être creusée pour optimiser un modèle.

Le passage d'une autonomie financière assurée par des taxes affectées à un subventionnement budgétaire n'a pas été conduit de façon satisfaisante. Sous l'emprise des taxes le cloisonnement entre elles a conduit à des rigidités importantes et l'instauration d'un financement budgétaire s'est effectivement accompagné d'un décloisonnement. En revanche ce nouveau mode de financement pour un établissement qui aide des collectivités locales dont les décisions d'investissement se concrétisent forcément sur plusieurs années exige une vision pluriannuelle en AP et surtout en CP. Or l'ADEME ne dispose pas de cet outil et les réformes engagées (pour utiles et même indispensables qu'elles soient) ne produiront pas d'amélioration de la prévision pluriannuelle de la consommation avant plusieurs années.

L'institution de la TGAP devait sans doute s'accompagner de l'inscription au budget du MATE en AP=CP de la subvention à l'ADEME pour rassurer les collectivités locales. Cette démarche nécessaire a entraîné une dotation excessive de CP dont la résorption aurait sans doute pu être un tout petit peu plus rapides. La mission a noté que le PLF 2002 a permis de mener cette démarche à son terme. La gestion 2003 est susceptible de s'accompagner de besoins plus forts de CP. Pour faciliter le débat préparatoire au PLF 2003, l'ADEME doit réaliser d'une part des progrès très rapides dans sa capacité d'évaluation prospective de ses besoins de CP, et d'autre part des progrès dans sa capacité de piloter son rythme de consommation des CP.

L'identification des curseurs de gestion du rythme de consommation des CP était encore embryonnaire au début de l'année 2001. La mission a constaté qu'en mars 2001 l'idée d'identifier systématiquement les actes de gestions pouvant accélérer ou retarder la consommation des CP étaient encore une idée neuve à la direction financière de l'ADEME. Il est évident que le retard dans la consommation des CP, outre les difficultés budgétaires que cela occasionne, est l'indicateur du retard dans la réalisation des travaux aidés. **L'accélération de la consommation des CP conduira largement à accélérer la réalisation des travaux, c'est donc une priorité.** Les nouvelles équipes municipales qui se sont mises en place à l'issue des dernières élections doivent être aidées à accélérer la réalisation d'objectifs environnementaux, des conditions plus favorable pour le versement des aides de l'ADEME seraient un levier utile.

L'absence de suivi organisé des projets après leur financement complique encore la gestion prévisionnelle des CP.

Proposition 45 (initiale) Déléguer 50% de l'enveloppe des AP et des CP de l'année N-1 dès décembre aux délégations.

Réponse ADEME

Les paiements étant effectués au niveau central par l'agent comptable, et l'agence n'étant pas actuellement, pour l'essentiel de ses activités, en situation de pénurie de CP, il n'est pas procédé à une délégation d'enveloppes de CP aux unités de gestion. Ce n'est que si la situation s'inversait, et si des restrictions s'avéraient incontournables, que l'attribution d'enveloppes pourrait s'avérer nécessaire (mais dans ce cas, les dommages seraient élevés vis-à-vis de nos partenaires qui ne seraient pas payés dans les temps selon les obligations contractuelles).

Les enveloppes déléguées concernent donc les AP. La suppression à partir de l'exercice 2001 des journées complémentaires (voir ci-dessus) conduira à clore le budget de l'année N au 31 décembre et à ouvrir le budget de l'année N+1 pour les unités de gestion dans la première semaine de janvier. L'EPRD étant voté traditionnellement par le Conseil d'administration vers le 20 décembre, et un délai d'approbation par le commissaire du gouvernement et le contrôleur d'Etat de dix jours étant prévu, ce calendrier semble particulièrement adapté. Notons au passage que, compte tenu de la complexité de l'EPRD voté par le CA (qui croise neuf origines budgétaires et sept thèmes d'intervention), la répartition du budget en plus d'une soixantaine d'unités de gestion est un travail complexe qui se fait sur un calendrier très serré.

Commentaire IGE

L'IGE a noté avec satisfaction l'orientation arrêtée. L'ADEME a raison, la délégation anticipée ne doit porter que sur les AP,

Proposition 45 : Déléguer à la région dès le début janvier d'une année, 50% de l'enveloppe des AP attribuées au cours de l'année N-1 à la délégation.

Réponse ADEME

La procédure de validation budgétaire des engagements doit être entièrement déconcentrée, en ce qui concerne les délégations régionales, en 2002 (voir ci-dessus paragraphe 5.2.1). La délégation de signature dont disposent les délégués régionaux de la part du Président sur les conventions d'aide va jusqu'à 500 kF.

Commentaire IGE

Réponse satisfaisante.

Proposition 46 : Déléguer effectivement aux délégués régionaux l'engagement des AP en dessous de 300 KF.

Réponse ADEME

L'ADEME s'interroge sur ce que la mission appelle précisément un "tableau des curseurs de gestion des CP". Comme exposé ci-dessus, une bonne gestion des CP passe avant tout par un suivi des dossiers (avec un système d'alerte " gradué " sur les échéances dépassées) et sur un modèle de prévision des besoins qui tienne compte de la typologie des projets. Les actions correspondantes sont en cours. L'utilisation de moyens de gestion comme la modification des conditions de paiement dans les contrats doit être utilisée avec mesure, pour éviter les à-coups et les effets retard difficilement maîtrisables. L'agence a toutefois assoupli au début de 2001 les conditions requises pour procéder au paiement des premières avances prévues dans ses conventions d'aide.

Commentaire IGE

Les curseurs de gestion des CP sont la totalité des actes techniques et juridiques permettant d'accélérer ou de retarder en droit ou en fait la chronique des dépenses de l'ADEME sur ses engagements (voici en vrac une liste non exhaustive : volume de l'avance à signature de la convention, aide sous forme d'avance remboursable, versement sur justificatifs ou non, nature des justificatifs, campagne de relance des bénéficiaires, limitation dans le temps de la durée des aides). L'identification de ces leviers de commandes et de leurs avantages et défauts complète utilement un tableau de bord prévisionnel des CP.

Proposition 47 : Réaliser très rapidement le tableau des curseurs de gestion des CP et rendre compte au conseil d'administration des actions menées.

Réponse ADEME

L'agence consent des efforts importants pour renforcer la formation interne, notamment sur les nouveaux outils de gestion mis en place ou à venir. Les gestionnaires sont à l'évidence des cibles essentielles à cet égard. L'agence renforce par ailleurs actuellement l'ossature administrative de ses délégations régionales dans le contexte de la déconcentration programmée de la validation budgétaire et juridique des engagements, et en vue d'un suivi du contrat de plan Etat-ADEME dans le cadre d'une gestion par objectifs au niveau des délégations régionales. Elle recrute notamment (à l'interne et à l'externe) des responsables administratifs et juridiques, chargés d'assurer d'une part la qualité des documents contractuels élaborés par les délégations et d'autre part la qualité des informations techniques et budgétaires saisies dans les outils de gestion et de suivi.

Commentaire IGE

L'IGE a noté avec satisfaction cette orientation

Proposition 48 : Renforcer la formation et l'animation de gestionnaires en régions.

Réponse ADEME

voir réponse au paragraphe 5.1

Commentaire IGE

L'IGE a noté avec satisfaction cette orientation et son début de mise en œuvre.

Proposition 49 : Mettre, en contrepartie, en place un audit interne systématique.

Réponse ADEME

Le ministère chargé de l'environnement a clairement indiqué qu'il souhaitait que les renforcements d'effectifs décidés pour 2001 dans le cadre du programme national d'amélioration de l'efficacité énergétique (prévus en LFR 2000) soient consacrés aux actions en matière d'énergie (transports et mobilité, animation des points information énergie, développement des énergies renouvelables). Pour autant, l'ADEME a prévu qu'une part normale de cette croissance serait affectée au soutien (administratif, secrétariat). Dans ce cadre, et en utilisant en outre les possibilités ouvertes par les autres postes disponibles (compensation de la réduction du temps de travail, créations en LFI 2001) ont pu être créés, dans dix-neuf régions, des postes de responsables administratifs et juridiques ou de délégués-adjoints en charge de la qualité de la production juridique et de la gestion administrative de la délégation régionale. Les créations de postes 2001 servent aussi en priorité à pourvoir l'inspection générale interne nouvellement créée et à mettre en place les compétences nouvelles demandées par l'IGF en matière de marchés.

Commentaire IGE

Du fait des enjeux financiers, l'IGE confirme sa recommandation.

Proposition 50 : Consacrer une part significative des créations d'emplois accordées à un renforcement des échelons administratifs.

Réponse ADEME

La notion d'affectation, telle qu'elle est utilisée à l'ADEME, correspond, au regard des règles de l'instruction comptable M9-5 de la direction générale de la comptabilité publique applicable aux EPIC, à la définition de l'"engagement comptable". Cette notion, qui se démarque de l'engagement juridique, recouvre en réalité une réservation de crédits.

La question qui se pose dès lors est de savoir à partir de quel moment dans le "cycle du projet" l'agence doit réserver les crédits pour une opération donnée. La réponse, élaborée en liaison avec la direction du budget au début de 2000 et transcrite en mars 2000 dans une instruction interne du directeur des ressources humaines, de l'administration et des finances, est, dans le cas général², que les crédits doivent être réservés dès le moment où les dossiers sont transmis pour examen à la commission régionale des aides (pour les affaires régionales) ou à la commission nationale des aides (pour les dossiers nationaux). Cette attitude de prudence est notamment dictée par le retour d'expérience de la "crise" de financement qu'a connue le secteur des déchets à la fin de 1998 : les instructions internes à cette époque étaient encore floues quant au fait générateur de l'affectation, et des dossiers nombreux ont ainsi pu être présentés en parallèle dans les différentes commissions régionales des aides, sans que les crédits soient encore réservés ou malgré l'impossibilité de les réserver. Il en est résulté, dans l'esprit des collectivités bénéficiaires des aides, le sentiment d'un "droit" à l'obtention de ces aides, ce qui a conduit l'agence à honorer ces "engagements" en priorité au début de 1999 ; un "déport" budgétaire d'environ 300 MF a ainsi préempté le budget 1999, et a rendu d'autant plus difficile le réajustement du système d'aides, décidé dans ses détails en mai 1999, mais applicable à titre rétroactif dès le 1^{er} janvier 1999. Les autorités de tutelle se sont émues à juste titre de cette situation, et l'agence a jugé éminemment souhaitable de définir de nouvelles règles qui la mette désormais à l'abri de pareilles situations d'impasse.

Même si elle a parfois le sentiment de faire face à des incompréhensions sur ce point, l'agence souhaite réaffirmer très clairement la nécessité d'une gestion de ses crédits en "affectations" (ou engagements comptables), avec des règles prudentielles appropriées. Elle assume à cet égard la critique selon laquelle cette pratique conduit de fait à inscrire en loi de finances les crédits nécessaires pour affectation, sachant qu'il y a un délai entre affectation et engagement et que ce délai conduit en fin d'année à un certain volume de reports affectés³.

La question est donc en réalité celle des délais entre affectation et engagement. Compte tenu d'une part de ce que les principaux dossiers doivent être examinés en commission régionale des aides, puis en commission nationale des aides (ainsi que, au-delà de 1,5 million d'euros, en conseil d'administration)³, compte tenu d'autre part du calendrier des assemblées délibérantes des collectivités lorsqu'elles sont bénéficiaires des aides, de la négociation du projet de convention et des délais de signature, le délai moyen entre affectation et engagement s'établit aujourd'hui à environ trois mois.

L'agence s'est engagée dans le cadre du contrat de plan Etat-ADEME à mettre au point avant la fin de 2001 un "système d'alerte" permettant de repérer et de traiter spécifiquement les dossiers qui tardent à être engagés ; le consultant "méthodes" est actuellement mandaté pour assister les services de l'agence sur ce point. De même, une meilleure codification des dossiers à

² Il existe des cas particuliers, comme dans le secteur des sites pollués, compte tenu de la nature particulière des interventions de l'agence.

³ Les CRA et les CNA se réunissent en moyenne trois fois par an. Il n'est pas matériellement possible d'harmoniser totalement les calendriers des 26 CRA et des 7 CNA. Toutefois, les calendriers des CNA sont autant que possible fixés en sorte qu'elles ont lieu quelques jours avant les conseils d'administration, ce qui facilite l'examen successif des dossiers en CNA et en CA.

présenter aux commissions pourrait contribuer à éviter, le cas échéant, des examens trop précoces devant ces instances (au prix de retarder probablement l'instruction). La déconcentration de la validation juridique et budgétaire des engagements, actuellement en préparation, contribuera à réduire ce délai, et l'audit interne à vérifier le plein respect des règles concernant le fait générateur de l'affectation. Un faisceau d'actions actuellement engagées ou envisagées devrait donc permettre à l'agence d'être pleinement assurée de la qualité de son fonctionnement interne sur ce point.

Commentaire IGE

L'IGE a bien noté l'attachement de l'ADEME à cette procédure ; comme l'IGF elle s'interroge sur son intérêt du fait des lourdeurs qu'elle introduit.

Proposition 51 : Etudier l'opportunité de la suppression ou du maintien de la procédure des affectations.

5.5 La gestion des ressources humaines

5.5.1 Ambiance sociale

L'ambiance sociale de l'ADEME semble encore très complexe. La mission a exprimé le souhait de rencontrer les syndicats siégeant au comité d'entreprise, elle a noté les réticences du président de l'établissement à une telle rencontre, elle a également noté l'absence de demande explicite de la part des représentants du personnels.

Les réserves du comité d'entreprise sur le contrat d'objectif et le budget 2001 qui apportent des avantages significatifs à l'établissement sont-elles également révélatrices d'un climat difficile ?

5.5.2 Management

Les ressources en personnels de l'ADEME ont beaucoup augmenté ces dernières années comme l'atteste le schéma ci-après, pour atteindre aujourd'hui près de 800 personnes, dont 75 % d'ingénieurs.

| en nombre de personnes | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|------|------|------|------|------|
| Contrats à durée indéterminée (1) | 582 | 587 | 595 | 600 | 668 |
| Détachés (2) | 16 | 19 | 16 | 14 | 15 |
| Effectifs sur postes budgétaires (1) + (2) = (3) | 598 | 606 | 611 | 614 | 683 |
| Mises à disposition (4) | 25 | 27 | 19 | 17 | 13 |
| Contrats à durée déterminée (5) | 30 | 37 | 31 | 47 | 73 |
| TOTAL (3) + (4) + (5) = (6) | 653 | 670 | 661 | 678 | 769 |
| | | | | | |

Le management apparaît maîtrisé mais la culture interne apparaît sous valoriser le rôle de la hiérarchie Il apparaît important de revaloriser le pilotage et le contrôle. La mobilité interne apparaît très faible bien que les réorganisations et reconversions qui ont marqué l'histoire des trois agences aient masqué ce problème jusqu'à présent. La mise en place d'outils efficaces exigera beaucoup de volonté et de la constance dans l'effort.

Le mécanisme de négociation annuel de la RMPP qui donne une prime aux accords paritaires conduit progressivement à écraser la hiérarchie des salaires. La mission considère qu'une limite est atteinte et que le DG et le Pt doivent s'en saisir.

5.5.3 Revaloriser les délégués régionaux

La mission a noté avec intérêt le renouvellement important intervenu dans les 3 dernières années parmi les délégués; la mobilité dans ce type de fonction lui semble un objectif essentiel. L'affirmation de plus en plus marquée des enjeux et des politiques à promouvoir, la montée en puissance des moyens financiers dont dispose l'ADEME, le niveau souvent élevé des interlocuteurs (au sein des collectivités et de l'Etat), rendent d'autant plus nécessaire la revalorisation des fonctions de délégués. Il est souhaitable que les délégués aient une origine, une expérience et un statut leur permettant d'être un interlocuteur reconnu aussi bien d'un vice-président de conseil général ou régional que d'un directeur d'un grand service déconcentré. Cette revalorisation doit se traduire à 3 niveaux :

- la rémunération apparaît faible au regard des enjeux,
- le niveau interne ne les positionne pas bien auprès de leurs interlocuteurs (niveau à peine égal à un chef de département et non pas directeur),
- le recrutement doit traduire aussi cette préoccupation (beaucoup de délégués sont de valeur et méritent d'être conservés, les nouveaux arrivants pourraient être également de jeunes A⁺).

Le MATE (DGAFAI et cabinet) doit plaider spécifiquement ce point auprès de la direction du Budget (le mécanisme traditionnel de la négociation de la RMPP qui privilégie un accord paritaire ne permet pas ce type de réforme).

Réponse ADEME

La direction de l'agence a entamé des discussions dans le sens préconisé par la mission, avec laquelle elle est en accord sur ce point.

Commentaire IGE

L'IGE note l'accord de l'ADEME.

Proposition 52 : Le MATE et l'ADEME doivent engager conjointement avec la direction du Budget une négociation pour la revalorisation du statut des délégués régionaux (hors négociation RMPP).

5.5.4 Valoriser le réseau des gestionnaires.

La mission a constaté qu'en délégation les gestionnaires étaient des personnes d'expérience et de valeur. C'est grâce à elle et avec l'appui de leurs délégués dans certaines régions que les réformes voulues par le siège en terme de suivi financier ou de portefeuille ont pu être engagées.

La décision qui a été prise de renforcer les délégations par des gestionnaires de niveau cadre est très judicieuse. Elle permettra de renforcer la cohérence de l'établissement. Le président de l'ADEME a entretenu la mission de son souci de promotion interne. La qualité des gestionnaires en place dans les régions permet de proposer à certains ce type de poste à l'issue d'une formation lourde.

En tout état de cause il faut renforcer la formation et l'animation de ce réseau qui constitue un maillon essentiel pour l'établissement durant cette phase de croissance.

Réponse ADEME

L'agence est en accord avec la mission sur ce point. Sept gestionnaires de délégation régionale ont été récemment nommés à des postes nouveaux de responsables administratifs et juridiques, chargés de la qualité de la production juridique et de la gestion budgétaire. La déconcentration en cours devrait par ailleurs se traduire pour les services fonctionnels du siège par une affirmation de la fonction d'animation des réseaux des gestionnaires et de ces nouveaux responsables “

Commentaire IGE

L'IGE note l'accord de l'ADEME.

Proposition 53 : Engager un processus d'animation, de formation, de revalorisation et de renforcement des gestionnaires en région.

6. Conclusions

Le chapitre 1 de ce rapport résume les principales conclusions de cette première inspection périodique de l'ADEME et l'annexe II récapitule les recommandations.

De nombreuses voies de progrès ont été identifiées par l'IGE. Elles complètent celles qui ont été faites par l'IGF, qui restent pertinentes. La mission estime que certaines de ces préconisations présentent un caractère d'urgence.

La mission souhaite que des instructions puissent être adressées rapidement à l'ADEME mais aussi aux directions et services également concernés, pour une prise en compte rapide de ses recommandations

La prochaine inspection périodique de l'ADEME ne pourra sans doute pas avoir lieu avant 2005 ou 2006, compte tenu du nombre d'établissements publics placés sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement.

Compte tenu des enjeux importants qui sont confiés à l'ADEME et des échéances, il est proposé qu'une inspection de suivi légère (sous forme notamment de questionnaire envoyé à l'ADEME et à certains services déconcentrés), sans vérifications de terrain au niveau des délégations régionales, soit réalisée en 2003. Cette démarche permettra de faire le point sur la mise en œuvre des propositions et préconisations de ce rapport.

Dominique MOYEN
Ingénieur général des mines

Jean-François DELAMARRE
Inspecteur général de la construction

Yves FOURNIER
Chargé d'inspection générale

Marc GRIMOT
Ingénieur en chef des mines

Jean-Luc LAURENT
Ingénieur général des mines
Chef du Service de l'IGE

ANNEXES

Note de cadrage initial de la mission

Quels objectifs pour l'inspection de l'ADEME ?

Note du chef de l'IGE soumise au cabinet en août 2000

Réf. : Programme de travail de l'IGE au second semestre 2000 -

I - le contexte :

Le programme de travail pour le second semestre 2000 prévoit notamment que “ trois établissements de taille et de structure différentes sont retenus : [] l'ADEME et certaines de ses délégations régionales (pour ce dernier établissement, le travail se poursuivra, le cas échéant, au début de 2001)[] ”.

L'ADEME a fait l'objet, il y a peu de temps, d'un contrôle de l'inspection des finances.

Le bon niveau de financement de l'ADEME fait l'objet de débats récurrents depuis quelques années. Le PLF 2001 qui modifie la clef AP/CP permet de s'interroger sur le mode de programmation de l'établissement.

L'ADEME a très largement contractualisé des volets importants de son action avec les régions et départements sans que les préfets ou la tutelle n'y aient été systématiquement associés ou n'en aient été informés.

L'ADEME propose à ses tutelles un contrat pluriannuel d'objectifs qui n'est pas encore formellement approuvé.

La création de la TGAP et la modification du mode de financement de l'ADEME ainsi que les échéances de la loi sur les déchets (2002) font également partie des enjeux essentiels.

II - le champ :

La ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement est légitime à s'intéresser directement aux missions environnement au sens large de l'ADEME, elle ne peut passer sous silence l'énergie (utilisation rationnelle et énergies nouvelles du fait des crédits qu'elle délègue à l'ADEME), les actions recherche qui doivent être au service des objectifs du gouvernement de soutien aux politiques publiques doivent être incluses.

Par ailleurs, l'établissement constitue une entité juridique et financière unique, l'inspection ne doit donc pas morceler son approche. L'inspection portera donc sur toutes les missions de l'ADEME examinées au travers de quelques axes :

- l'articulation délégation siège,
- le suivi des procédures internes,
- les outils de programmation financière et physiques (TEP, CO₂, etc.),
- le choix des priorités (notamment en matière de recherche).

III - les éléments de références :

Les textes constitutifs de l'établissement constituent le cadre juridique de cette inspection. La mission prendra en compte les objectifs et les missions définies dans les textes de création, les mécanismes de contrôle, les règles de fonctionnement.

Les délibérations du CA, les décisions explicites du président et du DG constituent des références internes pour évaluer l'action des services et des agents de l'établissement.

La politique de la ministre dans les domaines d'action de l'ADEME, ainsi que la législation en vigueur constituent le référentiel d'évaluation de l'efficacité de l'établissement.

Les objectifs du plan pluriannuel de modernisation soumis au Premier ministre en janvier 1999 constituent la référence des objectifs du gouvernement en matière de renforcement du pilotage des établissements publics dans le respect de leur autonomie juridique.

IV - les objectifs :

Cette première inspection périodique vise explicitement quatre types d'objectifs :

- éclairer la ministre sur la mise en œuvre des politiques de l'environnement par l'ADEME ;
- éclairer le gouvernement sur le cadrage pluriannuel du financement des politiques confiées à l'ADEME et sa cohérence avec les CPER ;
- éclairer la ministre et ses directeurs sur les améliorations à apporter en matière de pilotage et d'animation des établissements publics ;
- contribuer à installer le dispositif d'inspection des établissements publics.

La mise en œuvre des politiques de l'environnement ne s'apprécie pas qu'au travers de critères quantitatifs ou juridiques, mais aussi en termes de "satisfaction des usagers", c'est-à-dire notamment en termes d'opinion des interlocuteurs de l'administration et de ses établissements publics sur la qualité de son action (qu'il s'agisse des industriels, des élus, des citoyens ou des associations de protection de l'environnement).

De même, les relations de cet établissement public (y compris ses délégations régionales) avec les collectivités territoriales et les préfets (au regard des règles habituelles d'information des représentants de l'État) méritent de faire l'objet du champ de cette inspection.

Cette inspection se situe délibérément dans le cadre du souhait de la ministre d'améliorer le pilotage et la structuration de son réseau.

V - la démarche :

Le directeur de la prévention des pollutions et des risques, commissaire du gouvernement, a été consulté dès juillet, le président de l'ADEME, le DGEMP et la direction de la technologie ont été contactés début septembre.

L'équipe d'inspection ne peut contrôler de façon exhaustive le champ ainsi défini, elle doit donc sélectionner un certain nombre d'unités de l'établissement, d'angles d'approche et de dossiers ponctuels qui serviront d'illustration et de coup de projecteur à un examen général qui restera nécessairement un peu superficiel. La mission recueillera après de l'IGF l'expérience de leur récent contrôle.

Il est proposé de retenir 3 délégations régionales et le siège.

Sur ces trois régions, la mission cherchera à comprendre le mécanisme de décision, la sélectivité des aides, la synergie entre la délégation et les services de l'Etat.

La mission cherchera au travers de projets aidés dans le passé à établir :

à quel stade de leur maturation, l'ADEME intervient, quel est le taux de "mortalité" des dossiers, et selon quel échéancier l'ADEME expose des dépenses ;

selon quel processus sont prises les décisions d'aide (règles générales, procédures suivies, consultation des élus ou des représentants de l'Etat, consultation d'une commission spécialisée (et ses liens avec le CA) ;

quels sont (notamment au travers du projet de contrat de programme) les objectifs opérationnels précis et les méthodes de travail de l'ADEME dans ses différents domaines de compétence et notamment en matière de recherche.

La mission se penchera sur les différents éléments de programmation disponibles au sein des services de l'Etat sur les projets aidés par l'ADEME. Elle examinera les moyens permettant d'améliorer la lisibilité de la programmation AP/CP de l'établissement.

La mission examinera les dispositifs de pilotage des délégations régionales et les mécanismes de contrôle internes existants.

La qualité de la préparation sera donc essentielle. La mobilisation préalable d'un réseau des différents interlocuteurs de l'ADEME permettra de sélectionner avec plus de pertinence les angles de questionnement et les dossiers ponctuels tests.

L'équipe d'inspection apportera donc un soin tout particulier à mobiliser très en amont et très largement ce réseau.

D'ores et déjà, certains préfets, le collège des DIREN et la conférence des DRIRE ont été sollicités. Un contact a été pris avec la direction du budget, la direction de la technologie et la DGEMP.

Cette inspection périodique est organisée dans un esprit préventif. Les conclusions méritent d'être établies dans un cadre contradictoire avec les responsables de l'établissement.

Il est dès à présent proposé que le rapport, outre la diffusion interne au ministère, soit adressé à la direction du budget, la DGEMP et la direction de la technologie.

Rappel des Propositions

| | | |
|--|---|-----------|
| 1. | RÉSUMÉ DES REMARQUES ET PRINCIPALES PROPOSITIONS | 1 |
| 2. | UN OUTIL CORRECTEMENT CONSTITUÉ | 4 |
| 2.1 | L'ADEME EST UTILE | 4 |
| 2.2 | SES COMPÉTENCES JURIDIQUES | 4 |
| PROPOSITION 1 : SUR LA BASE D'UNE ANALYSE DE L'ÉTAT DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET D'ORIENTATIONS FORMELLES DE LA CONTRIBUTION ATTENDUE DE L'ADEME AU COTÉ DES SERVICES DÉCONCENTRÉS, LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE DOIT DÉBATTRE ET PRÉCISER, POUR CHAQUE MISSION DE L'AGENCE, SES MODES D'INTERVENTION. | | 5 |
| 2.3 | SON STATUT JURIDIQUE | 5 |
| PROPOSITION 2 : LA MISSION RECOMMANDE DE NE PAS REVENIR SUR LE STATUT D'EPIC. | | 6 |
| 3. | UN OUTIL À BIEN SITUER : QUI FAIT QUOI ? | 7 |
| 3.1 | UN PARTENAIRE DES POUVOIRS PUBLICS | 7 |
| PROPOSITION 3 : POUR CHAQUE DOMAINE D'ACTION DE L'ADEME LE RÔLE RESPECTIF DE L'ÉTABLISSEMENT ET DES AUTRES ACTEURS PUBLICS DOIT ÊTRE PRÉCISÉMENT ET PRÉALABLEMENT DÉFINI PAR L'ÉTAT ET CONNU DE TOUS..... | | 9 |
| PROPOSITION 4 : DEMANDER AUX PRÉFETS D'EXPLICITER LA DÉCLINAISON RÉGIONALE DE LA POLITIQUE DE L'ÉTAT DANS LES SECTEURS D'INTERVENTION DE L'ADEME..... | | 10 |
| PROPOSITION 5 : CRÉER EN RÉGION ET POUR CHAQUE POLITIQUE DE L'ADEME LA FONCTION D'ANIMATION DE RÉSEAU DES ACTEURS DE L'ÉTAT EN DÉPARTEMENT. PARTICULIÈREMENT D'ACTUALITÉ POUR LES POINTS INFO ÉNERGIE ET DÉCHETS MÉNAGERS..... | | 11 |
| PROPOSITION 6 : PRÉCISER DANS CHAQUE MINISTÈRE, SOUS LA COORDINATION DU COMMISSAIRE DE GOUVERNEMENT, LE MANDAT DES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT EN CRA ET CRO..... | | 11 |
| PROPOSITION 7 : SUGGÉRER AUX PRÉFETS D'INVITER LES DÉLÉGUÉS RÉGIONAUX À LA CONFÉRENCE DES CHEFS DE SERVICES..... | | 11 |
| PROPOSITION COMPLÉMENTAIRE : FUSIONNER LES COMMISSIONS RÉGIONALES DES AIDES ET LES COMMISSIONS RÉGIONALES D'ORIENTATION ET EN CONFIER LA PRÉSIDENTE AUX PRÉFETS EN LEUR RECOMMANDANT DE LES PRÉSIDER EN PERSONNE ET DE VEILLER À EXPLICITER LA DÉCLINAISON RÉGIONALE DE LA POLITIQUE DE L'ÉTAT DANS LES SECTEURS D'INTERVENTION DE L'ADEME..... | | 12 |
| PROPOSITION 8 : EN TOUT ÉTAT DE CAUSE, IL CONVIENT QUE DANS CHAQUE RÉGION UN SERVICE RÉGIONAL (DRIRE OU DIREN) SE VOIT CONFIER LA MISSION DE CONSEIL DU PRÉFET SUR LA BONNE SYNERGIE ÉTAT /ADEME. | | 13 |
| PROPOSITION 9 : L'ADEME DOIT FACILITER L'INDISPENSABLE RÔLE DES SERVICES DE L'ÉTAT EN LEUR ENVOYANT LES FICHES DES CRA CONVENABLEMENT RENSEIGNÉES ET SUFFISAMMENT À L'AVANCE | | 14 |
| PROPOSITION 10 : LA MISSION CONSIDÈRE QUE L'ADEME, DÉPOURVUE DE RÉSEAUX DE PROXIMITÉ, NE DOIT PAS ENVISAGER D'ACTION DIRECTE VERS LES POPULATIONS ET LES MAIRES, SAUF À ACCÉDER À DES RÉSEAUX DE PROXIMITÉ EXISTANT DÉJÀ..... | | 15 |

| | |
|---|-----------|
| PROPOSITION 11 : IL EST ENCORE NÉCESSAIRE D'ORGANISER LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LES AGENCES ET L'ADEME ET DE RÉDUIRE LES DOUBLE EMPLOIS..... | 16 |
| PROPOSITION 12 : ETENDRE LA PRATIQUE DES CONSEILLERS SIÉGEANT À LA FOIS AU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ADEME ET DANS L'UN ET/OU L'AUTRE DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DE L'ANAH ET DU CSTB, AFIN DE FAVORISER AINSI LA COHÉRENCE ENTRE CES TROIS ORGANISMES..... | 18 |
| 3.2 UN PARTENAIRE FINANCIER DE L'ÉTAT | 18 |
| PROPOSITION 13 : L'ÉTAT NE DOIT PAS ÊTRE EXCLU DE LA LISTE DES MAÎTRES D'OUVRAGES POUVANT BÉNÉFICIER DES AIDES DE L'ADEME. | 18 |
| 3.3 UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC SOUS TUTELLE | 18 |
| PROPOSITION 14 : L'ADEME DOIT RENSEIGNER RÉGULIÈREMENT, SUIVANT UN CANEVAS, DÉFINI PAR ELLE ET APPROUVÉ PAR SES DIRECTIONS DE TUTELLE, UN TABLEAU DE BORD PHYSIQUE PERMETTANT À CELLES-CI DE SUIVRE SON ACTIVITÉ. CE DOCUMENT A VOCATION À ÊTRE PUBLIÉ..... | 20 |
| PROPOSITION 15 : RETIRÉE | 21 |
| PROPOSITION 16 : LES TROIS DIRECTEURS (DPPR, DGEMP, DT) EN CHARGE DE LA TUTELLE DE L'ADEME DOIVENT VEILLER À ORGANISER DES RÉUNIONS D'ÉTAT-MAJOR RÉGULIÈRES ENTRE EUX-MÊMES ET LE PRÉSIDENT ET - OU LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ADEME. CES RÉUNIONS FAISANT L'OBJET D'ORDRES DU JOUR PRÉALABLES ET DE COMPTES-RENDUS ÉCRITS..... | 22 |
| PROPOSITION 17 : ASSOCIER DE FAÇON SOUPLE LE MELT AUX RÉUNIONS D'ÉTAT-MAJOR DES TUTELLES, NOTAMMENT AU MOMENT OÙ L'ADEME AFFICHE LES TRANSPORTS COMME UNE DE SES PRIORITÉS. | 22 |
| 4. DES DOMAINES D'ACTIVITÉS SENSIBLES | 23 |
| 4.1 LE SECTEUR DES DÉCHETS MÉNAGERS ET LE RENDEZ-VOUS DE 2002 | 23 |
| PROPOSITION 18 : L'ADEME DOIT RÉGULIÈREMENT ÉTABLIR UN TABLEAU DE BORD DE L'ÉQUIPEMENT DE LA FRANCE SELON UN FORMAT APPROUVÉ PAR LA DPPR. COMPTE TENU DES ÉCHÉANCES DE LA LOI DE 1992, LE PREMIER BILAN DEVRA ÊTRE ÉTABLI POUR LE 1^{ER} OCTOBRE 2001..... | 25 |
| PROPOSITION 19 : AU PLAN LOCAL COMME AU PLAN NATIONAL, L'ACTION DE L'ADEME SUR LES DÉCHETS MUNICIPAUX NE DOIT PAS ÊTRE FRAGMENTAIRE MAIS GLOBALE, COHÉRENTE ET RÉALISTE. | 26 |
| PROPOSITION 20 : COMPTE TENU DU BESOIN IMMÉDIAT OU IMMINENT DE NOUVEAUX SITES D'ÉLIMINATION DANS UN NOMBRE CROISSANT DE DÉPARTEMENTS, LA FAIBLESSE OU L'ABSENCE D'AIDE FINANCIÈRE DE L'ADEME POUR LES INCINÉRATEURS ET LES DÉCHARGES PARAÎT INADÉQUATE. | 26 |
| PROPOSITION 21 : DE FAÇON GÉNÉRALE, TAUX ET MODALITÉS D'AIDE DEVRAIENT FAIRE L'OBJET D'UNE ÉTUDE APPROFONDIE FONDÉE À LA FOIS SUR UNE ÉVALUATION DU PASSÉ ET SUR UNE PROSPECTIVE DES BESOINS D'ÉQUIPEMENT DANS CHAQUES FILIÈRES..... | 27 |
| 4.2 LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE ÉNERGIE | 27 |
| PROPOSITION 22 : FAIRE LE BILAN DES ÉQUIPES “ ÉNERGIE ” DANS LES DIFFÉRENTES DIRECTIONS ADMINISTRATIVES ET TECHNIQUES ET DÉSIGNER UN RESPONSABLE COORDONNATEUR, RAPPORTEUR AUX GROUPES RESSOURCES..... | 29 |
| PROPOSITION 23 : CRÉER, DANS LA FUTURE ANTENNE RESTREINTE DE PARIS, UN RELAIS LÉGER DE LA DIRECTION DU BÂTIMENT ET DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DÉLOCALISÉE À VALBONNE. | 30 |

| | |
|--|-----------|
| PROPOSITION 24 : L'ADEME DOIT REPLACER SES ACTIONS RELATIVES À L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE DANS UN CONTEXTE PLUS LARGE. L'AGENCE DOIT INTÉGRER LES CONTRAINTES DE COHÉRENCES DES RESPONSABLES D'AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES, Y COMPRIS L'HABITAT. | 31 |
| PROPOSITION 25 : VOIR AVEC LES SERVICES DE L'ETAT RESPONSABLES, QUELLES AIDES COMPLÉMENTAIRES L'ADEME POURRAIT APPORTER À LA PRISE EN CHARGE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE DANS LES BÂTIMENTS RELEVANT DE L'ETAT, ACTION QUI DEVRAIT DEVENIR PRIORITAIRE POUR CE DERNIER..... | 33 |
| PROPOSITION 26 : LA SYNERGIE AVEC LES AUTRES RÉSEAUX (DDE, ANAH, CAUE, ADIL, ETC.) EST À PROMOUVOIR, COMME CELA A DÉJÀ ÉTÉ OCCASIONNELLEMENT ENTREPRIS..... | 33 |

4.3 L'AIR 33

| | |
|--|-----------|
| PROPOSITION 27 : IL PARAÎT INDISPENSABLE À LA MISSION DE RENFORCER LE RÔLE D'ORIENTATION DU SIÈGE ET DE LUI DONNER L'ENVIE ET LES MOYENS D'UNE COORDINATION DIRECTIVE DES DÉLÉGATIONS RÉGIONALES (SANS METTRE EN CAUSE LE RÔLE STRATÉGIQUE DU MATE). | 36 |
| PROPOSITION 28 : IL CONVIENT QUE L'ADEME VEILLE À LA COMPLÉMENTARITÉ DE SON ACTION SUR LES TRANSPORTS AVEC L'EXPERTISE DE LA D4E ET DE LA DTT EN MATIÈRE DE MOBILITÉ. | 37 |

4.4 LA RECHERCHE 37

| | |
|---|-----------|
| PROPOSITION 29 : QUE L'ADEME MONTE AU NIVEAU QUI DOIT ÊTRE LE SIEN PAR DES EFFORTS IMPORTANTS DE PROSPECTIVE ET DE SYNTHÈSE, DE FORMATION INTERNE, DE COOPÉRATION AU NIVEAU EUROPÉEN AVEC SES SEMBLABLES..... | 38 |
| PROPOSITION 30 : QUE L'ADEME UTILISE DE PLUS EN PLUS UNE APPROCHE DE TYPE "CONCURRENT ENGINEERING" , C'EST-À-DIRE UNE APPROCHE QUI TRAITE EN PARALLÈLE LES DIFFÉRENTES DIMENSIONS DES SUJETS POUR LES INTÉGRER PROGRESSIVEMENT | 38 |
| PROPOSITION 31 : L'ADEME DOIT PASSER D'UNE CULTURE DE FÉDÉRATION D'INGÉNIEURS CONSEILS À UNE CULTURE DE RÉSEAU (INTERNE ET EXTERNE), METTANT À PROFIT LES EXPÉRIENCES ET LES MEILLEURES PRATIQUES. ELLE DOIT DÉVELOPPER LES COMPÉTENCES NON TECHNICIENNES | 38 |
| PROPOSITION 32 : CRÉER UNE VÉRITABLE DIRECTION DE LA RECHERCHE, RESPONSABLE DU PERSONNEL, DU BUDGET, DES PROGRAMMES, DE LEUR SUIVI ET DE LEUR ÉVALUATION..... | 38 |
| PROPOSITION 33 : METTRE EN PLACE DES PROGRAMMES DE RECHERCHE PLURIANNUELS ET D'UN MONTANT SIGNIFICATIF SUR DES PROJETS PRIORITAIRES (EFFET DE SERRE, TRAITEMENT DES O.M., POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE....), FAISANT L'OBJET DE PROCÉDURES D'APPEL À PROPOSITIONS, DE SUIVI ET D'ÉVALUATION. | 39 |
| PROPOSITION 34 : RENFORCER LE CONSEIL SCIENTIFIQUE (Y COMPRIS DANS LES SCIENCES SOCIALES ET HUMAINES) EN Y ASSOCIANT POUR CHAQUE PROGRAMME DES SCIENTIFIQUES EXTÉRIEURS ET NOTAMMENT DES ÉTRANGERS. LE MINISTÈRE CHARGÉ DE LA RECHERCHE DOIT ÊTRE CONSULTÉ SUR SA COMPOSITION..... | 39 |
| 5. L'ADEME POURRAIT ACCROÎTRE SON EFFICACITÉ ET SA FIABILITÉ..... | 40 |

5.1 LES PROGRÈS INTERVENUS DEPUIS LA RÉORGANISATION... 40
 5.2 UN FONCTIONNEMENT INTERNE ENCORE PERFECTIBLE 41

| | |
|--|-----------|
| PROPOSITION 35 : LE PRÉSIDENT DOIT AFFIRMER EXPLICITEMENT SON SOUCI D'UN PILOTAGE PLUS PRÉCIS ET REVALORISER LE CONCEPT DE HIÉRARCHIE. | 42 |
| PROPOSITION 36 : DONNER UNE PLUS LARGE DÉLÉGATION DE SIGNATURE AUX DÉLÉGUÉS RÉGIONAUX NOTAMMENT SUR LES ASPECTS FINANCIERS..... | 43 |

| | |
|--|-----------|
| PROPOSITION 37 : DÉFINIR LE CONTENU DES COMPTES RENDUS FORMALISÉS DES DÉLÉGATIONS VERS LE SIÈGE ET RENFORCER L'INSPECTION INTERNE EN LUI CONFIAIT DES CONTRÔLES RÉGULIERS..... | 43 |
| PROPOSITION 38 : CHAQUE POLITIQUE PUBLIQUE DOIT ÊTRE SOUS LA RESPONSABILITÉ FONCTIONNELLE D'UN SEUL DIRECTEUR. DANS CETTE LOGIQUE, IL LUI APPARTIEN DE PILOTER LES AUTRES DIRECTIONS SUR LES THÈMES PARTAGÉS..... | 44 |
| PROPOSITION 39 : L'ORGANISATION DE L'ADEME DOIT FAIRE L'OBJET D'UNE RÉFLEXION POUR L'OPTIMISER DE FAÇON À FAVORISER LA RESPONSABILITÉ DES DIRECTEURS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET RENFORCER LEUR AUTORITÉ AU SEIN DE L'ADEME | 44 |
| PROPOSITION 40 : DÉFINIR LE SOMMAIRE OBLIGATOIRE DES RAPPORTS DESTINÉS AUX COMMISSIONS RÉGIONALES DES AIDES, RÉCAPITULANT PAR EXEMPLE LES RÉSULTATS OBTENUS SUR LES DIFFÉRENTES POLITIQUES, LES ENGAGEMENTS EN DESSOUS DE 300 KF TELS QU'EFFECTUÉS PAR LE DÉLÉGUÉ RÉGIONAL, LE RAPPEL DES CONSOMMATIONS BUDGÉTAIRES, LA DÉFINITION CONCERTÉE DES CRITÈRES RELATIFS À L'ATTRIBUTION DES AIDES, ETC. | 45 |
| PROPOSITION 41 : DÉFINIR UNE PRÉSENTATION TYPE DES FICHES D'AIDE EN CRA ET CNA (NUMÉROTATION INFORMATISÉE PERMETTANT DE LES IDENTIFIER ET DE LES REGROUPER À TOUS LES NIVEAUX, CENTRAUX OU RÉGIONAUX, OBJECTIF PHYSIQUE, PLAN DE FINANCEMENT, COHÉRENCE AVEC LA POLITIQUE DU MATE ET DE L'ADEME)..... | 46 |
| PROPOSITION 42 : ELARGIR LA DIFFUSION DES DOSSIERS DE CRA. IL EST NÉCESSAIRE QUE LES PRÉFETS DE DÉPARTEMENTS ET LE SIÈGE DE L'ADEME EN SOIENT DESTINATAIRES ET QUE CES DOSSIERS PARVIENNENT À LEURS DESTINATAIRES AU MINIMUM 15 JOURS AVANT LA DATE DE RÉUNION. | 46 |
| 5.3 LA FONCTION ÉVALUATION | 46 |
| PROPOSITION 43 : CONSTRUIRE À PARTIR D'UNE FONCTION D'ÉVALUATION LES OUTILS TECHNIQUES SOIT D'UNE SÉLECTIVITÉ DES AIDES FINANCIÈRE, SOIT D'UNE APPRÉCIATION DE PERTINENCE. | 47 |
| PROPOSITION 44 : UN PROTOCOLE TRIPARTITE MATE ADEME IFEN POUR LA RÉALISATION D'UN ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT FOCALISÉ SUR LA MISE EN ÉVIDENCE DES PRIORITÉS D'INTERVENTION DANS LES SECTEURS DE COMPÉTENCE DE L'ADEME SERAIT TRÈS UTILE. | 48 |
| 5.4 LA GESTION FINANCIÈRE | 48 |
| PROPOSITION 45 : DÉLÉGUER À LA RÉGION DÈS LE DÉBUT JANVIER D'UNE ANNÉE, 50% DE L'ENVELOPPE DES AP ATTRIBUÉES AU COURS DE L'ANNÉE N-1 À LA DÉLÉGATION..... | 49 |
| PROPOSITION 46 : DÉLÉGUER EFFECTIVEMENT AUX DÉLÉGUÉS RÉGIONAUX L'ENGAGEMENT DES AP EN DESSOUS DE 300 KF..... | 50 |
| PROPOSITION 47 : RÉALISER TRÈS RAPIDEMENT LE TABLEAU DES CURSEURS DE GESTION DES CP ET RENDRE COMPTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION DES ACTIONS MENÉES..... | 50 |
| PROPOSITION 48 : RENFORCER LA FORMATION ET L'ANIMATION DE GESTIONNAIRES EN RÉGIONS... | 50 |
| PROPOSITION 49 : METTRE, EN CONTREPARTIE, EN PLACE UN AUDIT INTERNE SYSTÉMATIQUE..... | 51 |
| PROPOSITION 50 : CONSACRER UNE PART SIGNIFICATIVE DES CRÉATIONS D'EMPLOIS ACCORDÉES À UN RENFORCEMENT DES ÉCHELONS ADMINISTRATIFS..... | 51 |
| PROPOSITION 51 : ETUDIER L'OPPORTUNITÉ DE LA SUPPRESSION OU DU MAINTIEN DE LA PROCÉDURE DES AFFECTATIONS,..... | 52 |

| | |
|---|-----------|
| PROPOSITION 52 : LE MATE ET L'ADEME DOIVENT ENGAGER CONJOINTEMENT AVEC LA DIRECTION DU BUDGET UNE NÉGOCIATION POUR LA REVALORISATION DU STATUT DES DÉLÉGUÉS RÉGIONAUX (HORS NÉGOCIATION RMPP)..... | 53 |
| PROPOSITION 53 : ENGAGER UN PROCESSUS D'ANIMATION, DE FORMATION, DE REVALORISATION ET DE RENFORCEMENT DES GESTIONNAIRES EN RÉGION | 53 |
| 6. CONCLUSIONS | 55 |

La méthode de cette inspection

Composition de la mission :

Jean-François Delamarre, Marc Grimot, Yves Fournier, Jean-Luc Laurent, Dominique Moyen,

Remarque :

La procédure classique consistant à remettre un rapport fini à l'issue du délai imparti aux commanditaires de la mission, après une brève séquence écrite de "procédure contradictoire", en ne se préoccupant pas des suites qui pourront être données aux propositions faites, ne nous a pas paru une démarche efficace. A l'inverse, la mission d'inspection ne saurait être l'agent de mise en œuvre des propositions qu'elle a formulées, à la place des autorités de tutelle.

Mais, sans se substituer à la tutelle, la mission d'inspection peut apporter une valeur ajoutée aux acteurs des changements nécessaires, en se prêtant à des échanges qui éclaireront – voire modifieront – ses recommandations.

La procédure qui suit tente une application de cette dernière idée .

Première phase : pré-enquête

objectif :

- porter un regard sur l'ensemble de l'ADEME, ses objectifs, ses relations avec ses interlocuteurs administratifs et les bénéficiaires de ses actions (au sens des politiques publiques à mettre en œuvre), ses modalités d'actions et leurs justificatifs, ses modes de fonctionnement
- élaborer des matériaux pour les étapes suivantes (discussions et études approfondies)

méthode :

- étudier les documents disponibles, y compris et notamment le rapport de l'IGF et ses annexes, et recueillir les avis des tutelles et autres interlocuteurs
- tenir deux ou trois réunions de l'ensemble de la mission avec l'état-major de l'ADEME, à Paris et à Angers
- voyages à deux ou trois membres de la mission, dans une ou deux délégations régionales, pour rencontrer le délégué régional et de son état-major, ainsi que la DRIRE et la DIREN. A ce stade, si possible, quelques contacts avec les partenaires des délégations.
- synthèse au niveau de la mission

produit :

- une note d'étape qui présente une vision schématique de l'ADEME sur les aspects mentionnés ci-dessus (cf : objectifs), et qui, compte tenu de cette vision et de ce qui existe déjà sur le sujet, pose un certains nombres de questions.

Seconde phase : échanges

objectif :

- essayer de cerner les enjeux majeurs pour une meilleure mise en œuvre des politiques publiques en cause par les pouvoirs publics et l'Agence

méthode :

- la note d'étape fait l'objet d'échanges avec les instances de tutelle (Ministre chargé de l'environnement, DPPR, DGEMP, DT) et avec l'ADEME.

produit :

- à l'issue de ces échanges, les questions pourront être reformulées, certaines seront reconnues comme triviales, ou pouvant trouver réponse par simple échange entre les partenaires intéressés, d'autres, importantes, devant faire l'objet d'études approfondies.

Troisième phase : enquêtes approfondies

objectif :

- réaliser des études APPROFONDIES sur les actions de l'ADEME dans les domaines ou sous-domaines retenus et sur les modalités choisies

méthode :

- dans les régions et au niveau national, rencontrer les délégations régionales et les interlocuteurs de l'Agence, et faire ou faire faire les travaux intermédiaires nécessaires

produit :

- une série de rapports ou de notes sur les divers domaines étudiés et les modalités choisies et une liste de propositions pour l'ADEME et pour ses tutelles

Quatrième phase : validation contradictoire

objectif :

- donner à l'ADEME et aux administrations la possibilité de s'exprimer sur les propositions formulées par la mission

méthode :

- procédure contradictoire avec l'ADEME sur les constats et les propositions de la mission et bouclage avec les tutelles

Cinquième phase : le rapport consolidé

objectif :

- rédiger un document final enrichi par les résultats des échanges de la phase précédente, qui présente des propositions révisées

méthode :

- examen critique des remarques reçues et re-formulation des propositions s'il y a lieu.

Liste des personnes rencontrées

examen en régions

| | | | | | |
|-----------|------------------|---------------------|------------------------------------|-------------------------|-----------|
| Alsace | Jean-Paul | Schmitt | Vice Président | CG 68 | 27-nov-00 |
| Alsace | Daniel | Reutenauer | chef de service | CG 68 | 27-nov-00 |
| Alsace | Bruno | Verlon | directeur | DRIRE | 27-nov-00 |
| Alsace | Bruno | Cahen | chef du SREI | DRIRE | 27-nov-00 |
| Alsace | Philippe | Maffre | adjoint | SGAR | 27-nov-00 |
| Alsace | Bertrand | Lefebvre | directeur | DIREN | 27-nov-00 |
| Alsace | E. | Suisse de St Claire | directeur délégué | DDAF | 27-nov-00 |
| Alsace | J M | Weber | chargé de mission environnement | SGAR | 27-nov-00 |
| Alsace | Cl | Livernaux | délégué | ADEME Alsace | 27-nov-00 |
| Alsace | P R | Boëdec | ingénieur déchets | ADEME Alsace | 28-nov-00 |
| Alsace | S | Naredo | gestionnaire | ADEME Alsace | 28-nov-00 |
| Alsace | J | Dubois | ingénieur énergie | ADEME Alsace | 28-nov-00 |
| Alsace | R | Gustavi | ingénieurs déchets ménagers | ADEME Alsace | 28-nov-00 |
| Alsace | M | Lux | ingénieur | ADEME Alsace | 28-nov-00 |
| Alsace | Jean-Marie | Lorentz | Pt Commission Environnement | Région Alsace | 28-nov-00 |
| Alsace | Jean-Marie | Lorentz | Pt | ASPА | 28-nov-00 |
| Alsace | Alain | Target | Dr | ASPА | 28-nov-00 |
| Alsace | | Gieger | élus | Région Alsace | 28-nov-00 |
| Alsace | Adrien | Zeller | Pt | Région Alsace | 28-nov-00 |
| Alsace | Patrick | Berbier | Pt | Alsace Nature | 28-nov-00 |
| Alsace | V. | Julien | Dr | Alsace Nature | 28-nov-00 |
| Alsace | J. J. | Schmitt | responsable déchets | Alsace Nature | 28-nov-00 |
| Alsace | A. | Brunel | Pt | Alter Alsace Energie | 28-nov-00 |
| Alsace | M | Lux | ingénieur | ADEME Alsace | 12-fév-01 |
| Alsace | Mme | Nisand | ingénieur | ADEME Alsace | 13-fév-01 |
| Alsace | Mme | Pelé | ingénieur | ADEME Alsace | 9-mars-01 |
| | | | | | |
| Bourgogne | François | Lépine | Préfet | Prof. Région | 20-fév-01 |
| Bourgogne | | Pascal | Directeur | DRIRE | 20-fév-01 |
| Bourgogne | | Maugeol | SGAR | Prof. Région | 20-fév-01 |
| Bourgogne | Françoise | Garcia | Déléguée Régionale | ADEME | 20-fév-01 |
| | | | | | |
| PACA | | Drubigny | chef des services | Région PACA | 6-déc-00 |
| PACA | | Doucet | élus | URVN | 6-déc-00 |
| PACA | | Berthelon | élus | URVN | 6-déc-00 |
| PACA | | Mercier | Pt | ARENE | 6-déc-00 |
| PACA | | Piroux | SG | Prof 06 | 6-déc-00 |
| PACA | | Kral | chef groupe | DRIRE PACA | 6-déc-00 |
| PACA | Sylvie | Béranger | directrice | DDAF 06 | 6-déc-00 |
| PACA | | Raeser | chef de service | DDAF 06 | 6-déc-00 |
| PACA | | Giraudon | | CRCI | 6-déc-00 |
| PACA | | Ollivier | préfet | pref région PACA | 7-déc-00 |
| PACA | | Calléja | délégué | ADEME PACA | 7-déc-00 |
| PACA | Marie Thérèse | Lamy | gestionnaire | ADEME PACA | 7-déc-00 |

| | | | | | |
|------|----------|----------|-----------------------|------------------|-----------|
| PACA | | Amico | | CG 13 | 8-déc-00 |
| PACA | | Blot | directeur | ARPE | 8-déc-00 |
| PACA | | Burroni | Pt com. Environnement | Région PACA | 8-déc-00 |
| PACA | | Daunis | Pt | ARPE | 8-déc-00 |
| PACA | | Norblitz | | CG 13 | 8-déc-00 |
| PACA | | Duvivier | | DDE 13 | 8-déc-00 |
| PACA | | Payette | SGAR | pref région PACA | 8-déc-00 |
| PACA | Philippe | Rochette | | DDE 13 | 8-déc-00 |
| PACA | Gilles | Pipien | directeur | DIREN PACA | 8-déc-00 |
| PACA | | Rouzeau | | CG 13 | 8-déc-00 |
| PACA | | Tixeront | directeur | DRIRE PACA | 8-déc-00 |
| PACA | | Weisrock | délégué régional | EDF PACA | 8-déc-00 |
| PACA | | Savanne | ingénieur | ADEME PACA | 12-fév-01 |
| PACA | | Tueux | ingénieur | ADEME PACA | 12-fév-01 |
| PACA | Mme | Teton | ingénieur | QUALITAIR | 9-fév-01 |
| PACA | Mme | Genevé | ingénieur | AIRMARAIX | 8-fév-01 |
| PACA | | Thielke | ingénieur | AIRFOBEP | 8-fév-01 |

| | | | | | |
|----------|-----|--------------|----------------------------|----------------------|-----------|
| Auvergne | | Thibert | chef de division | DRE Auvergne | 9-jan-01 |
| Auvergne | A | Bertaud | responsable déchets | DRE Auvergne | 9-jan-01 |
| Auvergne | | Faure | vice PT | CG 63 | 9-jan-01 |
| Auvergne | | Folly | permanente | FRANE | 9-jan-01 |
| Auvergne | | Saumureau | Pt | FRANE | 9-jan-01 |
| Auvergne | | Chabriat | délégué régional | ADEME Auvergne | 9-jan-01 |
| Auvergne | C. | Hebuterne | gestionnaire | ADEME Auvergne | 9-jan-01 |
| Auvergne | B. | Lauterbach | gestionnaire | ADEME Auvergne | 9-jan-01 |
| Auvergne | Mme | Desgouttes | ingénieur | ADEME Auvergne | 9-jan-01 |
| Auvergne | J. | Passavy | ingénieur | ADEME Auvergne | 9-jan-01 |
| Auvergne | M. | Olier | ingénieur | ADEME Auvergne | 9-jan-01 |
| Auvergne | F. | Vernet | ingénieur | ADEME Auvergne | 9-jan-01 |
| Auvergne | | Gugnard | Dr | DRIRE | 9-jan-01 |
| Auvergne | | | préfet | Pref région Auvergne | 9-jan-01 |
| Auvergne | | Rostagnat | SGAR | Pref région Auvergne | 9-jan-01 |
| Auvergne | | Brasseur | responsable management Evt | CRCI Auvergne | 10-jan-01 |
| Auvergne | | Bourdiau | responsable management Evt | CRCI Auvergne | 10-jan-01 |
| Auvergne | | Xavier | responsable management Evt | CCI Montluçon | 10-jan-01 |
| Auvergne | | Rey | délégué régional | EDF Auvergne | 10-jan-01 |
| Auvergne | | de Guillebon | directeur | DIREN | 10-jan-01 |
| Auvergne | | Legroux | directeur | DDAF 63 | 10-jan-01 |
| Auvergne | | Thenard | ITR | DDAF 63 | 10-jan-01 |
| Auvergne | | Mondot | directeur | DRAF Auvergne | 10-jan-01 |
| Auvergne | | Pellier | directeur | ATMO | 7-fév-01 |
| Auvergne | | Carlier | ingénieur | ADEME Auvergne | 7-fév-01 |
| Auvergne | | Carlier | ingénieur | ADEME Auvergne | 12-fév-01 |
| Auvergne | Mme | Desgouttes | ingénieur | ADEME Auvergne | 12-fév-01 |
| Auvergne | | Vernet | ingénieur | ADEME Auvergne | 8-mars-01 |
| Auvergne | Mme | Letermac | ingénieur | ADEME Auvergne | 8-mars-01 |

| | | | | | |
|--------------|--|---------|-----------|----------|-----------|
| Rhones Alpes | | Carrier | ingénieur | ADEME RA | 9-mars-01 |
|--------------|--|---------|-----------|----------|-----------|

| examen central | | | | | |
|-----------------------|-----------|-------------|-------------------|-------|-----------|
| Siege | | | | | |
| direction Gl | Pierre | Radanne | Pt | ADEME | 26-oct-00 |
| direction Gl | François | Demarcq | DG | ADEME | 26-oct-00 |
| D stratégie | F. | Moisan | Dr | ADEME | 6-nov-00 |
| direction Gl | Pierre | Radanne | Pt | ADEME | 7-nov-00 |
| direction Gl | François | Demarcq | DG | ADEME | 7-nov-00 |
| direc financière | G. | Vanackere | Dr | ADEME | 7-nov-00 |
| D Action régionale | J. | Ravaillault | Dr | ADEME | 7-nov-00 |
| D Action régionale | P. | Chepin | chef département | ADEME | 7-nov-00 |
| D Batiment | J. L. | Bal | Dr adjoint | ADEME | 8-nov-00 |
| direction Gl | Pierre | Radanne | Pt | ADEME | 10-nov-00 |
| direction Gl | François | Demarcq | DG | ADEME | 10-nov-00 |
| D Air Transports | A. | Morcheoine | Dr | ADEME | 10-nov-00 |
| D Agriculture | Cl. | Roy | Dr | ADEME | 10-nov-00 |
| D déchets ménagers | D. | Béguin | Dr | ADEME | 14-nov-00 |
| D déchets ménagers | D. | Béguin | Dr | ADEME | 25-jan-01 |
| D Scientifique | M. | Labeyrie | Dr | ADEME | 14-nov-00 |
| D industrie | M. | Rochet | Dr | ADEME | 14-nov-00 |
| D industrie | P. | Souet | chef département | ADEME | 14-nov-00 |
| direc financière | G. | Vanackere | Dr | ADEME | 20-nov-00 |
| D Batiment | Philippe | Beau | Dr | ADEME | 6-déc-00 |
| Dpt Electricité | Robert | Angioletti | chef département | ADEME | 7-déc-00 |
| D Batiment | Philippe | Beau | Dr | ADEME | 7-déc-00 |
| direc financière | G. | Vanackere | Dr | ADEME | 29-jan-01 |
| direction Gl | Pierre | Radanne | Pt | ADEME | 16-fév-01 |
| direction Gl | François | Demarcq | DG | ADEME | 16-fév-01 |
| direction Gl | Pierre | Radanne | Pt | ADEME | 20-fév-01 |
| direction Gl | Pierre | Radanne | Pt | ADEME | 27-fév-01 |
| direction Gl | François | Demarcq | DG | ADEME | 27-fév-01 |
| direc financière | G. | Vanackere | Dr | ADEME | 9-mars-01 |
| direc financière | A. | Mianowski | chef département | ADEME | 9-mars-01 |
| direc financière | A. | Sansoni | chargé de mission | ADEME | 9-mars-01 |
| D Air Transports | A. | Morcheoine | Dr | ADEME | 8-mars-01 |
| D Air Transports | | Coroller | ingénieur | ADEME | 8-mars-01 |
| D Air Transports | | Bressé | ingénieur | ADEME | 8-mars-01 |
| D Air Transports | Mme | Noppe | ingénieur | ADEME | 8-mars-01 |
| direction Gl | Pierre | Radanne | Pt | ADEME | 5-avr-01 |
| direction Gl | François | Demarcq | DG | ADEME | 5-avr-01 |
| service évaluation | christina | Nirup | chef service | ADEME | 5-avr-01 |
| direction Gl | Pierre | Radanne | Pt | ADEME | 18-avr-01 |

| Etablissements publics | | | | | |
|-------------------------------|--------|---------|-------------------|------|------------|
| ANAH | Pierre | Pomelet | Directeur Général | ANAH | 6-mars-01 |
| CSTB | | Maugard | Directeur | CSTB | 14-mars-01 |

| Ministères | | | | | |
|-------------------|----------|--------------|---------------------------|------|------------|
| D Budget | Laurent | Fourquet | chef de bureau | MEFI | 31-août-00 |
| D Budget | Philippe | Court | adjoint au chef de bureau | MEFI | 31-août-00 |
| DGEMP | D. | Maillard | DG | MEFI | 20-sep-00 |
| DGEMP | J P | Leteurtriois | chef service | MEFI | 20-sep-00 |
| DPPR | Philippe | Vesseron | Dr | MATE | 22-sep-00 |
| DPPR | Pierre | Parayre | chargé de mission | MATE | 22-sep-00 |
| D Technologie | | Frois | chef département | MR | 29-sep-00 |

| | | | | | |
|--------------|-------------|------------|----------------------------|------|------------|
| D4E | D. | Bureau | Dr | MATE | 6-oct-00 |
| DPPR | Emmanuel | Normant | chef bureau | MATE | 6-oct-00 |
| DPPR | Philippe | Vesseron | Dr | MATE | 8-oct-00 |
| DPPR | Pierre | Parayre | chargé de mission | MATE | 8-oct-00 |
| IGF | Cl | Wendling | inspecteur | MEFI | 17-oct-00 |
| DPPR | Patricia | Blanc | chef bureau | MATE | 18-oct-00 |
| DPPR | Marc | Rico | ingénieur | MATE | 18-oct-00 |
| DGUHC | Hervé | Berrier | Sous directeur | MELT | 13-nov-00 |
| DGUHC | Jean-Martin | Delorme | chef bureau | MELT | 13-nov-00 |
| D4E | D. | Bureau | Dr | MATE | 2-fév-01 |
| D4E | B. | Lesaffre | chef service | MATE | 2-fév-01 |
| D4E | X. | Delache | sous directeur | MATE | 2-fév-01 |
| D4E | | Ferréol | chef de bureau | MATE | 2-fév-01 |
| DPPR | Pierre | Parayre | chargé de mission | MATE | 2-fév-01 |
| DGEMP | D. | Maillard | DG | MEFI | 5-fév-01 |
| DGEMP | J P | Leteurtris | chef service | MEFI | 5-fév-01 |
| cabinet MATE | R. | Cointe | Conseiller technique | MATE | 5-fév-01 |
| DPPR | Philippe | Vesseron | Dr | MATE | 8-fév-01 |
| DPPR | Pierre | Parayre | chargé de mission | MATE | 8-fév-01 |
| DPPR | Jean-Pierre | Henry | Dr adjoint | MATE | 8-fév-01 |
| DPPR | A. | Strebelle | sous directeur | MATE | 14-fév-01 |
| cabinet MATE | J P | Albertini | Dr Adjoint | MATE | 14-fév-01 |
| IGF | Cl | Wendling | inspecteur | MEFI | 15-fév-01 |
| DPPR | Philippe | Vesseron | Dr | MATE | 22-fév-01 |
| DPPR | Pierre | Parayre | chargé de mission | MATE | 22-fév-01 |
| DPPR | Jean-Pierre | Henry | Dr adjoint | MATE | 22-fév-01 |
| DGUHC | Nadine | Veysseyre | chef bureau | MELT | 28-mars-01 |
| DRAST | Hélène | Jacquot | Sous directeur | MELT | 30-mars-01 |
| DRAST | Georges | Cesari | | MELT | 30-mars-01 |
| DRAST | Bertrand | Soyez | adjoint chef de la mission | MELT | 2-avr-01 |

Liste des abréviations

| | |
|---------------|---|
| AASQA | Association Agréée de Surveillance de la Qualité de l'air |
| ADEME | Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie |
| ADIL | Agence D'Information sur le Logement |
| AGRICE | AGRiculture pour la Chimie et l'Energie |
| ANAH | Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat |
| CAUE | Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement |
| CET | Centre d'enfouissement technique |
| CERTU | Centre d'Etude sur les Réseaux, les Transports, l'urbanisme et les constructions publiques |
| CNA | Commission Nationale des Aides (ADEME°) |
| CRA | Commission Régionale des Aides (ADEME) |
| CRO | Comité Régional d'Orientation (ADEME) |
| CSTB | Centre Scientifique et Technique du Bâtiment |
| DAR | Direction de l'Action Régionale (ADEME) |
| DDAF | Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt |
| DDE | Direction Départementale de l'Equipement |
| DDM | Direction des Déchets ménagers (ADEME) |
| DGAFAI | Direction Générale de l'Administration, des Finances et des Affaires Internationales |
| DGE | Dotation Globale d'Equipement |
| DIREN | Direction Régionale de l'Environnement |
| DPPR | Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques |
| DRAF | Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt |
| DRE | Direction Régionale de l'Equipement |
| DRIRE | Direction Régionale de l'Industrie de la recherche et de l'Environnement |
| EPIC | Etablissement public à Caractère Industriel et Commercial |
| FMDG | Fond de modernisation de la gestion des déchets |
| GART | Groupeement des Autorités Responsables de Transport |
| IGF | Inspection Générale des Finances |
| INRETS | Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité |
| LCSQA | Laboratoire Central de Surveillance de la Qualité de l'Air |
| MATE | Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement |
| PMPOA | Programme de Maîtrise des Pollutions d'origine Agricole |
| PNAEE | Plan National d'Amélioration de l'Efficacité Energétique (aussi PNA2E) |
| PREDIT | Programme de Recherche Et D'Innovation dans les Transports terrestres |
| PRQA | Plan Régional de la Qualité de l'Air |
| TGAP | Taxe Générale sur les Activités Polluantes |
| UIOM | Unité d'Incinération des Ordures Ménagères |

Le Ministre de l'Education nationale,
de la Recherche et de la Technologie

La Ministre de l'Aménagement
du Territoire et de l'Environnement

Le Ministre de l'Economie
des Finances et de l'Industrie

Le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre
de l'Economie, des Finances et de l'Industrie,
chargé de l'Industrie

Paris, le - 7 OCT. 1998

Monsieur le Président,

A la lumière de l'expérience acquise après cinq années d'existence de l'ADEME et au lendemain de votre nomination, nous avons l'honneur de vous faire connaître les orientations en terme d'objectifs et de modalités d'intervention fixées par le Gouvernement à votre Etablissement. Vous vous attacherez à :

- accentuer l'effort de valorisation des déchets ménagers en application de la loi de 1992, avec les inflexions suivantes : favoriser la prévention à la source, privilégier la collecte sélective, développer la valorisation énergétique et biologique des déchets et mieux organiser la collecte des déchets industriels banals en provenance du tertiaire et de la petite industrie. Cette politique aura pour priorité la réduction des coûts pour les communes, la création d'emplois et une diversification des propositions entre grandes agglomérations et zones moins denses. Une simulation à l'échéance 2002 des recettes parafiscales et de leur affectation sera effectuée ;

- contribuer à la politique de réduction de la pollution atmosphérique, notamment urbaine. L'ADEME participera à la mise en œuvre de la loi sur l'air notamment par le développement et l'homogénéisation des réseaux de mesure de la pollution atmosphérique. L'innovation technologique sera soutenue afin de réduire les émissions polluantes des futures gammes de véhicules, d'améliorer les carburants et les systèmes de dépollution. Il conviendra d'aider les communes à réduire la mobilité contrainte dans une logique d'aménagement du territoire et de plus grande mixité des fonctions urbaines ;

Monsieur Pierre RADANNE
Président de l'ADEME
27, rue Louis Vicat
75737 PARIS Cedex 15

- relancer les efforts de maîtrise de l'énergie. L'utilisation rationnelle de l'énergie et le développement des énergies renouvelables constituent une priorité de l'action gouvernementale pour des motifs énergétiques mais aussi pour la lutte contre la pollution atmosphérique. Vous veillerez à ce que la maîtrise de l'énergie revienne au centre des préoccupations de votre Etablissement et contribue à la mise en oeuvre du Plan national de lutte contre l'effet de serre.

L'ADEME contribuera à une stratégie française en direction du développement durable notamment par son effort de recherche et de développement des technologies propres. Elle proposera également aux acteurs de terrains les méthodes nécessaires à l'élaboration de leur agenda 21.

Pour chacune des missions précitées vous fixerez un nombre réduit de priorités pour éviter la dispersion des moyens.

L'ampleur des missions confiées à l'ADEME exige également une amélioration des modalités d'intervention et de gestion de votre Etablissement.

- contribuer aux efforts de normalisation. L'ADEME apportera sa technicité à la préparation de normes afin d'améliorer l'efficacité énergétique des équipements de grande consommation;

- renforcer les systèmes d'aide à la décision afin d'assurer la diffusion des techniques performantes et l'accès aux financements publics;

- assurer un effort continu de recherche-développement pour améliorer le traitement des déchets, lutter contre la pollution de l'air, maîtriser l'énergie et dépolluer les sols. Il s'appuiera sur un système d'évaluation des filières;

- relancer les partenariats avec les collectivités territoriales et locales. Le système de contractualisation avec les conseils généraux sur la mise en oeuvre des plans départementaux concernant les déchets et avec les conseils régionaux sur la maîtrise de l'énergie et la protection de l'environnement mérite d'être renforcé;

- proposer une amélioration de la coordination en région des interventions de l'ADEME en lien avec celles des services déconcentrés de l'Etat, notamment les DRIRE.

- accroître la coopération avec les producteurs d'énergie sur la maîtrise de l'énergie dans le cadre d'un conventionnement. Les engagements pris et les résultats obtenus devront faire l'objet d'un suivi régulier dans le cadre de la politique énergétique conduite par le secrétariat d'Etat à l'Industrie.

Les ministères de tutelle de l'ADEME ont le souci de restaurer un climat de confiance. Pour cela, il vous est demandé de présenter dans un délai de 4 mois :

- un rapport aux tutelles qui fera le bilan de l'action de l'ADEME depuis sa création et qui présentera son programme lui permettant de remplir ses missions (afin d'y

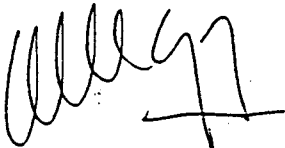
contribuer une mission de l'Inspection Générale des Finances sera diligentée), vous vous appuyerez sur les conclusions de l'évaluation de la politique de maîtrise de l'énergie conduite par le Commissariat Général au Plan ;

- un projet d'entreprise à 5 ans élaboré avec les tutelles de l'Agence et associant les salariés, articulant les objectifs, les procédures et les moyens ;

- une proposition concernant les moyens budgétaires, financiers et humains, ainsi que les modes de financement dont doit disposer l'agence pour assurer ses missions, dans le cadre d'une gestion rationalisée et efficace ;

- un calendrier de mise en œuvre de la délocalisation du siège de l'ADEME vers Angers.

**Le ministre de l'Education nationale,
de la Recherche et de la Technologie**



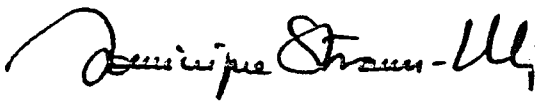
Claude Allègre

**La ministre de l'Aménagement
du Territoire et de l'Environnement**



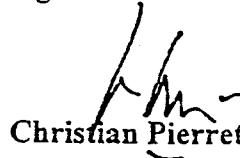
Dominique Voynet

**Le ministre de l'Economie,
des Finances et de l'Industrie**



Dominique Strauss-Kahn

**Le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre
de l'Economie, des Finances et de l'Industrie,
chargé de l'Industrie**



Christian Pierret

Liste des documents de référence

- loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;
- Décret n° 91-732 du 26 juillet 1991 relatif à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- Lettre de mission du 7 octobre 1998 au président Radanne
- Rapport de synthèse de l'audit de l'IGF mars 2000 et ses 7 fascicules (international, énergie, communication, états comptables, passation des marchés, bruit, politique des déchets)
- EPRD 2000 approuvé au CA du 10 décembre 1999
- Rapport d'activité 1999.
- Dossier du conseil d'administration du 10 décembre 1999
- Dossier du conseil d'administration du 16 mai 2000
- Dossier de la CNA déchets du 30 juin 2000
- Dossier de la CNA utilisation rationnelle de l'énergie du 19 septembre 2000
- Dossier sur le régime fiscal de l'ADEME transmis au cabinet de Mme Parly par le président de l'ADEME en juillet 2000.
- Projets du contrat d'objectif à différents stades
- Contrat de plan Etat ADEME signé le 19 juin
- Organigramme de l'ADEME
- Documents remis par les directions de l'ADEME
- Documents remis par les délégations Alsace, PACA, Auvergne
- PNAEE plan national de décembre 2000
- Note complémentaire de la direction des déchets municipaux du 24 janvier 2000



RAPPORT
DE L'INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT

5 octobre 2001

Affaire n° IGE/00P/019

Inspection périodique de l'ADEME 2000 - 2001
**L'ADEME et la mise en œuvre de politiques
publiques**
ANNEXE
Réponse complète de l'ADEME au contradictoire

par

Dominique MOYEN
Ingénieur général des mines

Jean-François DELAMARRE
Inspecteur général de la construction

Marc GRIMOT
Ingénieur en chef des mines

Yves FOURNIER
Chargé d'inspection générale

Jean-Luc LAURENT
Ingénieur général des mines
Chef du service de l'Inspection générale de l'Environnement



Paris, le 9 août 2001

Pd/2001/n° 047

LE PRÉSIDENT

Monsieur Jean-François COLLINDirecteur de Cabinet
Ministère de l'Aménagement du Territoire
et de l'Environnement
20, avenue de Ségur
75302 PARIS 07 SP**COPIE**

Monsieur le Directeur de cabinet,

J'ai le plaisir de vous adresser, en annexe, la réponse de l'Agence au rapport d'inspection de l'I.G.E. sur l'ADEME.

Nous nous sommes efforcés à présenter des réponses précises et argumentées, de façon qu'elles puissent aider à la finalisation du rapport définitif.

Bien entendu, nous restons à votre totale disposition pour tout complément ou éclaircissement nécessaires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur de cabinet, en l'assurance de mes sentiments les plus cordiaux.

Pierre RADANNE

P.J. : 1

Copies : - **Monsieur Jean-Luc LAURENT**, Chef du service de l'inspection générale de l'Environnement.
- **Monsieur Philippe VESSERON**, Directeur de la Prévention des Pollutions et des Risques, délégué aux risques majeurs au Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Réponse à l'Inspection Générale de l'Environnement

1. RESUME DES REMARQUES ET PRINCIPALES PROPOSITIONS

L'Inspection Générale de l'Environnement a relevé quatre points de fragilité majeure qui pourraient avoir des conséquences graves sur la crédibilité de l'action de l'ADEME et sur celle de l'Etat dans des politiques entrant dans le champ de compétences de l'Agence :

- ♣ L'action dans le domaine des déchets ménagers et l'échéance 2002,
- ♣ La politique d'économies d'énergie qui ne paraît « pas solidement engagée »,
- ♣ Le positionnement des activités de recherche,
- ♣ La gestion financière de l'ADEME, notamment des CP.

Elle a en outre constaté deux causes de dysfonctionnement :

- ♣ Les relations avec les administrations aux plans national et régional,
- ♣ La gestion de l'Agence elle-même.

Elle a proposé en conséquence de remédier à ces points de fragilité et à ces dysfonctionnements en proposant une cinquantaine d'actions à engager.

L'ADEME a souhaité apporter les commentaires suivants à ces propositions :

2. UN OUTIL CORRECTEMENT CONSTITUE

2.2. Les compétences juridiques de l'ADEME (page 4)

« Le Conseil d'administration de l'ADEME doit débattre et préciser pour chaque mission ses modes d'intervention ».

Jusqu'en 1998, les aides résultaient d'un triple processus :

- ♣ des systèmes d'aide établis par décret des ministères de tutelle,

- ♣ des règles internes à l'ADEME, le plus souvent sans dispositif d'adoption clair, sans corpus écrit des décisions prises et sans modalités précises de mise en œuvre (peu transparent pour les bénéficiaires comme pour les tutelles) ;
- ♣ la mise en place de règles particulières dans le cadre de contractualisations avec les régions. Mais celles-ci ne faisaient l'objet d'aucune élaboration collective au sein de l'Agence (également peu transparent pour les tutelles).

Ces deux derniers dispositifs concernaient la maîtrise de l'énergie dont le déclin régulier ne poussait pas, il est vrai, à une réflexion de fond sur ces modalités.

Ce processus a évolué avec la mise en place des taxes fiscales et parafiscales à partir de 1992. Celle-ci s'est accompagnée de la constitution par décret de comités de gestion regroupant les pouvoirs publics, les élus, les professionnels et les associations. Le fonctionnement de ces comités de gestion a été variable ; certains étaient décisionnels, d'autres pas. Dans quelques cas, comme celui concernant les déchets, ils débattaient des systèmes d'aide avant adoption définitive par le Conseil d'administration de l'Agence.

En 1998, ce mode de gestion était devenu largement dominant. Il couvrait les déchets ménagers, la surveillance de l'air, la réduction des émissions des sources fixes. Comme la gestion des sols pollués et de la filière huiles ont un fonctionnement spécifique, c'était l'essentiel des filières concernant l'environnement qui avait adopté ce mode de gestion.

De nombreuses raisons ont déclenché une refonte et une uniformisation complètes de l'ensemble :

- ♣ le besoin d'articuler les attributions des aides avec les politiques publiques gérées par les ministères,
- ♣ la nécessité d'adapter les règles existantes à la mise en place de la TGAP,
- ♣ la reconstruction des aides dans le secteur de la maîtrise de l'énergie,
- ♣ et surtout la possibilité nouvelle d'harmoniser l'ensemble des aides, notamment pour ce qui concerne les aides aux études.

L'action de l'Agence doit s'inscrire dans une volonté permanente de transparence, d'accessibilité pour toutes les catégories de bénéficiaires potentiels. Cela ne peut être obtenu que par un effort permanent de simplification et de publicité.

Cette tâche a été conduite en 1999 autour des règles suivantes :

- ♣ Construire les aides à partir d'une élaboration au sein de l'Agence qui associe toutes les compétences : techniques, économiques et financières,
- ♣ Prendre appui sur l'avancée qu'a représentée la constitution de comités de gestion réellement paritaires liés aux anciennes taxes,
- ♣ Faire du CA le lieu de la coordination entre l'Agence et ses tutelles,
- ♣ Coordonner les dispositifs nationaux et la nécessaire adaptation aux contextes régionaux qui découlant de spécificités géographiques ou de la motivation des acteurs.

Précisément, le processus est le suivant :

- ♣ Elaboration des dispositifs d'aides par les directions techniques (analyse des lacunes actuelles, taux d'aide, articulation avec des dispositifs extérieurs, conditionnalités, champ d'application, impacts attendus, processus de mise en œuvre...),
- ♣ Débat avec les équipes régionales notamment dans le cadre des groupes permanents (déchets, EnR, Air, URE),
- ♣ Débat en comité de direction,
- ♣ Passage en Commission Nationale des Aides,
- ♣ Décision par le Conseil d'administration,
- ♣ Ensuite, suivi et évaluation des dispositifs d'aide pour les modifier en fonction des difficultés rencontrées.

Nous ne pouvons que regretter que l'IGE n'ait rencontré aucun des groupes permanents dans le cadre de sa mission, compte tenu de leur rôle stratégique.

2.3. Le statut juridique de l'ADEME (page 4)

« La mission recommande de ne pas revenir sur le statut d'EPIC de l'ADEME »

La structure d'EPIC attribuée à l'ADEME constitue un des éléments fondamentaux de la capacité d'intervention de l'Agence. A cet égard, il apparaît indispensable que l'ADEME puisse davantage utiliser son statut d'EPIC, en particulier dans le domaine de la gestion du personnel qui pose d'importantes difficultés d'adaptation.

L'ADEME dispose de plusieurs compétences pour remplir ses missions : des compétences scientifiques et techniques pour faire émerger des solutions, une capacité d'expertise et de conseil pour aider les décideurs à faire les meilleurs choix et accompagner leurs projets, enfin un capital d'informations, de retour d'expériences de terrain qu'elle met largement à disposition, notamment grâce à des publications techniques. L'action de l'ADEME s'exerce alors notamment au travers d'une proximité des acteurs de terrain, collectivités locales, entreprises, professionnels, ...ce qui lui permet de jouer son rôle d'appui au montage de projets et de capitaliser les retours d'expériences.

Dans ce cadre, et suivant des modalités qui sont régulièrement discutées avec les tutelles et soumises au Conseil d'administration, l'ADEME accompagne financièrement, sous forme de subventions à certains types d'investissements, les demandes des acteurs socio-économiques. La banalisation des meilleures pratiques pousse cependant à optimiser l'usage de l'argent public et à solliciter beaucoup plus fortement qu'actuellement les mécanismes bancaires à la place de crédits budgétaires. Il convient donc de faciliter la conclusion de partenariats et la mobilisation de capacités bancaires de la part de l'Agence.

Compte tenu d'une productivité en croissance forte des crédits budgétaires, le facteur le plus limitant devient les ressources en personnel. Une gestion moderne de l'Agence devrait permettre à l'Agence de décider librement de la gestion du personnel en fonction de la charge de travail et de valoriser l'optimisation de l'utilisation de la ressource rare que constituent les crédits budgétaires d'intervention.

3. UN OUTIL A BIEN SITUER : QUI FAIT QUOI ?

3.1 Un partenaire des pouvoirs publics

3.1.1 – au plan national

a) « *Cela suppose ... que les objectifs assignés à l'établissement, les modes d'intervention et les modalités d'évolution de ses résultats soient clairement précisés et régulièrement actualisés... Or la mission a constaté que le Contrat de Plan Etat-ADEME (CPEA) est muet sur ce point. Le mode de construction du document résultant d'une rédaction de l'ADEME sans lettre de cadrage préalable par les tutelles explique cela.* » (page 5)

Résultat d'un travail collectif approfondi, le contrat de plan Etat-ADEME a été approuvé par le Conseil d'administration le 12 mars 2001 et signé avec nos trois tutelles le 19 juin dernier. Il permet à l'ADEME d'inscrire son activité dans un engagement de résultats sur la période 2000-2006 compte tenu du contexte réglementaire européen et international et des moyens financiers attribués par l'Etat. Cette démarche répond à trois enjeux majeurs pour l'activité de l'ADEME :

- ♣ Un enjeu de lisibilité : élément d'action stratégique, le contrat de plan définit d'abord une règle du jeu, il s'agit de rendre visibles pour l'Etat les conséquences des interventions menées. Il ne s'agit pas là seulement de transparence. Rendre possible cette lisibilité a impliqué un gros effort d'analyse des effets de levier, de calcul des impacts et de clarification des partenariats. Cette lisibilité est bien évidemment indispensable pour permettre à nos tutelles de décider de changements ou de corrections d'orientations. Le processus d'élaboration du contrat de plan avec des allers et retours pendant un an et demi a permis de hiérarchiser les objectifs et de fixer les impacts attendus.
- ♣ Un enjeu de mesure : compte tenu de l'objet de notre mission, l'environnement, et des attentes de la société sur ce thème, nous devons rendre plus clairement visible la mesure de l'impact de nos activités à travers un certain nombre d'indicateurs chiffrés, complétés par des enjeux d'ordre qualitatif portant notamment sur la R&D, l'organisation des structures territoriales et les réseaux d'acteurs.
- ♣ Un enjeu d'amélioration de la performance : les objectifs fixés, des engagements quantitatifs précisés, il devient possible de juger de la performance globale de l'action et de rechercher à optimiser l'affectation des moyens. Ce contrat contient également des engagements relatifs à la gestion.

Le contrat de plan Etat-ADEME constitue, au total, un cadre dans lequel sont précisés :

- ♣ Des objectifs débattus, clairement décrits et autant que possible quantifiés.
- ♣ Les règles globales d'élaboration et d'évolution des modes d'intervention.
- ♣ Les conditions de reporting et d'évaluation.

Ce contrat a été rédigé comme un texte évolutif, qui ne prétend pas rigidifier les orientations comme les moyens budgétaires. Au contraire, l'idée est de constituer un cadre adaptatif à travers lequel les engagements de l'Agence peuvent être ajustés en fonction des décisions politiques et des processus d'apprentissage, les politiques environnementales connaissant des inflexions très importantes en peu d'années (exemple : la définition des déchets ultimes dans la politique déchets).

Nous insistons par ailleurs sur le fait que la méthode d'élaboration du CPEA utilisée constitue une avancée par rapport à la simple mise en place de contrats d'objectifs, sans hiérarchisation, sans quantification et donc sans engagement de résultats. Le cadrage de la mission et l'élaboration des engagements réciproques de l'Etat et de l'ADEME ont été effectués d'abord à travers la lettre de mission rédigée à la nomination du Président, puis à travers le Projet d'Entreprise de 1998 et enfin à travers cet important travail de proposition, de quantification des engagements et de rédaction qui a pris la forme de ce contrat de plan Etat-ADEME. Concrètement, cette dernière phase a impliqué des réunions régulières d'élaboration avec les ministères concernés sous 3 configurations :

- générales, présidées par le commissaire du gouvernement, étendues au MINEFI et au MELT,
- thématiques avec les ministères concernés,
- et bilatérales pour préciser des options ou des éléments de rédaction.

| <i>Réunions générales</i> | <i>Principales réunions thématiques</i> |
|------------------------------------|---|
| 14.01.2000 : réunion de lancement | 23.02.2000 (déchets) |
| 25.04.2000 | 01.03.2000 (EnR/ URE) |
| 13.06.2000 | 02.03.2000 (Air) |
| 24.01.2001 : réunion de validation | 29.03.2000 (recherche) |

La méthode ainsi décrite s'est avérée très productive. Les premières réunions de restitution annuelle de la mise en œuvre du contrat de plan vis-à-vis des tutelles ont eu lieu en mai et en juin (déchets air, énergie). Elles ont permis d'accéder à un niveau de qualité dans l'analyse des politiques jamais atteint, notamment pour ce qui concerne des insuffisances d'émergence de projets structurants dans certains domaines ou au contraire des risques d'effet d'aubaine de systèmes d'aide attractifs pour des projets qui se feraient de toutes façons.

Il est dommage que la mission d'inspection n'ait pas davantage précisé quelle autre méthode d'élaboration du CPEA ou quel autre contenu de celui-ci eût été préférable selon elle.

La critique émise s'est ensuite traduite par une quasi-absence de prise en compte du CPEA dans les autres aspects abordés par la mission d'inspection, ce qui dévalue gravement la gestion de l'Agence. C'est à la lumière du résultat obtenu, de la dynamique enclenchée et du processus d'ajustement prévu que le contrat de plan Etat-ADEME doit être maintenant jugé.

b) « Pour chaque domaine d'action de l'ADEME le rôle respectif de l'établissement et des autres acteurs publics doit être défini précisément et connu de tous » (page 5)

L'Agence souscrit totalement aux remarques de l'IGE. Elle s'est d'ailleurs fortement engagée dans une gestion paritaire des aides mais cela ne saurait suffire.

Il est déterminant de formaliser davantage le rôle des Conseils supérieurs.

Le fonctionnement du Conseil National de l'Air apparaît satisfaisant.

La mise en place maintenant décidée du Conseil National des Déchets va permettre une élaboration de la politique des déchets pour l'après 2002 avec la collaboration de l'ensemble des acteurs pendant une période marquée par des échéances politiques majeures.

En ce qui concerne le champ de la maîtrise de l'énergie, l'IGE a fait justement le constat de l'absence d'une instance supérieure associant le MATE et le secrétariat d'Etat à l'industrie, ce qu'ont pointé les conditions difficiles d'élaboration du PNA2E.

3.1.2 – au plan régional

3.121 Rôle des préfets de régions

« Pour chaque domaine d'action de l'ADEME, le rôle respectif de l'établissement et des autres acteurs publics doit être défini précisément et connu de tous » (page 5)

L'établissement souscrit bien évidemment à cette remarque. Il est clair que, pour le grand public, les entreprises et même les collectivités locales, les rôles respectifs des administrations déconcentrées, des collectivités territoriales, des intercommunalités et des établissements publics sont fréquemment confondus. L'explicitation de ces rôles est à l'évidence une fonction régaliennne.

La mise en place des CPER a fait progresser l'action collective en faisant apparaître des synergies, en ajustant des interventions désormais conjointes (évitant notamment des surabondements financiers). La signature conjointe de l'accord-cadre du CPER concernant l'ADEME par le président du Conseil régional et le préfet de région aide à situer l'intervention de l'agence.

« Créer en région et pour chaque politique de l'ADEME la fonction d'animation du réseau des acteurs de l'Etat notamment pour les déchets ménagers et les points info énergie » (page 6)

La caractéristique de chaque politique de l'ADEME est d'être précisément transverse quel que soit le domaine d'action retenu.

Aussi, analysons les deux champs cités.

- ♣ La délimitation exacte du champ est celle des déchets ménagers et assimilés. Cela renvoie à des producteurs de déchets multiples (ménages, entreprises de production, services, bâtiment, santé...). Pour couvrir l'ensemble de ces cibles, le travail de l'ADEME est multiforme ; il va de l'appui d'un service de l'Etat en charge d'une planification (ex. PREDI, schéma régional de l'élimination des déchets de soins) à la prise en charge de coordination de programme à la demande de l'Etat et en prolongement des exercices de planification (ex. PDDMA).

- ♣ Point Info-énergie : mis en place avec le PNAEE, il s'adresse à des variétés de cibles diffuses et/ou plus ou moins organisées tel que le grand public, les très petites entreprises de production et de service, le monde scolaire. Le champ de l'énergie concerné est celui des cibles dans tous les usages et services énergétiques existants : habitat, déplacement, éclairage, force motrice, chauffage,... C'est pourquoi la collaboration se réalise avec des services de l'Etat multiples (DRIRE, DIREN, DRASS, DRE, DRAF), principalement ceux qui se trouvent présents à la CRA/CRO.

Pour répondre à cette variété de situations, les délégations de l'ADEME s'appuient principalement sur les SGAR qui présentent des structures légères de coordination, dotées très souvent d'un chargé de mission environnement. Il assure à ce titre, de fait, une fonction d'animation de réseau d'acteurs de l'Etat.

Aussi, dans certains régions, en concertation avec le Préfet de région et le SGAR, nous avons ouvert les CRA aux secrétaires des plans départementaux des déchets ménagers, sachant que ces derniers sont issus, suivant les départements, des services environnement de la Préfecture de département, de la DDASS, de la DDAF.

« Préciser dans chaque ministère, sous la coordination du Commissaire du gouvernement, le mandat des représentants de l'Etat en CRA et en CRO » (page 6)

Les Commissions Régionales des Aides

Au regard du décret n°91-732 modifié (article 19), les CRA ont pour rôle d'examiner les projets de concours financiers de l'ADEME ; ses avis sont émis à la majorité des membres présents et le compte rendu des délibérations est transmis au préfet de région. Les CRA, présidées par le délégué régional de l'ADEME, sont composées du secrétaire général aux affaires régionales, le trésorier-payeur général de région, le DRIRE, le DIREN, le DRAF, le DRE, le DRASS (ou leurs représentants) ainsi que six personnalités qualifiées nommées par le préfet de région, sur proposition du délégué régional. Participent également à ces CRA, avec voix consultative, le directeur régional de l'ANVAR et les directeurs des agences financières de bassin. Il est par ailleurs important de noter que le préfet de région peut demander l'inscription de tout projet de concours financier à l'ordre du jour de la CRA.

Le Comité Régional d'Orientation

Ainsi que le précise l'article 21 du décret n°91-732, le CRO, placé sous la présidence du préfet de région, examine l'articulation entre les actions régionales de l'Etat et celles de l'ADEME. A ce titre, il fait notamment le bilan des actions entreprises et émet des recommandations sur les axes prioritaires des actions futures de l'Agence dans la Région. Il est composé des préfets de départements, du délégué régional de l'ADEME et des autres membres de la CRA.

Il est par ailleurs important de rappeler que la préparation des contrats de plan Etat-Région a été effectuée en transparence avec les préfets et les SGAR. Si les moyens financiers apportés par l'agence ont été inscrits en dehors de l'enveloppe de l'Etat, cela s'est fait à la demande des préfets eux-mêmes. L'enveloppe assignée à chaque région lors du cadrage budgétaire initial était fortement contraignante, or, comme l'ADEME n'était pas présente lors des CPER précédents, les préfets ont ainsi la contribution de l'ADEME en dehors de celle de l'Etat pour accroître les moyens qu'ils pouvaient mobiliser au-delà du cadrage budgétaire initial imposé.

« Suggérer aux préfets d'inviter les délégués régionaux à la conférence des chefs de service » (page 7)

L'ADEME est tout à fait ouverte à cette suggestion. Cette pratique existe déjà dans un certain nombre de régions. La situation optimale que nous rencontrons est la participation aux conférences régionales convoquées sur le thème de l'environnement. Elles sont l'occasion d'échanges approfondis entre les acteurs de l'Etat au niveau régional sur les politiques relevant de ce domaine. La connaissance de l'agence des acteurs économiques s'avère souvent utile pour l'administration.

3.122- Le rôle des services déconcentrés

a) « Les relations entre délégation régionale de l'ADEME et DRIRE (voire DIREN et DRE) paraissent très variables d'une région à l'autre [...] » (page 7)

Il est indispensable de préciser que la direction de l'ADEME a le souci d'entretenir de façon systématique de bonnes relations avec l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat (DRIRE, DIREN, DRE...). Néanmoins, des questions de personnes peuvent se poser ici ou là, mais elles nous paraissent tout à fait minoritaires.

Concernant les deux points plus spécifiquement mentionnés, nous pouvons apporter les éléments de réponse suivants :

- Les déchets ménagers et assimilés

L'Agence mène effectivement une politique active de développement du recyclage et de la valorisation des déchets, dans la mesure où sa mission consiste bien à encourager la mise en œuvre des priorités fixées par la loi. Comme on le verra plus en détail dans la partie "Déchets ménagers" de cette note, et contrairement à ce qu'indique le rapport de l'inspection, cette politique ne se fait pas "au détriment... des installations traditionnelles d'élimination" pour plusieurs raisons:

- ♣ Le discours de l'Agence vis-à-vis des collectivités a toujours été d'inscrire les opérations de recyclage dans des approches globales et multifilières de gestion de déchets, incluant bien évidemment la nécessaire élimination ;
- ♣ Cette approche qui vise un rééquilibrage des filières est certainement une des meilleures manières de limiter les phénomènes de NIMBY, principal obstacle aux sites d'élimination, phénomènes qui ont connu leur apogée au début des années 90 ("syndrome Montchanin") et semblent depuis moins virulents ;
- ♣ Même faibles, les aides de l'Agence aux installations d'incinération constituent un signal politique clair de l'intérêt et de la place de cette technique, qui combine à la fois valorisation et élimination.

Sur ce dernier point, le lien est étroit avec les DRIRE au moment du montage et de l'instruction de ces grosses opérations, très structurantes pour les territoires. Il est également très présent, comme d'ailleurs avec l'ensemble des administrations locales concernées, lors de l'élaboration des plans départementaux où est débattue et définie la manière dont sera mise en œuvre localement la politique déchets, tant au niveau de la valorisation que de l'élimination.

- La surveillance de l'air

Les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air ont été constituées à l'origine par les DRIRE, qui y assuraient un rôle de secrétaire général. En 1996, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie a fait des associations des structures autonomes de l'administration, dont les instances dirigeantes sont souveraines sous la seule réserve d'un constat par le préfet d'une mauvaise application de la réglementation en vigueur. Dans ce cadre, l'ADEME assure une mission de soutien technique à ces associations et veille à ne pas s'impliquer dans des responsabilités exécutives de ces structures. En revanche, le financement de ces structures est assuré conjointement par le MATE et l'ADEME, avec un rôle extrêmement présent de la CNA Air-surveillance afin que le processus soit le mieux coordonné possible.

b) « En tout état de cause il convient que dans chaque région un service régional (DRIRE ou DIREN) se voit confier la mission de conseil du préfet sur la bonne synergie Etat/ADEME ». (page 7)

L'activité de l'Agence en région consiste en grande partie à assurer du financement dans le cadre d'un système d'aide décidé par le Conseil d'administration. Le suivi et la mise en œuvre de ces systèmes d'aide complexes ne peuvent être assurés par les préfets.

Les délégués régionaux entretiennent donc des rapports très réguliers avec les SGAR et leur chargé de mission environnement. Ces situations d'échanges et de travail sont encouragées par la DAR et permettent aux Préfets de région d'avoir une mission de conseil de proximité.

c) « L'ADEME doit faciliter l'indispensable rôle des services de l'Etat en leur envoyant les fiches renseignées des CRA suffisamment à l'avance ». (page 8)

Nous avons pris acte de critiques portant sur le fonctionnement des CRA dans certaines régions : envoi trop tardif des dossiers, fiches trop sommaires, insuffisance de suivi après mise en œuvre.

Cette recommandation est tout à fait légitime. Les délégués s'emploient à respecter ces principes de travail dans l'ensemble des régions. Ceci n'évite pas parfois quelques manques de respect à ces bonnes pratiques quand nos équipes sont soumises à une pression de travail importante. Il sera rappelé la nécessité de tendre vers une qualité de respect des délais.

L'ADEME a été en effet exposée ces dernières années à un accroissement considérable du nombre de ses interventions. Le renforcement des effectifs et une amélioration de la gestion de nos procédures internes devraient courant 2001 permettre de corriger ces dérives. Il est notamment prévu que notre système informatique de gestion permettra l'édition de fiches types à partir des données générales saisies, celles-ci étant complétées par des informations rédactionnelles propres au projet.

3. 125 – Les relations avec les autres établissements publics

3.1251 -Les relations avec les Agences de l'Eau

« Il est nécessaire d'organiser la complémentarité entre les agences (de l'eau) et l'ADEME et de réduire les doubles-emplois »(page 10)

La coordination des interventions entre les agences de l'eau et l'ADEME doit être améliorée dans les domaines suivants :

- ♣ Le devenir des boues de stations d'épuration,
- ♣ Les déjections animales,
- ♣ La maîtrise des flux.

Beaucoup de partenaires, notamment des collectivités locales, entendent améliorer leur gestion en associant dans une même démarche les économies d'énergie, les économies de matières premières et les économies d'eau. Une première approche conjointe a été engagée en Ile-de-France avec l'Agence de bassin Seine-Normandie.

- **Les relations avec l'ANAH et le CSTB**

- **Les Points info énergie (page 11)**

La principale décision inscrite dans le PNA2E a été la mise en place des Points info-énergie (PIE). Ce lancement s'est accompagné de l'inscription en LFR de moyens financiers. Les délégations régionales de l'ADEME ont été chargées de la mise en place de ces PIE en recherchant l'implication et l'engagement financier complémentaire de partenaires (collectivités territoriales, communes ou leurs groupements) et s'appuyant sur des « lieux animés par des personnes morales à but non lucratif ayant une activité d'information d'intérêt général ». L'ADEME est responsable de l'animation des PIE. A ce titre, elle assure la mise à disposition d'argumentaires, de fiches de synthèse, d'outils Internet adaptés... Elle veille également à la bonne couverture géographique et à la qualité des services fournis en mettant en œuvre les plans de formation nécessaires pour les personnels recrutés, les conseillers PIE. Ce réseau des conseillers est multiforme et constitué d'organismes variés : représentants de structures spécialisées dans l'information et le conseil sur l'habitat (ADIL, PACT, CAUE, CDHR, CIH,...), des représentants de structures ayant pour centre d'intérêt dominant les énergies renouvelables (CLER, ASDER, AJENA...), des agences locales de l'énergie, des structures d'animation de parcs naturels régionaux et des associations de consommateurs. Au-delà de leur domaine de compétence initial, ces structures devront progressivement étendre leur compétence pour couvrir l'ensemble des consommations d'énergie des ménages et les impacts environnementaux qui leur sont associés (chauffage du logement, production d'eau chaude, recours aux énergies renouvelables, consommations d'électricité, transports). Il est donc important de garantir la cohérence et la performance du réseau. Enfin, le rôle de l'ADEME est de contribuer à assurer la promotion des PIE auprès du grand public et à en évaluer l'impact et l'efficacité.

Par ailleurs, afin d'associer les professionnels à ce réseau, des contacts ont été pris et une prochaine réunion (avec l'ANAH, le CSTB, EDF, la FFB, le GIFAM, l'INRETS, la CAPEB....) devrait permettre de préciser leur contribution par des apports d'informations et leur participation à des programmes de formation.

b) Gestion par l'ANAH de l'ensemble des aides concernant le bruit (infrastructures terrestres et aéroportuaires)- (page 11)

La gestion des aides pour la réduction des nuisances à proximité des aéroports a été fortement réorganisée ces dernières années.

Jusqu'en 1999, l'Agence avait délégué la gestion des aides concernant les zones de Roissy et d'Orly à Aéroport De Paris (les 2/3 des dossiers en France). Cette délégation était mal vécue par les riverains qui assimilaient ADP à la source de leurs nuisances. La gestion des aides était en outre très lourde, insuffisamment suivie par l'ADEME et un mécontentement très fort s'est exprimé compte tenu des délais de décisions d'aide. En outre, en novembre 1998 un décret a fortement accru le nombre d'ayants droit, de nouvelles demandes d'aide venant s'ajouter aux dossiers en souffrance.

Il a alors été décidé une réorganisation complète du système comprenant :

- Une reprise en charge de la gestion des aides en direct par l'Agence (abandon de la sous-traitance à ADP) et un renforcement important des effectifs,
- Une simplification de la gestion des aides avec une informatisation poussée,
- Une augmentation importante des budgets.

Le retard de traitement de dossiers sera totalement apuré fin 2001. Il devrait en découler une réduction du mécontentement dont de nombreux parlementaires s'étaient fait l'écho. Une forte tension reste sensible compte tenu de l'accroissement régulier du trafic aérien ces dernières années et donc de la gêne sonore perçue.

Il ne nous appartient pas de nous exprimer quant à la cohérence d'ensemble de la politique bruit, mais de ce qui précède on peut tirer quelques enseignements :

- Après un changement très récent de prise en charge, un nouveau transfert serait préjudiciable,
- L'impression de confusion sur les rôles des différents organismes reste limitée à quelques zones géographiques très circonscrites,
- La prise en charge chaque année de plusieurs milliers de dossiers s'est avérée lourde et demande au total un effectif de près de 20 personnes. Un nouveau transfert se traduirait par une dégradation de la qualité de service au moment où celle-ci commence à être jugée satisfaisante.

Enfin, il convient de rappeler que si l'ADEME a acquis depuis 1992 une réelle compétence sur le bruit, l'ANAH n'a jamais été amenée à traiter ce type de problèmes. Un partenariat s'est d'ailleurs instauré sur ce thème.

c) Faut-il formaliser de façon plus explicite les relations entre ADEME/ANAH/CSTB (page 11)

d) « Etendre la pratique des conseillers siégeant à la fois au CA de l'ADEME ou dans l'un ou l'autre des CA de l'ANAH et du CSTB afin de favoriser ainsi la cohérence entre ces 3 organismes ». (page 12)

Pour 2001, l'ANAH dispose d'un budget de 3 milliards de francs devant induire plus de 15 milliards de francs de travaux dans le secteur de l'habitat privé. Cette nouvelle orientation de l'ANAH devrait permettre une meilleure prise en compte des problèmes énergétiques dans ce domaine. C'est une des raisons pour laquelle un accord cadre sera signé entre l'ADEME et l'ANAH en septembre prochain. Il permettra d'accentuer notre partenariat notamment dans le cadre d'opérations groupées (OPATB et OPAH avec volet énergie) et également en direction des populations défavorisées.

Concernant le CSTB, Un accord ADEME / CSTB a été signé par les Présidents des 2 organismes le 23 juin 2000. Cet accord de collaboration constitue la 3^{ème} génération d'accords entre l'ADEME et le CSTB. Ce nouvel accord constitue le cadre d'engagements d'actions conjointes d'élaboration et de diffusion de solutions performantes pour des bâtiments sobres et propres, ainsi que d'interventions pour l'information, la communication et la formation des acteurs professionnels dans le secteur du bâtiment. Les thèmes de l'énergie, de l'environnement et de la santé constituent les axes structurants de cette collaboration.

Cet accord a pu prendre appui sur une évaluation technique des actions engagées en commun entre l'ADEME et le CSTB sur la période 1982 – 1992. L'objectif était de déterminer les valorisations obtenues sur les études co-financées. Le rapport de cette étude a été publié dans les cahiers du CSTB. Il faut noter à ce titre que les études cofinancées par les deux organismes et destinées à "publication" font l'objet d'accords de publication sous double contrôle et double timbre formalisés par des contrats ad hoc.

Enfin, il faut rappeler l'étroite coordination du CSTB et de l'ADEME en ce qui concerne l'Observatoire sur la qualité de l'air intérieur. Le CSTB est l'opérateur désigné pour la mise en place de cet observatoire décidé lors du Conseil des Ministres du 8/09/99 ; des financements importants étant apportés par l'ADEME (3 MF sur la phase préparatoire de réalisation et 6 MF sur la phase opérationnelle).

Au vu des coopérations déjà en cours, nous sommes tout à fait d'accord sur l'idée générale d'étendre la pratique des conseillers siégeant à la fois au conseil d'administration de l'ADEME et dans l'un ou l'autre des conseils d'administration de l'ANAH et du CSTB. Actuellement n'existent que des participations officielles à des instances spécifiques : CSTB à la CNA URE et au conseil scientifique de l'ADEME, ADEME au comité consultatif du CSTB par exemple.

3.2 Un partenaire financier de l'Etat

« L'Etat ne doit pas être exclu de la liste des maîtres d'ouvrage pouvant bénéficier des aides de l'ADEME » (page 12)

Ce critère relève d'une tradition établie de longue date, l'Etat se devant d'être exemplaire lui-même. Toutefois, si telle était la demande des tutelles de l'Agence, nous serions d'accord pour examiner un changement de doctrine sur ce point, dans le cadre de programmes bien identifiés et donc validés par notre Conseil d'administration. Plus généralement, le principe d'un intéressement des ministères à la réalisation d'économies de fonctionnement reste à la fois la voie la plus saine pour progresser et celle qui minimise le coût pour le contribuable.

3.3- Un établissement public sous tutelle

3.3.1- Des exemples d'autres modes de tutelle

3.311- Les Agences de l'Eau

« L'ADEME doit renseigner régulièrement, suivant un canevas, défini par elle et approuvé par ses directions de tutelle, un tableau de bord permettant à celles-ci de suivre son activité. Ce document a vocation à être publié ».(page 13)

La profonde réforme de gestion engagée par l'ADEME contient 3 volets principaux :

- La mise en place d'un suivi de la vie des projets et de leurs impacts (outils « portefeuille », « gestion externe » et « LISA ») ; ceux-ci ont été mis en place courant 2000. La présentation des résultats de l'activité 2000 a déjà pu bénéficier de ces outils.
- La signature avec l'Etat du contrat de plan le 19 juin 2001 (après approbation par le Conseil d'administration le 12 mars 2001) prévoyant non seulement une fixation d'objectifs généraux mais également des engagements quantitatifs et des modalités de suivi. Les réunions de suivi du contrat de plan pour la 1^{ère} année (2000) tenues en mai et en juin de cette année ont permis de définir les éléments d'un reporting portant à la fois sur les éléments budgétaires, mais aussi sur des indicateurs de moyens et de résultats. Le rapport annuel d'activité 2000 reprend explicitement la plus grande partie de ces indicateurs.
- La refonte du logiciel de gestion. C'est la seule réforme non aboutie à ce jour ; la nouvelle version de ce logiciel (LEA) sera opérationnelle au 1^{er} janvier 2003.

Par ailleurs, l'ADEME adresse à ses tutelles des tableaux de bord mensuels concernant le niveau des affectations, des engagements et des mandatements. Enfin, des réunions de cadrage et de débat ont lieu mensuellement entre le Commissaire du gouvernement, le Président et le Directeur Général de l'ADEME.

3.313- Le CSTB

« A l'exemple du CSTB, l'ADEME doit faire évaluer ses travaux par des comités ad hoc et le cas échéant, faire procéder à l'évaluation de chacune de ses unités. » (page 14)

L'Ademe ne compte pas d'équipes assurant des travaux de recherche. La pratique du monde de la recherche de faire évaluer les équipes et leurs travaux n'est pas transposable telle quelle.

En revanche, l'agence construit ses programmes de R&D avec une validation externe de ses orientations dans le cadre de programmes nationaux (Prédit, Agrice, Primequal,...) ou par des exercices spécifiques qui font l'objet de concertation lors de leur élaboration (prospective R&D déchets) puis d'évaluations régulières (R&D déchets, R&D énergie).

L'évaluation des programmes est une préoccupation permanente de l'ADEME, qui a renforcé le service en charge et s'est dotée d'un outil informatique dédié (LISA). A ce titre, le service évaluation a également été désigné comme responsable du suivi général du portefeuille de projets et de son exploitation. Il est clair que les programmes d'évaluation s'intéressent naturellement aux performances des équipements aidés par l'Agence, et suivent des modalités adaptées à chaque type de programme, et notamment sur la base d'enquêtes. Le renforcement de l'évaluation est un des objectifs proposés dans le cadre du contrat de plan Etat-ADEME.

Par ailleurs, toutes les structures, économiques ou non, qu'elles soient publiques ou privées, ont éprouvé la nécessité d'assurer un regard critique sur leur fonctionnement. C'est en vertu de ce principe qu'un audit interne a été créé au sein de l'ADEME en 1992.

Depuis 1999, l'ADEME a également connu de profondes évolutions dont les conséquences ont notamment été la modification des sources de financement (substitution des taxes fiscales affectées et parafiscales par des dotations budgétaires), un accroissement important du budget d'intervention ainsi qu'un renforcement des effets budgétaires autorisés. Face à ces évolutions, l'ADEME s'est mobilisée par le biais d'un projet d'entreprise ainsi que l'élaboration d'un contrat de plan Etat-ADEME. Parallèlement, des réflexions ont été menées afin de déterminer les conditions optimales d'intervention de l'Agence.

L'ensemble de ces éléments a renforcé la légitimité de la création d'une structure interne analysant et contrôlant les conditions de fonctionnement de l'ADEME, afin d'en faire rapport à ses dirigeants. C'est pourquoi, un service de l'inspection générale de l'ADEME a été créé en 2001, après approbation par le Conseil d'administration. Cette création constitue également, l'application d'une recommandation exprimée par l'IGF, lors de l'audit de l'Agence réalisé début 2000. L'inspection agit selon des principes d'indépendance et de transparence et détient désormais une mission permanente d'analyse, de conseil et de contrôle concernant la gestion et les conditions de mise en œuvre des politiques conduites par les différentes entités de l'Agence. Ce service rend compte par le biais de rapports écrits au Président ou au Directeur Général. Il dispose, pour l'exercice de ses missions, de pouvoirs d'investigation sur place et sur pièces.

3.3.2 – Fonctionnement de la tutelle de l'ADEME

a) « Les trois directeurs (DPPR, DGEMP, DT) en charge de la tutelle de l'ADEME doivent veiller à organiser des réunions d'état-major régulières entre eux-mêmes et le président et/ou le directeur général de l'ADEME. Ces réunions faisant l'objet d'ordres du jour préalables et de comptes rendus écrits. » (page 14)

De telles réunions se tiennent régulièrement depuis début 1998 sous la présidence du Commissaire du gouvernement. Elles complètent les réunions de préparation des conseils d'administration (en moyenne 5 à 6 par an) et les réunions concernant le suivi du contrat de plan (pour les résultats de l'année 2000, celles-ci se sont tenues dernièrement en mai et juin).

b) « Associer de façon souple le MELT aux réunions d'état-major des tutelles notamment au moment où l'ADEME affiche enfin les transports comme une de ses priorités. » (page 15)

Cette association du MELT a été régulière, notamment dans le contexte de préparation du PNA2E et du contrat de plan. De plus, le MELT participe également de façon étroite au suivi du contrat de plan Etat-ADEME, qui réunit l'ensemble des ministères concernés par les différentes questions soulevées. L'ADEME est donc tout à fait favorable aux propositions des tutelles pour étendre la participation du MELT à d'autres réunions « d'état-major » compte tenu du poids croissant pris par les transports dans la consommation d'énergie, la pollution urbaine et l'émission de gaz à effet de serre.

c) « Toutefois l'Etat, à la demande du Ministère du Budget, n'ayant pris aucun engagement sur les moyens alloués à l'ADEME au cours de cette période [celle couverte par le contrat de plan], cet exercice pourtant essentiel à la pratique d'une tutelle efficace a été vidé de son sens. » (page 15)

Une programmation pluriannuelle des moyens budgétaires se heurte à deux écueils bien connus :

- L'impossibilité pour l'Etat, sauf de rares exceptions faisant l'objet d'une loi (la programmation militaire ou les CPER), de s'engager de façon pluriannuelle. La règle, légitime, reste que les budgets sont votés annuellement par le Parlement.
- Une programmation pluriannuelle fixant des moyens budgétaires n'est pas adaptée à l'ADEME dont chacune des missions connaît des inflexions importantes en quelques années, que cela découle d'orientations fixées par les tutelles ou de la mobilisation d'acteurs de terrain.
- Le contrat de plan a donc été élaboré autour des principes suivants qui permettent de programmer l'action tout en garantissant une capacité d'adaptation :
 - une stabilité globale des moyens sur la base de l'année 2000 pour 7 ans permettant un cadrage général,
 - une clause d'ajustement des engagements à remplir par l'Agence en fonction de l'évolution des moyens accordés par l'Etat.

Cette méthode a permis une discussion très approfondie avec les différentes tutelles sur les résultats qu'elles attendent à un horizon de moyen terme. Cela s'est accompagné d'une inflexion de l'importance relative des politiques en fonction de leur stade de mise en œuvre.

4 – LES DOMAINES D'ACTIVITE SENSIBLES

4.1 – Le secteur des déchets ménagers et le rendez-vous de 2002

« Les ordures ménagères constituent aujourd'hui le principal problème en matière de valorisation et d'élimination des déchets, bien plus que les DIB ou les DIS » (page 16)

Les problèmes bien réels que posent les déchets ménagers ne doivent pas occulter ceux qui existent également pour les déchets industriels, notamment les DIB.

Les DIB représentent en effet 94 millions de tonnes par an. Une enquête de l'ADEME réalisée en 1996 auprès des entreprises de 10 salariés et plus a fourni des informations plus précises sur une part du gisement représentant 22 millions de tonnes. Sur ce tonnage, 5 millions sont des emballages soumis au décret du 13 juillet 1994 dont le MATE lui-même a de fortes incertitudes quant à son respect effectif, ce qui constitue, à notre avis, un problème non négligeable.

La même enquête révèle que 10 % de ces déchets recensés sont traités en interne, dans les entreprises. De même, concernant les déchets dangereux, le dernier bilan des plans régionaux fait état de 25% (environ 2,5 millions de tonnes) traités en interne. Or, les informations concernant les conditions de ces traitements internes sont lacunaires (combien de décharges ? d'incinérateurs ? quelles conditions d'exploitation ?). Ce point a d'ailleurs été souligné par la Commission des Comptes de l'Environnement lors de l'examen du dossier déchets attaché au compte 2000. Il doit être rappelé que les stockages internes des entreprises sont effectués dans des conditions nettement moins bonnes que dans des décharges contrôlées. Or elles échappent encore à toute taxation.

L'ADEME considère donc que le déploiement d'une politique des déchets complète doit s'adresser aussi bien aux déchets industriels qu'aux déchets ménagers.

b) « Il reste à résorber quelque 6000 décharges sauvages (coût : 1 à 2 MF chacune, selon ANTEA). » (page 16)

Ce chiffre unitaire moyen est excessif dans la mesure où la remise en état des petites décharges nécessite de 50 à 100 kF de travaux. Une estimation présentée en 1995 par l'ADEME faisait état d'une fourchette de dépense entre 4 milliards et 6,6 milliards de francs pour 7150 décharges, soit entre 0,5 et 1 MF par décharge.

Il n'est resté pas moins que l'ADEME doit intensifier son effort de résorption de ces décharges à travers son partenariat avec les départements. Les taux d'aide actuels (35% pris en charge par l'ADEME et 35 % par le département) sont à l'évidence insuffisants pour les très petites communes, sans moyens, qui butent sur un refus de prise en charge dans un cadre intercommunal.

c) « Une trentaine d'UIOM nouvelles serait nécessaire pour éviter une pénurie de sites d'élimination » (page 16)

On retrouve cette affirmation à plusieurs endroits du rapport sans que soit expliqué sur quoi s'appuie à la fois l'assurance qu'il y aura une pénurie et le nombre qui est avancé.

Un éventuel risque de pénurie de sites ne peut s'évaluer qu'à partir de deux facteurs:

- la pertinence et la cohérence des projets locaux, ce qui renvoie à la qualité des plans départementaux; le nombre de plans révisés publiés à ce jour est encore insuffisant pour démarrer une analyse nationale de leur contenu, analyse qui reste bien sûr un objectif de l'Agence et que celle-ci mènera dès que possible ;

- la réalisation effective, et dans le délai nécessaire, des équipements prévus par les plans. Ce point dépend de nombreux facteurs (volontés locales, attitude des populations, disponibilités et incitations financières,...) qui rendent extrêmement difficile son appréhension au niveau national. Il est vrai notamment qu'un certain nombre d'incinérateurs projetés connaissent des difficultés pour leur implantation ou font l'objet de recours contentieux qui rendent incertaine leur mise en service à brève échéance. Il y a donc effectivement un risque que ces retards entraînent localement des problèmes de débouchés entre la fermeture de l'ancien centre et l'ouverture du nouveau, mais aucune étude, si tant est qu'elle soit possible, ne précise l'importance de ce phénomène au niveau national et les échéances.

On peut au contraire constater que l'effort de réduction des conflits mené au quotidien par les équipes de l'ADEME s'est traduit par de moindres blocages notamment à des implantations de centres de stockage.

Pour disposer malgré tout d'une approche de cette question importante, l'ADEME a lancé une enquête auprès de ses DR qui devrait permettre de mieux apprécier l'ampleur et la localisation des risques éventuels (cf. point 4.1.2.e ci-dessous).

4.1.1 – La doctrine de l'ADEME

« Jusqu'en 1998, les documents publiés par l'ADEME donnent un rôle majeur à l'incinération » (page 16)

Cette affirmation pour le moins inexacte s'appuie sur une phrase extraite du bilan des plans départementaux publié en 1997 et sortie de son contexte : *« Enfin, l'incinération ... devrait être le mode de traitement principal en quantité de déchets ménagers dans l'avenir »* (extrait page 27 du bilan). La phrase en question n'est en réalité qu'un constat du contenu des plans (les 47 plans étudiés prévoient à terme que 63 % des déchets seraient incinérés) et nullement une préconisation de l'ADEME en faveur de l'incinération. On peut d'ailleurs lire dans le même document *« Réaffirmée dans chacun des plans, la politique de gestion des déchets s'appuiera à l'avenir sur une combinaison des équipements de traitement et de valorisation des déchets. A une politique de gestion mono-traitement [...] se substituera un système dit « multi-filières » d'élimination des déchets »* (page 20).

En réalité, l'ADEME a toujours prôné la complémentarité des filières de valorisation et de traitement dans le respect des priorités des législations européenne et française. Plusieurs documents, bien antérieurs à ce bilan, donnent la véritable image des messages diffusés par l'agence aux collectivités locales.

Ainsi, dans le Guide d'élaboration des plans départementaux, publié en mai 1993 sous la signature de l'ADEME et du ministère de l'environnement, dans le volume « Méthodologie », dans la partie intitulée « contenu du plan », la rédaction insiste sur l'approche globale en indiquant qu'elle doit être multi-filières : *« l'approche multi-filières sous-entend que le choix ne se porte plus sur une filière unique mais sur une combinaison de filières de valorisation et de traitement (...) Il ne s'agit plus d'opposer le tri-compostage à la décharge ou la collecte sélective à l'incinération, mais de les*

associer pour atteindre les objectifs de la loi : recyclage, valorisation et stockage de déchets ultimes » (page 16).

Dans le volume « Etat des Techniques », dans l'avertissement (page 3) ainsi qu'en gras dans la première page de la synthèse (page 5) : « *Si la présentation des différentes techniques est séparée pour des raisons de clarté, il ne faut pas perdre de vue qu'elles sont complémentaires les unes des autres : c'est l'approche multi-filières. Il ne s'agit donc pas d'en opposer une à une autre, mais de trouver les meilleures liaisons entre les unes et les autres* ». De même, un chapitre était spécifiquement intitulé « le recyclage nuit-il à l'incinération ? » (page 48), cette question étant fréquemment posée à l'époque. Il y était répondu de la façon suivante : « *En fait ces notions ne sont pas incompatibles... Le recyclage et l'incinération sont donc complémentaires surtout dans le cadre d'une gestion globale des déchets puisque le recyclage diminue les quantités stockées en décharge et l'incinération minéralise la fraction organique et rend donc plus stables les déchets restant à stocker* ».

La brochure « Les déchets en France » publiée en janvier 1993 (ADEME/ministère de l'environnement), document informatif de 15 pages sur les nouvelles orientations politiques en matière de déchets, préfacée par Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement de l'époque, indique page 1 : « *Sources de nuisances, [les déchets] sont aussi un gisement d'énergie et de matières premières* ». La phrase fait donc bien référence à une complémentarité et pas seulement à la seule source d'énergie.

Ce discours était par ailleurs appuyé par le système d'aide de l'ADEME qui a toujours privilégié les collectes sélectives et le tri en appliquant des taux d'aide plus élevés à ces derniers.

« A partir de 1998, le discours de l'ADEME s'inverse... Ses documents paraissent avoir amplifié et radicalisé l'évolution des orientations définies par le MATE. » (page 16)

A l'appui de cette affirmation, le rapport de l'IGE cite la deuxième version du guide plan publiée en 2000. En premier lieu, il faut rappeler que ce guide, comme le premier, a été élaboré avec les services du MATE et est publié sous double en-tête ADEME/MATE : les messages qu'il véhicule sont donc parfaitement communs aux deux. En second lieu, le rapport semble reprocher la rédaction d'une phrase indiquant que la capacité des UIOM et des décharges ne doit pas influencer sur les objectifs de recyclage à préconiser pour l'amont. Nous maintenons fermement cette préconisation qui est indispensable à la fois pour respecter la directive communautaire « emballages », et pour pouvoir soutenir la nécessité des incinérateurs auprès des populations. En outre, veiller à ce que les UIOM ne soient pas surdimensionnées n'est en aucun cas un frein à la construction d'usines, mais est une mise en garde des collectivités pour éviter des surcoûts possibles futurs à la charge de leurs contribuables au cas où l'incinérateur fonctionnerait en sous-capacité importante.

En réalité, le discours de l'ADEME reste le même sur le principe de la complémentarité des filières, adapté au constat partagé avec le MATE que la première génération de plans se situe globalement dans une optique favorisant l'incinération, incompatible avec les priorités de la loi et les directives européennes qui comportent notamment des objectifs quantifiés de recyclage, et susceptible de créer ou conforter des réactions d'opposition locales. Il faut d'ailleurs en rappeler la raison essentielle : les préfets impliqués pour la première fois dans un effort de structuration territoriale de la politique déchets ont concentré leurs efforts de négociation avec les responsables politiques départementaux vers les gros équipements (incinérateurs) et les situations conflictuelles (localisation des décharges). L'insuffisance de description de collecte sélective ne traduisait ni un refus ni un mépris. Les succès enregistrés notamment dans la valorisation des emballages a depuis prouvé le contraire.

La première phrase de l'introduction du volume sur les techniques montre bien cette stabilité du message: « *Il faut noter que si l'ordre de présentation des différentes techniques respecte la hiérarchie « prévention / recyclage / valorisation énergétique / élimination », elles sont complémentaires et constituent les briques élémentaires de l'indispensable approche multifilières de la gestion des déchets. »*

Il faut rappeler à ce stade le rôle fondamental joué par la circulaire Voynet d'avril 1998. Les discussions autour de la première génération de plans et le rôle qu'ils allouaient à l'incinération ont déclenché le rapport du député Ambroise Guellec, rapport qui a lui-même incité aux éclaircissements apportés par la circulaire du 28 avril 1998.

A ce propos, le rapport de l'IGE reproche également à l'ADEME d'avoir écrit dans son rapport d'activité 1999 que « *la plupart des plans préconisaient un recours trop important à l'incinération* ». En fait ceci n'est que la reprise de la circulaire de 1998 qui faisait le constat suivant : « *L'examen des premiers plans adoptés, (...), a montré que le recours à l'incinération était alors à la fois presque systématique et important, et pouvait, dans ces conditions, obérer les possibilités de développement du recyclage et de la valorisation-matière.* »

La mise en œuvre de cette circulaire a constitué pour tous les acteurs de terrain un progrès considérable. Elle a dénoué les situations de crise découlant des oppositions à la construction d'incinérateurs comme à la création de décharges.

La mise en place de déchèteries et de collectes sélectives des emballages et des déchets fermentescibles font l'objet d'un consensus, ce qui en explique la rapide extension.

Elle fait néanmoins vite apparaître que les tonnages concernés ne représentent qu'au maximum la moitié des déchets collectés, le reste devant être éliminé soit par incinération soit par mise en décharge. La décision de construction d'incinérateurs par les collectivités locales se heurte, compte tenu de cette compréhension commune, à beaucoup moins d'oppositions qu'il y a dix ans.

Comme rappelé ci-avant, l'ADEME s'est donc attachée à faire reconnaître l'incinération comme une solution complémentaire dès lors que l'incinérateur était dimensionné en fonction de ces flux résiduels, ceci dans le droit fil de la circulaire de 1998 qui rappelait elle-même que « *si une relecture des objectifs antérieurs est ainsi nécessaire, il convient cependant de veiller à ne pas tomber dans l'excès. L'incinération avec récupération d'énergie et correctement dépolluée est un mode de traitement et de valorisation des déchets qui a sa place dans une approche multifilières d'élimination* ». Cette présentation a ainsi permis de désamorcer nombre de conflits locaux. Dans cet esprit, l'agence a fortement défendu l'utilité de maintenir une aide à l'investissement en faveur des incinérateurs lors de la redéfinition des aides de mai 1999. Toute interruption des aides à l'incinération aurait au contraire eu pour effet de dévaloriser cette solution par rapport au recyclage et d'alimenter les oppositions locales. L'agence estime donc qu'il devrait être porté à son crédit d'avoir défendu cette ligne avec constance.

Les résultats sont là. Le niveau d'investissement en faveur de l'incinération s'est maintenu à un niveau élevé ces dernières années.

c) « *[Les] documents [de l'ADEME] comportent généralement peu d'informations sur le thème du coût (...) de l'élimination, laissant ainsi imaginer que la collecte sélective, la « valorisation », conduisent à une économie.* » (page 16)

Aucun document de l'ADEME ne fait apparaître une telle distorsion et encore moins n'affiche un tel discours. Au contraire, la deuxième version du guide d'élaboration des plans, publiée en 2000, donne des chiffres précis sur les coûts d'investissement et de fonctionnement (page 102). Ces données générales sont par ailleurs complétées dans le corps du texte, pour chacune des techniques,

par des informations plus précises sur les recettes ou sur les dépenses, traitant avec une stricte égalité les recettes attendues par le tri et par l'incinération. De même, dans l'étude coûts réalisée avec l'AMF (voir la plaquette *Vers une meilleure maîtrise des coûts de gestion des déchets municipaux, éditions 1 et 2*), sur les 11 scénarios étudiés, 10 comportent l'incinération des ordures résiduelles et 1 comporte la mise en décharge directe de ces ordures résiduelles ; et dans les constats de l'ADEME (page 5 de la plaquette), il est encore réaffirmé que « *la guerre des filières n'aura pas lieu* ».

Concernant l'information sur les coûts en général, le guide plan de 1993, dans le volume « Etat des techniques », donnait, page 14, des indications générales sur les coûts moyens d'investissement et de fonctionnement. Ces indications étaient nécessairement sommaires en raison du niveau très général du document, mais étaient complétées par les informations données dans les brochures techniques sur les déchèteries, le compostage et la collecte sélective. Les travaux avec le MATE sur les garanties financières des décharges ont également permis de préciser les données sur les coûts de cette technique.

En 1994, l'ADEME et Eco-Emballages engagent une étude sur les coûts de la collecte sélective et du tri, qui sera publiée en 1996, et qui a fait l'objet de nombreuses interventions dans des colloques et les revues spécialisées.

En 1997, dans la foulée de la précédente, une étude plus large sur l'ensemble des coûts de gestion des déchets municipaux est engagée par l'ADEME et l'AMF. La publication des résultats est faite à l'automne 1998 avec conférence de presse, colloque, articles, édition d'un document de synthèse, mise en ligne sur le site Internet de l'ADEME. Depuis, elle a été actualisée et complétée en intégrant les nouveaux systèmes d'aide de l'ADEME et d'Eco-Emballages, la collecte des biodéchets et leur traitement, la collecte sélective et le tri.

En 2002, l'ADEME sera en mesure de proposer aux collectivités un progiciel leur permettant d'utiliser cet outil de simulation intégrant également le contenu en emploi des projets.

En 1999, l'agence a créé 2 postes spécifiques au sein de la DDM pour travailler sur les coûts, ce qui a permis d'engager divers travaux sur le sujet, qui se concrétiseront à des échéances variables. Parmi les dernières réalisations, figurent un guide pour la rédaction du rapport annuel du service public d'élimination des déchets et la création d'une base de données sur les appels d'offres en matière de déchets. Cette base permettra, d'une part aux collectivités de pouvoir contacter d'autres collectivités pour profiter de leur expérience en matière d'appels d'offres, et d'autre part à l'ADEME de mieux connaître l'activité des collectivités sur le sujet ainsi que les prévisions d'équipements.

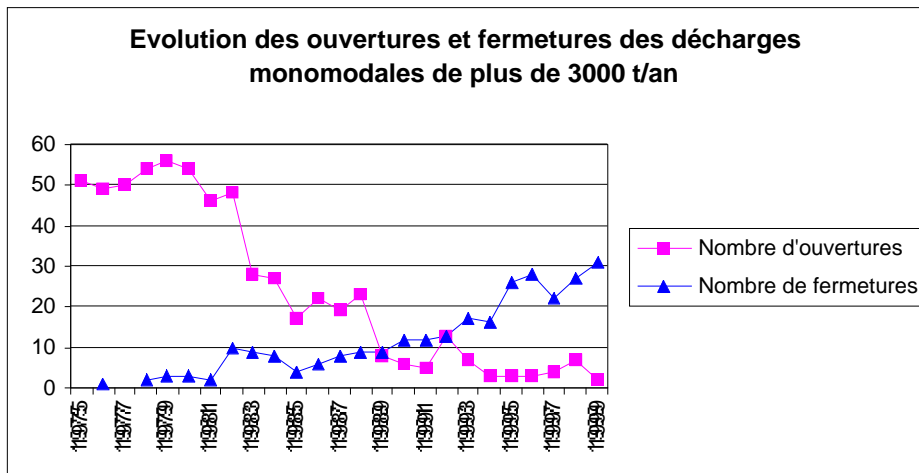
« Les documents de l'ADEME ont inutilement encouragé une opinion locale déjà peu encline à accueillir CET ou UIOM. Ceux postérieurs à 1998 expriment une idéologie qui construit la pénurie de sites d'élimination. » (page 16)

Nous affirmons au contraire que les orientations et actions de l'ADEME, qui n'ont en rien le caractère d'une idéologie, ont contribué à réconcilier l'opinion locale avec les installations d'élimination.

Il faut revenir d'abord sur l'historique des difficultés rencontrées pour implanter des installations d'élimination.

Au début des années 1990, l'image de la décharge était mauvaise en raison de la multitude de décharges brutes et dépôts sauvages qui dégradait l'environnement et les paysages, mais également en raison des problèmes qui se faisaient jour dans certaines décharges contrôlées qui ne respectaient pas les prescriptions préfectorales (pollution des eaux notamment).

Tous cela entraînait un phénomène de NIMBY vis-à-vis des décharges depuis 1983 (comme le montre le graphique ci-dessous), ce phénomène n'étant pas propre à la France, mais identique dans tous les pays industrialisés.



Source ADEME (ITOM)

La loi de 1992 n'a donc fait qu'exprimer la volonté de changer cette situation en favorisant la valorisation, comme l'exigeait d'ailleurs la politique européenne, et en limitant la mise en décharge (concept de déchets ultimes, taxation, garanties financières notamment). La loi a ensuite été prolongée par la réglementation française (garanties financières, arrêté de septembre 1997) et européenne (directive décharge). Concernant les incinérateurs, ce sont les craintes soulevées par la polémique sur les dioxines en 1996/1997 puis les crises sur la qualité de l'alimentation qui ont dégradé l'image de l'incinération et entraîné le phénomène de NIMBY pour les projets annoncés depuis cette période, et ce dès avant la publication de la circulaire de 1998. Cela étant, le phénomène ne se fait pas sentir dans les chiffres des ouvertures, puisqu'il y a un délai de 5 à 10 ans entre le démarrage d'un projet et la mise en service de l'installation. C'est ainsi que les enquêtes sur le parc des incinérateurs font apparaître une augmentation du nombre d'UIOM avec valorisation énergétique et la fermeture des petites installations obsolètes ou fermées par les préfets pour non-conformité à la réglementation.

Dans ce contexte, l'ADEME est intervenue sous deux angles:

- en encourageant le développement du recyclage dans le cadre de politiques locales multifilières, et ce en application de la politique nationale. Ce développement a grandement contribué à réduire les motifs d'oppositions, bien souvent fondées sur une hostilité au "tout-incinération" ou au "tout-décharge" ;
- en concourant directement à améliorer l'image des techniques d'élimination, d'une part par des soutiens financiers visant à diminuer leurs impacts environnementaux (politiques d'aide au traitement des dioxines émises par les incinérateurs, à la réhabilitation des décharges), d'autre part par ses actions d'expertise et de R&D : si la décharge contrôlée d'aujourd'hui n'a plus rien à voir du point de vue de ses impacts avec les pratiques anciennes, les travaux de recherche conduits par l'ADEME y ont très largement contribué.

L'Agence ne prétend bien entendu pas que le problème complexe de l'acceptation des sites soit totalement résolu. Mais prétendre qu'elle l'a aggravé, voire "construit", relève à tout le moins d'une analyse trop rapide.

Qu'il nous soit permis d'insister sur un autre point, absent de la réflexion de la mission d'inspection : la montée des préoccupations liées à l'effet de serre va se traduire par une plus grande attention au captage et à la valorisation du méthane émis par les décharges et au développement de la collecte sélective des fermentescibles.

« L'ADEME ne connaît pas la capacité installée d'incinération en France. » (page 17)

A l'appui de cette affirmation, le rapport de l'IGE cite une phrase extraite d'une note de la DDM en date du 30 mars 2001 qui lui a été transmise en réponse à ses questions : *« Nous ne disposons pas de données précises sur la capacité d'incinération d'ordures ménagères installée en France »*. Ce que ne relève pas le rapport, c'est que, dans la phrase suivante, nous informions l'IGE que la question avait été posée dans l'inventaire ITOMA 2000, et que le traitement de l'information était en cours à l'AGHTM. Depuis, les données nous ont été transmises par l'AGHTM.

En outre, nous modulions ce constat quelques lignes plus loin en répondant à la question de l'inspection : *« nous savons également (et les récentes études sur les voies d'élimination des farines animales menées avec le MATE l'ont confirmé) que la capacité installée en UIOM est quasiment égale à la quantité incinérée. On peut donc estimer la capacité à environ 11,5 millions de tonnes par an soit 31.500 tonnes par jour. »*

« (...) la mission considère que [un] tableau de bord [de la filière ordures ménagères] est indispensable [pour chaque département].» (page 17)

Il est vrai que l'ADEME ne dispose pas pour le moment de tels tableaux de bord avec notamment la durée de vie restante des décharges, la conformité des incinérateurs (cette fonction relevant d'ailleurs des services de l'Etat) ou la mise en évidence d'une situation de pénurie. Cette proposition de l'IGE est tout à fait pertinente et l'ADEME ressent également le besoin de disposer d'une vision synthétique formalisée de ces informations. Cependant, les délégations régionales, qui sont associées à la préparation des plans départementaux, ont en général une bonne connaissance concrète de la situation locale. Une fiche récapitulative type pourra être mise au point et renseignée sur la base des plans révisés au fur et à mesure de leur parution.

Par ailleurs, l'ADEME dispose d'une vision de l'existant, par les enquêtes sur les installations de traitement des ordures ménagères (ITOM) réalisées depuis 25 ans.

Enfin, la crainte d'une pénurie de moyens de traitement, qui anime l'inspection, ne semble pas à ce jour partagée au plan local, à quelques notables exceptions près comme la Loire-Atlantique, la Vendée ou l'agglomération parisienne. Cependant, pour tenir compte des remarques à ce sujet, et dans le cadre de la réflexion sur l'après 2002, ces questions ont été posées aux DR au moyen d'une enquête sur les prévisions des plans départementaux.

4.1.2. – Les aides de l'ADEME

« Nous avons été surpris par l'importance de la différence de taux d'aide entre public et privé. » (page 17)

Le décalage des taux entre secteur public et secteur privé s'explique tout simplement par le respect des règles communautaires d'encadrement des aides d'Etat. Pour être plus précis, la distinction pertinente se fait entre le secteur concurrentiel et le secteur non concurrentiel. Rappelons que les systèmes d'aide de l'ADEME sont notifiés à la Commission Européenne dans le cadre de l'article 87 du Traité de l'Union européenne.

« Incinérateurs sans valorisation et décharges brutes ne sont pas aidés. » (page 17)

Ce constat s'applique aux aides aux investissements, qui ne constituent pas le seul mécanisme d'aide en vigueur à l'ADEME.

Concernant les incinérateurs sans valorisation, l'absence d'aide depuis 1993 s'explique par la cohérence à assurer entre les objectifs des politiques des déchets et de l'énergie, et la nécessité de favoriser la production d'énergie alternative aux combustibles fossiles; les préoccupations vis-à-vis de l'effet de serre renforcent d'ailleurs considérablement cette nécessité. A noter enfin que la valorisation d'énergie se justifie également par des considérations économiques, en diminuant le coût du traitement pour les collectivités. Les aides de l'agence sont donc légitimement conditionnées à cette valorisation, et cette orientation fait totalement consensus entre les tutelles de l'agence, les représentations des collectivités, des professionnels et des associations. Le système des taux pousse même à optimiser cette valorisation dans le sens de la cogénération, plus efficace que la seule production d'électricité (l'instance d'évaluation du FMGD proposait même en 1998 de "concentrer l'aide aux UIOM sur les projets ayant un niveau élevé de récupération de l'énergie").

Il est à noter d'ailleurs qu'il n'existe quasiment plus sur le terrain de projets significatifs sans cette récupération. La question peut se poser de manière exceptionnelle pour de petites collectivités dont le contexte justifierait le recours à un petit incinérateur (milieu insulaire notamment), mais cette pratique ne doit pas être encouragée au-delà de quelques cas en raison de l'impossibilité pour les plus petits incinérateurs de respecter la réglementation en conservant un coût acceptable.

Concernant l'aide aux décharges, la mission veut sans doute suggérer d'aider les décharges contrôlées recevant des déchets bruts, et non les décharges brutes, terme qui qualifie les décharges communales non autorisées au titre de la législation des installations classées, donc illégales.

La création de décharges contrôlées, si elle est parfois nécessaire, ne doit pas être encouragée au même titre que les opérations de valorisation. Financer les installations de toutes natures brouillerait le message et constituerait un gaspillage d'argent public. Revenir sur cette orientation, découlant directement de la loi de 1992, serait en tout état de cause de la responsabilité du ministère. Il faudrait en outre en évaluer le coût.

A côté des aides aux investissements, il faut rappeler le système existant d'aide aux communes qui accueillent des installations de traitement (l'aide est attribuée à la commune sur le territoire de laquelle est située l'installation, et est proportionnelle aux tonnages de déchets reçus en provenance d'autres communes). Ce système, prévu par la loi de 1992 dans le cadre du FMGD, était réservé aux installations de valorisation : centres de tri, de compostage, incinérateurs avec récupération d'énergie. En 1999, l'instauration de la TGAP ayant abrogé le cadre légal du FMGD, l'ADEME a pu réviser ce système et l'a transféré sur les seuls incinérateurs et décharges, considérant les difficultés

d'implantation particulières à ces équipements. Ce mécanisme montre bien que les préoccupations de l'ADEME s'étendent à l'ensemble de la problématique déchets des collectivités locales, et ne négligent absolument pas l'aval de la chaîne, stockage inclus.

c) « (...) la proportion de projets auxquels l'aide est refusée est faible. » (page 17)

Ce faible taux de refus se justifie pour deux raisons :

- la loi de 1992 fait obligation de ne conduire en décharge que des déchets ultimes, et ce sur tout le territoire. Il n'y a donc aucune légitimité pour l'ADEME à faire obstruction à une collectivité locale qui agit pour se mettre en conformité avec la loi ;
- son action consiste toutefois à orienter les collectivités locales vers les techniques qui leur conviennent en fonction de leur contexte territorial. Ceci ne se traduit pas par un refus mais par une négociation visant très souvent à réorienter les projets, et naturellement à vérifier leur pertinence économique et leur cohérence avec le plan départemental, supprimant ainsi le risque évoqué dans le rapport de financer des installations qui ne seraient pas nécessaires. C'est lorsque cette négociation est achevée que les dossiers sont présentés dans les instances de décision.

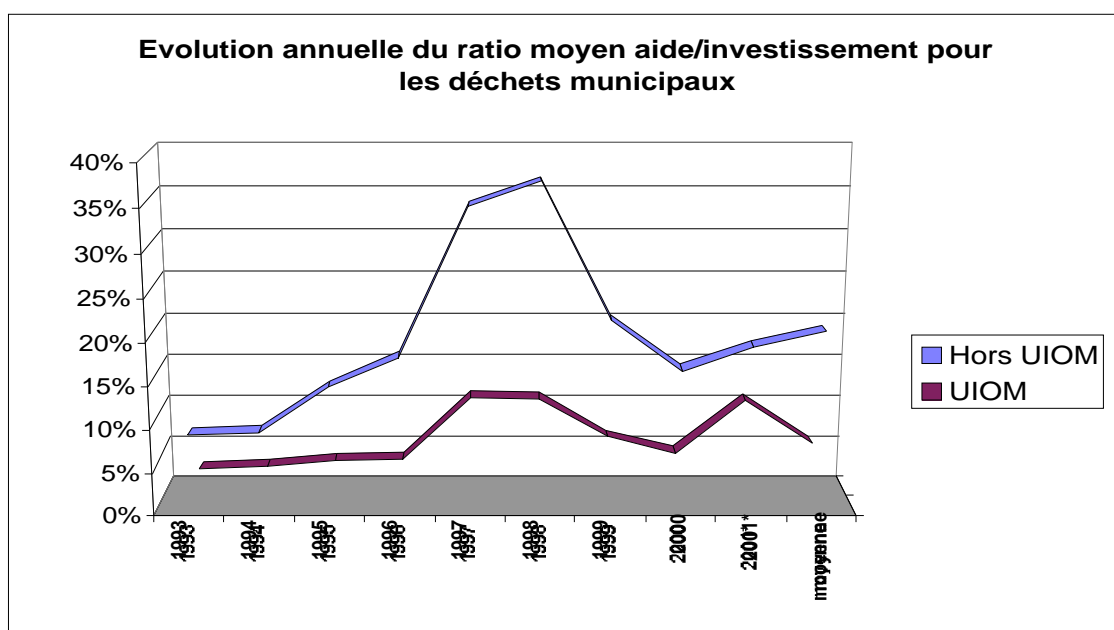
« Nous n'avons [pas] eu connaissance (...) d'une étude sur l'impact réel [des] aides sur les projets (...). » (page 17)

La politique déchets de l'ADEME conduite de 1993 à 1997, et notamment ses aides, ont fait l'objet d'une évaluation approfondie par une instance externe ; le rapport de cette évaluation ("Le Fonds de Modernisation de la Gestion des Déchets – Rapport d'évaluation 1993-1997"), qui expose des constats et des propositions détaillées sur l'impact des aides (pages 29 à 33 du document) a été remis à la mission d'inspection.

Sur le fond, la critique contenue dans le rapport de la mission sous-entend que les aides financières de l'ADEME seraient par trop généreuses. Les mécontentements nombreux enregistrés après la baisse des aides de mai 1999 prouvent à l'évidence la difficulté à soutenir cette position devant des bénéficiaires, et notamment les collectivités, qui considèrent que les aides de l'ADEME sont une contrepartie de l'effort d'investissement important qu'entraîne une politique décidée par la loi de 1992, et du paiement de la taxe sur la mise en décharge (aujourd'hui incorporée dans la TGAP).

Il convient de rappeler ici les principes de construction de l'actuel système d'aide, principes qui ont fait l'objet de longues négociations avec les tutelles :

- recherche systématique du partenariat des collectivités territoriales et du cofinancement des politiques (départements pour les déchets ménagers, régions pour les déchets industriels et également pour les déchets ménagers en cas de non-implication des départements) ;
- limitation forte des aides de l'agence, le taux moyen étant passé de 10% en 1996, à 26% en 1998 pour revenir à 13% en 2000 (voir graphique ci-dessous) ;



Source : ADEME

- maintien de taux d'aide élevés pour des filières en émergence (valorisation des fermentescibles) et pour les coûts pesant lourdement sur les communes (réhabilitation de décharges) ;
- plafonnement en général du cumul des aides publiques à 60% pour obtenir, en tant que condition nécessaire pour une implantation durable de la politique des déchets, une implication budgétaire minimale des collectivités locales maîtres d'ouvrage ;
- modulation des aides dans une fourchette de 10 % au-dessus d'un taux de référence, pour permettre la mise en œuvre de la politique déchets dans des contextes difficiles sans pour autant faire bénéficier d'un effet d'aubaine les collectivités locales pouvant plus facilement en supporter le coût.

Il est en outre difficile de déterminer l'influence des taux d'aide sur les projets des collectivités locales pour les raisons suivantes :

- la détermination des collectivités locales résulte avant tout d'une obligation législative (jamais l'ADEME n'a tenu de discours selon lequel il pouvait y avoir de doute à ce sujet) ;
- les investissements des collectivités dans le secteur des déchets ne découlent pas à proprement parler d'une analyse économique ; l'analyse par les communes des possibilités d'aides publiques ne résulte pas d'un calcul de temps de retour. L'attente première des collectivités locales vis-à-vis de l'ADEME porte avant tout sur une assistance technique, un souci de bon dimensionnement des ouvrages et de maîtrise des coûts ;

En réalité, les taux actuels d'aide se sont confirmés compatibles avec les capacités des communes¹. Il convient de souligner l'implication croissante des départements ou régions. Les flux d'investissement ces dernières années ont atteint des maxima historiques (entre 7 et 10 milliards de francs par an).

¹ - Bien évidemment toute approche par interview ou enquête auprès des collectivités locales débouche sur une demande permanente d'accroissement des taux d'aide.

La réduction des taux d'aide décidée en 1999 a atteint ses objectifs :

- 1 - introduire dans la pratique des collectivités locales la prise en charge d'une partie de l'investissement,
- 2 - accroître le volume d'investissement mobilisé par le budget de l'ADEME et hâter la mise en œuvre de la loi de 1992,
- 3 - réduire le poids sur le budget de l'Etat de la mise en place de la politique déchets sachant que par ailleurs a été décidée une baisse du taux de TVA du service déchets dès lors qu'une collecte sélective a été mise en place.

« La DDM ne paraît pas disposer d'une vision prospective sur le montant global des investissements, ni d'une approche prévisionnelle en matière de crédits de paiement » (page 17)

Le bilan des plans départementaux, publié en 1997, indiquait très explicitement que les plans étaient très incomplets sur les conséquences financières des scénarios retenus : peu d'évaluations des investissements, quasiment pas d'évaluation des conséquences sur les coûts de fonctionnement, pas d'échéancier précis d'étalement des investissements (7 plans sur 47 étudiés). Dans ces conditions, il était difficile d'avoir une vision globale simplement en compilant l'information des plans. Cela étant, l'Agence a quand même tenté de chiffrer les investissements extrapolés aux 99 départements, mais sans pouvoir prévoir leur répartition dans le temps.

Concernant les prévisions dans les plans révisés, compte tenu de leur faible nombre à ce jour, il n'est pas encore possible de se baser sur leur contenu. En attendant de pouvoir disposer d'un nombre suffisant de plans, une enquête vient d'être lancée auprès des DR pour recueillir leurs informations sur l'évaluation des investissements prévus dans les plans, ou ce qui se dégage des discussions en cours si les orientations ne sont pas complètement fixées.

Par ailleurs, l'ADEME a mis en place en 1998 (par anticipation dans le secteur des déchets) un outil prévisionnel ("portefeuille"), qui bien que n'ayant pas tout à fait les mêmes objectifs, permet d'avoir une vision à deux ans des investissements qui pourraient être présentés à l'ADEME pour financement.

Cette vision à court terme a été complétée, la même année, par la construction d'un outil prospectif (le tableau de bord glissant) permettant d'évaluer les investissements sur les 5 ans à venir en fonction d'hypothèses variables, une de ces hypothèses pouvant être ce qui ressort des plans dès que l'information sera disponible (en septembre 2001 pour l'enquête faite auprès des DR). Ce tableau de bord glissant de la gestion des déchets s'apparente à un modèle de prévision. A partir d'une modélisation des flux physiques de déchets et des flux financiers sur la période 1993/1999, il permet de simuler sur la période 2000 à 2006 des scénarios de gestion portant sur :

- les performances de valorisation des déchets,
- les coûts de gestion,
- les emplois induits.

Le périmètre de l'application porte sur l'ensemble des déchets produits par les ménages, qu'il s'agisse des déchets de consommation courante ou des déchets des biens d'équipement. Par rapport à la nature de ces déchets, le champ de l'étude porte sur environ 27 millions de tonnes : les ordures ménagères collectées en mélange (20 Mt) et sélectivement (2,2 Mt), les déchets industriels banals collectés avec les ordures ménagères (5 Mt) et les encombrants ménagers et déchets verts (6 Mt).

Ce modèle produit principalement quatre types de sorties :

- le parc d'équipement, par fonction technique, nécessaire chaque année pour traiter le tonnage circulant de déchets,
- le coût d'investissement nécessaire pour atteindre le taux de valorisation souhaité, en tonnes et par habitant,
- le coût de fonctionnement des équipements associés, brut et une fois déduits les soutiens des organismes agréés,
- le nombre d'emplois directs et indirects nécessaire à la construction et à la gestion de ces équipements.

Il produit également des indicateurs tels que la quantité d'ordures ménagères (au sens large et au sens strict) produites par habitant chaque année ou le taux d'emballages ménagers recyclés chaque année.

Ce tableau de bord glissant est maintenant utilisé pour la préparation du rapport à la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, l'ADEME préparant le compte déchets pour la D4E.

Le volume d'investissements induits par la mise en œuvre de la loi de 92 pour ce qui concerne les déchets ménagers et assimilés a été évalué à 80 milliards de Francs, la part engagée fin 2001 sera de 40 Milliards de F. Ce volume global d'investissements va être réévalué cet automne après les retours d'enquête mentionnés plus haut.

En ce qui concerne les crédits de paiement, le sujet relève, dans l'organisation de l'agence, du service budget finances. Il est traité plus spécifiquement en réponse au point 5.4 ci-dessous.

4.1.3 – La direction des déchets municipaux à l'ADEME

« [La DDM] ne se considère pas chargée de piloter les délégations régionales. » (page 17)

Cette affirmation n'est exacte qu'au sens strictement hiérarchique, dans la mesure où l'autorité sur les DR est assurée par la Direction de l'Action Régionale. En revanche, la DDM, qui est clairement en charge du pilotage de l'action "déchets" de l'ensemble de l'Agence, assure bien en ce sens le pilotage des DR sur ce thème - et considère même cela comme une de ses missions majeures - d'une part en leur diffusant la stratégie, les connaissances et les outils nécessaires à leur travail de terrain, d'autre part au travers de la coordination de la politique d'aides financières : programmation et suivi budgétaires (en liaison avec le service de l'action régionale), consignes sur l'application des critères d'aides, instruction conjointe des plus grosses opérations.

Pour ce qui concerne la "doctrine" à mettre en œuvre sur le terrain, ce pilotage s'effectue naturellement par la diffusion aux DR de nombreux documents à usage interne ou externe, mais aussi par des réunions fréquentes (dont une réunion annuelle de l'ensemble des chargés de mission déchets), et des séances de formation (un programme très lourd a été mis en œuvre dans les premières années de l'ADEME, et des modules sont systématiquement organisés pour les nouveaux arrivants).

A noter enfin que, si chaque ingénieur sectoriel de la DDM anime l'action des DR dans son domaine technique, un poste spécifique, à temps plein, a en outre été créé au sein de la DDM pour assurer l'animation générale du réseau des chargés de mission déchets.

4.1.5 – Commentaires et conclusions

« (...) l'urgence de résorber les 6000 décharges sauvages (...) le besoin d'une trentaine d'UIOM supplémentaires (...). A ce titre, ni la DDM (...) ni les délégations régionales n'ont joué un rôle efficace; elles ont même pu, localement, contribuer à aggraver les problèmes en entretenant des illusions commodes. » (page 18)

A l'appui de cette critique, le rapport se réfère à trois volets importants de la politique déchets sur lesquels l'ADEME ne serait pas suffisamment intervenue:

La résorption des décharges sauvages

Ce volet de la politique constitue l'une des priorités fortes de l'agence depuis 1995, puisque c'est la loi du 2 février 1995 qui a ouvert la possibilité pour l'agence de soutenir financièrement ces actions (en étendant explicitement le champ des interventions du FMGD – Fonds de Modernisation de la Gestion des Déchets abondé par la taxe sur la mise en décharge). L'agence a alors mis en œuvre un important programme d'actions, technique et financier.

Au plan technique ont été élaborées des méthodes : diagnostic général au niveau d'un département, diagnostic précis par site, etc. ; ces méthodes ont été traduites dans des outils de sensibilisation² et d'assistance technique³ à l'usage des DR et des collectivités locales.

Le volet financier est basé sur un partenariat avec les conseils généraux, destiné à coordonner les actions à l'échelon départemental pour éviter un saupoudrage financier inefficace, et à mettre en commun les moyens des deux partenaires. En effet, les collectivités en charge de cette résorption sont souvent de petites, voire très petites communes sur le territoire desquelles est localisé le site, même si son usage a été intercommunal, et qui se trouvent alors confrontées à des montants de travaux dépassant largement leurs disponibilités. C'est donc un volet de la politique déchets qui nécessite des taux d'aides élevés : l'agence apporte 30 à 40% du montant, auxquels s'ajoute une part généralement équivalente du Conseil Général. Le cumul des aides y est plafonné à 80%, en exception aux autres aides à l'équipement (60%).

Plus de 70 départements sont maintenant engagés avec l'agence dans cette politique, 55 diagnostics départementaux étant déjà réalisés ou en cours, et 400 sites environ ont déjà été réhabilités. Ce résultat reste cependant insuffisant si on le compare aux 7000 sites à traiter.

Ce rythme actuellement trop lent s'explique à la fois par les difficultés financières évoquées ci-avant pour les petites communes, mais aussi par la quasi-absence de pression réglementaire ou des opinions locales pour obliger à ces fermetures, points sur lesquels l'agence n'a pas de prise réelle. La politique à poursuivre après 2002 devra tenir compte de ce constat. En pratique, les collectivités locales cherchent en premier à réduire les flux collectés par le service déchets (collecte sélective, déchèterie) et à rechercher l'adhésion des populations par des actions favorables à l'emploi et au développement local. Il est clair que la réhabilitation de sites est rarement mise en priorité. Une négociation directe du MATE avec l'ADF et l'AMF pour assurer l'extension ou l'amélioration du dispositif actuel pourrait donner l'impulsion complémentaire nécessaire. Compte tenu de la faible solidarité intercommunale en faveur de réhabilitation de sites à la charge de petites communes rurales, il conviendrait aussi de réfléchir à une augmentation des aides de l'Agence notamment si l'implication des départements continue de faire défaut.

Ce constat a été pris en compte lors de l'élaboration du CPEA puisque l'Agence s'y engage à réhabiliter 4000 sites d'ici 2006.

² - Kit d'information et de sensibilisation des élus "Réussissons la réhabilitation des décharges - 1998".

³ - "Guide méthodologique pour la remise en état des décharges – Octobre 1996"

Les besoins d'incinérateurs complémentaires

Ce point a déjà été évoqué ci-dessus, tant au niveau de la doctrine de l'agence qu'en termes d'aides financières : en diffusant sur le terrain un discours sur la complémentarité des filières, et en encourageant des projets d'incinération justement dimensionnés et optimisés du point de vue de la récupération d'énergie et de la qualité des émissions, l'agence a, contrairement aux affirmations de l'IGE, contribué à réconcilier l'opinion publique et les élus avec cette indispensable technique de traitement. Les récentes élections municipales n'ont pas été un contexte favorable aux décisions de construction d'incinérateurs. Toutefois, on a constaté un net recul des conflits. La plupart des projets avancés ont été menés à terme. Une nouvelle vague de projets va maintenant émerger.

Le respect des exigences réglementaires

L'application de la réglementation à proprement parler n'est pas du ressort de l'ADEME. On peut cependant évoquer à ce propos les incitations fortes déployées par l'Agence à l'anticipation des réglementations, comme cela fut le cas pour le traitement des dioxines sur les UIOM : ses aides financières (jusqu'à 50% au début du dispositif) ont fortement contribué à la diminution globale des émissions, renforçant grandement la réconciliation évoquée au point précédent.

En conclusion, les appréciations exprimées dans le rapport sur les intentions attribuées à l'Agence et l'efficacité des services, qui sont formulées en termes particulièrement désagréables, sinon blessants, pour les personnels concernés. A l'évidence, des informations ont manqué à la mission d'inspection⁴, ce que ce document de réponse vise autant que possible à combler. L'effort permanent de contribuer au pilotage de la politique déchets qui anime l'Agence n'a pu compenser l'insuffisance constatée de cadre de travail avec le MATE jusqu'à la mise en place récente du Conseil National des Déchets, la signature du CPEA et la présentation d'un bilan de la politique déchets fin 2001 par l'Agence.

« L'ADEME doit régulièrement établir un tableau de bord de l'équipement du pays selon un format approuvé par la DPPR.. Compte tenu des échéances de la loi de 1992, le premier bilan devra être établi pour le 1er octobre 2001. » (page 18)

Un tableau de bord sur les installations de traitement existe depuis 1976, date du premier inventaire des installations de traitement des ordures ménagères réalisé par le ministère de la qualité de la vie. Depuis, 11 autres inventaires ont été réalisés, d'abord conjointement par le ministère et l'ADEME, puis par l'ADEME seule depuis 1993, le dernier portant sur l'année 2000. Les résultats des enquêtes ont systématiquement donné lieu à publication, et même à des conférences de presse (1996 à 1998).

Un document de l'ADEME publié en 2000 « 1975-2000 Evolution de la gestion des déchets ménagers » reprend toutes ces enquêtes complétées d'autres sources d'information (sur les déchèteries notamment), pour donner une image dynamique de l'équipement du pays en installations de traitement de déchets ménagers et assimilés. Cette enquête, annuelle depuis 1995, est devenue bisannuelle depuis cette année (prochaine enquête en 2003 sur le parc 2002) compte tenu du rythme de progression du parc et du fait qu'il s'agit d'un travail coûteux en temps et en argent (proposition passée en CNA déchets du 29/09/2000). Au-delà de ces inventaires, un tableau de bord plus orienté vers le suivi des objectifs de la politique déchets a été convenu dans le cadre du contrat de plan Etat-ADEME. Une première réunion de restitution a eu lieu début juin 2001⁵ avec les tutelles.

⁴ - La mission d'inspection n'a eu que 2 entretiens d'une durée totale de 5 heures avec la direction des déchets municipaux de l'ADEME.

⁵ - Un compte rendu sera adressé à la mission d'inspection.

Le tableau suivant présente le niveau actuel d'avancement de la politique déchets. Il fait apparaître les évolutions suivantes :

- un remplacement très important d'anciens petits incinérateurs hors normes, notamment après la mise en cause d'installations aux émissions de dioxines importantes ;
- un développement important du recyclage, l'équipement du pays en déchèteries et en collectes sélectives des emballages étant proche d'être achevée ;
- une chute très forte de la mise en décharge sauvage de déchets, maintenant réorientés vers des décharges contrôlées ; c'est ce qui explique que les flux orientés vers les décharges contrôlées (faisant l'objet de pesées) n'ont pas décrû sur la période.

Indicateurs principaux d'évolution de la politique déchets

| Domaines | Indicateurs | 1992 (sauf spécification) | 2000 (sauf spécification) | Progression |
|--|--|------------------------------|------------------------------|---------------|
| Gisement | Production d'ordures ménagères par habitant (1) | 345 kg (1993) | 369 kg (1998) | 7 % |
| | Quantité de mercure dans les piles mises sur le marché (2) | 8,3 t | <0,5 t | - 94 % |
| Collecte et recyclage | Taux de déchets collectés sélectivement sur le gisement d'ordures ménagères (déchets secs et biodéchets) (3) | 6,5 % (1993) | 12 % (1999) | 85 % |
| | Population desservie par une collecte multi-matériaux (4) | 0,5 million | 37 millions | 7300 % |
| | Nombre de déchèteries (5) | 207 | 2500 (prév.) | 1110 % |
| | Taux de population desservie par les déchèteries (6) | 28% | 73 % (prév.) | 161 % |
| | Compost produit à partir de déchets municipaux (7) | 689 000 t (1993) | 1 100 000 t | 60 % |
| | Nombre de centres de tri de déchets banals d'entreprises (8) | 3 | 60 | 1900 % |
| | Quantité de vieux papiers recyclés dans les papeteries (9) | 3,3 Mt (1990) | 5,6 Mt (2000) | 70 % |
| Incinération et valorisation énergétique | Nombre total d'usines d'incinération d'ordures ménagères (10) | 309 (1993) | 217 (1999) | - 30 % |
| | Quantité totale de déchets municipaux incinérés (11) | 10,4 Mt (1993) | 11,2 Mt (1999) | 7,7 % |
| | Nombre d'usines d'incinération d'ordures ménagères sans récupération d'énergie (12) | 223 (1993) | 114 (1999) | - 49 % |
| | Nombre d'usines d'incinération d'ordures ménagères avec récupération d'énergie (13) | 86 (1993) | 103 (1999) | 20 % |
| | Quantité de déchets municipaux incinérés avec récupération d'énergie (14) | 7,4 Mt (1993) | 9,8 Mt (1999) | 32 % |
| | Energie vendue issue d'incinération d'ordures ménagères (15) | 3,5 MWh (1993) | 7,8 MWh (1999) | 120 % |
| | Quantité de dioxines émises par les usines d'incinération d'ordures ménagères de capacité > à 6 t/h (16) | 500 grammes (1997) | 160 grammes (2000) | - 68 % |

| | | | | |
|----------|--|----------------------------|---------------------------------|---------------|
| Stockage | Quantité de déchets municipaux taxés en décharge (17) | 23,2 Mt (1994) | 24 Mt (1999) | 3,5 % |
| | Nombre de décharges classe 2 de plus de 3000 t/an (18) | 547 (1993) | 400 (1999) | - 27 % |
| | Nombre de décharges classe 1 (19) | 12 | 13 | 8 % |
| | Quantité de déchets dangereux en classe 1 hors REFIOM (20) | 793 952 t (1992) | 541 684 t (1998) | - 32 % |
| | <i>dont déchets importés</i> | 127 000 t | 1 500 t | - 99 % |
| Emploi | Emplois dans les déchets (21) | 48 200 (1993) | 64 500 (prév. 2002) | 34 % |
| Economie | Dépenses des collectivités en matière de déchets (22) | 2,2 Md€ (1990) | 4,1 Md€ (prév. 1999) | 86 % |
| | Chiffre d'affaires du secteur des déchets (23) | 3,34 Md€ (1993) | 4,95 Md€ (prév. 2000) | 48 % |

Sources des indicateurs du tableau précédent

- (1), (3), (5), (6), (8), (18) ADEME
- (2) Fabricants de piles et ADEME
- (4) Eco-Emballages et ADELPHÉ
- (7), (10), (11), (12), (13), (14), (15), (17), (18) ADEME (enquête ITOM)
- (9) COPACEL
- (16) MATE (JOAN du 02/04/01 question n° 56142)
- (19), (20) ADEME et Agences de l'Eau
- (21) TERRA pour ADEME
- (22) Ifen (Comptes de l'Economie de l'Environnement)
- (23) BIPE Conseil pour ADEME (Le marché des activités du déchet)

« Compte tenu du besoin immédiat ou imminent de nouveaux sites d'élimination dans un nombre croissant de départements, la faiblesse ou l'absence d'aide financière de l'ADEME pour les incinérateurs et les décharges paraît inadéquate. » (page 18)

Comme nous l'avons vu plus haut (au point 4.1.1 d), la difficulté d'implantation d'une UIOM ou d'une décharge est complètement indépendante du niveau d'aide de l'ADEME, mais tient essentiellement au refus des populations riveraines d'un site pressenti ou des associations locales (et quelques fois par ricochet, au refus des communes pressenties) d'accueillir de telles installations.

L'action des pouvoirs publics doit se concentrer en amont, sur la réhabilitation de l'image de ces types d'installations, et en aval sur la vérification du respect des prescriptions imposées. Celle de l'ADEME s'inscrit dans l'amont par deux modes d'action :

- travaux de R&D permettant de répondre aux questions de la société (par exemple avec l'étude sur la présence de dioxines dans le lait maternel), et de développer des technologies plus performantes ou d'améliorer les connaissances ;
- présentation objective des diverses techniques de traitement des déchets et préconisation de leur intégration dans une approche multifilières.

De plus, à supposer qu'une aide plus forte qu'aujourd'hui pourrait faciliter leur implantation, il faudrait qu'elle soit substantielle pour imaginer un réel impact. Cela signifierait alors une augmentation considérable du volume d'aide. A titre purement illustratif, si ces trois dernières années, les UIOM avaient été aidées à hauteur de 30%, les montant des aides correspondantes aurait représenté 1,5 MdF au lieu de 360 MF.

Cela étant, l'ADEME est consciente de ces difficultés, et comme précisé ci-dessus (cf. point 4.1.2.b), c'est pour cette raison que lors de la refonte des aides à partir de 1999, les critères d'attribution de l'aide aux communes d'accueil de nouvelles installations ont été profondément changés pour être réservés aux UIOM et aux décharges, les deux catégories d'installations subissant le phénomène de NIMBY .

« De façon générale, taux et modalités d'aide devraient faire l'objet d'une étude approfondie fondée à la fois sur une évaluation du passé et sur une prospective sérieuse. » (page 19)

Plusieurs évaluations ou bilans ont été réalisés ou sont en cours. En 1997, une évaluation du FMGD a été menée par une instance indépendante de l'ADEME, dans les règles de l'évaluation des politiques publiques.

En 1999, pour la préparation du nouveau système d'aide, une étude a été confiée au BIPE pour essayer d'estimer, par enquête auprès des collectivités, l'impact d'une modification des aides de l'ADEME, en particulier en fonction de leur taille.

Enfin des travaux sont en cours pour dresser un bilan des équipements aidés de collectes sélectives, de tri et de compostage. Le principe de ces études est d'examiner un certain nombre de dossiers en comparant les données contenues dans le dossier de demande d'aide avec la situation actuelle. L'impact de l'aide est évidemment une donnée qui fait partie du travail, même si ce n'est pas le seul élément attendu.

Par ailleurs, dans le cadre de la préparation des propositions pour l'après 2002, les travaux de simulation faits avec le tableau de bord glissant (voir ci-dessus 4.1.2, e)) permettront, à partir des prévisions d'équipements et d'investissement prévus dans les plans, d'évaluer l'impact sur le montant des aides de l'ADEME.

Cette vision prospective à long terme est complétée par la vision de plus court terme, mais plus précise, donnée par la gestion prévisionnelle des portefeuilles, par le suivi trimestriel des appels d'offres ou publicités en matière de déchets et croisée par les enquêtes régulières sur le parc d'équipements existant.

Enfin, dans 18 mois, la refonte du système informatique de gestion (LEA) et celle de nos bases de données déchets, permettront de créer un lien entre les équipements aidés et les équipements recensés dans les enquêtes. Ceci facilitera l'évaluation de l'impact de nos aides.

On constate actuellement une réduction sensible des investissements des collectivités locales pour des raisons davantage conjoncturelles que structurelles :

- à l'approche des élections municipales, le financement de certains très gros équipements a été reporté (incinérateurs, gros centres de tri) ;

- la part la plus visible et consensuelle de la politique déchets, la collecte sélective, a plutôt connu une accélération à l'approche des échéances électorales ;
- la relance des investissements depuis les élections tarde à intervenir (délais de mise en place des intercommunalités ou de prise en charge des dossiers par les nouvelles équipes ? l'interprétation est difficile) ;
- l'approche de l'échéance de 2002 fixée par la loi de 1992 déclenche-t-elle une sorte d'attentisme d'autant plus forte que cette échéance coïncide avec des élections générales ?
- certains taux d'aide sont probablement trop bas, notamment en ce qui concerne la réhabilitation des décharges, en direction des communes très rurales sans capacités financières.

L'ADEME a mis en place à partir de la fin 1998 une gestion prévisionnelle des portefeuilles de projets en instance qui constitue la méthode la plus fine possible d'identification de la demande.

4.2 – Le pilotage de la politique énergie

4.2.1 – L'organisation de l'ADEME dans le domaine de l'énergie

a) « [La DBER] est située à Valbonne..(cette direction comprend également à Paris une antenne de l'équipe dévolue aux énergies renouvelables et un collaborateur à Arras » (page 19)

Il n'y a pas d'antenne de l'équipe EnR à PARIS, ni de collaborateur de DBER à Arras. En revanche, le directeur adjoint est effectivement à PARIS.

b) « La répartition des attributions au sein de l'ADEME ne pourrait-elle pas être davantage regroupée ? Tout autant, comment développer l'indispensable transversalité individuelle de chaque agent au sein de l'ADEME ? » (page 20)

La coordination de l'ensemble de la politique et des actions énergétiques s'articule autour de deux groupes permanents (URE et EnR) dans lesquels sont présentes toutes les directions qui interviennent dans ces domaines, y compris l'échelon régional. Ces groupes, dont le secrétariat général est assuré par la direction du bâtiment des énergies renouvelables, "rapportent" régulièrement devant le comité de direction, ce qui permet d'avoir une réelle cohérence pour l'ensemble de l'agence. Ils existent depuis fin 1998 et permettent une bonne coordination entre les différentes directions en charge de questions relatives à la maîtrise de l'énergie. De plus, pour ce qui concerne des questionnements spécifiques, des groupes ressources ont été constitués par les groupes permanents afin d'approfondir les débats.

Il convient également de souligner l'importance d'un fonctionnement partenarial dans le secteur de la maîtrise de l'énergie. Les comités consultatifs qui existaient jusqu'au début de 2000 (énergies renouvelables, bâtiment, industrie, international) étaient des lieux de débat sans rôle précis dans les processus de décision dans l'agence, sans prise ni sur les systèmes d'aide ni sur les financements des projets. Le décret de février 2000 a permis d'étendre un dispositif inspiré des comités de gestion des anciennes taxes dans le domaine de l'environnement au secteur de l'énergie. Deux CNA ont ainsi été mises en place (énergies renouvelables et URE), dont il faut rappeler qu'il s'agit d'instances quasi décisionnelles. Elles permettent de mieux coordonner l'action de l'agence et celle des ministères impliqués dans les politiques concernées. Il existe un lien entre groupes permanents

et CNA ; par exemple, avant chaque passage en CNA, les projets de textes à caractère stratégique ou les systèmes d'aides sont débattus et mis au point au sein des groupes permanents.

Le directeur de la direction DBER a clairement le rôle de coordination de ces différentes politiques mises en œuvre, d'ailleurs, il est également le Président du groupe permanent URE.

c) « Faire le bilan des sites énergie dans les différentes directions administratives et techniques et désigner un responsable coordonnateur, rapporteur aux groupes ressources. » (page 20)

La relance des activités de maîtrise de l'énergie a été effectuée par deux vagues successives en 1999 et fin 2000 (PNA2E) avec des priorités qui ont évolué. En outre, les capacités internes d'intervention étaient variables tout comme celle des maîtres d'ouvrage et des professionnels.

On peut distinguer 3 grandes catégories :

Les politiques dont la relance a été rapide

Il s'agit de domaines pour lesquels l'Agence avait gardé une capacité d'intervention et pour lesquels les entreprises étaient immédiatement opérationnelles. Il s'agit principalement de :

- Pour les énergies renouvelables, de la filière bois, de la géothermie ; de même l'activité de l'ADEME traditionnellement forte dans les DOM concernant les ENR a immédiatement bénéficié de la relance.
- De la recherche et l'offre de technologies notamment en secteur industriel,
- De la recherche dans le secteur des bâtiments sous l'impulsion de l'évolution des réglementations thermiques.

Les politiques dont la relance a été engagée en 1999 et qui montent progressivement en puissance à partir d'acquis solides

Il s'agit du solaire thermique, de la diffusion des véhicules propres (bus à gaz), le soutien à l'acquisition de caisses mobiles pour le transport combiné de marchandises.

Puisque les bas prix du pétrole comme la pénurie d'argent public n'avaient pas favorisé les réflexions sur les possibilités d'économie d'énergie notamment dans le tertiaire public comme privé et dans les PMI, l'ADEME pour relancer la demande a facilité l'accès à l'expertise par la procédure de prédiagnostic (première approche avec quelques jours d'expert financée à 90%). La constitution d'une demande est indispensable pour permettre aux entreprises de service comme aux équipementiers de se réimpliquer dans la maîtrise de l'énergie.

Les politiques décidées en 1999 mais dont les savoir-faire étaient à développer

Cela concerne les économies d'électricité, la valorisation du biogaz de décharge et dans le domaine des transports, les études, les programmes de recherche et les évaluations des technologies et pratiques expérimentales. La priorité pour l'Agence consiste alors à mettre au point les méthodes, à diffuser les savoir-faire, à renforcer les opérateurs pionniers et à soutenir financièrement les opérations exemplaires.

Les politiques donc la décision de relance a été effectuée fin 2000

Il s'agit de l'organisation des transports (volet environnement des PDU, diffusion du plan déplacement d'entreprise, soutien au transport combiné). La hausse du prix du pétrole de septembre 2000 s'est également traduite par une commande de renforcement de la communication grand public que ce soit à travers les grands médias, l'animation des réseaux professionnels et l'information des ménages par la mise en place des points info énergie.

4.2.2 - La direction du bâtiment et des énergies renouvelables

« Voir si le collaborateur « énergie » précité, avec les moyens adéquats, ne pourrait pas jouer le rôle de relais à Paris. » (page 21)

Rappelons qu'il s'agit du directeur adjoint, chargé des énergies renouvelables. La question d'un renforcement de cet échelon parisien doit être posée dans le contexte des décisions sur la relocalisation de l'agence. Le directeur-adjoint ne peut pas prendre en charge à lui tout seul l'ensemble de la représentation auprès des ministères et organismes nationaux situés à Paris, sur les domaines techniques qui ne relèvent pas de sa compétence. Il faut souligner que, malgré les efforts budgétaires internes réalisés dans les dernières années, les contraintes sur les budgets de déplacement entre Valbonne et Paris sont réelles (les ingénieurs ne pouvant voyager au plus qu'une fois par mois) ; il s'agit là d'une voie d'amélioration possible de la situation.

4.2.3 - Economie d'énergie et habitat

« L'ADEME doit replacer ses actions relatives à l'efficacité énergétique dans leur contexte, en prenant en compte les contraintes exogènes portées par ses interlocuteurs. Une culture commune et reconnue doit se mettre progressivement en place. » (page 21)

La collaboration entre l'ADEME et la DGUHC a rencontré jusqu'à la relance récente de la maîtrise de l'énergie deux handicaps : d'abord l'absence quasi totale de moyens financiers du côté de l'Agence et ensuite l'enlisement complet des réflexions sur le renforcement des réglementations thermiques. Ces deux obstacles sont maintenant levés.

Le renforcement de la réglementation thermique des bâtiments doit être un processus très progressif avec des sévÉRisations de faible amplitude, annoncées à l'avance se succédant dans le temps à un rythme qui permet à la fois l'adaptation des différents corps de métiers et de réduire les surcoûts. Cette conception fait aujourd'hui l'unanimité. Ainsi, il a d'ores et déjà été annoncé une nouvelle étape de réglementation thermique en 2003 (prise en compte de la climatisation) puis une seconde en 2005. Cette conception commune permet d'engager les recherches et les études préparatoires en coopération étroite avec le CSTB.

En outre la mise en place des OPATB (intervention essentiellement dans le tertiaire) va intervenir en complément des OPAH assurées par l'ANAH (s'adressant aux propriétaires bailleurs ou occupants).

Il est en outre clair que les préoccupations d'économie d'énergie peuvent aller de pair avec d'autres préoccupations environnementales comme la lutte contre le bruit mais aussi entrer en concurrence avec d'autres préoccupations en particulier de qualité de l'air intérieur (en cas de calfeutrage excessif et de réduction du renouvellement d'air). La mise en place conjointement par le MELT, le Ministère de la Santé, le MATE et l'ADEME de l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur s'inscrit dans cette préoccupation.

Par ailleurs, A la suite des travaux entrepris dans différents pays du monde (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Norvège, Canada ...), la France a entamé dès le tout début des années 90, sous l'impulsion du Plan Construction et Architecture du Ministère du Logement, de l'ADEME et du CSTB, un travail systématique d'élaboration de méthodologies pour la conception de bâtiments à haute qualité environnementale. L'ensemble de ces travaux est actuellement coordonné en France par l'Association Haute Qualité Environnementale (Association HQE), qui regroupe tous les acteurs institutionnels et les organismes professionnels du secteur du bâtiment intéressés à la traduction concrète et opérationnelle du concept de la HQE. Parallèlement, et pour alimenter ces méthodes en données, des travaux de recherche et de développement ont porté sur l'ensemble des critères significatifs conduisant à la HQE.

L'ADEME soutient la plupart de ces travaux. Les ingénieurs de la direction DBER constituent et dynamisent les réseaux de spécialistes depuis près de dix ans. L'ADEME joue donc un rôle moteur très important dans ce processus en recherchant et en rassemblant l'expertise, en orientant les travaux, en mobilisant des crédits de recherche pour la réalisation d'une part importante des études scientifiques nécessaires, en soutenant techniquement et financièrement des travaux de thèses, en contribuant à définir de façon rigoureuse la démarche d'opération HQE et en assurant une large part de la communication et des éditions de documents sur ce thème. Ses travaux ont porté sur tous les types de bâtiment avec cependant une nette prédominance dans le domaine des bâtiments tertiaires du fait d'une demande assez affirmée des maîtres d'ouvrage de ce secteur.

4.2.4 – Economie d'énergie et tertiaire

« Voir avec les services de l'Etat responsables, quelle aide l'ADEME pourrait apporter à la prise en charge de l'efficacité énergétique dans les bâtiments relevant de l'Etat, action qui devrait devenir prioritaire pour ce dernier. » (page 22)

Contrairement à ce qui est indiqué, l'ADEME aide financièrement les administrations notamment au niveau de l'aide à la décision, et des actions de formation.

Néanmoins, la réalisation d'économies d'énergie dans le patrimoine de l'Etat se heurte traditionnellement à la difficulté de faire bénéficier la section d'investissements (pour financer les travaux) des réductions de budget de fonctionnement (économies de charges). Pour dépasser cette limite, la circulaire Rocard de 1991 autorise les administrations d'Etat à financer les travaux par crédit-bail. Il conviendrait de réactiver cette possibilité.

Voici les éléments de rappel historique concernant le financement des investissements de maîtrise de l'énergie dans les administrations.

Une première lettre du ministre des Finances au ministre de l'Industrie en date du 25 novembre 1987 ouvre la possibilité d'utilisation du crédit bail pour financer des investissements générateurs d'économie d'énergie dans les bâtiments de l'Etat avec deux conditions :

→ obligation de résultat : les opérations devront dégager durant la 1^{ère} année et pendant la durée de l'amortissement financier des économies supérieures aux annuités du crédit-bail.

→ l'autorisation est suspendue à l'établissement d'un programme pluriannuel cohérent d'économie d'énergie faisant apparaître les objectifs et les moyens.

A cette époque l'AFME, et plus particulièrement le service Habitat Tertiaire, s'est efforcée de faire connaître en interne et en externe les nouvelles possibilités. De nombreuses manifestations ont été organisées et quelques ministères ont décidé de mettre en œuvre ce nouveau dispositif :

- circulaire du 2 mai 1988 du ministre de la Défense
- circulaire du 28 septembre 1988 du directeur de la construction du MELATT
- circulaire du 18 septembre 1989 du ministre de l'Intérieur faisant référence à l'accord cadre signé entre l'AFME et le Ministère.

Malgré tous ces efforts, un nombre très limité d'opérations ont été réalisées. Seul le ministère de la Défense a eu véritablement recours à cette technique financière grâce à l'implication personnelle du Contrôleur Général en charge de l'énergie.

Une seconde circulaire du 13 février 1991 émanant du ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire et du ministre délégué chargé du budget permet un recours banalisé au crédit-bail pour tous les investissements de Maîtrise de l'Energie, sous réserve que les investissements soient précédés d'une étude technico-économique.

Dans ce cadre, les SOFERGIES et le CEPME n'ont plus l'exclusivité du financement par crédit-bail. Tous les acteurs financiers peuvent intervenir dans les limites fixées par la circulaire.

L'AFME puis l'ADEME a, à cette époque, multiplié les contacts, les réunions d'information, passé un accord avec le CEPME, renforcé son partenariat avec l'ASF et les SOFERGIES. Les différents partenaires concernés et notamment le secteur bancaire ont de leur côté essayé de démultiplier ce message et de démarcher un certain nombre de clients potentiels. Parallèlement un groupe de travail de "Hauts Fonctionnaires" présidé par la DGEMP a été mis en place avec comme objectif de déclencher un vaste mouvement de travaux et d'actions de maîtrise de l'énergie dans le secteur de l'Etat.

Malgré ce dispositif, force est de constater que le résultat n'est pas à la hauteur de nos espérances et de l'énergie dépensée par les agents en charge de ces affaires. Seul le ministère de la Justice avec lequel nous avons beaucoup coopéré a pu mettre, avec beaucoup de difficultés, un nombre d'opérations significatif en place.

Les principales raisons de cet échec sont les suivantes :

- le GT " Hauts Fonctionnaires " n'a jamais véritablement été moteur dans cette affaire. Le nombre de réunions a d'ailleurs été très peu important et le niveau de représentation est passé de directeur d'administration centrale à agent d'exécution.
- le discours du SERURE a toujours été de dire que les bâtiments de l'Etat étaient mieux gérés que ceux du privé au plan énergétique et de ce fait, que les enjeux n'étaient pas très importants. On retrouve un article sur ce point dans la revue de la DGEMP. L'interprétation des études CEREN faites par l'ADEME est en contradiction totale avec cette affirmation qui n'est malheureusement pas très motivante pour l'administration.
- les SOFERGIES sont d'une manière générale peu entreprenantes et d'une timidité incompréhensible, compte tenu du marché qui leur est offert.
- le secteur bancaire manifestement ne cherche pas à prendre de risques dans un domaine qu'il ne connaît pas.

- la position du Ministère des Finances a été ambiguë. En effet, en apparence ce ministère semble aller dans le sens d'une application réelle du dispositif. Ce ministère a financé en PACA 2 opérations et ses services ont fait une analyse détaillée et pointilleuse mettant en évidence les difficultés d'application débouchant sur un rapport interne auquel l'ADEME n'a pas eu accès (ce type d'information n'est pas officiel). Depuis, aucune nouvelle opération n'a été lancée et les bureaux concernés restent très évasifs. Le MINEFI redoute la multiplication d'engagements budgétaires de longue durée, sans contrôle, qui viennent peser sur les besoins de budget de fonctionnement pour honorer les remboursements. Cette prudence ne devrait pas s'appliquer aux investissements rentables qui globalement réduisent les dépenses de l'Etat.

Cette démarche est à reprendre avec aujourd'hui la responsabilité pour l'Etat de faire preuve d'exemplarité notamment au titre de la lutte contre l'effet de serre.

Cette démarche pourrait être généralisée à l'ensemble des actions de « verdissement » des administrations. L'Agence participe activement aux travaux de verdissement des administrations pilotés par le MATE qui ont permis d'ores et déjà une prise de conscience majeure dans la plupart des administrations. La recherche d'un réel effet d'entraînement nécessite encore un certain temps et sans doute une implication plus forte des responsables nationaux et locaux. Cette démarche d'intégration des préoccupations environnementales dans les activités des administrations a été déclenchée par la réunion au G7 à HAMILTON en 1995. Elle porte en France sur huit domaines d'activités : constructions neuves, réhabilitation du bâti ancien, gestion du domaine non bâti, maîtrise des dépenses d'énergie et d'eau, gestion des déchets, achats respectueux de l'environnement, gestion des flottes de véhicules. L'ADEME a participé à ce mouvement dès sa mise en application en France par le comité interministériel de l'environnement d'avril 1995. Les travaux ont porté sur le développement d'outils pédagogiques et de guides de bonnes pratiques et de référence. L'ADEME deviendra prochainement membre du comité interministériel chargé de conduire la démarche et des différents comités régionaux à créer. L'ADEME a de plus contribué financièrement et techniquement à la réalisation de plusieurs des outils méthodologiques disponibles : mallette pédagogique, plaquettes, guides méthodologiques (énergie, eau, déchets, domaine non-bâti, domaine bâti), cahier des charges, documents techniques, modules de formation.

Actions de proximité

« La synergie avec les autres réseaux (DDE, ANAH, CAUE, ADIL, ...) est à promouvoir, comme cela a déjà été occasionnellement entrepris. » (page 22)

Ce point a été traité dans le paragraphe 3.1.2.5.2 relatif aux relations de l'ADEME avec l'ANAH et le CSTB.

4.3 L'Air

4.3.1 Sources mobiles

« (...) ce changement d'échelle implique (...) un changement de nature de la mission (...). Il nous paraît (...) indispensable [que l'ADEME] revoie le mode de relations entre le siège et les régions. » (page 23)

Le renforcement important des compétences en région et le renforcement numérique des services transport au siège, impliqueront des échanges très réguliers d'information et d'expérience, une animation forte par le siège de la montée en puissance de cette politique et la pleine utilisation des possibilités d'intervention offertes par les nouvelles procédures d'aide mises en place par le Conseil d'administration. Les principes régissant les rapports entre siège et régions devraient toutefois rester ceux qui s'appliquent de manière générale dans l'agence (cf. réponse au point 5.2 ci-après).

4.3.2 Mobilité

« Le programme de travail de la direction air et transport est quasiment vide sur ce volet. Ce constat n'est pas surprenant du fait de la culture des équipes. » (page 23)

Cette affirmation de l'inspection nous paraît pour le moins étonnante. Rappelons tout d'abord qu'existent à l'ADEME depuis longtemps un département technologies des transports et un département organisation et systèmes des transports. Ce dernier est entièrement orienté vers les aspects structurels qui caractérisent le secteur ; au-delà de l'optimisation du transport lui-même (et en particulier l'intermodalité), ce service s'intéresse depuis toujours aux questions de mobilité en tant que déterminant de la demande de transport. C'est d'ailleurs largement sous l'influence de l'agence, et en tout cas avec sa participation active, que les programmes PREDIT successifs ont donné une place croissante à la maîtrise de la mobilité, notamment urbaine et l'élargissement aux programmes européens (VI^{ème} PCRD).

Ceci dit, l'action sur la mobilité passe aujourd'hui en grande partie par les questions d'aménagement (étalement urbain, répartition des activités industrielles ou commerciales et des logements, etc.) sur lesquelles l'agence n'a encore que peu de prise. Toutefois, les nouvelles procédures d'aide à la décision à destination des collectivités locales, approuvées par le Conseil d'administration de février 2001, permettent à celles-ci d'obtenir des aides de l'ADEME pour la réalisation de bilans environnement-énergie de leurs projets d'aménagement. Les méthodologies et cahiers des charges nécessaires pour la réalisation de ces analyses ont été développés par l'ADEME depuis plusieurs années en liaison avec ses partenaires de recherche. On peut également rattacher à cette problématique le développement des plans de déplacement d'entreprises, également encouragé par le système d'aides « transports », et mentionner l'existence en région Nord – Pas de Calais, dans le cadre du contrat de plan Etat-région (annexe ADEME), d'une procédure d'aide à l'analyse environnementale de l'urbanisme, qui devrait être prochainement étendue à tout le territoire. Enfin, l'ADEME fait de ces questions un élément stratégique de ses interventions dans l'élaboration des cadres de planification discutés au plan local, comme les schémas de service collectifs et les PRQA (avec un succès varié il est vrai). Même si le secteur des transports et de la mobilité est en cours de développement fort au sein de l'agence et n'a pas encore atteint son optimum, la « culture des équipes » de l'ADEME est clairement, sur la question de la mobilité, plus ouverte et polymorphe que ce qu'a perçu la mission.

4.3.3 Réseaux de mesure de la qualité de l'air

« [Les] relations [des réseaux] avec les délégations régionales paraissent (...) variables. » (page 24)

La compétence technique en matière de surveillance de la qualité de l'air était jusqu'à 1998 assez fortement centralisée à l'agence, au sein d'un ancien service des observatoires et réseaux de mesure (aujourd'hui au département air). L'effort d'équipement résultant de la loi de 1996 a été d'ailleurs

été initialement géré à travers une politique d'achats groupés conduite par le siège parisien de l'ADEME. Les délégations régionales ont été progressivement dotées de personnels ayant plus particulièrement cette compétence, ou ont acquis les connaissances nécessaires pour participer au pilotage stratégique des réseaux au sein des conseils d'administration. Sauf exception, il n'est toutefois pas possible d'offrir au niveau de chaque délégation régionale un conseil de proximité aux réseaux sur les questions pointues de métrologie ou de modélisation, tâches qui reviennent évidemment à l'équipe spécialisée du siège. En revanche, l'implication de l'ADEME dans les problématiques générales de pollution de l'air au niveau local, notamment à travers son action dans le domaine des transports et de la mobilité, doit lui permettre de jouer un rôle utile et spécifique de pont entre les données de pollution issues des réseaux, les besoins de développement de ces réseaux et la conduite des politiques locales. Le développement des compétences « transport » en délégation régionale se fait notamment dans cette perspective. En outre, la participation des délégations régionales à la définition des évolutions stratégiques des réseaux permet une meilleure prise en compte des attentes et des spécificités locales dans les arbitrages préparés annuellement en concertation entre le MATE et l'ADEME sur les demandes de crédits d'équipement et de fonctionnement des réseaux.

« (...) l'ADEME [n'a pas], jusqu'à présent, d'analyse propre de l'évolution des systèmes de surveillance. »

« la culture d'indépendance manquait, ainsi que le souci d'une approche stratégique. »

« Il manque à l'ADEME une coordination stratégique (...). » (page 24)

La question de l'évolution des réseaux de surveillance s'est posée dans des termes très nouveaux depuis 1997, avec l'application de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996. Des moyens importants ayant été dégagés pour l'équipement des réseaux, il a été demandé à l'ADEME, « au pied levé », de prendre en charge une politique d'achats groupés. Cette tâche prioritaire a accaparé beaucoup des ressources, sans qu'il ait été possible, dans un premier temps, de dégager une stratégie d'évolution à moyen terme. C'est pourquoi l'agence, avec la nouvelle direction de l'air et des transports créée fin 1998, a décidé de préparer un guide pour l'équipement des réseaux. Ce document, discuté avec le ministère, les réseaux eux-mêmes, le Conseil national de l'air et la commission nationale des aides « air-surveillance » de l'ADEME, est désormais le document de référence pour l'évolution du dispositif de mesure de la pollution locale, accepté par tous. Il est évolutif, notamment pour tenir compte de l'expérience acquise (programmes expérimentaux en cours sur de nouveaux types de capteurs, utilisation de la modélisation) et de l'évolution des directives communautaires (« nouveaux » polluants). La prospective sur les coûts, tant en équipement que surtout en fonctionnement, mérite également d'être affinée. Cet effort est réalisé en bonne intelligence avec le ministère de l'environnement, l'agence ne prétendant pas affirmer une « indépendance » sur ces questions, mais souhaitant que la relative autonomie dont elle dispose, ses connections avec le domaine de la recherche (modélisation, effets sanitaires, etc.) et avec les autres politiques publiques (transports, énergie) lui permette de remplir une fonction d'appui stratégique et technique à tous les acteurs concernés.

4.3.4 Plans régionaux de la qualité de l'air, sources fixes

« Pour ce qui concerne les sources fixes, on est frappé par une logique de guichet dans les procédures d'aide. » (page 25)

Les procédures d'aide « air - sources fixes » répondaient jusqu'en 2001 pour l'essentiel aux règles établies par les décrets successifs relatifs à l'ancienne taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique. Ces règles étaient établies par l'Etat, et essentiellement dans l'esprit d'un retour du produit de la taxe vers les assujettis qui réalisaient des investissements, dans le respect de l'encadrement communautaire des aides d'Etat au secteur de l'environnement. Ces règles avaient dans un premier temps été reconduites, à quelques exceptions près, par le Conseil d'administration de l'ADEME, après la création de la TGAP et la « rebudgétisation » de l'agence au début de 1999.

L'agence a toutefois mis à profit la période depuis lors pour réfléchir sur les contours d'un nouveau système d'aide. Celui-ci a été élaboré courant 2000, débattu à deux reprises à la commission nationale des aides « air – sources fixes », soumis fin 2000 au Conseil d'administration puis notifié à la Commission européenne dans le cadre de l'article 87 du Traité de l'Union européenne. Après des mises au point rendues nécessaires par la parution, en février 2001, d'un nouvel encadrement communautaire des aides d'Etat au secteur de l'environnement, ce régime d'aides a été approuvé en juillet 2001 par la Commission européenne.

Ces procédures d'aide sont publiées et accessibles à tous les industriels intéressés sur une base d'égalité de traitement. Toutefois, elles intègrent un jeu de priorités claires, selon les polluants, les technologies, les secteurs et les zones géographiques.

« (...) l'insuffisante participation de l'ADEME à certains PRQA. » (page 25)

Comme dit ci-dessus, la constitution de compétences en région sur la pollution de l'air n'est pas achevée. Rappelons à cet égard que les actions correspondantes relevaient historiquement de l'ancienne agence pour la qualité de l'air, qui ne disposait pas d'une présence régionale, et que la reconversion, après la création de l'ADEME, de certains personnels en région, s'est faite initialement de manière prioritaire vers le secteur des déchets. L'agence participe à la hauteur de ses moyens au niveau régional à l'élaboration des PRQA, dans le souci, ici encore, d'intégrer dans la démarche, non seulement les pollutions industrielles qui caractérisent les « sources fixes », mais également les questions de pollution urbaine liées aux transports et aux politiques d'aménagement, et les perspectives de développement du secteur énergétique (productions locales et maîtrise de l'énergie).

4.4 Conclusions sur l'air

« Il paraît indispensable (...) de renforcer le rôle d'orientation du siège et de lui donner l'envie et les moyens d'une coordination directive des délégations régionales (sans mettre en cause le rôle stratégique du MATE) » (page 25)

Pour l'essentiel, ce renforcement est en cours dans le secteur des transports ; le rôle d'orientation du siège est opérationnel pour les sources fixes et pour les réseaux de surveillance (même si les moyens restent modestes). Le renforcement des compétences en région va de pair avec cette capacité de pilotage du siège.

Il est réel que la mission « air » de l'Agence a été plus tardivement « intégrée » que celles concernant les déchets ou la maîtrise de l'énergie. C'est pour renforcer ce pôle qu'ont été constitués en 1998 une direction de l'air et des transports et un groupe permanent air qui permettaient de relier :

- les activités de surveillance de la pollution et les actions pour sa réduction à travers des investissements dans les sources fixes,
- les interventions dans le secteur des transports et celles concernant la pollution de l'air.

Il manquait encore un accroissement des moyens humains en région et des capacités budgétaires pour engager des actions opérationnelles dans le transport, c'est ce que le PNA2E de décembre 2000 a permis.

« Il convient que l'ADEME veille à la complémentarité de son action sur les transports avec l'expertise de la D4E et de la DTT en matière de mobilité. » (page 25)

L'agence souhaite développer des interfaces multiples avec la D4E, nouvelle direction du ministère de l'environnement, car elle estime qu'une de ses richesses est d'être un outil opérationnel d'intégration de l'environnement dans différentes politiques publiques, dont celle des transports et de maîtrise de la mobilité. C'est précisément une des missions de la D4E, et l'agence souhaite donc contribuer autant que nécessaire à la constitution de l'expertise du ministère dans ce domaine (au-delà du domaine de la recherche dans lequel les relations existent de longue date).

La coordination des actions de l'ADEME et de la DTT dans le secteur des transports en général est aujourd'hui bien organisée ; le plan national d'amélioration de l'efficacité énergétique donne lieu à une coordination étroite de la définition des procédures d'intervention au niveau national, et les instructions sont prêtes pour engager une mise en œuvre conjointe entre les délégations régionales de l'agence et les directions régionales de l'équipement.

4.5 La recherche

4.5.1 Quelques points de repère

« (...) un directeur scientifique assisté de 22 personnes (8 sur la recherche, 14 sur la communication) (...) » (page 25)

Le service communication dépend de la direction de la stratégie et de la communication, et non de la direction scientifique. A la direction scientifique est en revanche rattaché le service documentation, transformé depuis juillet 2001, moyennant l'adjonction de la cellule I*Net et un élargissement de ses missions, en service « valorisation des informations et des connaissances ».

« 80 thèses par an, suivies par les délégations régionales. » (page 25)

Les sujets de thèses et thésards de l'ADEME sont choisis par un jury national (composé à majorité de personnalités qualifiées extérieures à l'agence) après un appel à projets ouvert. Ce sont 80 thèses nouvelles chaque année qui sont engagées, et donc le suivi porte en permanence sur 240 thèses. Le suivi du déroulement des thèses est assuré, au-delà des directeurs de thèse, qui appartiennent aux laboratoires d'accueil, par des ingénieurs de l'ADEME spécialistes des domaines traités. Ces ingénieurs proviennent majoritairement des services du siège, dont il s'agit d'une mission

importante, mais également de délégations régionales lorsque les compétences d'expertise nécessaires y sont réunies.

4.5.2 Le constat

« Les projets sont élaborés par les 250 personnes de l'ADEME en fonction des objectifs de l'agence. » (page 26)

Cette présentation est très excessive. Le chiffre de 250 correspond au nombre total de personnes impliquées à un titre ou un autre dans les activités de recherche (la comparaison avec les 143 postes budgétaires est pertinente (90 cadres et 43 non cadres), même si les chiffres sont des ordres de grandeur, pour illustrer la répartition des tâches de recherche sur des personnes qui ont également en charge l'aval – c'est-à-dire les politiques de diffusion). Ce chiffre inclut les personnels de soutien (secrétariat, gestion), des personnels en région participant au suivi de thèses ou aux instances de gestion de certaines entités (GRETH par exemple pour la région Rhône-Alpes), et les personnels qui développent leur activité de recherche dans le cadre des réseaux scientifiques ou des partenariats que mentionne le rapport par ailleurs.

« Il en résulte une forte dispersion (...) se traduisant par des contrats en général de faible ampleur budgétaire. Les résultats sont parcellisés et la synthèse impossible. Par ailleurs ce type de management favorise le clientélisme. » (page 26)

« D'une façon générale, la recherche à l'ADEME souffre d'un manque de rigueur dans les procédures de sélection, de suivi et d'évaluation. » (page 26)

L'agence couvre un grand nombre de thématiques et doit parfois défricher des domaines sur lesquels il n'est ni possible ni opportun d'engager d'emblée des moyens budgétaires importants. En revanche, certains domaines donnent lieu à des programmes d'ampleur significative ou même importante (énergies renouvelables, avec le photovoltaïque et la géothermie profonde par exemple, modélisation de la pollution atmosphérique avec le programme ESCOMPTE, etc.). Les projets d'un montant supérieur à 150.000 euros sont tous soumis aux commissions nationales des aides de l'agence, spécialisées par domaine, dont la composition fait pour la plupart place à des chercheurs.

La présence à l'ADEME de nombreux experts de leur domaine associés à des instances externes, et leur implication étroite dans la formulation et l'animation des programmes de recherche finalisée qui caractérisent l'activité de l'agence, donnent à l'établissement, en tant qu'agence d'objectifs, la capacité à synthétiser les résultats des différents contrats de recherche qu'il finance. Cette synthèse se traduit ensuite en actions concrètes de promotion de technologies, de méthodes et de pratiques.

La question des procédures de sélection et de l'évaluation a notamment fait l'objet de discussions avec le ministère de la recherche, qui se sont traduites dans le contrat de plan Etat-ADEME. Les dispositions retenues conduiront l'agence à amplifier le recours à une expertise large, y compris dans le cadre de coopérations internationales. Le recours à des appels d'offres n'est cependant pas envisagé de manière systématique, même s'il est probable que la pratique sera amplifiée ; en effet, dans certains domaines de recherche en émergence, la constitution d'équipes stables et des moyens correspondants passe plutôt par un cadre contractuel négocié que par la remise en question trop fréquente des collaborations.

Le mot « clientélisme » a à cet égard une connotation péjorative qui n'est pas en l'espèce étayée sur une analyse précise ; l'agence, et particulièrement sa direction scientifique, sont attentives au choix des meilleures pratiques en fonction des domaines d'intervention, et apportera tout son soin à assurer une bonne communauté de vues avec le ministère de la recherche sur les méthodes à employer. La constitution comme le renforcement des compétences nécessite de la part de l'agence de travailler à la constitution de réseaux pérennes, de plus en plus d'ailleurs, dans un cadre

européen. L'évaluation de la recherche, qui se présente dans des termes très spécifiques dans le cas d'une agence d'objectifs sans laboratoire propre, fait actuellement l'objet d'une réflexion du conseil scientifique, dans l'esprit de préciser les méthodes ; ceci répond également à un objectif retenu dans le contrat de plan Etat-ADEME.

4.5.3 Les propositions

L'ADEME est globalement en accord avec les préconisations émises par le Président de son Conseil scientifique, à l'issue d'un travail d'analyse auquel elle a été étroitement associée. Elle se réjouit que l'inspection aille dans le même sens général.

« Créer une véritable direction de la recherche, responsable du personnel, du budget, des programmes, de leur suivi et de leur évaluation. » (page 27)

Cette proposition, qui émane de l'inspection seule, néglige le caractère essentiel de l'ADEME, qui vise des objectifs de politique publique dans chacun de ses domaines d'intervention, et associe la recherche finalisée à la poursuite de ces objectifs. La légitimité de l'ADEME par rapport aux différents organismes de recherche, ou même au ministère de la recherche, tient pour une part importante à sa capacité à insérer les problématiques de recherche dans les stratégies de déploiement des politiques publiques. Isoler la recherche dans une direction de moyens, avec des équipes dédiées, risquerait fort de la couper des contacts directs avec le terrain dont elle tire ses questionnements et vers lequel elle diffuse ses résultats.

Cependant, l'agence souhaite qu'il soit pris note que son directeur scientifique, secondé par le service de programmation de la recherche, est le garant de la cohérence des programmes et le principal arbitre, sous l'autorité du Président et du directeur général, des budgets de recherche, sur la mise en œuvre desquels il a une large délégation.

« Mettre en place des programmes de recherche pluriannuels et d'un montant significatif sur des sujets prioritaires (...) faisant l'objet de procédures d'appel à propositions de suivi et d'évaluation. » (page 27)

L'ADEME est d'accord sur cette proposition, mais considère que cette modalité n'épuise pas les possibilités de structurer ses programmes. En particulier, les programmes de soutien à la recherche industrielle dans les technologies émergentes (éolien, photovoltaïque (réseau PACO)) ne se prêtent pas nécessairement à cette méthode. De même, concernant le recours aux appels d'offres, voir le point 4.5.2 ci-dessus.

« Renforcer le Conseil scientifique (y compris dans les sciences sociales et humaines) en y associant pour chaque programme des scientifiques extérieurs et notamment des étrangers. Le ministère de la recherche doit être consulté sur sa composition. » (page 27)

L'agence est ouverte à toutes les initiatives permettant de renforcer son Conseil scientifique, et exprime son accord sur le diagnostic d'une insuffisante représentation des sciences de l'homme et de la société. Il faut distinguer la composition du Conseil lui-même, qui fait l'objet d'un arrêté interministériel, et l'« association » d'autres scientifiques, dont il est ici proposé qu'elle se fasse par programme. Cette dernière question mérite un examen de faisabilité, étant entendu que beaucoup de programmes ont par ailleurs leurs propres instances, et que le Conseil scientifique joue plutôt un rôle stratégique d'ensemble. L'invitation de scientifiques associés par ailleurs aux instances des programmes de l'ADEME (ou auxquels l'agence participe) pour témoigner de leur fonctionnement est peut-être une piste à explorer.

Il convient en complément de rappeler la forte représentation des organismes de recherche dans les CNA. Cela permet d'une part de soumettre les décisions de financement à une capacité critique et d'autre part de rapprocher la recherche des activités aval en s'attachant à diffuser les résultats.

5. L'ADEME POURRAIT ACCROITRE SON EFFICACITE ET SA FIABILITE

5.1 Les progrès intervenus depuis la réorganisation

- Tableau de bord (page 28)

Nous précisons que des tableaux de bord de suivi des paramètres budgétaires et financiers de l'établissement sont établis mensuellement depuis de nombreuses années, à partir des données du système de gestion budgétaire de l'agence (LEA). La nouveauté soulignée par l'inspection a consisté à enrichir notre système de gestion par des développements informatiques nouveaux (logiciel LISA) qui permettent d'enregistrer dans un système central les indicateurs physiques d'impact des opérations financées par l'agence (tonnes de déchets, tonnes équivalent-pétrole, mètres carrés de capteurs solaires, puissances unitaires, etc.). Compte tenu de la grande variété des projets aidés, et du nombre de dossiers traités (11500 conventions et contrats en 2000), la conception, la réalisation puis l'appropriation interne et la première exploitation des résultats de cet outil a demandé un temps incompressible : ce chantier a été lancé en 1999, le système informatique a été mis en place au premier semestre 2000, et les résultats correspondant aux projets financés pendant l'année 2000 ont ainsi pu être exploités et synthétisés au printemps 2001.

- Etat de l'environnement (page 28)

Comme dit ci-dessus, la mise en place du logiciel LISA a mis nettement moins de trois ans. Comme le relève l'inspection, il s'agit effectivement d'un système informatique de gestion, et non d'un observatoire de l'environnement. L'ADEME a par ailleurs développé, au département "observatoires des déchets et planification" et dans les délégations régionales, des outils de connaissance des installations de traitement des déchets de toutes natures (système d'information sur les déchets en région – SIDR), à partir notamment d'enquêtes réalisées aujourd'hui tous les deux ans (ITOM – installations de traitement des ordures ménagères) ; cette activité donne lieu régulièrement à la publication d'un annuaire cartographique et d'un atlas professionnel, sous forme "papier" et sur CD-ROM.

- Audit interne (page 29)

Plus précisément, une inspection générale interne a été créée et un chef de service expérimenté a été recruté à l'extérieur au printemps 2001 ; le programme de travail de l'inspection générale comprend la mise en place d'un audit interne, qui permettra de réaliser un examen régulier des processus de fonctionnement interne dans les différentes unités de l'établissement, et des missions de vérification de conformité ou d'inspection plus ponctuelles à la demande de la direction.

5.2 Un fonctionnement interne encore perfectible

“ Beaucoup trop de sujets remontent au Président de l'ADEME. ” (page 29)

“ (...) nous avons noté que le renforcement du pilotage interne était suivi directement par le président et son directeur général. (...) Il faut que la définition des directives, des comptes rendus et la vérification de leur exécution soient assurés collectivement par le comité de direction. ” (page 29)

“ Le Président doit affirmer explicitement son souci d'un pilotage plus précis et revaloriser le concept de hiérarchie ” (page 30)

L'inspection générale de l'environnement note avec raison que le renforcement du pilotage interne est suivi très fortement par le président et le directeur général. Cependant, le comité de direction dans son ensemble est appelé régulièrement à délibérer sur les options prises. Ceci démontre la volonté forte de conduire des réformes ambitieuses de la gestion interne de l'établissement, qui se traduit par plus d'une dizaine de “ chantiers ”, pour lesquels l'agence a mis en place un “ groupe procédures ” et fait en outre appel à une assistance extérieure. Il convient à ce stade d'assurer une vision d'ensemble forte des objectifs poursuivis, concernant par exemple la mise en œuvre des engagements contractés par l'agence dans le cadre du contrat de plan Etat-ADEME signé le 19 juin 2001, ou les conditions d'une déconcentration au niveau des délégations régionales de la validation juridique et budgétaire des conventions d'aide pour simplifier les procédures et améliorer la qualité de service. Les différentes directions de l'agence sont associées, à travers des groupes de travail, à la définition des cahiers des charges et à la mise en œuvre des différents chantiers en cours ; l'objectif poursuivi consiste à mettre en place progressivement une “ gestion par objectifs ” appuyée sur une responsabilisation forte des différents échelons hiérarchiques de l'établissement.

“ (...) on a le sentiment de deux agences qui parlent de choses différentes :

- *les directions techniques font de la technologie et du support.*
- *Les régions distribuent des aides (et agissent de façon très variable selon les régions sans que le contexte local ne suffise à justifier cette diversité). ” (page 29)*

Concernant la répartition des tâches entre les directions techniques du siège et les délégations régionales, la direction de l'ADEME ne partage pas le “sentiment” de l'inspection selon lequel il y aurait “deux agences qui parlent de choses différentes” : outre leurs fonctions propres en matière de technologie et de recherche, et au-delà de la différence objective des métiers exercés, les directions du siège assurent, chacune dans leur domaine, l'échange d'expériences et l'animation technique du réseau des délégations régionales. Des “groupes ressources” associent d'ailleurs des ingénieurs des délégations régionales à la définition des politiques techniques, et les délégations régionales sont représentées à différents niveaux hiérarchiques dans les “groupes permanents” qui sont les organes de suivi stratégique des quatre missions de l'agence les plus importantes (déchets, air, utilisation

rationnelle de l'énergie, énergies renouvelables). La mobilité des personnes entre postes au siège et en DR s'est enfin fortement développée à la faveur des créations réalisées depuis 1999, ce qui facilite le travail en commun.

Rappelons également que les délégations régionales distribuent des aides dans le cadre des systèmes d'aides votés, après avis des commissions nationales des aides, par le conseil d'administration de l'agence ; ces systèmes d'aide sont éventuellement complétés, après approbation dans les mêmes conditions, de spécificités négociées avec les régions et les préfets dans le cadre des annexes " ADEME " aux contrats de plan Etat-régions. La diversité régionale, dans la mesure où elle existe, est donc le reflet des volontés et des politiques affirmées au plan local ; elle s'exprime dans un cadre de cohérence maîtrisé par les commissions nationales des aides et le conseil d'administration.

5.2.1 Relations siège/régions

" (...) nous n'avons pas constaté d'action normalisatrice des directions techniques en direction des régions (...) en 2000 aucun quota d'action par région n'était défini par les directions techniques, nous n'avons pas noté d'enquête systématique de situation demandée aux régions (...). " (page 30)

Voir ci-dessus concernant l'animation technique des actions en région par les directions du siège.

Une programmation annuelle « top down » trop rigide d'objectifs assignés par région est inadaptée aux métiers de l'agence. Les volumes d'intervention découlent fortement du dynamisme des acteurs de terrain, du degré de développement de l'intercommunalité (qui par exemple explique l'essentiel des écarts d'avancement de la politique déchets entre régions), la structuration des entreprises. L'agence intervient au croisement entre une action publique et le marché.

Par contre cette programmation est possible dans une démarche de moyen terme. La répartition des objectifs quantifiés du contrat de plan Etat-ADEME 2000-2006 dans le temps et entre les régions, constitue un des chantiers importants liés à la mise en œuvre de ce contrat de plan, qui est actuellement conduit dans l'esprit d'une responsabilisation de la hiérarchie et de la mise en place d'une gestion par objectifs, à travers la révision des "projets de service" des délégations régionales.

La situation des actions conduites en régions, y compris les indicateurs physiques d'impact des opérations aidées, est désormais accessible via le système informatique de gestion (logiciel LISA) et ne nécessite pas des enquêtes spécifiques "papier". Des synthèses sont réalisées par les directions centrales ainsi qu'une cartographie de la répartition des interventions, avec le soutien du service évaluation, et examinées en groupes permanents.

" Donner une plus large délégation aux délégués régionaux notamment sur les aspects financiers " (page 30)

Les délégués régionaux se verront confier à partir du 1^{er} janvier 2002, dans le cadre d'un chantier de "déconcentration", des responsabilités accrues en ce qui concerne la validation budgétaire et juridique des conventions d'aides ; un responsable de la qualité de la production juridique est en cours de recrutement dans la plupart des délégations à la faveur des créations de postes 2001.

" Définir le contenu des comptes rendus formalisés des délégations vers le siège et renforcer l'inspection interne en lui confiant des contrôles réguliers " (page 30)

La gestion par objectifs que souhaite introduire progressivement la direction s'appuiera évidemment sur des outils de pilotage formalisés, au-delà des données d'ores et déjà accessibles via l'informatique de gestion et synthétisées par le service de l'action régionale et les directions techniques. Comme dit ci-dessus, l'inspection générale interne aura une mission d'audit interne à périodicité programmée et de vérification ponctuelle à la demande.

5.2.2 Les relations entre les directions verticales

“ L'organigramme des directions du siège en 2001 est identique à celui de 1997 à une exception notable près la création de la direction des déchets ménagers. ” (page 31)

“ L'organisation de l'ADEME doit faire l'objet d'une réflexion approfondie pour l'optimiser de façon à favoriser la responsabilité des directeurs dans la mise en œuvre des politiques publiques et renforcer leur autorité au sein de l'ADEME ” (page 31)

L'inspection générale n'a pas noté convenablement les modifications d'organigramme intervenues depuis 1998. Ont été créés en octobre 1998, outre une direction des déchets municipaux⁶ avec deux départements (technique et “ observatoires et planification ”) :

- une direction de la stratégie et de la communication, qui regroupe désormais les services économie, évaluation et communication ;
- une direction des ressources humaines, de l'administration et des finances, qui réunit l'ancienne direction administrative et financière et les fonctions de ressources humaines désormais confiées à un service unique ;
- une direction de l'air et des transports et, en son sein, à côté des fonctions “ transport ” antérieures, un département air, qui exerce les fonctions de siège en matière de recherche sur la pollution atmosphérique⁷ et de surveillance de la qualité de l'air, et assure la coordination d'ensemble des politiques de l'air (secrétariat du groupe permanent “ air ”) ;
- au sein de la direction du bâtiment et des énergies renouvelables, un département “ maîtrise de la demande d'électricité ”.

En outre, au printemps 2001, la direction de l'industrie a été complètement restructurée. Depuis l'intervention de l'inspection générale de l'environnement, le service de l'inspection générale a été créé, le service “gestion des taxes” a été supprimé, un service “valorisation des informations et des connaissances” a été créé à la direction scientifique (à partir de l'ancien service documentation et de la “ cellule I*Net).

L'ADEME adapte ainsi son organisation aux exigences de déploiement de son activité, dans des conditions fortement compliquées par la répartition de ses services centraux sur trois sites (Paris,

⁶ et non “ ménagers ”, comme le dit l'inspection ; les déchets municipaux intègrent l'ensemble des déchets dont l'élimination relève de la responsabilité des communes : outre les déchets ménagers, on y trouve par exemple les boues d'épuration urbaines, les déchets verts des parcs et jardins, les déchets banals des commerçants et artisans acceptés par le service public d'élimination des déchets, etc.

⁷ L'ancien service “ recherche impacts milieux ”, de même qu'une grande partie du service des observatoires et des réseaux de mesure, ont été pour l'essentiel intégrés dans ce département.

Angers, Valbonne) et la politique de relocalisation du siège social à Angers, qui tendent à rigidifier la situation et à rendre difficiles les restructurations.

“ La mission avoue ne pas être parvenue à comprendre la logique du partage de compétence entre ces directions. ” (page 31)

Rappelons les principes d'organisation actuels de l'Agence, en ce qui concerne les directions techniques :

- il s'agit tout d'abord essentiellement d'une organisation par cibles “ économiques ” (l'agriculture – à laquelle sont rattachées logiquement les bioénergies, le bâtiment – avec les énergies renouvelables hors biomasse, l'industrie, les transports) destinée à faciliter le dialogue avec les réseaux d'acteurs et la connaissance des secteurs d'intervention ;
- les collectivités territoriales sont, quant à elles, en raison de la variété de leurs préoccupations et du poids de la politique des déchets dans les activités de l'agence, suivies par la direction des déchets municipaux, mais également, entre autres, par la direction de l'air et des transports sur les questions de mobilité ou de qualité de l'air, et par la direction du bâtiment et des énergies renouvelables (département “ bâtiment et collectivités ”) pour leur patrimoine bâti ou les questions de management environnemental;
- néanmoins, les politiques de l'agence sont pour la plupart transversales et concernent tous les secteurs ; des lieux de synthèse stratégique pour chacune des politiques principales de l'agence (déchets, air, utilisation rationnelle de l'énergie, énergies renouvelables) ont donc été créés, sous la forme de “ groupes permanents ” ; ces groupes sont présidés par un directeur “ chef de file ” sur chaque grande politique et réunissent les différentes directions qui y contribuent, plus notamment les délégations régionales et le service évaluation.

L'organisation de l'agence résulte du choix de privilégier une démarche intégratrice, conforme au concept de développement durable ou tout simplement d'écologie par rapport à une logique d'ingénieur plus classique avec une décomposition par spécialité technique. Le pari même de constituer une agence réunissant des missions différentes conduisait à ce choix. Les partenaires de l'Agence, que ce soit les collectivités locales ou les entreprises, demandent une approche intégrée qui permette par exemple pour réduire une pollution de l'air de réviser les installations énergétiques. De plus en plus les demandes d'aide aux études de la part des PME demandent de couvrir la quasi-totalité des compétences de l'agence dans une même analyse.

“(…) la direction de l'industrie ne gère [pas] l'utilisation rationnelle de l'électricité (…)” (page 31)

Contrairement à ce que dit l'inspection générale, la direction de l'industrie est bien en charge des actions en matière d'utilisation rationnelle de l'électricité dans l'industrie, même si le département “ maîtrise de la demande d'électricité ” (MDE), plus orienté vers l'habitat, le tertiaire, et l'analyse du système électrique, assure une synthèse d'ensemble sur la MDE.

“ La DDM n'est ainsi pas en charge de la loi de 92 (…) ” (page 31)

Le Directeur des déchets municipaux préside le groupe permanent “ déchets ” et est clairement en charge de la synthèse des activités dans le domaine des déchets et l'application de la loi de 1992. Il a d'ailleurs proposé au comité de direction un plan de travail concernant l'établissement, en

coopération avec les autres directions, d'un bilan d'application de cette loi, qui sera proposé au ministère en vue d'alimenter les débats du nouveau Conseil national des déchets à la fin de l'année.

“ (...) confier au DDM la totalité du suivi de la loi de 1992 sur les ordures ménagères (sic) et donc l'animation politique du thème “boues et déchets agricoles” ” (page 31)

La direction des déchets municipaux reprend actuellement le “leadership” sur les questions de boues d'épuration urbaines, dans le cadre d'un réexamen du partage des tâches avec la direction de l'agriculture (qui était impliquée uniquement sur les questions d'épandage agricole). En revanche, les questions de déchets agricoles, industriels, ou du BTP, resteront bien traités en première ligne par les directions en charge de l'agriculture, de l'industrie, et du bâtiment, le DDM assurant la fonction de synthèse stratégique mentionnée plus haut.

“ Chaque politique publique doit être sous la responsabilité d'un seul directeur. Dans cette logique, il lui appartient de piloter les autres directions sur les thèmes partagés ” (page 31)

La réorganisation proposée par l'inspection générale (“chaque politique publique doit être sous la responsabilité d'un seul directeur”) reviendrait à organiser l'agence par grands programmes. Il faut tout d'abord noter que les politiques publiques elles-mêmes ont de nombreuses interactions entre elles (exemples : déchets et effet de serre, à travers les émissions de méthane des décharges, la méthanisation des déchets en tant qu'énergie renouvelable, la valorisation énergétique dans les UIOM ; air et énergie, qui se rencontrent en permanence dans le domaine des transports, etc.). Outre les grandes difficultés matérielles dans la mise en œuvre (compte tenu de la répartition des compétences sur trois sites différents à Paris, Angers et Valbonne), une telle réorganisation reviendrait à abandonner totalement l'approche par réseaux d'acteurs (cibles) qui nous semble indispensable à de nombreux égards pour établir les partenariats durables sur lesquels repose l'efficacité des interventions de l'agence. L'organisation actuelle permet de responsabiliser certains directeurs sur des fonctions stratégiques qui dépassent les limites strictes d'attribution de leurs services. Ce pilotage par programme donne en général satisfaction.

5.2.3 Les CRA et les CNA

a) “ Définir le sommaire obligatoire des rapports destinés aux Commissions Régionales des Aides, récapitulant par exemple les résultats obtenus sur les différentes politiques, les engagements en dessous de 300 kF tels qu'effectués par le délégué régional, le rappel des consommations budgétaires, la définition concertée des critères relatifs à l'attribution des aides, etc. ” (page 32)

La fourniture de rapports au contenu évoqué par la mission est pratique courante dans les délégations. Toutefois, la formalisation que propose l'inspection est une voie intéressante. Nous veillerons à son application dans le cadre du descriptif des processus de travail des délégations ; cet élément faisant partie de la logique de déconcentration en cours.

Concernant les résultats obtenus sur les différentes politiques, les éléments de rappel des consommations budgétaires sont périodiquement fournis sur la base d'une fois par an, lors de la tenue de la CRO. Ils font partie des informations constitutives du bilan d'activité annuel de la délégation.

De même, la liste des opérations traitées en délégation régionale pour des montants inférieurs à 300 kF est fournie pour information à la CRA. Cette pratique sera généralisée là où elle n'aurait pas cours.

En revanche, la compétence concernant la définition des critères relatifs à l'attribution des aides n'a été donnée, par le décret constitutif de l'agence, ni aux CRO, ni aux CRA. Actuellement, comme la mission le souligne par ailleurs, seul le conseil d'administration de l'ADEME approuve les dispositifs d'aides, après avis des commissions nationales des aides. L'ADEME doit suivre cette procédure y compris quand elle souhaite faire évoluer ou développer un dispositif d'aides négocié avec des partenaires régionaux (cf. la mise en place des conventions annuelles d'application des contrats Etat-régions). Ceci n'exclut pas, évidemment, des discussions d'orientation en CRO, sans que ceci doive à notre sens prendre un caractère réglementaire, sous peine d'alourdir encore les procédures applicables.

“ Définir une présentation type des fiches d'aide en CRA et CNA (numérotation informatisée permettant de les identifier et de les regrouper à tous les niveaux, centraux ou régionaux, objectif physique, plan de financement, cohérence avec la politique du MATE et de l'ADEME). ” (page 32)

Les cahiers des charges engageant la refonte de nos dispositifs informatiques sont conçus pour permettre l'émission de fiches-types afin de préparer les réunions des différentes commissions régionales et nationales. La refonte du logiciel de gestion (LEA) qui sera achevée fin 2002 permettra d'éditer des fiches standardisées, des bilans d'impacts physiques, ainsi que des éléments paramétrables et des fichiers de texte. Cela permettra en complément du logiciel LISA déjà en service de garder une mémoire très complète et exploitable des interventions de l'agence sur longue période.

Il est à préciser que la numérotation informatisée souhaitée par l'inspection existe à l'ADEME depuis très longtemps (numéro LEA). Elle permet déjà d'exécuter un certain nombre de regroupements et d'exploitations.

“ Les CRA doivent constituer des lieux de débat et d'appropriation de la politique régionale de l'ADEME. ” (page 32)

La qualité des débats dans ses différentes commissions est l'objet d'une vigilance constante de la part de l'agence. Ainsi :

- dans le cadre du dernier décret ayant modifié l'organisation de l'ADEME en février 2000, l'agence a demandé (et obtenu) un élargissement de la composition des CRO et CRA de 4 à 6 personnalités qualifiées, ce qui permet de mieux embrasser les différents domaines de compétence de l'ADEME et d'augmenter la variété des origines des personnes concernées ;
- dans le cadre du développement des contractualisations régionales, l'ADEME recherche partout où cela est possible des synergies entre les CRA, les comités de gestion des contractualisations et les commissions techniques du DOCUP. De plus, les délégations régionales testent plusieurs formules en vue de simplifier le travail des équipes et d'améliorer la qualité des échanges sur les dossiers instruits.

“ Elargir la diffusion des dossiers de CRA. Il est nécessaire que les Préfets de départements et le siège de l'ADEME en soient destinataires et que ces dossiers parviennent à leurs destinataires au minimum 15 jours avant la date de réunion. ” (page 32)

Le siège de l'ADEME a accès à une description sommaire des dossiers qui sont présentés en CRA via le réseau informatique interne. Le choix d'architecture du réseau a été choisi en grande partie pour faciliter ce processus d'échange. Les évolutions futures des logiciels de gestion devront permettre de disposer par cette voie de données techniques assez détaillées sur les projets dès le stade de l'affectation, qui accompagne la transmission des dossiers aux CRA. Cependant, seuls les dossiers qui ont vocation à être ultérieurement examinés en CNA doivent être examinés par les services du siège ; le nombre de dossiers traités annuellement par l'agence (11500 en 2000) rend illusoire l'idée d'un examen à deux niveaux (siège et DR) ; l'orientation va plutôt dans le sens d'une responsabilisation des échelons locaux, dans un cadre d'action mieux formalisé et sous le regard d'une inspection générale auditant régulièrement les processus.

Les préfets de département sont actuellement destinataires de l'ensemble des dossiers traités dans le cadre des contractualisations départementales quand elles existent (environ 60). Toutefois, l'ADEME est ouverte à une recommandation de diffusion systématique. Il conviendra cependant de vérifier et valider auprès de chaque préfet de région l'intérêt de cette évolution.

5.3 Fonction évaluation

“ Construire à partir d'une fonction d'évaluation les outils techniques soit d'une sélectivité des aides financières, soit d'une appréciation de pertinence ” (page 33)

L'ADEME pratique l'évaluation (au sens de l'évaluation des politiques publiques), ce qu'illustre par exemple l'évaluation du Fonds de modernisation de la gestion des déchets (FMGD) en 1997-98. Le service évaluation est chargé de la politique d'évaluation de l'agence, et siège à ce titre dans chacun des “groupes permanents” qui réalisent la synthèse stratégique des actions et contribuent à une appréciation critique des systèmes d'aide et des modes d'intervention.

“ (...) l'ADEME ne dispose pas d'un dispositif d'évaluation de l'état de l'environnement dans ses secteurs d'intervention. ” (page 33)

“ L'ADEME doit disposer d'une vision objective des priorités (...) pour définir de façon objective ses priorités d'intervention. ” (page 33)

L'ADEME dispose d'outils d'observation de l'état de l'“environnement” dans ses secteurs d'intervention. En ce qui concerne le secteur des déchets, il a été répondu au point 5.1. ci-dessus. De même, dans le domaine de l'air, l'ADEME gère la base de données de la qualité de l'air (BDQA), qui regroupe l'ensemble des données de pollution de l'air des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA). Ces outils font d'ailleurs l'objet d'une large diffusion, notamment auprès des milieux scientifiques, et sont mis à la disposition de l'IFEN pour ses missions. Ils peuvent probablement encore être affinés, dans le sens d'une appréciation critique des situations décrites et de la définition de priorités. Il faut toutefois noter que l'ADEME n'apporte d'aides, dans le secteur des déchets, qu'à des projets qui s'inscrivent dans la mise en œuvre des plans départementaux, eux-mêmes le fruit d'une analyse locale des besoins.

“ Un protocole tripartite MATE-ADEME-IFEN pour la réalisation d’un état de l’environnement focalisé sur la mise en évidence des priorités d’intervention dans les secteurs de compétence de l’ADEME serait très utile. ” (page 33)

Des rapports étroits existent entre les trois structures en ce qui concerne la production et l’échange de données, avec des niveaux d’implication différenciés selon les thématiques et le périmètre territorial considéré. L’IFEN et parfois l’ADEME (BDQA) tiennent à jour les descripteurs de l’environnement en cohérence avec les exigences européennes. Les DIREN, en partenariat avec des acteurs régionaux et locaux, tentent de développer des réseaux d’observation pour assurer la production des données correspondantes. L’ADEME, en soutien et approfondissement de l’initiative régionale (DIREN), développe les réseaux d’observatoires régionaux sur les thématiques déchets (voir la base de données SIDR et ses consolidations nationales), énergie (suites du schéma de services collectif “ énergie ”), air (AASQA), en capacité de contribuer à la construction des descripteurs pertinents et d’approfondir la conduite et le pilotage des politiques publiques sur ces thématiques.

A côté de cette structuration nationale, ont été mis en place différents observatoires régionaux notamment concernant les déchets et l’énergie. L’ADEME privilégie une démarche partenariale associant les services de l’Etat, les régions et les départements pour unifier les méthodes, améliorer la qualité des statistiques, standardiser les traitements et accroître la diffusion des résultats.

5.4 La gestion financière

“ La première question que s’est posée la mission est de savoir si la ministre chargée de l’environnement avait tous les éléments pour juger de la pertinence des demandes budgétaires de l’agence. La mission ne peut répondre positivement à cette question. ” (page 33)

Il faut tout d’abord observer que certaines décisions récentes, notamment celles qui concernent la relance de la maîtrise de l’énergie, résultent d’une volonté du gouvernement. Celui-ci a donné un mandat à l’agence et lui a apporté des moyens nouveaux à cet effet, sans que ces décisions résultent d’une demande budgétaire formulée en tant que telle : il en va ainsi de la décision de principe prise en février 1998 de créer une ressource pérenne de 500 MF pour la relance de la maîtrise de l’énergie, ou de l’enveloppe accompagnant le plan national d’amélioration de l’efficacité énergétique annoncé en décembre 2000 (l’agence ayant dans ce cas proposé explicitement à ses tutelles de financer la moitié du montant envisagé par redéploiement, soit 300 MF sur 600 MF, ce qui fut fait).

Pour le reste, les dotations budgétaires de l’agence ont été fortement déterminées en 1999, et par continuité en 2000, par la volonté du gouvernement de poursuivre à des niveaux en première analyse équivalents, après création de la TGAP, les politiques entreprises dans le cadre des anciennes taxes affectées. L’ADEME a toutefois fortement poussé, à l’automne 1999, pour disposer en 2000 de moyens renforcés dans les domaines du bruit (ce qui s’est révélé largement judicieux) et des déchets. Dans ce dernier cas, cette demande était initialement justifiée par la “ crise de financement ” de la politique des déchets qui a résulté en 1998-1999 de l’augmentation importante des taux d’aide initiée en 1997, conjuguée à la croissance très forte des investissements décidés par les collectivités territoriales à partir de 1998 : ainsi, le portefeuille de projets en préparation pour 2000 dépassait encore largement, à la fin de 1999, les possibilités financières de l’agence, malgré la baisse des taux d’aides intervenue en mai 1999. Cependant, la réalité s’est révélée légèrement en deçà des prévisions, et les crédits n’ont donc pas été consommés à la hauteur prévue. Ceci ne fait

que souligner la difficulté des prévisions annuelles, malgré les enquêtes détaillées faites à cette période sur les projets en gestation (l'outil "portefeuille" n'existant pas alors sous sa forme actuelle); l'agence pense néanmoins que, compte tenu de l'émoi suscité chez les collectivités territoriales par la baisse des taux d'aides opérée en 1999, une situation de pénurie budgétaire, avec impossibilité d'accompagner les collectivités dans leurs projets, aurait été bien plus dommageable pour les pouvoirs publics (les crédits sont en l'espèce reportés et pourront venir en diminution des dotations budgétaires prochaines de l'agence).

Le suivi en réalisation de la consommation du budget de l'agence à travers un éclatement par programme n'a été introduit qu'en 1999. Ce n'est qu'en 2000 avec une première transformation du système informatique que l'ADEME a été en mesure de rendre compte de sa consommation budgétaire avec le même découpage que la présentation initiale de l'EPRD en conseil d'administration.

Les tutelles disposent maintenant d'éléments clairs pour juger des besoins budgétaires de l'agence avec :

- le portefeuille de projets en phase d'instruction pour l'exercice en cours mais aussi pour les suivants (découpage trimestriel),
- des systèmes d'aide décidés en conseil d'administration,
- un suivi de la consommation budgétaire par programme,
- une présentation des résultats en impacts avec le même découpage par programme (voir plus haut la restitution annuelle des résultats au regard des engagements du CPEA).

L'agence a mis en place un processus de tableau de bord de gestion faisant converger une analyse des projets en portefeuille, un état des consommations budgétaires par programme (affectations, engagements et paiements), une analyse du déploiement des politiques, 5 à 6 fois par an, calé sur le calendrier budgétaire (négociation des budgets avec les tutelles, construction de l'EPRD puis des décisions modificatives permettant les reventilations entre programmes).

“ La mission a été, à titre d'illustration, frappée par l'absence de planification physique, par régions, des investissements en matière d'ordures ménagères. ” (page 33)

Ce point a été commenté à propos du chapitre 4.1 du rapport (voir ci-dessus).

“ L'ADEME semble se compliquer la vie : complexité des modalités d'aide, ouverture de la gestion 2000 en mars 2000, complexité des affectations et même double affectation avec les CPER, concentration sur Angers des engagements. ” (page 33)

Un chantier de simplification des procédures est en cours, qui doit notamment conduire à déconcentrer la validation des engagements juridiques et budgétaires dans les délégations régionales. Sur les autres aspects, il faut noter les points suivants:

- les systèmes d'aide de l'agence visent à atteindre des objectifs environnementaux et le progrès des pratiques, et doivent donc éviter une distribution égale pour tous les types de projets (l'IGF ayant fortement insisté sur ce point lors de son audit récent) ; la maîtrise des coûts conduit par ailleurs à prévoir des plafonds d'assiette en fonction des natures d'opérations, qu'il faut donc décrire de manière relativement fine (cf. le système d'aide déchets par exemple) ;

- jusqu'à l'exercice 2000, l'ADEME a appliqué pour la gestion des crédits de l'année le régime des "journées complémentaires", autorisées jusqu'à la fin de février de l'année suivante ; compte tenu de la croissance très rapide du nombre de dossiers, et d'une certaine accumulation en fin d'année, l'agence a été conduite à utiliser totalement cette possibilité au début de 2000, ce qui a entraîné de facto un léger décalage d'ouverture du budget 2000 par rapport aux pratiques antérieures (ce phénomène ayant été corrigé en 2001) ; en vertu des instructions générales de la direction générale de la comptabilité publique, les journées complémentaires sont supprimées à partir de l'exercice 2001 ;
- l'affectation (ou engagement comptable) consistant à réserver des crédits, il est logique que la signature des conventions annuelles d'application des contrats de plan Etat-régions (annexes ADEME), qui entraîne l'obligation juridique de mobiliser les crédits dans l'année, donne lieu à affectation (sous forme d'une enveloppe); lorsque des projets particuliers se présentent ensuite pour un financement dans ce cadre, ils font l'objet également d'une affectation dans le système informatique de gestion afin de procéder ultérieurement à l'engagement juridique des crédits. Afin de ne pas opérer de double compte, cette opération s'effectue après désaffectation des sommes équivalentes de l'enveloppe. Cette formule un peu lourde doit être améliorée avec le nouveau logiciel de gestion devant remplacer LEA, actuellement en phase de définition.
- En outre, pour réduire la contrainte administrative liée au financement conjoint à parité entre l'ADEME et la région d'une opération, il a été décidé de favoriser un financement « alternatif » entre les 2 partenaires (à travers une répartition des dossiers avec financement à 100% à tour de rôle, mais notification conjointe).

“ La gestion financière frappe par la “ quasi-cécité ” généralisée en matière de CP. ” (page 34)

“ La différence de comportement entre les collectivités et les industriels mérite d'être creusée. ” (page 34)

L'agence accepte bien volontiers qu'elle a des progrès à faire en matière de prévision de besoins de CP. Depuis sa création en 1992 et jusqu'à sa "rebudgétisation", la grande majorité de ses moyens était apportée par des taxes affectées ; les CP "arrivaient" donc en même temps que les AP, et il est normal dans ces conditions que n'aient pas été développés des outils fins de prévision⁸, mis à part sur les crédits « industrie » et « recherche »⁹.

L'agence ne pouvait anticiper les décisions gouvernementales de suppression des taxes affectées et de création de la TGAP, ni le fait que la rebudgétisation qui en a résulté s'est traduite, en 1999 et en 2000, en continuité avec le régime des anciennes taxes, par une part importante de ses dotations calculée sur la base AP = CP.

L'agence a donc très volontiers donné son accord, inscrit dans le contrat de plan Etat-ADEME, sur une "remise à plat" en la matière. Celle-ci s'est notamment traduite par la décision de la secrétaire d'Etat au budget, en décembre 2000, de considérer la trésorerie des anciennes taxes comme fongible

⁸ Certes, une pénurie existait par ailleurs sur les crédits budgétaires "industrie" et "recherche", mais elle s'est essentiellement traduite par des retards de paiement de quelques "grands comptes", choisis parmi les organismes publics, les bases de calculs correspondantes (clés de CP) restant relativement simples, et les montants somme toute modestes.

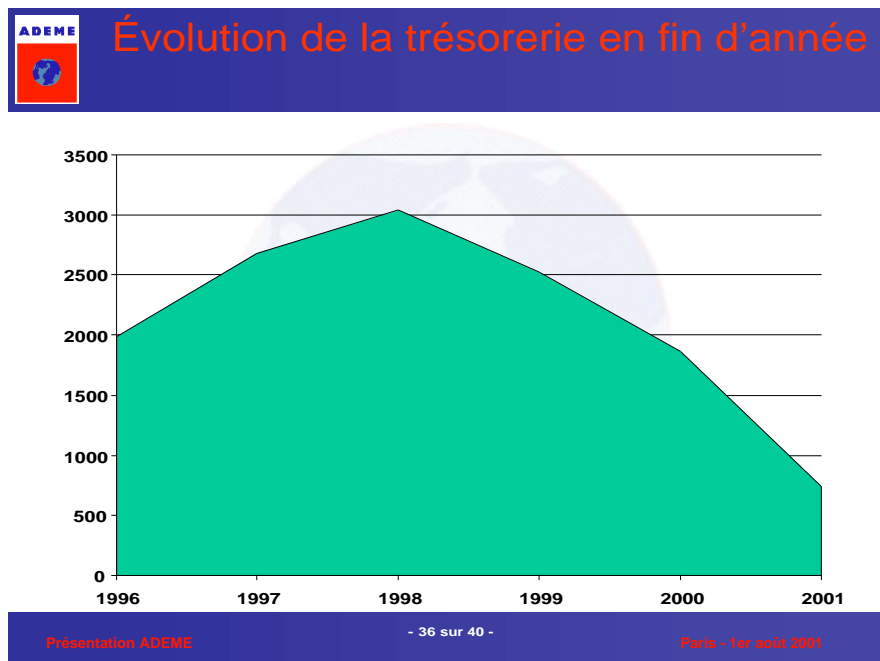
⁹ La gestion sans heurt grave du manque de crédits « Recherche » de 1993 à 1996 a démontré au contraire une réelle capacité de gestion permettant d'opérer des choix de règlements privilégiés en fonction des contraintes générées chez les partenaires.

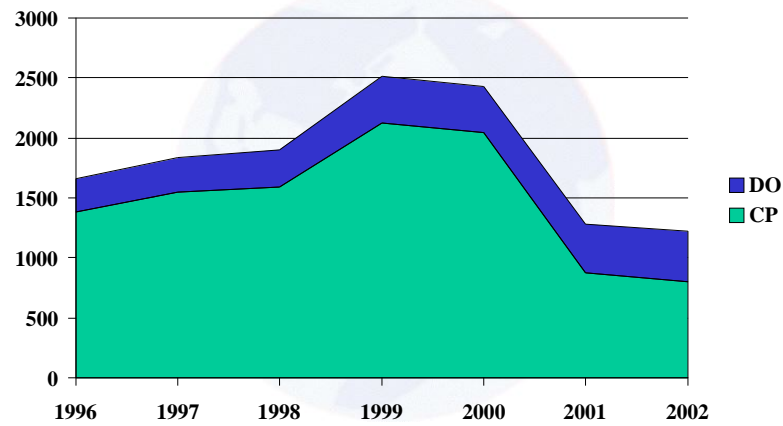
avec celle des crédits budgétaires, ce qui a considérablement réduit le besoin de CP nouveaux sur 2001 (de l'ordre de 800 MF). Evidemment, les crédits budgétaires devront, en 2003, "couvrir" également au titre des anciennes taxes, les investissements qu'elles ont financés arrivant en paiement.

Dans l'esprit d'affiner la gestion des CP, l'inspection générale interne a été missionnée, en collaboration avec le service budget-finances, pour procéder à une étude de la typologie des projets et des "clés de CP" les plus adaptées pour ajuster les demandes budgétaires. Cette typologie de comportements types de paiement est en cours de construction à partir de l'historique des paiements effectifs (en tenant compte des statistiques de dérapages d'échéanciers). L'objectif est d'identifier par domaine des comportements types en prenant en compte le mode d'intervention (recherche, étude, investissement) le type de demandeur (collectivité, entreprise, particulier), le montant et la nature de l'investissement. En fonction des orientations stratégiques concernant chaque mission et les choix budgétaires opérés, il sera possible de prévoir les appels de paiement.

De plus, doit être mis en place d'ici la fin de l'année 2001, en application du contrat de plan Etat-ADEME, un "signal d'alarme" adapté concernant la gestion des échéances dépassées des conventions d'aide ; ce point est inscrit au programme de travail du consultant méthodes actuellement à l'agence.

Les graphiques suivants présentent l'évolution récente des dotations en CP (qu'ils proviennent des taxes (avant 1999) ou de crédits budgétaires) et l'évolution des masses de CP stockés dans l'établissement à la fin de chaque année.





“ la fiabilité du portefeuille semble très faible (...) et l’ambiance très “ libertaire ” de l’ADEME nous conduit à douter que des progrès soient possibles ” (page 34)

L’agence pense effectivement que l’outil “ portefeuille ”, introduit de manière générale dans le courant de l’année 2000 dans le système informatique de gestion en même temps que d’autres logiciels (LISA, “ gestion externe ”), n’est pas encore complètement assimilé par les équipes, les ingénieurs ayant probablement une perception insuffisante des services qu’il peut rendre et des implications budgétaires. Un effort d’information et de formation important sur l’ensemble des outils de gestion nouveaux est en cours. Le service évaluation a été désigné pour assurer la promotion et le soutien nécessaires au meilleur usage de cet outil. L’agence s’est par ailleurs engagée, dans le cadre du contrat de plan Etat-ADEME, et suite à la mission de l’IGF, à mettre en place une “boucle de rétroaction” pour tirer tous les enseignements possibles du portefeuille et en promouvoir une utilisation “ raisonnée ”. La philosophie de la direction en la matière est de jouer autant sur la motivation et la conviction des personnels que sur la contrainte : d’ores et déjà, la préparation budgétaire est assise sur une utilisation critique du portefeuille. Elle ne souhaite par ailleurs pas commenter sur de simples perceptions d’“ambiance” ou sur la signification historique du mot “libertaire”.

“ Déléguer 50 % de l’enveloppe des AP et des CP de l’année N-1 (N+1 ? note de l’ADEME) dès décembre aux délégations ” (page 34)

Les paiements étant effectués au niveau central par l’agent comptable, et l’agence n’étant pas actuellement, pour l’essentiel de ses activités, en situation de pénurie de CP, il n’est pas procédé à une délégation d’enveloppes de CP aux unités de gestion. Ce n’est que si la situation s’inversait, et si des restrictions s’avéraient incontournables, que l’attribution d’enveloppes pourrait s’avérer nécessaire (mais dans ce cas, les dommages seraient élevés vis-à-vis de nos partenaires qui ne seraient pas payés dans les temps selon les obligations contractuelles).

Les enveloppes déléguées concernent donc les AP. La suppression à partir de l’exercice 2001 des journées complémentaires (voir ci-dessus) conduira à clore le budget de l’année N au 31 décembre

et à ouvrir le budget de l'année N+1 pour les unités de gestion dans la première semaine de janvier. L'EPRD étant voté traditionnellement par le Conseil d'administration vers le 20 décembre, et un délai d'approbation par le commissaire du gouvernement et le contrôleur d'Etat de dix jours étant prévu, ce calendrier semble particulièrement adapté. Notons au passage que, compte tenu de la complexité de l'EPRD voté par le CA (qui croise neuf origines budgétaires et sept thèmes d'intervention), la répartition du budget en plus d'une soixantaine d'unités de gestion est un travail complexe qui se fait sur un calendrier très serré.

“ Déléguer effectivement aux délégués régionaux l'engagement des AP en dessous de 300 kF. ” (page 35)

La procédure de validation budgétaire des engagements doit être entièrement déconcentrée, en ce qui concerne les délégations régionales, en 2002 (voir ci-dessus paragraphe 5.2.1). La délégation de signature dont disposent les délégués régionaux de la part du Président sur les conventions d'aide va jusqu'à 500 kF.

“ Réaliser très rapidement le tableau des curseurs de gestion des CP et rendre compte au conseil d'administration des actions menées. ” (page 35)

L'ADEME s'interroge sur ce que la mission appelle précisément un “tableau des curseurs de gestion des CP”. Comme exposé ci-dessus, une bonne gestion des CP passe avant tout par un suivi des dossiers (avec un système d'alerte “ gradué ” sur les échéances dépassées) et sur un modèle de prévision des besoins qui tienne compte de la typologie des projets. Les actions correspondantes sont en cours. L'utilisation de moyens de gestion comme la modification des conditions de paiement dans les contrats doit être utilisée avec mesure, pour éviter les à-coups et les effets retard difficilement maîtrisables. L'agence a toutefois assoupli au début de 2001 les conditions requises pour procéder au paiement des premières avances prévues dans ses conventions d'aide.

“ Renforcer la formation et l'animation des gestionnaires en région. ” (page 35)

L'agence consent des efforts importants pour renforcer la formation interne, notamment sur les nouveaux outils de gestion mis en place ou à venir. Les gestionnaires sont à l'évidence des cibles essentielles à cet égard. L'agence renforce par ailleurs actuellement l'ossature administrative de ses délégations régionales dans le contexte de la déconcentration programmée de la validation budgétaire et juridique des engagements, et en vue d'un suivi du contrat de plan Etat-ADEME dans le cadre d'une gestion par objectifs au niveau des délégations régionales. Elle recrute notamment (à l'interne et à l'externe) des responsables administratifs et juridiques, chargés d'assurer d'une part la qualité des documents contractuels élaborés par les délégations et d'autre part la qualité des informations techniques et budgétaires saisies dans les outils de gestion et de suivi.

“ Mettre (...) en place un audit interne systématique ” (page 35)

voir réponse au paragraphe 5.1

“ Consacrer une part significative des créations d’emploi accordée à un renforcement des échelons administratifs. ” (page 35)

Le ministère chargé de l’environnement a clairement indiqué qu’il souhaitait que les renforcements d’effectifs décidés pour 2001 dans le cadre du programme national d’amélioration de l’efficacité énergétique (prévus en LFR 2000) soient consacrés aux actions en matière d’énergie (transports et mobilité, animation des points information énergie, développement des énergies renouvelables). Pour autant, l’ADEME a prévu qu’une part normale de cette croissance serait affectée au soutien (administratif, secrétariat). Dans ce cadre, et en utilisant en outre les possibilités ouvertes par les autres postes disponibles (compensation de la réduction du temps de travail, créations en LFI 2001) ont pu être créés, dans dix-neuf régions, des postes de responsables administratifs et juridiques ou de délégués-adjoints en charge de la qualité de la production juridique et de la gestion administrative de la délégation régionale. Les créations de postes 2001 servent aussi en priorité à pourvoir l’inspection générale interne nouvellement créée et à mettre en place les compétences nouvelles demandées par l’IGF en matière de marchés.

“ Etudier l’opportunité de la suppression ou du maintien de la procédure des affectations. ” (page 35)

La notion d’affectation, telle qu’elle est utilisée à l’ADEME, correspond, au regard des règles de l’instruction comptable M9-5 de la direction générale de la comptabilité publique applicable aux EPIC, à la définition de l’“ engagement comptable ”. Cette notion, qui se démarque de l’engagement juridique, recouvre en réalité une réservation de crédits.

La question qui se pose dès lors est de savoir à partir de quel moment dans le “ cycle du projet ” l’agence doit réserver les crédits pour une opération donnée. La réponse, élaborée en liaison avec la direction du budget au début de 2000 et transcrite en mars 2000 dans une instruction interne du directeur des ressources humaines, de l’administration et des finances, est, dans le cas général¹⁰, que les crédits doivent être réservés dès le moment où les dossiers sont transmis pour examen à la commission régionale des aides (pour les affaires régionales) ou à la commission nationale des aides (pour les dossiers nationaux). Cette attitude de prudence est notamment dictée par le retour d’expérience de la “ crise ” de financement qu’a connue le secteur des déchets à la fin de 1998 : les instructions internes à cette époque étaient encore floues quant au fait générateur de l’affectation, et des dossiers nombreux ont ainsi pu être présentés en parallèle dans les différentes commissions régionales des aides, sans que les crédits soient encore réservés ou malgré l’impossibilité de les réserver. Il en est résulté, dans l’esprit des collectivités bénéficiaires des aides, le sentiment d’un “ droit ” à l’obtention de ces aides, ce qui a conduit l’agence à honorer ces “ engagements ” en priorité au début de 1999 ; un “ déport ” budgétaire d’environ 300 MF a ainsi préempté le budget 1999, et a rendu d’autant plus difficile le réajustement du système d’aides, décidé dans ses détails en mai 1999, mais applicable à titre rétroactif dès le 1^{er} janvier 1999. Les autorités de tutelle se sont émues à juste titre de cette situation, et l’agence a jugé éminemment souhaitable de définir de nouvelles règles qui la mette désormais à l’abri de pareilles situations d’impasse.

Même si elle a parfois le sentiment de faire face à des incompréhensions sur ce point, l’agence souhaite réaffirmer très clairement la nécessité d’une gestion de ses crédits en “ affectations ” (ou engagements comptables), avec des règles prudentielles appropriées. Elle assume à cet égard la critique selon laquelle cette pratique conduit de fait à inscrire en loi de finances les crédits

¹⁰ Il existe des cas particuliers, comme dans le secteur des sites pollués, compte tenu de la nature particulière des interventions de l’agence.

nécessaires pour affectation, sachant qu'il y a un délai entre affectation et engagement et que ce délai conduit en fin d'année à un certain volume de " reports affectés ".

La question est donc en réalité celle des délais entre affectation et engagement. Compte tenu d'une part de ce que les principaux dossiers doivent être examinés en commission régionale des aides, puis en commission nationale des aides (ainsi que, au-delà de 1,5 million d'euros, en conseil d'administration)¹¹, compte tenu d'autre part du calendrier des assemblées délibérantes des collectivités lorsqu'elles sont bénéficiaires des aides, de la négociation du projet de convention et des délais de signature, le délai moyen entre affectation et engagement s'établit aujourd'hui à environ trois mois.

L'agence s'est engagée dans le cadre du contrat de plan Etat-ADEME à mettre au point avant la fin de 2001 un " système d'alerte " permettant de repérer et de traiter spécifiquement les dossiers qui tardent à être engagés ; le consultant " méthodes " est actuellement mandaté pour assister les services de l'agence sur ce point. De même, une meilleure codification des dossiers à présenter aux commissions pourrait contribuer à éviter, le cas échéant, des examens trop précoces devant ces instances (au prix de retarder probablement l'instruction). La déconcentration de la validation juridique et budgétaire des engagements, actuellement en préparation, contribuera à réduire ce délai, et l'audit interne à vérifier le plein respect des règles concernant le fait générateur de l'affectation. Un faisceau d'actions actuellement engagées ou envisagées devrait donc permettre à l'agence d'être pleinement assurée de la qualité de son fonctionnement interne sur ce point.

5.5 La gestion des ressources humaines

5.5.1 Ambiance sociale

" La mission a noté les réticences du Président de l'établissement à ce qu'elle entende les syndicats représentés au comité d'entreprise. " (page 35)

L'idée d'une rencontre a été émise par l'inspection au début de sa mission, donc avant la conclusion, le 1^{er} décembre 2000, des négociations sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, et des négociations salariales 2000 qui lui étaient intimement liées par le biais de la modération salariale. Le Président a donc estimé alors que l'intervention, dans ce contexte, de l'inspection, l'exposerait à être regardée comme représentante du ministère, donc de la tutelle, et à être prise à témoin, entraînée d'une certaine manière dans la négociation. Le Président a souhaité que la conduite de la négociation qui relève, au regard du droit du travail, de la direction de l'agence, ne risque pas de perturbations à ce titre.

" Les réserves du comité d'entreprise sur le contrat d'objectifs et le budget 2001 qui apportent des avantages significatifs à l'établissement sont-elles également révélatrices d'un climat difficile ? " (page 35)

¹¹ Les CRA et les CNA se réunissent en moyenne trois fois par an. Il n'est pas matériellement possible d'harmoniser totalement les calendriers des 26 CRA et des 7 CNA. Toutefois, les calendriers des CNA sont autant que possible fixés en sorte qu'elles ont lieu quelques jours avant les conseils d'administration, ce qui facilite l'examen successif des dossiers en CNA et en CA.

La direction de l'agence ne pense pas que les réticences exprimées en comité d'entreprise soient révélatrices d'un climat social particulièrement difficile. Elle note d'ailleurs que les représentants des salariés au Conseil d'administration ont dans leur majorité voté en faveur du contrat de plan Etat-ADEME. Toutefois, et selon les sensibilités de chacun, plus ou moins traduites par les différentes organisations syndicales, certains sujets d'inquiétude ou de mécontentement perdurent. Citons-en trois :

- pour les personnels parisiens, la relocalisation partielle des services vers Angers constitue un sujet d'inquiétude récurrent, non pas quant à la sauvegarde pour chacun de son emploi ou à un risque de transfert forcé vers Angers (des garanties ayant été apportées sur ces deux points, et la convention de travail signée en 1993 excluant le deuxième risque), mais plutôt quant à la répartition des tâches au sein de services provisoirement partagés entre sites ou quant aux perspectives d'évolution professionnelle dans un siège parisien qui se "rétrécit" ; dès lors, certains syndicats refusent de voter les documents qui rappellent, d'une manière ou d'une autre, cet objectif de l'agence, ou qui ont trait à la construction du siège social d'Angers (cette construction devant être en grande partie financée par emprunt et la "ponction" qu'elle représente – au moins dans un premier temps - sur le budget de fonctionnement n'étant pas facilement admise) ;
- l'évolution des salaires est particulièrement contrainte ; l'agence est en croissance forte, et la charge de travail, comme la productivité, ont fortement crû depuis 1997 ; les créations de postes n'ont pas suivi, et de loin, la croissance du nombre de dossiers traités ; les encadrants prennent plus de responsabilité, mais constatent – notamment au moment de nouvelles embauches – un décalage de leurs salaires avec le marché ;
- les progressions de carrière restent limitées, malgré une mobilité forte actuellement encouragée par la création de postes nouveaux d'abord ouverts au recrutement interne ; la direction souligne à cet égard que le principe d'encouragement à la mobilité, inscrit au contrat de plan Etat-ADEME, doit trouver une traduction concrète, alors qu'un projet proposé en 1999 a été refusé par le contrôle d'Etat et la direction du budget.

5.5.2 Management

“ la culture interne apparaît sous-valoriser le rôle de la hiérarchie. Il apparaît important de revaloriser le pilotage et le contrôle. (page 36)

L'importance d'un pilotage par objectifs pour renforcer l'encadrement.

Voir réponse au paragraphe 5.2.

“ La mobilité interne apparaît très faible (...) ” (page 36)

L'année 2001 est marquée par le recrutement de fait des 35 postes associés à l'accord ARTT du 1^{er} décembre 2000 et de 120 postes résultant de la LFR 2000 (100 postes pour la mise en œuvre du plan national d'amélioration de l'efficacité énergétique) et de la LFI 2001 (20 postes). D'ores et déjà, la procédure interne d'ouverture de ces nouveaux postes a conduit à y nommer plus d'une soixantaine de salariés de l'agence (la prévision d'ici fin 2001 étant d'environ 80 personnes) : ceci démontre un fort souhait de mobilité interne. La direction entend, dans son projet social inscrit au

contrat de plan Etat-ADEME, promouvoir une gestion plus active des carrières, qui devra s'appuyer sur des encouragements à la mobilité (voir ci-dessus).

“ Le mécanisme de négociation annuel de la RMPP qui donne une prime aux accords paritaires conduit progressivement à écraser la hiérarchie des salaires. La mission considère qu’une limite est atteinte et que le DG et le Président doivent s’en saisir. ” (page 36)

La direction doit, en vertu du code du travail, négocier annuellement les salaires. La convention de travail de 1993 prévoit qu'elle doit, dans ce cadre, proposer une répartition indicative des augmentations par catégories de personnel. La négociation se place dans le cadre de contrainte d'évolution de la RMPP fixé par les pouvoirs publics. La direction souhaite toujours réserver une part significative de la masse d'augmentation disponible aux promotions individuelles, qui sont les seules dont bénéficie l'encadrement supérieur. Elle souhaite néanmoins parvenir, autant que faire se peut, à un accord avec les organisations syndicales, qui insistent quant à elles sur la revalorisation ou le maintien du pouvoir d'achat pour tous (ce qui les conduit à préférer les augmentations générales, dont ne bénéficie pas l'encadrement supérieur).

5.5.3 Revaloriser les délégués

“ Le MATE et l'ADEME doivent engager conjointement avec la direction du budget une négociation pour la revalorisation du statut des délégués régionaux (hors négociation RMPP) ” (page 36)

La direction de l'agence a entamé des discussions dans le sens préconisé par la mission, avec laquelle elle est en accord sur ce point.

5.5.4 Valoriser le réseau des gestionnaires

L'agence est en accord avec la mission sur ce point. Sept gestionnaires de délégation régionale ont été récemment nommés à des postes nouveaux de responsables administratifs et juridiques, chargés de la qualité de la production juridique et de la gestion budgétaire. La déconcentration en cours devrait par ailleurs se traduire pour les services fonctionnels du siège par une affirmation de la fonction d'animation des réseaux des gestionnaires et de ces nouveaux responsables “ qualité ”.