

**INSPECTION GENERALE
DES FINANCES**

RAPPORT D'AUDIT

**sur la gestion
de l'Agence de l'Environnement et de la
Maîtrise de l'Energie (ADEME)**

Etabli sous la supervision de M. Hervé de GOUYON,
Inspecteur général des finances, par :

M. Martin BONNICHON
Inspecteur des finances

M. Franck LE VALLOIS
Commissaire contrôleur des
assurances

M. Claude WENDLING
Inspecteur des finances

- MARS 2000 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I. LE ROLE DE L'ADEME EST PLUS OU MOINS AFFIRME SELON LES DIFFERENTES POLITIQUES PUBLIQUES	5
A. DES MODES D'INTERVENTION EN ÉVOLUTION	5
1. <i>L'hésitation entre logique de guichet et logique de montage de projet.....</i>	5
2. <i>Le poids accru de la contractualisation</i>	6
3. <i>La recherche de nouveaux instruments financiers</i>	7
4. <i>Une politique d'action internationale à la croisée des chemins</i>	8
B. LES DÉCHETS MUNICIPAUX : UN SUCCÈS MAL ANTICIPÉ.....	9
1. <i>Un démarrage lent ayant conduit à une décision peu réfléchie d'augmentation des aides en 1997-1998 .</i>	9
2. <i>Une politique victime d'une montée en puissance mal anticipée</i>	9
C. L'ÉNERGIE : UNE POLITIQUE ENCORE EN GESTATION	11
1. <i>L'exercice 1999 : une année de transition qui suscite plusieurs interrogations</i>	11
2. <i>L'enjeu pour l'ADEME : préciser ses priorités d'action</i>	12
D. LE BRUIT : UN DÉVELOPPEMENT INDUIT PAR L'ÉVOLUTION RÉGLEMENTAIRE	13
1. <i>Une année 1999 marquée par la nécessité de faire face à l'afflux des demandes</i>	13
2. <i>Des tâches d'évaluation et de contrôle encore mal assurées</i>	13
II. LES OUTILS DE GESTION NE SONT QU'EN PARTIE A LA HAUTEUR DES ENJEUX DE L'AGENCE.....	15
A. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	15
1. <i>Des entretiens d'évaluation à l'enjeu toutefois limité</i>	15
2. <i>Un effort de gestion prévisionnelle.....</i>	16
3. <i>La mise en place annoncée d'un suivi de l'activité</i>	16
B. INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE.....	17
1. <i>Un circuit de la dépense marqué par certains dysfonctionnements</i>	17
2. <i>Des lacunes dans la prévision des besoins budgétaires</i>	18
3. <i>Une présentation défailante des états comptables</i>	19
C. PILOTAGE DES DÉLÉGATIONS RÉGIONALES PAR LE SIÈGE	20
1. <i>Le pilotage financier : un système d'information de gestion rénové.....</i>	20
2. <i>Le pilotage stratégique : une réflexion abondante mais de qualité inégale.....</i>	21
D. ÉVALUATION ET CONTRÔLE.....	23
1. <i>L'absence de culture du contrôle interne.....</i>	23
2. <i>L'absence de réelle conduite de projet.....</i>	23
III. PROPOSITIONS	25
A. Doter le contrat d'objectifs d'un volet consacré aux outils de gestion.....	25
1. <i>Intérêt de la démarche.....</i>	25
2. <i>Le contenu possible de ce volet « outil de gestion » du contrat de plan</i>	26
3. <i>Un exemple : les outils de gestion spécifiques à l'activité internationale</i>	26
B. LES OUTILS FINANCIERS ET BUDGÉTAIRES.....	27
1. <i>Assurer une meilleure prévisibilité des besoins budgétaires.....</i>	27
2. <i>Améliorer le circuit de la dépense.....</i>	27
3. <i>Rationaliser la gestion de la trésorerie</i>	28
C. RENFORCER LE CONTRÔLE INTERNE	29
1. <i>Redéfinir le rôle de l'audit interne et accroître ses moyens humains.....</i>	29
2. <i>Sécuriser les procédures de passation des marchés.....</i>	29
D. INTRODUIRE UNE DIMENSION DE CONDUITE DE PROJET DANS LA GESTION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'AGENCE ET EN ACCROÎTRE LE CONTRÔLE ET L'ÉVALUATION	30
1. <i>Introduire un outil de conduite de projet</i>	30
2. <i>Améliorer le contrôle des concours financiers</i>	30
CONCLUSION	31

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 29 septembre 1999¹, l'inspection générale des finances s'est vu confier une mission d'audit de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Cet organisme doté du statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) a été créé par la loi n°90-1130 du 19 décembre 1990. Il résulte de la fusion, effective en 1993, de plusieurs agences préexistantes (AQA², AFME³, ANRED⁴) et couvre de ce fait **tout le spectre des politiques de l'environnement** (déchets, transport, qualité de l'air, bruit) **et de la maîtrise de l'énergie**. De ce fait, la tutelle technique de l'agence est partagée entre trois ministères (ministères chargés de la recherche, de l'environnement et de l'énergie). Toutefois, la tutelle du ministère de l'environnement assume désormais assez clairement un rôle de coordination et de chef de file, que manifeste l'instauration d'un poste de commissaire du gouvernement⁵ confié au directeur de la pollution et de la prévention des risques (DPPR) et la part que prend ce dernier dans l'organisation régulière de « réunions des tutelles ». La négociation en cours d'un contrat de plan entre l'ADEME et l'Etat devrait achever de clarifier la gouvernance de l'établissement et les attentes des différentes tutelles à son égard.

L'ADEME compte un peu moins de 700 personnes ; dans le cadre d'un projet de délocalisation lancé lors de sa création⁶, son siège est éclaté sur trois sites (Paris, Angers et Sophia-Antipolis). Elle s'appuie sur **26 délégations régionales** en France métropolitaine et dans les départements d'outre mer, auxquelles s'ajoutent des représentations territoriales dans les territoires d'outre-mer. Elle assure des activités très diverses liées à sa double nature d'**agence d'objectifs et de moyens** : soutien à la recherche, octroi de subventions d'investissement et (plus rarement) de fonctionnement, assistance au montage de projets innovants, communication et sensibilisation aux problématiques environnementales... De manière schématique, les activités de l'ADEME comportent trois dimensions essentielles : **acquisition d'expertise** (pour contribution à l'élaboration des politiques publiques et/ou mise à disposition des acteurs privés), **conseil aux entreprises et collectivités locales, gestion de procédures d'aide**.

¹ Lettre cosignée par le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, par le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et par les secrétaires d'Etat à l'industrie et au budget.

² Agence pour la qualité de l'air.

³ Agence française pour la maîtrise de l'énergie.

⁴ Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets.

⁵ Décret n°99-26 du 15 janvier 1999 modifiant le statut de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

⁶ Les pouvoirs publics ont décidé en 1991 la relocalisation à Angers du siège de l'ADEME. Cette décision s'est faite dans un contexte très conflictuel, marqué au sein de l'agence par le souvenir du plan de licenciement qu'avait subi l'AFME en 1986-1987. C'est pourquoi le processus de relocalisation a longtemps été « en panne » et n'arrive qu'aujourd'hui à son terme. L'agence conservera un siège parisien, limité aux services pour lesquels la proximité d'infrastructures de transport (aéroports) apparaît indispensable : action internationale et régionale. Les travaux pour le nouveau siège de l'agence, actuellement éclatée sur plusieurs sites à Angers, devraient débuter en cours d'année 2000.

Le **mode de financement** de l'ADEME a été profondément modifié dans le cadre de l'instauration de la TGAP⁷, effective en 1999. La **mise en place de la TGAP** marque en effet la fin du régime de taxes fiscales ou parafiscales affectées, qui procurait jusqu'alors l'essentiel des ressources d'intervention et de fonctionnement⁸ de l'ADEME : taxe sur la mise en décharge, taxe sur le bruit, taxe sur les huiles, taxe sur la pollution atmosphérique... Les ressources de l'ADEME (1999 : 382 MF en fonctionnement, 2 113 MF d'autorisations de programme en intervention) sont désormais constituées **à hauteur de 95% par des crédits budgétaires**, en provenance pour les trois quarts du ministère chargé de l'environnement. Les recettes propres de l'agence, liées à la vente de publications, à l'organisation de colloques ou à la réalisation de contrats internationaux, n'occupent qu'une part résiduelle, ce qui met bien en évidence le caractère assez artificiel de la qualification d'EPIC.

Parallèlement, le passage à un mode de financement essentiellement budgétaire s'est accompagné de l'adoption en LFI 1999 d'une règle égalisant autorisations de programmes et crédits de paiement. Cette règle dérogatoire au droit commun budgétaire a permis une abondance de crédits de paiement contrastant avec la crise de trésorerie endémique des années 1993 à 1997⁹. Les décaissements effectifs sont en effet souvent très largement postérieurs à la date de conclusion d'une convention et donc d'engagement des autorisations de programme correspondantes.

Au total, l'ensemble de ces données dessinent les contours d'un organisme complexe, confronté depuis l'arrivée d'une nouvelle équipe dirigeante pendant le 1^{er} semestre 1998¹⁰ à un **contexte stratégique en rapide évolution**. Cette évolution stratégique s'est conjuguée à une **augmentation importante des moyens financiers de l'établissement** (1,07 MdF de crédits d'intervention en 1995, 1,53 MdF en 1998, 2,67 MdF dans l'EPRD 2000¹¹), alors que les moyens humains étaient loin d'augmenter en proportion (octroi en 1999 de 100 postes supplémentaires, soit +20%). Ceci incite à s'interroger sur les **outils de gestion** et les **procédures** de l'agence, pour savoir si elles sont **adaptées à la nouvelle taille de l'organisme**.

Afin de pouvoir porter un jugement global sur l'activité de l'ADEME, la mission a procédé, pendant les mois de décembre 1999 à février 2000, à une série d'investigations détaillées en **annexe 1**. Ces investigations ont donné lieu à la rédaction d'une série de notes ou rapports dont la liste est présentée en **annexe 2** et du présent rapport de synthèse. Celui-ci étudiera, dans un premier temps, le rôle de l'ADEME, qui varie fortement selon les différentes politiques publiques dans lesquelles elle est impliquée (**I.**), avant de s'intéresser aux outils de gestion de l'agence et à leur évolution (**II.**). Enfin, la mission s'attachera à formuler des propositions susceptibles d'aider à la poursuite des politiques de l'agence (**III.**).

*
* *

⁷ Taxe générale sur les activités polluantes.

⁸ Par le biais d'un mécanisme de prélèvement pour frais de gestion.

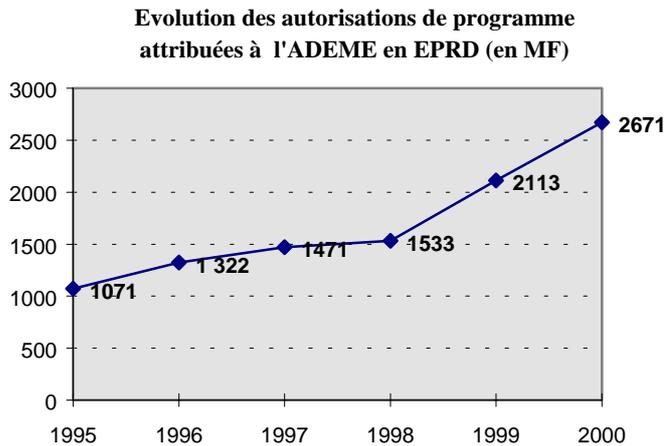
⁹ Crise de trésorerie qui s'est du reste poursuivie sur les crédits de paiement industrie jusqu'à 1999.

¹⁰ Prise de fonction de M. Pierre RADANNE comme président en janvier 1998 et de M. François DEMARCQ comme directeur général quelques mois plus tard.

¹¹ Etat prévisionnel des recettes et des dépenses. Toutes ces données sont à périmètre constant (i.e. en incluant pour 1995 et 1998 les crédits d'intervention en provenance des taxes affectées).

I. LE RÔLE DE L'ADEME EST PLUS OU MOINS AFFIRME SELON LES DIFFERENTES POLITIQUES PUBLIQUES

Confrontée à une demande sociale forte et placée au cœur de politiques publiques en plein développement (déchets, énergie, bruit), l'ADEME s'est inscrite ces dernières années dans un contexte de croissance, que mesure l'évolution de ses autorisations de programme d'un EPRD à l'autre¹² :



Cette croissance s'est accompagnée d'une évolution des modes d'intervention (**A**) et a posé des problèmes de nature différente selon les politiques : si la politique des déchets municipaux semble avoir été victime, tant au plan budgétaire qu'au plan qualitatif, d'une montée en puissance mal anticipée (**B**), la politique de l'énergie en est encore au stade d'un redémarrage sans qu'on puisse en apprécier les lignes de force (**C**). Enfin, la politique du bruit connaît un large développement fortement contraint par l'évolution réglementaire (**D**).

A. Des modes d'intervention en évolution

Les modes d'intervention de l'agence ont connu une évolution notable. A l'échelon des **délégations régionales**, deux mouvements méritent d'être notés : la **diversification** des interventions de l'agence, entre une logique de guichet et une logique de montage de projet ; le poids accru de la **contractualisation** avec les collectivités locales. En matière **d'action internationale**, des évolutions sont également perceptibles et posent la question des objectifs stratégiques de l'action internationale de l'ADEME.

1. L'hésitation entre logique de guichet et logique de montage de projet

Une ligne de partage fondamentale sur l'action en délégation régionale sépare les domaines où l'ADEME joue pleinement un rôle de **montage de projets** (i.e. apport d'expertise technique, recherche de partenaires, structuration de filières) et ceux où elle se rapproche plus d'un simple **guichet** d'instruction et de distribution de subventions.

Un faisceau de critères permet d'établir la réalité de cette distinction, parfois très nette, parfois plutôt floue.

¹² A périmètre comparable, c'est-à-dire en incluant jusqu'à 1998 le produit des taxes perçues.

Ainsi, la « logique de guichet » se caractérise par les points suivants :

- nombre souvent important de dossiers traités par ingénieur (jusqu'à soixante-dix par ingénieur et par an pour les déchets municipaux, plus encore pour les dossiers bruit - cf. à cet égard **l'annexe 3**) ;
- pas de rôle « proactif » de l'ADEME (l'industriel, la collectivité locale ou le particulier venant avec son projet, lequel en général connaît peu de modifications en cours de route, en tout cas à l'initiative de l'ADEME) ;
- octroi de l'aide sur la base d'un dossier sur lequel est porté une analyse technique et économique plus ou moins approfondie ;
- procédure d'instruction lourde (commission régionale des aides, commission nationale des aides, commission consultative pour l'aide aux riverains) ;
- vie du dossier qui s'arrête en général à l'octroi de la subvention, l'utilisation réelle de l'aide et la conduite du projet ne faisant l'objet que d'un suivi distant.

Une « **logique de guichet** » prédomine pour l'activité déchets municipaux dans les régions et pour les segments où elle est arrivée à maturité : déchetteries, collecte sélective, centre de tri. L'aide est vécue comme un droit par les collectivités locales demanderesse, la marge de manoeuvre est faible et l'apport technique des ingénieurs ADEME paraît souvent réduit. C'est aussi le cas, compte tenu du nombre de dossiers traités et du cadre législatif, pour l'activité d'aide aux riverains des aéroports (bruit). Dans un autre ordre d'idées, et bien que les dossiers traités soient moins nombreux, l'ADEME a fonctionné comme un guichet d'instruction pour les aides accordées aux industriels dans le cadre de la TPPA : projets soumis par les industriels et non initiés par l'ADEME, idée d'un « droit à l'aide » lié au durcissement de la réglementation sur les émissions de sources fixes...

A l'inverse, une **logique de montage de projet** apparaît dans des secteurs où l'ADEME s'est emparée d'une thématique plus neuve, sur laquelle un vrai travail de sensibilisation est à faire (déchets d'entreprises et déchets de chantier, traitement des déchets fermentescibles, maîtrise de la demande d'électricité, énergies renouvelables). L'ADEME y intervient donc plus en amont au travers de la structuration de réseaux (bureaux d'études spécialisés dans la maîtrise de l'énergie, fédérations professionnelles ou chambres de commerce, associations d'industriels...). Elle apporte une expertise technique et un rôle d'aiguillon sur des thématiques encore peu connues.

2. Le poids accru de la contractualisation

La contractualisation avec les collectivités territoriales tient une place croissante dans les interventions de l'ADEME (**cf. annexe 6**). Le total des crédits de l'ADEME faisant l'objet de contrats avec les collectivités (essentiellement le département et la région) est en effet passé de 65 MF en 1995 à 104 MF en 1996, 154 MF en 1997 et **339 MF en 1998**, soit **près de 20% des crédits d'intervention** dont dispose l'agence. Ce montant devrait encore s'accroître à compter de l'an 2000, avec la mise en place de l'annexe ADEME aux contrats de plan Etat région¹³.

¹³ Par exemple l'accord-cadre pluriannuel Etat-région-ADEME pour 2000-2006, présenté en commission nationale des aides le 24 février 2000, prévoyant 77 MF d'engagements ADEME (11 MF par an) et autant pour le conseil régional du Centre, l'accent étant mis sur l'énergie (notamment le bois) avec 45% des crédits et sur l'air (véhicules propres, réseau de mesures de la qualité de l'air) avec 30% des crédits.

La contractualisation présente pour la réussite des politiques menées par l'ADEME des **avantages certains** ; elle autorise un **effet de levier financier** dans la mesure où les aides des collectivités locales viennent s'ajouter aux financements de l'ADEME. L'adhésion des collectivités locales aux politiques portées par l'ADEME - même si elle se fait parfois au prix de compromis techniques ou politiques - est un point positif. Enfin, sur le plan pratique, la contractualisation présente pour l'ADEME une sorte **d'effet de levier intellectuel** : il peut lui permettre de consacrer ses ressources en expertise, trop limitées, à la conception en amont plutôt que de s'épuiser à participer à tous les projets en aval.

Ce dernier point suppose toutefois que l'ADEME joue réellement un **rôle actif dans la définition des orientations stratégiques** de ses contractualisations et ne se contente pas d'enregistrer les *desiderata* des collectivités territoriales. Il implique également que les contractualisations aient un **véritable contenu d'orientation**. Il suppose enfin une **bonne coordination avec les services territoriaux** de l'Etat ; sur ce point, il a semblé à la mission, au vu des investigations effectuées dans les délégations régionales visitées, que la coopération s'effectuait de manière satisfaisante, dans le cadre essentiellement des commissions régionales des aides et, de plus en plus souvent, de la participation du délégué régional aux réunions des services de l'Etat organisées par le préfet. Ceci n'exclut pas, bien entendu, la survenance de problèmes ponctuels, liés le plus souvent à des questions de personnes.

3. La recherche de nouveaux instruments financiers

Parallèlement, l'ADEME commence à mettre en place de nouveaux instruments afin d'accroître l'efficacité de ses interventions. Deux mécanismes, présentés de manière détaillée dans **l'annexe 7** sont en cours de mise en place :

- le FOGIME¹⁴, qui vise à insérer l'agence dans les **mécanismes de garantie des prêts gérés par la SOFARIS au bénéfice des petites et moyennes entreprises**, en garantissant une quotité accrue (70% du montant du prêt au lieu de 40%) pour les investissements liés à la maîtrise de l'énergie et aux énergies renouvelables. Ce fonds est financé par l'ADEME à hauteur de 50 MF, prélevés sur le reliquat d'un fonds précédent, le FOGAME (fonds de garantie de la maîtrise de l'énergie), en sommeil depuis 1993. Sa mise en place est décidée par l'agence et ses tutelles et sera effective **à très court terme**.

- le FIDEME¹⁵, qui a vocation à intervenir en **dette subordonnée** dans des projets réalisés par des promoteurs privés dans les domaines des énergies renouvelables et de la maîtrise de l'énergie, des déchets. Il doit aider au « bouclage » de plans de financement, dans un secteur qui serait pour le moment délaissé par les banques et le capital risque, en réduisant le montant à financer en dette bancaire et l'exposition au risque. Le FIDEME devrait associer 100 MF de fonds publics apportés par l'ADEME et 200 MF apportés par des partenaires financiers privés, avec un principe général de subordination du remboursement des fonds publics par rapport aux fonds privés. En tout état de cause, si les projets soutenus (une quarantaine) tournent mal, la perte nette pour l'agence serait donc limitée à sa mise de fonds initiale. Ce deuxième projet, qui permet un réel effet de levier, **mérite d'être encouragé**, sous réserve de clarifier certains points détaillés en annexe : articulation avec le système d'aides actuel, entreprises « cibles », compatibilité avec le droit européen...

¹⁴ Fonds de garantie des investissements en maîtrise de l'énergie.

¹⁵ Fonds d'investissement en dette de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

4. Une politique d'action internationale à la croisée des chemins

La politique d'action internationale menée par l'ADEME, dans la lignée du contrat d'objectifs conclu pour la période 1995-1997, se voyait assigner trois objectifs principaux :

- développer la coopération avec les autres agences pour améliorer les prestations de l'agence sur son « marché intérieur » ;
- aider les pouvoirs publics dans la négociation des normes internationales ;
- aller à la « chasse aux contrats » pour aider le secteur privé français.

Au-delà de ces trois objectifs, l'examen de l'activité internationale de l'agence¹⁶ fait ressortir le poids élevé des activités de service public - environ 50% des recettes - qui prennent essentiellement la forme **d'actions d'aide au développement**¹⁷. Or cette aide unilatérale ne figurait pas parmi les objectifs initialement assignés à l'ADEME. D'autres intervenants semblent mieux à même de l'assumer, sans qu'il soit nécessaire de mobiliser les ressources administratives ou financières de l'ADEME à cette fin : c'est par exemple le cas de la FONDEM¹⁸ pour le développement des énergies renouvelables dans le Tiers monde.

Dans ces conditions, **le développement futur de l'activité internationale doit viser un « recentrage » sur les principaux objectifs assignés par les tutelles**. C'est pourquoi le mécanisme d'indexation proposé par l'ADEME, visant à indexer des recrutements supplémentaires (CDD / CDI) sur le volume des recettes additionnelles générées par l'ensemble des contrats internationaux, doit être refusé en l'état. Cette logique **amalgame** en effet **contrats de service public**, qui génèrent des surcoûts pour l'agence et donc une ponction supplémentaire sur son budget de fonctionnement et ses ressources humaines, et **contrats commerciaux**, qui pourraient effectivement « autofinancer » des postes supplémentaires. Encore faut-il, sur ce deuxième point, remédier au préalable à **l'insuffisance des outils de gestion de l'agence** (comptabilité analytique, compte de résultat par contrat au stade de la prévision puis de l'exécution).

La mission, si elle approuve le souci partagé par l'ADEME et ses tutelles d'affirmer davantage une présence internationale encore modeste par rapport aux homologues de l'agence, met ainsi en garde contre les risques du mécanisme proposé par l'ADEME : **« course au contrat »** sans préoccupation de rentabilité économique, du fait de la méconnaissance de la distinction entre prestations de service public et prestations commerciales ; **participation insuffisante du personnel présent en délégation régionale ou en direction opérationnelle** ; développement de l'activité internationale se développer avant tout sur la base de **contrats gagés sur des cofinancements nationaux**, en l'absence donc de toute économie nette pour le contribuable français. Les propositions faites infra¹⁹ viseront donc à amender ce dispositif pour encourager l'agence à rechercher des contrats générant un réel « effet de levier » financier.

¹⁶ Détaillé dans le rapport d'audit de M. Martin BONNICHON, inspecteur des finances, sur l'activité internationale de l'ADEME.

¹⁷ Convention EDF-ADEME pour l'électrification rurale décentralisée dans les pays tiers, actions avec le FFEM (Fonds français pour l'environnement mondial).

¹⁸ Fondation Energies pour le Monde.

¹⁹ Cf. III^{ème} partie, A.

B. Les déchets municipaux : un succès mal anticipé

La mission ne s'est pas livrée à une analyse détaillée de la politique de gestion des déchets en France, étudiée dans un rapport récent de l'inspection des finances et du conseil général des mines²⁰. Elle a centré ses investigations sur la politique des déchets municipaux, qui représente pour l'ADEME l'enjeu le plus consommateur de ressources humaines et budgétaires. Il en ressort²¹ que la politique des déchets municipaux, après un démarrage lent, a été victime d'une montée en puissance mal anticipée par l'ADEME.

1. Un démarrage lent ayant conduit à une décision peu réfléchie d'augmentation des aides en 1997-1998

L'ADEME a reçu, par la loi Royal (1992), la mission d'accompagner l'interdiction de la mise en décharge (sauf « déchets ultimes ») à échéance 2002 au moyen d'aides à l'investissement financées sur une taxe affectée au FMGD²². Au départ, l'ADEME a correctement calibré son système d'aides, sur la base d'une analyse de 1993 comparant le montant des investissements jugés nécessaires jusqu'à l'échéance 2002 et les rentrées attendues de la taxe sur les mises en décharge.

La politique d'investissement a semblé s'essouffler en 1995-1996, pour diverses raisons : mise en place des nouvelles équipes municipales en 1995-1996, incertitudes liées à la valse-hésitation entre valorisation et incinération et aux diverses interprétations du terme de « déchet ultime ». L'ADEME, tant au siège que dans les délégations régionales, **n'a qu'insuffisamment tiré parti de ce répit** pour acquérir une expertise technique et plus encore économique et financière sur les déchets municipaux : coûts de l'élimination des déchets, prix des divers équipements...

A l'inverse, l'ADEME - il est vrai soumise à une forte pression de ses tutelles et plus encore des collectivités locales, qui jugeaient anormale la sous-consommation des crédits - a jugé bon, **sans analyse approfondie** sur les causes du retard d'investissement et les conséquences de cette décision, de proposer une **très forte augmentation de ses taux d'aide** pour la période 1997-1999. Cette augmentation a été approuvée en mars 1997 par les instances dirigeantes du FMGD et validée début 1998 par le conseil d'administration de l'ADEME.

2. Une politique victime d'une montée en puissance mal anticipée

Le doublement des taux d'aide de l'ADEME décidé en 1997-1998 a eu pour conséquence un succès inespéré : une forte reprise des investissements dans le domaine des déchets des collectivités locales. Cette montée en puissance mal anticipée a toutefois eu des conséquences néfastes à au moins deux égards : au-delà de la seule crise budgétaire du début 1999, l'accélération des investissements a eu pour incidence une concentration des personnels affectés aux déchets municipaux en délégation régionale sur des tâches à faible valeur ajoutée.

²⁰ Cf. rapport de MM. Pierre LUBEK, inspecteur général des finances, et Jean-Pierre HUGON, ingénieur général des mines, sur la politique des déchets.

²¹ Cf. rapport d'audit de M. Franck LE VALLOIS, commissaire contrôleur des assurances, sur la gestion de la politique des déchets par l'ADEME.

²² La taxe sur les mises en décharge, alimentant le FMGD (fonds pour la modernisation de la gestion des déchets).

La **crise budgétaire** s'est manifestée par le constat d'une pénurie d'autorisations de programmes disponibles au regard des investissements attendus sur la période 1999-2001 et la suspension au début de 1999 du système d'aides de l'ADEME. Des signes avant-coureurs de cette crise (« rapport » de l'audit interne daté de juillet 1998) n'ont pas donné lieu à une réaction immédiate, dans un climat psychologique encore dominé par la sous-consommation budgétaire qui avait marqué les exercices précédents. Au-delà, la difficulté d'annoncer une suspension du système d'aides en pleine discussion parlementaire sur la TGAP²³ a pu retarder les mesures correctrices prises au début de 1999. La révision en catastrophe du système d'aides, annoncée en mai 1999, est toutefois entachée du même caractère empirique que celle de 1997-1998, et le système de prévision des engagements de l'agence (l'outil « portefeuille ») introduit au début de 1999 n'a pas encore une fiabilité telle qu'on puisse exclure une nouvelle crise budgétaire à l'avenir.

Au-delà de cette crise budgétaire, la montée en puissance de la politique des déchets municipaux **a profondément changé la nature du travail effectué dans les délégations régionales**. C'est en effet aux ingénieurs de ces délégations régionales que revient la charge d'accompagner le montage des projets et d'instruire puis de suivre les dossiers d'investissement. Or le nombre de dossiers gérés par ingénieur actif sur les déchets des collectivités locales a fortement augmenté, parfois jusqu'à un triplement entre 1997 et 1998 (cf. **annexe 3**). En conséquence, la dimension « montage de projet » a perdu de l'importance par rapport à la dimension « guichet d'octroi de subvention ». A l'augmentation du nombre de projets se conjugue un effet d'expérience chez les collectivités locales et les maîtres d'œuvre : bureaux d'études, services déconcentrés de l'Etat... Le **besoin d'analyse technique en amont** sur des projets de déchetteries, de collecte sélective, de centres de tri, d'aides au bailleur pour la collecte sélective en habitat vertical, apparaît désormais limité compte tenu du **degré de maturation** de ces politiques.

Or il semble que les procédures de l'ADEME n'aient pas - ou pas encore - pris ce virage. Plutôt que de concentrer leur action sur les segments, où l'agence peut apporter une réelle valeur ajoutée technique ou institutionnelle (exemple : problème de l'utilisation des composts, où un véritable travail de pédagogie doit être fait auprès de la profession agricole et de ses représentants faute de quoi la filière mise en place sera un échec), les ingénieurs sont encore contraints de passer la majeure partie de leur temps, en tout cas dans les DR visitées, sur l'instruction de projets relativement peu complexes. *A contrario*, pour ces mêmes dossiers, le **poids des tâches d'instruction** a pour corollaire une **lacune de l'évaluation et du contrôle** (vérification de la conformité des équipements aux termes de la convention signée par l'ADEME et de ses annexes techniques, utilisation des données retournées par le maître d'ouvrage pour connaître le degré réel d'utilisation de l'équipement).

Ce constat peut conduire à une réflexion sur l'opportunité de simplifier le système d'aides et l'instruction pour les équipements où l'intervention de l'ADEME n'apporte qu'une faible valeur ajoutée, ce qui permettrait **de dégager davantage de temps-ingénieur pour accompagner des segments encore mal suivis** (déchets de chantiers, déchets d'entreprises) et assurer **l'évaluation et le contrôle** des investissements aidés. A moyen terme, le système d'aides mis en place à l'heure actuelle pourrait ainsi évoluer vers un dispositif mieux corrélé avec les objectifs environnementaux de l'agence, basé par exemple sur une aide à l'équipement d'un montant plus restreint et sur une aide au bon fonctionnement de l'équipement. La nécessaire réflexion sur ce que doit être le système d'aides de l'agence après l'échéance 2002 pourrait en tout cas, le moment venu, explorer cette piste.

²³ Taxe générale sur les activités polluantes.

C. L'énergie : une politique encore en gestation

La politique de l'énergie s'articule autour de deux axes (utilisation rationnelle de l'énergie - URE - et énergies renouvelables - ENR), historiquement très importants pour l'ADEME, dont la principale constituante a été l'AFME, mais plus ou moins **laissés en friche** pendant l'essentiel de la décennie 90. Compte tenu des priorités et des moyens budgétaires assignés par ses tutelles, l'ADEME n'a en effet pu conserver qu'une activité minimale dans ces domaines (notamment en s'appuyant sur des contrats européens pour maintenir un niveau d'expertise en matière d'énergies renouvelables). Dans ces conditions, l'audit de la politique de l'énergie²⁴ est celui d'une politique en gestation : au-delà des interrogations que peut susciter l'exercice 1999, il importe que l'ADEME précise à l'occasion de la signature du contrat de plan ses priorités d'action et bâtit rapidement un système d'information capable d'en suivre la réalisation.

1. L'exercice 1999 : une année de transition qui suscite plusieurs interrogations

L'exercice 1999 soulève des interrogations sur la capacité de l'agence à mettre en œuvre ses programmes dans les meilleures conditions et à tenir les engagements qu'elle se fixe.

L'ADEME s'est en effet fixée des objectifs ambitieux dans le cadre du projet de contrat de plan : elle prévoit de mener treize programmes dans le domaine de l'énergie, mobilisant **620 à 650 MF de financements par an** pour un impact environnemental attendu d'ici 2006 équivalant à **19,5 millions de tonnes de CO₂ évitées**.

En 1999, une **structuration plus lente que prévu** des nouveaux programmes a conduit à d'importants redéploiements budgétaires (160 MF) ou annulations de crédits (50 MF). Les difficultés administratives de la gestion de cette relance se sont également traduites par un **poids excessif des engagements de dernière minute** (50% des engagements budgétaires ont été pris au mois de décembre) et par un **manque de rigueur dans la passation et le suivi des marchés du siège**, conduisant parfois à s'interroger sur l'opportunité même de certaines études.

Les problèmes relevés, s'ils tiennent pour partie aux **difficultés objectives** que rencontre la relance d'une politique laissée en jachère (délais dans le recrutement de nouveaux agents, nécessité de reconstituer les réseaux de partenaires...), révèlent également la responsabilité propre de l'agence, et ce à deux égards au moins :

- éclatement de la politique de l'énergie en treize programmes gérés par quatre directions sectorielles²⁵ et quatre directions transversales ;
- insuffisances jusqu'à présent du système de *reporting* interne et externe²⁶.

²⁴ Cf. le rapport d'audit sur la politique de l'énergie établi par M. Martin BONNICHON, inspecteur des finances.

²⁵ Direction du bâtiment et des énergies renouvelables (DBER), direction de l'industrie (DI), direction de l'air et des transports (DAT), direction de l'agriculture et des bioénergies (DAB), direction de la stratégie et de la communication (DSC), direction scientifique (DS), direction de l'action régionale (DAR), direction de l'action internationale (DAI).

²⁶ Point développé plus bas en II^{ème} partie.

2. L'enjeu pour l'ADEME : préciser ses priorités d'action

La signature du contrat de plan doit être l'occasion de **clarifier les priorités d'action et les critères d'évaluation de l'agence**. Jugés à l'aune du ratio « coût sur impact environnemental », qui varie de 1 à 20 pour les indicateurs directs d'impact et de 1 à 200 pour les indicateurs indirects, les programmes de l'agence ne présentent pas tous le même intérêt. Le souci d'assurer une couverture globale du spectre des solutions techniques (géothermie haute profondeur, éolien « offshore », photovoltaïque...) ou des secteurs cibles (pour la maîtrise de la demande d'électricité : bâtiments publics ? hôpitaux ? habitat collectif résidentiel ?) peut conduire à une certaine dispersion des moyens financiers et plus encore des moyens humains de l'ADEME : les ressources humaines présentes dans les délégations régionales risquent à nouveau de ne pas suffire si le plan de l'ADEME se limite à une collation d'objectifs ambitieux sans véritables arbitrages. Avant même la fin du contrat de plan se posera donc **la question des arbitrages** que l'ADEME sera conduite à effectuer entre les différentes technologies ou les différents publics. Si l'on prend pour critère de ces arbitrages le ratio « coût sur impact environnemental », ce sont ainsi **près de 700 MF (15 à 20% du budget énergie sur la durée du contrat de plan)** dont l'emploi ne va pas de soi²⁷.

Il est tout aussi indispensable de **clarifier le rôle dévolu à l'agence dans un environnement institutionnel et réglementaire en rapide mutation** : l'agence est largement dépendante de ses partenariats (collectivités locales, industriels, grands opérateurs de l'énergie, fédérations professionnelles) pour le succès des programmes qu'elle lance. L'évolution du marché de l'électricité et la mise en œuvre du plan de lutte contre l'effet de serre doivent être l'occasion de **préciser son rôle dans la structuration des filières technologiques et le soutien à la recherche (enjeu d'un milliard de francs sur sept ans)** pour définir le niveau de risque raisonnable qu'elle peut supporter et éviter d'éventuels doublons avec l'action que peuvent mener d'autres organismes publics, notamment EDF ou le CSTB. L'attente des tutelles à l'égard de l'agence en matière de **collecte de données, d'expertise et de validation méthodologique** doit être également précisée pour que l'ADEME puisse jouer son rôle dans l'évolution de la réglementation et réorienter son action si des blocages imprévus compromettent sa stratégie de diffusion des technologies les plus efficaces par durcissement graduel de la réglementation.

Au total, si l'agence n'est, dans le domaine de l'énergie, qu'un acteur parmi d'autres bien plus importants, elle peut sans doute apporter une réelle plus-value à condition de bien préciser son rôle. Les **orientations données à EDF** et la nouvelle organisation du marché électrique seront autrement plus déterminantes pour le développement des énergies renouvelables en France que l'action de l'ADEME, de même que **les évolutions réglementaires et fiscales** dans le succès du plan national de lutte contre l'effet de serre. Mais il revient à l'ADEME d'aider les pouvoirs publics dans la réalisation de ces choix, ce qui suppose de sa part une meilleure capacité à acquérir et plus encore à diffuser l'information, et de contribuer, pour sa part, à orienter ses moyens budgétaires et humains vers les créneaux où elle peut apporter une valeur ajoutée par rapport aux autres intervenants, ce qui implique un meilleur **système d'information de gestion et d'évaluation des impacts**.

²⁷ Il s'agit des programmes suivants : le programme solaire thermique en métropole (315 MF), le programme de géothermie profonde (47 MF), le programme de prévention des impayés d'électricité (140 MF), le programme de management environnemental et de recherche de la « haute qualité environnementale » auprès des collectivités locales (220 MF).

D. Le bruit : un développement induit par l'évolution réglementaire

La politique du bruit consiste pour l'essentiel en l'indemnisation des riverains au voisinage des aéroports²⁸. Il s'agit d'un sujet ancien pour l'ADEME, mais la lutte contre les nuisances sonores n'a connu que récemment un **fort développement**, que manifeste la croissance des autorisations de programmes engagées : entre 50 et 60 MF par an de 1995 à 1998, **164 MF en l'an 2000** si les prévisions de l'EPRD 2000 sont tenues.

La lutte contre le bruit a reçu une impulsion décisive fin 1998, à l'origine de cet accroissement rapide des besoins. L'agence a tenté avant tout de faire face à l'afflux des demandes, les tâches d'évaluation et de contrôle se trouvant en conséquences reléguées au second plan des priorités.

1. Une année 1999 marquée par la nécessité de faire face à l'afflux des demandes

Un **ensemble de modifications réglementaires** survenu fin 1998²⁹ a en effet élargi les modalités d'accès au dispositif d'indemnisation des riverains : intégration de nouveaux aéroports de province, normes de confort sonore plus élevées se traduisant par un élargissement du périmètre des plans de gêne sonore (PGS), ouverture du dispositif aux riverains devenus propriétaires de leur habitation postérieurement à sa mise en place (i.e. assouplissement de la « condition d'antériorité »).

L'ADEME s'est ainsi retrouvée confrontée en 1999 à une **forte augmentation du flux de demandes** et a dû mettre en place les moyens permettant d'assurer un traitement de masse des dossiers. Cette nécessité était d'autant plus impérative que l'ADEME a mis fin la même année à un accord de partenariat avec Aéroports de Paris (ADP), qui assurait pour son compte la gestion du dispositif (réception et instruction des dossiers) sur les sites d'Orly et de Roissy, lesquels représentent selon les années entre 70 et 80% des dossiers et des engagements budgétaires de l'ADEME. Au total, l'ADEME, et singulièrement les deux délégations régionales visitées par la mission (Ile de France et Midi Pyrénées), a su mettre en place des moyens adéquats : informatisation, externalisation des tâches à faible valeur ajoutée... Il convient toutefois d'étendre la réflexion aux **procédures administratives et budgétaires**, peu adaptées à la spécificité de la procédure bruit, qui se caractérise par un traitement de masse de dossiers d'un faible montant unitaire (30 000 à 60 000 F en moyenne).

2. Des tâches d'évaluation et de contrôle encore mal assurées

L'évaluation des besoins budgétaires et le **contrôle du dispositif** restent en revanche très inégalement développés. Si la DR Midi Pyrénées a déjà mené à bien un certain nombre d'actions en ce sens, la DR Ile de France a pris plus de retard, son action s'étant concentrée sur la gestion de la transition avec ADP.

Or les enjeux sont réels :

²⁸ Cf. note sur la gestion de la politique du bruit par l'ADEME, rédigée par M. Claude WENDLING, inspecteur des finances.

²⁹ Conséquence ou plutôt contrepartie de la décision politique d'autoriser la poursuite du développement de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle.

- ni les autorités préfectorales ni le ministère de l'équipement n'ont mené **d'étude d'impact** au moment des changements de législation et de la mise en place de nouveaux PGS à Roissy et à Toulouse. Devant cette carence des autorités responsables, c'est à l'ADEME qu'il appartient désormais de mener cette étude d'impact. Elle devrait être finalisée courant 2000 et doit permettre aux pouvoirs publics, à partir de l'évaluation des besoins, de déterminer le rythme d'achèvement souhaité des travaux éligibles et de calibrer en conséquence les dotations budgétaires ;

- s'agissant du contrôle, le dispositif d'aides à l'heure actuelle semble avoir un **effet inflationniste** (augmentation du montant moyen des aides par logement, plafonds d'aide systématiquement atteints). L'ADEME a déjà lancé (Midi-Pyrénées) ou se propose de lancer (Ile de France) des mesures pour lutter contre cette tendance (agrément des bureaux d'études chargés de procéder aux diagnostics acoustiques préalables, contrôle de cohérence des devis établis par les entrepreneurs). Il n'est toutefois pas certain que ces mesures suffisent à faire échec à un système d'aides intrinsèquement inflationniste, ce qui pourrait conduire à poser aux autorités la question de sa refonte dans un sens moins incitatif : baisse des taux d'aide, retour sur la « forfaitisation » des travaux.

*
* *

Au total, **l'analyse de trois des politiques sectorielles** de l'agence, choisies pour leur **poids budgétaire** (165 MF pour le bruit, de l'ordre de 620 MF pour l'énergie, 886 MF pour la politique des déchets des collectivités locales, soit plus de la moitié des crédits d'intervention de l'ADEME³⁰) et les différences dans leur **degré de maturité** (politique encore en gestation pour l'énergie, politique en pleine croissance pour la lutte contre les nuisances sonores, politique proche de la réalisation de ses objectifs initiaux - l'échéance 2002 - pour la politique des déchets) met en évidence quelques points communs, notamment les lacunes dans l'évaluation et le contrôle, les difficultés dans l'exercice de prévision budgétaire ou dans la passation des marchés.

Ces enjeux sont d'autant plus importants que des mouvements « structurants » en accroissent le poids : ainsi, la **contractualisation** capte, comme on l'a vu, une part croissante des ressources de l'agence et réduit donc d'autant les marges de manoeuvre budgétaires dans les délégations régionales. Ceci renforce indubitablement l'intérêt des prévisions budgétaires. De même, la **volonté de développer l'action internationale** pose la question de l'optimisation des moyens humains de l'agence entre des usages concurrents.

C'est pourquoi, dans une deuxième partie, la mission s'est attachée à évaluer de manière transversale l'adaptation des outils de gestion de l'agence aux enjeux des diverses politiques qu'elle doit conduire.

³⁰ Données extraites de l'EPRD 2000 pour le bruit (thème « bruit ») et pour les déchets des collectivités locales (thème « déchets », programme « déchets et territoires ») et retracées à partir des prévisions du contrat de plan pour l'énergie (compte tenu de la difficulté de cerner dans l'EPRD 2000 le périmètre exact de la politique de l'énergie, éclatée entre divers programmes, thèmes et origines budgétaires).

II. LES OUTILS DE GESTION NE SONT QU'EN PARTIE A LA HAUTEUR DES ENJEUX DE L'AGENCE

Les outils de gestion de l'agence doivent répondre aux impératifs suivants :

- optimiser la **mise en œuvre des moyens humains** qui constituent pour l'agence la première de ses ressources **(A.)** ;
- employer ses moyens financiers suivant un **circuit de la dépense fiable et rapide**, permettant une bonne prévisibilité des engagements et en rendre compte à l'Etat de manière claire et conforme à la réglementation **(B.)** ;
- assurer, dans une organisation largement déconcentrée, un bon **pilotage des délégations régionales** par le siège et permettre un véritable **travail en commun (C.)** ;
- mettre en place des procédures de **contrôle et d'évaluation satisfaisantes**, tant sur le plan interne que vis-à-vis des partenaires externes de l'agence **(D.)**.

L'ADEME a enregistré, sur chacun de ces points, de réels progrès au cours des deux dernières années. Des **marges de progrès importantes** subsistent toutefois ; elles sont particulièrement nettes en matière de **procédures de passation de marché** et de présentation des **états comptables de l'agence**, points qui font pour cette raison l'objet de développements spécifiques dans deux notes disjointes³¹.

A. Gestion des ressources humaines

Les questions relatives à la gestion des ressources humaines à l'ADEME font l'objet d'une annexe spécifique (**cf. annexe 8**). Toutefois, trois points paraissent devoir être soulignés et témoignent d'un souci d'optimiser la gestion des ressources humaines : l'existence d'un système d'entretiens d'évaluation, un réel effort de gestion prévisionnelle et de redéploiement, la mise en place annoncée d'un suivi de l'activité.

1. Des entretiens d'évaluation à l'enjeu toutefois limité

L'ADEME a introduit voici quatre ans, malgré des réticences syndicales, un **système d'entretiens d'évaluation** entre l'agent et son supérieur hiérarchique direct. Il répond à diverses attentes (bilan de l'année écoulée, examen de la répartition de la charge de travail au sein du service, fixation d'objectifs pour l'année à venir, discussion sur les moyens d'atteindre ces objectifs). L'exercice est, depuis 1999, **doublement encadré** : mise à disposition des services d'une fiche de notation normalisée et d'un livret explicatif de huit pages ; obligation faite aux chefs de service de transmettre les feuilles d'évaluation au service des ressources humaines.

Si les feuilles d'évaluation examinées en délégation régionale font ressortir **l'intérêt de cette démarche**, dès lors que le supérieur hiérarchique en fait effectivement un outil de management, il n'en reste pas moins que **la quasi absence de levier opérationnel** - dans un sens ou dans un autre (motivation / sanction) peut conduire à un essoufflement du dispositif. Force est en effet de constater que le chef de service dispose de peu de moyens d'actions : progression de la rémunération essentiellement à l'ancienneté, faiblesse du nombre de promotions internes, extrême rareté des licenciements et *turnover* faible.

³¹ Note de M. Claude WENDLING, inspecteur des finances, sur la passation des marchés à l'ADEME et note de M. Franck LE VALLOIS, commissaire contrôleur des assurances, sur les états comptables de l'ADEME.

2. Un effort de gestion prévisionnelle

L'ADEME tente à l'heure actuelle de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, sous la forme d'un **référentiel des métiers**. Ce référentiel viendra compléter le travail déjà effectué *via* le **tableau des effectifs de référence**, censé rendre compte de la répartition des agents de l'ADEME entre les différents services, négociée avec les chefs de service par la direction de l'agence.

A l'heure actuelle, on peut d'ores et déjà noter que « l'appel d'air » lié à la création de 100 postes supplémentaires (LFI 1999) a été mise à profit pour favoriser la mobilité interne, avec un certain nombre de redéploiements. A cet égard, l'ADEME a déjà manifesté, grâce à un effort de formation conséquent, **une certaine aptitude à redéployer les ingénieurs** - notamment en délégation régionale - entre les différentes thématiques de son action. Ainsi, l'essor de la politique des déchets s'est fait en s'appuyant sur les ressources internes à l'agence, notamment en redéployant des personnes affectées sur des problématiques liées à l'énergie. La similitude de publics même si le contenu technique est différent (maîtrise de l'énergie dans les collectivités locales / déchets municipaux ; maîtrise de l'énergie dans l'industrie / déchets d'entreprise) a pu favoriser de tels va-et-vient et peut les faciliter à l'avenir.

3. La mise en place annoncée d'un suivi de l'activité

La mise en place d'un **suivi de l'activité** de chaque agent répond à plusieurs objectifs : il est censé permettre au salarié une meilleure organisation de son temps de travail, aider l'encadrement dans le management des équipes et servir à la direction de l'ADEME pour l'optimisation de la répartition des effectifs entre les programmes et l'établissement d'une comptabilité analytique par programme. Au total, il permettra d'avoir enfin une vision plus fine de ce que font les salariés de l'ADEME et de la valeur ajoutée qu'ils apportent, qui n'apparaît guère dans des indicateurs tels que le nombre de dossiers gérés par personne ni même le montant des crédits budgétaires correspondants.

L'étude ponctuelle déjà réalisée en 1998 (**cf. annexe 10**) a déjà donné lieu à des conclusions intéressantes : elle a fait ressortir **le poids des travaux internes** (la moitié du temps de travail cumulé des agents est consacrée à l'animation interne et à la participation aux groupes de travail interne, à la gestion / administration, aux tâches de secrétariat et d'accueil) par rapport à celles d'animation de la demande, d'offre de compétences et de mise en œuvre de projets.

L'objectif de mise en place d'un suivi de l'activité et d'une comptabilité analytique était du reste déjà annoncé dans le plan d'entreprise de l'ADEME pour 1995³² avant d'être repris à son compte par la nouvelle équipe dirigeante. Il doit être pleinement opérationnel à la fin de l'an 2000.

*

Au total, les outils de GRH mis en place ou envisagés apparaissent satisfaisants mais risquent de perdre en efficacité si l'agence n'est pas en mesure de les « connecter » sur un système de motivation et de sanction (en termes financiers et/ou de nouvelles responsabilités) qu'une convention de travail très protectrice lui interdit dans une large mesure à l'heure actuelle. Le contexte (passage difficile aux 35 heures, poursuite d'une délocalisation engagée de manière conflictuelle en 1991 et réclamant donc beaucoup de doigté) rend toutefois délicate toute modification de cet accord à court terme.

³² Cf. à ce sujet la réponse de l'agence au précédent rapport de l'inspection générale des finances, janvier 1995.

B. Information comptable et financière

1. Un circuit de la dépense marqué par certains dysfonctionnements

Le circuit de la dépense à l'ADEME est décrit en détail à **l'annexe 4**. Il s'articule autour de la distinction entre autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP). Il comporte plusieurs étapes :

- la **mise en portefeuille**, qui regroupe les dossiers en cours de montage, en amont de la procédure budgétaire ;
- l'**affectation** des AP, qui consiste en leur « pré-réservation » au bénéfice d'une utilisation donnée et marque ainsi le début de la procédure budgétaire proprement dite ;
- l'**engagement** des AP, qui marque la naissance de l'obligation de payer dans la comptabilité de l'ordonnateur ;
- le **mandatement** des CP, qui consiste en l'émission de mandats par l'ordonnateur ;
- la **prise en charge** des mandats par le comptable de l'établissement, qui procède au paiement effectif.

Des problèmes apparaissent à plusieurs étapes de ce circuit complexe, qui tiennent en particulier à des **délais parfois excessifs entre l'affectation et l'engagement** et à une **difficulté à gérer les calendriers de paiement pluriannuels**, difficulté qui explique pour partie l'accumulation d'une trésorerie pléthorique.

a. Une procédure d'affectation désormais encadrée mais pas contrôlée

S'agissant de **l'affectation**, cette procédure est longtemps restée fort peu encadrée. Au début de son audit, la mission n'avait reçu que des explications orales du service budget finances (SBF) de l'ADEME et ce n'est que le **3 mars 2000** qu'une note est venue préciser les principes régissant la procédure d'affectation. Cette note indique que seuls les dossiers totalement instruits pourront donner lieu à affectation. Si le principe est bon, c'est sa mise en application qui peut poser problème : l'absence de contrôle du bien fondé des choix d'affectation peut laisser subsister des pratiques « volontaristes » d'affectation sur des dossiers qui ne sont pas mûrs. L'examen d'un échantillon en délégation régionale, le niveau important des crédits affectés non engagés (16% des crédits d'intervention fin 1998) et la lenteur de l'engagement (parfois postérieur de six mois à l'affectation) attestent la réalité de ce risque, qui aboutit à « stériliser » des autorisations de programme.

b. Le problème des échéances dépassées

La difficulté de l'ADEME à gérer des conventions pluriannuelles se traduit pour sa part dans **l'accumulation des « échéances dépassées »** (716 MF au 31/12/1998). Chaque engagement de dossier s'accompagne en effet, de la part de l'ADEME, de la mise en place d'une « programmation des décaissements », sous la forme d'un échéancier de paiements. Les « échéances dépassées » correspondent donc à l'ensemble des dossiers pour lesquels un décaissement aurait dû normalement intervenir au cours d'un exercice déjà clôturé, mais n'a pu avoir lieu pour diverses raisons : retard du bénéficiaire dans la réalisation du projet ou dans la production de pièces justificatives permettant le paiement, retard interne à l'ADEME dans le traitement des demandes de paiement ou abandon du projet par le bénéficiaire. Les échéances dépassées peuvent donc, pour partie, correspondre à des **marges de manoeuvre budgétaires complémentaires**, ce dont témoigne l'ampleur des désengagements sur les cinq derniers exercices (210 MF) et le taux de désengagements en cours ou à réaliser sur un échantillon d'échéances dépassées sélectionné par la mission (30%). Ceci justifie une gestion plus attentive de ces « échéances dépassées ».

c. Une trésorerie pléthorique

Les « échéances dépassées » sont l'une des causes - mais pas la seule - de l'abondance de trésorerie que connaît l'ADEME. Les disponibilités de l'agence, au 31/12/1998, s'élevaient ainsi à **3,19 MdF**. Au 31/12/1999, le chiffre est de l'ordre de 3,84 MdF³³, correspondant à l'équivalent d'un an et demi d'autorisations de programme. Apparaît ainsi un **décalage** entre la situation de l'agence au regard des AP affectées (extrêmement tendue, notamment sur les programmes d'aide aux collectivités locales) et celle au regard des moyens de paiement disponibles. Ce décalage lié à diverses causes (délais entre affectation et engagement, retards dans le paiement liés à la non production de pièces justificatives, mais surtout caractère par essence pluriannuel de la plupart des engagements de l'agence alors que les crédits de paiement lui sont attribués sur la base AP=CP) entretient l'idée que l'agence perçoit davantage qu'elle ne dépense et **nourrit les revendications, notamment des élus locaux, à son égard** : il doit donc être résorbé.

L'abandon partiel à compter de l'an 2000 de la clé de répartition dérogatoire AP = CP au profit d'une clé « standard » (30% de CP versés en année N, 50% en année N+1, 20% en année N+2) est **un pas positif** dans cette direction, mais **insuffisant** pour obtenir à échéance rapprochée (deux ou trois ans) un retour à une situation de trésorerie « normale » (disponibilités égales à un trimestre d'interventions de l'ADEME), sauf à supposer une augmentation de l'ordre de 70 à 100% des décaissements annuels de l'agence par rapport au rythme enregistré en 1999, ce qui paraît peu probable.

2. Des lacunes dans la prévision des besoins budgétaires

L'ADEME a commencé à structurer les prévisions de ses besoins budgétaires depuis la « crise des déchets » (fin 1998 / début 1999). Deux notes ont en effet organisé au printemps 1999 un **suivi du portefeuille de projets, en amont de la procédure budgétaire**, avec indication pour chaque projet d'une **date d'affectation prévisionnelle et du montant prévisionnel d'aide**. Ce suivi a été précisé par une note du 27 mars 2000, concomitante à la mise en place d'un nouvel outil informatique dédié à la gestion du « portefeuille ».

Le suivi ainsi mis en place présente toutefois des lacunes :

- **incertitude sur le fait générateur de la mise en portefeuille**, qui peut conduire à mettre en portefeuille des opérations dont les probabilités de réalisation sont très disparates ;

- **incertitude sur le mode d'alimentation de l'outil portefeuille** : reste-t-on, comme à l'heure actuelle, sur un outil de portefeuille alimenté de manière sporadique, au gré de « campagnes » d'alimentations du portefeuille suscitées par la seule demande de la direction, ou l'outil portefeuille deviendra-t-il réellement un outil de gestion des « contacts client », avec une saisie dossier par dossier au fur et à mesure des informations reçues ?

- absence de « **boucle de rétroaction** », qui permettrait de vérifier périodiquement l'exactitude des prévisions d'affectation, de valider les prévisions et d'expliquer les mouvements, parfois erratiques, constatés (pour une même délégation régionale, hausse importante du portefeuille d'une revue à une autre puis baisse significative entre la 2^{ème} et la 3^{ème} revue, ou l'inverse).

En l'état, le montant d'1,2 MdF de besoins supplémentaires annoncé par l'ADEME sur la période 1999-2001 dans le domaine de la politique des déchets municipaux paraît difficile à valider : compte tenu de la marge d'erreur et de dérapage dans le délai de mise en place des projets, il est tout à fait possible que ces projets ne soient affectés qu'en 2002.

³³ Total cumulé des réserves des anciennes taxes, des disponibilités de la trésorerie et des crédits reportés.

3. Une présentation défailante des états comptables

La qualité de l'information comptable et financière d'un établissement ou d'une entreprise se mesure d'abord à l'aune de ses états comptables. Or les états comptables de l'ADEME ne donnent **pas**, à l'heure actuelle, une **image sincère et fidèle du patrimoine et de l'activité de cet établissement**, et ce pour une double raison : des lacunes dans le contrôle des comptes de bilan et une utilisation irrégulière de certains mécanismes comptables.

L'absence de contrôle des comptes du bilan pendant une trop longue période laisse peser aujourd'hui un doute sur la fiabilité de certains soldes comptables. A titre d'exemple, des méthodes de provisionnement inadaptées (provisionnement en masse) concourent à une certaine confusion au niveau de la composition des comptes de provisions d'immobilisations financières.

Par ailleurs, une utilisation peu pertinente de certains mécanismes comptables conduit à déformer l'image de l'ADEME reflétée par son compte financier :

- le choix de **comptabiliser les ressources budgétaires en produits au moment de leur emploi, non au moment de l'ouverture des crédits de paiement**, permet de neutraliser leur impact sur le compte de résultat et de masquer la part des crédits non utilisés ;

- la comptabilisation en produits d'exploitation des versements de tiers au titre de cofinancement de bourses revient à **gonfler indûment les produits d'exploitation** de l'ADEME et à entretenir la fiction du caractère industriel et commercial de l'établissement ;

- l'application irrégulière du mécanisme comptable des **ressources affectées** donne l'illusion de la neutralité de ces opérations au niveau du compte de résultat et empêche de ce fait toute appréciation sur l'équilibre réel des activités internationales de l'ADEME, où ce mécanisme est particulièrement prisé ;

- enfin, **l'absence de hors bilan** faisant état des engagements pris par l'ADEME sur plusieurs années, principalement à travers ses conventions d'aides, oblige à se reporter au rapport de gestion, qui relève de la comptabilité ordonnateur et dont la lecture renvoie à une nomenclature propre à l'ADEME, sensiblement moins encadrée que celle de la comptabilité publique.

*

En définitive, la qualité de l'information comptable et financière à l'ADEME pose problème. Au-delà des **irrégularités dans la présentation des états comptables**, ce sont deux points essentiels qui sont en cause : l'aptitude de l'agence à prévoir ses besoins budgétaires d'une part, sa capacité à gérer de manière efficace et rapide le circuit de la dépense d'autre part, sans « stériliser » des autorisations de programme aux divers stades de sa procédure. Les progrès enregistrés sur ces deux points apparaissent encore insuffisants.

C. Pilotage des délégations régionales par le siège

Le pilotage des unités opérationnelles de l'ADEME (« unités de gestion » chargées de l'exécution d'une partie des politiques de l'agence, sur une base soit sectorielle soit territoriale) constitue un enjeu essentiel pour l'ADEME. C'est vrai au premier chef pour les **délégations régionales** qui répondent au besoin de l'agence de trouver des « leviers opérationnels » sur le terrain par des partenariats locaux avec des acteurs divers (entreprises, collectivités locales, fédérations professionnelles).

Ce pilotage s'effectue à deux niveaux essentiels : le **pilotage financier**, par le canal de la procédure budgétaire et des tableaux de bord transmis par les délégations régionales au siège ; le **pilotage stratégique**, pour la détermination des grandes orientations appliquées par chaque délégation régionale.

1. Le pilotage financier : un système d'information de gestion rénové

Le pilotage financier des délégations régionales s'effectue par deux biais : *a priori*, par le canal de la procédure budgétaire et *a posteriori*, au moyen du reporting mis en place à partir des délégations régionales.

a. La répartition budgétaire par délégation régionale

La procédure budgétaire diffère selon qu'il s'agit du budget de fonctionnement ou du budget d'intervention. Pour le **budget de fonctionnement**, chaque délégation régionale se voit attribuer sa dotation **sur une base historique**, éventuellement corrigée des variations de l'effectif.

Pour le **budget d'intervention**, l'attribution de la dotation se fait désormais après un **processus itératif**, entamé à la fin du 3^{ème} trimestre de l'année N-1. Chaque délégation régionale fait connaître ses besoins pour chacune des rubriques budgétaires, sur la base du montant prévisionnel des affectations (c'est-à-dire du contenu de son portefeuille pour l'année à venir). Les demandes des différentes DR sont alors agrégées et confrontées à l'enveloppe disponible à l'issue du premier cadrage budgétaire au sein de l'agence. Il revient alors à la direction d'arbitrer entre les demandes, en appliquant un facteur de réfaction et/ou de demander une rallonge d'autorisations de programmes pour faire face aux besoins exprimés.

La procédure utilisée pour le budget d'intervention présente deux lacunes : d'une part, elle est fondée sur une notion - **le portefeuille** - dont on a vu la **fiabilité toute relative**. D'autre part, elle réintroduit une distinction stricte entre les différentes origines budgétaires, **au contraire de la fongibilité** à laquelle on avait cru parvenir grâce à la **suppression des taxes affectées**.

b. Les tableaux de bord établis par les délégations régionales

La faible qualité des tableaux de bord établis par l'agence est **une critique récurrente des tutelles** et un constat fait par la mission dans les différentes délégations régionales. Cela tient pour une large part aux caractéristiques d'un système informatique de gestion basé sur un logiciel vieux d'une vingtaine d'années, LEA, qui n'intègre pas la dimension fondamentale de l'action de l'agence : **le programme**. LEA ne donne pas non plus de détails suffisants sur les réalisations par type d'intervention (aide à l'investissement, aide à la communication) ou par type d'investissement aidé.

En l'absence d'outil informatique de qualité, seuls quelques services ont mis en place un **suivi extra comptable** en liaison avec les DR (demande d'envoi de tableaux de bord). Mais ces tableaux de bord ne sont obtenus qu'avec retard et, dans certains cas, ne sont demandés que dans la perspective de la rédaction du rapport annuel. On reste donc loin du suivi « en temps réel », infra-annuel, attendu par les tutelles.

C'est pour pallier cette carence que l'ADEME s'est engagée dans une large refonte de son outil informatique, centrée sur la notion de programme et sur l'évaluation des impacts environnementaux de l'action de l'ADEME³⁴ (cf. **annexe 9**). Le tableau de suivi mensuel proposé en comité de direction du 20 mars 2000³⁵ tire parti de la refonte de l'outil LEA (LEA 2000) et de la mise en place de LISA³⁶ pour répondre à ces objectifs, et ce de deux manières :

- en affinant le **suivi mensuel de la consommation budgétaire** au niveau des **programmes** et non plus seulement des thèmes et rubriques budgétaires³⁷ ;

- en rendant possible des « **zooms** » **spécifiques** à l'attention du comité de direction, mettant en valeur, à la demande de ce dernier, les impacts environnementaux et la nature exacte des opérations menées sur tel ou tel programme.

2. Le pilotage stratégique : une réflexion abondante mais de qualité inégale

Le pilotage stratégique connaît **deux vecteurs essentiels** : les projets de service élaborés par chaque unité de gestion et les efforts de décloisonnement entrepris au sein de l'agence soit dans une approche thématique (groupes permanents, équipes ressources), soit dans une approche plus généraliste (réunions des délégués régionaux).

a. Les projets de service

Une fois le « projet d'entreprise » élaboré au niveau de l'ADEME courant 1998, sous l'impulsion de la nouvelle direction de l'agence, la direction a demandé aux différentes unités de gestion de formaliser des projets de service, à échéance de **fin mars 1999**.

Ces projets de service devaient, pour la période 1999-2002, décliner **au niveau de chaque service, département ou délégation, les priorités posées dans le projet d'entreprise**. Il s'agissait donc, thème d'action par thème d'action, de présenter les objectifs et les résultats attendus des actions développées par l'équipe³⁸. Les différents volets font l'objet de discussions avec les services du siège³⁹

³⁴ Ce que la présidence désigne sous l'appellation de « comptabilité matière ».

³⁵ Note du service évaluation du 10 mars 2000.

³⁶ Logiciel Intégré de Suivi des Actions.

³⁷ Pour chaque programme, le tableau de bord proposé détaille le montant du portefeuille (trimestre prévisionnel d'affectation dans l'exercice en cours), le montant affecté, le montant engagé, le budget ouvert, le budget cible et en déduit les taux d'affectation et d'engagement (indicateurs de consommation) et le taux portefeuille (rapport entre le portefeuille et la différence entre le budget ouvert et la somme de l'affecté et de l'engagé, i.e. indicateur de pression).

³⁸ En développant à cette fin les enjeux du thème, le contexte, les objectifs et engagements, la démarche, les moyens, les indicateurs de suivi de l'action.

³⁹ Le département des ressources humaines se charge de la synthèse sur les besoins de postes, le service évaluation de la synthèse sur les engagements, le service programmation de la recherche sur les projets de recherche et enfin le SAR se livre à un contrôle de cohérence des contributions de délégations régionales.

La réflexion stratégique transparaissant à l'issue de ces projets de service est d'une **qualité inégale et fort peu standardisée**, ainsi qu'a pu le montrer l'examen par la mission des projets de service établis au sein des directions auditées et de l'ensemble des délégations régionales. La réflexion ne dépasse pas, dans quelques rares cas, les simples revendications d'effectifs et de matériels. Plus fréquemment, les indicateurs annoncés ne constituent pas un bon reflet de l'activité des agents, restant trop orientés vers le nombre de dossiers instruits et le montant de crédits engagés alors que ce n'est pas là que se trouve (ou que devrait se trouver) leur valeur ajoutée et l'essentiel de leur temps de travail, mais dans une œuvre de sensibilisation, de diffusion d'une expertise technique.

Il n'en reste pas moins que l'effort demandé, sous la coordination du service évaluation, permet d'affirmer le rôle de management du délégué régional ou du chef de département et de l'introduire dans une **démarche de contrôle de gestion**, en l'incitant à faire siennes les priorités établies au niveau de l'ensemble de l'ADEME.

b. Un effort de décloisonnement encore inachevé

A côté des projets de service, la constitution d'**instances de coordination** autour de certaines politiques de l'agence (« groupes permanents », « équipes ressources ») est un instrument utile de pilotage stratégique et de conception des politiques de l'agence. Ainsi, des « groupes permanents » ont été mis en place par l'agence sur ses principaux thèmes d'action. Ils sont complétés par des « groupes ressources », réunissant ingénieurs du siège et des délégations régionales sur des thématiques plus étroites⁴⁰. L'examen détaillé des travaux de ces différents groupes pour le volet énergie⁴¹ met toutefois en évidence la **lourdeur de leur gestion** - compliquée par la localisation du siège de l'agence sur trois sites différents - et leur incapacité à remédier, pour 1999 et le début 2000, aux **lacunes du pilotage en région**, la DAB étant à l'heure actuelle dans le domaine de l'énergie la seule direction à consentir un véritable effort d'animation de sa politique en région.

*

Il en ressort donc que l'amélioration des outils informatiques de *reporting* ne suffira pas : elle doit se doubler d'un véritable effort d'animation des délégations régionales par les différentes directions techniques, seul à même d'une part de les **sensibiliser** à l'importance que revêtent les remontées d'information pour le centre et d'autre part de leur apporter l'expertise technique et économique requise pour la réussite des divers programmes.

⁴⁰ Cf. groupe permanent ENR : sept groupes ressources (solaire thermique, bois-énergie, électrification de sites isolés, petite hydroélectricité, éolien, biogaz, pompes à chaleur de type géothermal) et groupe permanent URE : six groupes ressources : URE industrie, URE bâtiments, véhicules alternatifs, bâtiments HQE, maîtrise de l'énergie et lutte contre l'exclusion, énergies et territoires).

⁴¹ Réalisé à l'occasion du rapport précité de M. Martin BONNICHON, inspecteur des finances, sur la gestion de la politique de l'énergie par l'ADEME.

D. Evaluation et contrôle

L'évaluation et le contrôle des actions de l'agence, entendus au sens large, restent lacunaires. S'agissant du **contrôle interne**, l'effacement de l'audit interne montre l'ampleur du chemin restant à parcourir, qu'illustre en particulier l'exemple des procédures de passation de marchés. S'agissant de l'évaluation et du contrôle de l'**impact externe** des actions de l'agence, la mise en place d'un logiciel d'évaluation ne suffit pas : encore faut-il formaliser, dès le départ, les objectifs de l'agence et mesurer leur degré de réussite, ce qui requiert un mode de **conduite de projet** davantage formalisé.

1. L'absence de culture du contrôle interne

L'**absence de culture du contrôle interne** se reflète à l'ADEME dans le rôle très effacé dévolu à un service « d'inspection générale » ou plutôt d'audit interne. Cet effacement se mesure à l'aune des **effectifs** du service, théoriquement de deux personnes depuis la fin de 1999, en réalité d'une demi-personne⁴², ce qui fait peu pour un organisme de 700 personnes. Il se traduit aussi dans les **méthodes d'intervention**, qui privilégient les thématiques d'audit (gestion des échéances dépassées, niveau des engagements budgétaires en matière de politique du bruit) plutôt que le contrôle proprement dit. Pourtant, la marge d'autonomie laissée aux délégués régionaux et l'importance des budgets justifierait un contrôle interne plus soutenu, ainsi que les dérives constatées en Corse⁴³ ont pu le faire apparaître.

Les défaillances du contrôle interne sont potentiellement très lourdes de conséquences dans un domaine tel que la **passation des marchés de l'agence**, où l'absence de formalisme dans la mise en concurrence se conjugue avec la nature même des marchés de l'agence (prédominance des prestations intellectuelles) et les liens souvent étroits établis entre l'agence et ses prestataires. Les lacunes constatées sur ce point ont justifié l'établissement d'une note spécifique.

2. L'absence de réelle conduite de projet

Paradoxalement, l'agence insiste sur un métier qui serait celui de « monteur de projet » mais ne dispose pas d'un réel **outil de conduite de projet**.

Cela signifie, en clair, que les ingénieurs de l'agence, lorsqu'ils gèrent un dossier (étude, projet d'investissement), prennent trop rarement la peine de préciser **quelles sont les différentes étapes** et les **attentes** de l'ADEME pour chacune de ces étapes. Cela se traduit par exemple, en ce qui concerne les études, par une sous utilisation des études réalisées, insuffisamment diffusées en interne comme en externe (tutelles, public), parfois faute de s'être posé la question de leur opportunité⁴⁴.

⁴² Le service de l'inspection générale compte quatre personnes en situation de préretraite progressive. La seule ayant une expérience de l'audit interne est M. BURZINSKY ; les trois autres personnes ont rejoint l'inspection générale fin 1999 et sont en fait des cadres de l'agence qui assurent leur propre intérim en attendant l'arrivée de leur remplaçant. Ils n'ont donc été impliqués dans aucune action de contrôle jusqu'à aujourd'hui.

⁴³ Qui ont conduit à une plainte au pénal à l'encontre de l'ancien délégué régional.

⁴⁴ Cf. note de M. Franck LE VALLOIS, commissaire contrôleur des assurances, sur l'activité de la direction de la stratégie et de la communication et rapport précité du même auteur sur la gestion de la politique des déchets.

S'agissant des **projets d'investissement** suivis en délégation régionale, on remarque de façon similaire que la vie du projet tend à s'arrêter au moment de la signature de la convention, les étapes ultérieures étant considérées comme consommatrices de temps (examen des pièces justificatives avant mandatement) voire facultatives (contrôle sur place de la réalisation de l'équipement et de ses caractéristiques techniques). Au-delà de ce premier niveau de contrôle, on remarque que les clauses d'évaluation contenues dans les conventions (i.e. demande d'information au maître d'ouvrage sur le degré réel d'utilisation de l'équipement mis en place : volume transitant par une déchetterie, pourcentage de collecte sélective atteint) ne sont pas systématiquement appliquées.

La seule mise en place d'un logiciel dit d'évaluation (EVAL, remplacé par LISA courant 2000) ne peut suffire à pallier cet inconvénient : ces logiciels, s'ils s'en tiennent - pour poursuivre l'analogie avec le domaine des déchets - à une évaluation sur la base des capacités théoriques, ne donnent aucune assurance sur le **niveau réel des capacités mises en place** et encore moins sur leur **degré d'utilisation**.

*
* *

Au total, à côté des imperfections constatées dans le circuit de la dépense, **l'absence de contrôle interne et d'une réelle conduite de projet** est sans doute le handicap le plus prégnant pour la conduite des politiques de l'agence. La mise en place d'un véritable outil de « gestion de projet » aurait du reste des conséquences bénéfiques également en matière de gestion des ressources humaines : elle permettrait en effet, de façon complémentaire à l'outil de suivi de l'activité, de mieux appréhender la réalité du travail des agents de l'ADEME et de préserver une « mémoire des dossiers » même si la mobilité interne augmente.

III. PROPOSITIONS

Les propositions formulées s'articulent autour de quatre points essentiels. L'un a une vocation structurante : doter le contrat d'objectifs d'un volet consacré aux outils de gestion (**A.**). Les trois autres tentent d'apporter des solutions aux problèmes identifiés plus haut : améliorer le circuit de la dépense et rationaliser la gestion de la trésorerie (**B.**), renforcer le contrôle interne (**C.**) et enfin accroître le contrôle et le suivi des concours versés à l'ADEME (**D.**).

A. Doter le contrat d'objectifs d'un volet consacré aux outils de gestion

1 Intérêt de la démarche

L'expérience du **précédent contrat d'objectifs** conclu entre l'ADEME et ses tutelles incite à la prudence. Il devait s'articuler autour d'un « plan d'entreprise » lancé en 1993, qui devait comporter deux phases : une première phase consacrée à la réflexion sur les orientations stratégiques (« plan stratégique et programme de recherche »), une seconde phase relative aux hommes, aux métiers, aux procédures, à la gestion financière et aux modalités des relations avec les partenaires. Dans les faits, la réflexion de l'agence s'est arrêtée au premier stade.

Par ailleurs, l'ADEME avait annoncé dans ses réponses au précédent rapport de l'inspection générale des finances (1995) la mise en place d'un certain nombre d'outils de gestion complémentaires. La mission a pu constater que, sur un certain nombre de points, **ces chantiers étaient toujours d'actualité cinq ans après** : renforcement de l'audit interne⁴⁵, comptabilité analytique⁴⁶, gestion par projet avec décompte des unités d'oeuvre⁴⁷, meilleur suivi des échéances dépassées⁴⁸.

C'est pourquoi il importe que le nouveau contrat conclu entre l'agence et l'Etat ne se limite pas à un catalogue précisant avec force détails les objectifs de l'ADEME en matière de déchets, de pollution de l'air, etc. et passant sous silence - ou ne traitant que de manière cursive - les outils de gestion à mettre en place. Il importe donc que ce contrat intègre des **engagements précis** en termes de **modalités** et de **calendrier de mise en place** sur les différents outils de gestion jugés nécessaires par l'agence et ses tutelles.

⁴⁵ Annoncé pour 1996 (deux collaborateurs supplémentaires) en page 4 de la note n°13 du 15/02/1995 - réponse au rapport de M. MERVIEL, inspecteur des finances.

⁴⁶ « La comptabilité analytique fait partie des développements nécessaires qui interviendront dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'entreprise de l'ADEME » (page 8 de la note n°13 du 15/02/1995 - réponse au rapport de M. MERVIEL, inspecteur des finances).

⁴⁷ « [l'ADEME introduira dans les délégations régionales] une « gestion par projet, comportant le nombre d'unités d'œuvre associées [au montage de tel ou tel dossier] » (page 8 de la note n°2 du 15/02/1995 - réponse au rapport de M. BAULINET, inspecteur des finances, sur l'activité des délégations régionales).

⁴⁸ « Un outil de suivi systématique des échéances dépassées [est] susceptible d'être mis en œuvre courant 1995. » (page 4 de la note n°13 du 15/02/1995 - réponse au rapport de M. MERVIEL, inspecteur des finances).

2. Le contenu possible de ce volet « outil de gestion » du contrat de plan

Le volet « outils de gestion » du contrat conclu entre l'agence et l'Etat pourrait utilement intégrer des engagements **sur chacun des trois axes d'amélioration** relevés par la mission (gestion du circuit de la dépense et de la trésorerie, contrôle interne et procédures de marché, amélioration du contrôle des concours financiers versés par l'agence et introduction d'outils de conduite de projet). Au-delà de l'objectif annoncé, il importerait de définir dans le cadre de ce contrat un **calendrier précis de la mise en œuvre** de chaque orientation.

Ce volet « outils de gestion » reprendrait également les projets déjà initiés par l'agence et en cours de finalisation, notamment en matière de ressources humaines (suivi de l'activité, référentiel des métiers) ou d'informatique, en précisant à chaque fois le calendrier retenu. Il pourrait aussi intégrer les engagements de l'agence relatifs **à la nature et à la périodicité des tableaux de bord transmis aux différentes tutelles**.

Au-delà, ce volet « outils de gestion » du contrat de plan peut avoir une **déclinaison plus ou moins précise selon les problématiques spécifiques aux différentes directions**.

3. Un exemple : les outils de gestion spécifiques à l'activité internationale

A titre d'exemple, la **spécificité de l'activité internationale** justifie que les outils de gestion à mettre en place fassent l'objet de **développements particuliers dans le contrat entre l'agence et ses tutelles**, qui pourront s'inspirer de l'analyse développée par la mission sur ce point⁴⁹.

Les outils de gestion à mettre en place pour l'activité internationale seraient ainsi, au-delà d'outils valant pour toute l'agence (suivi de l'activité, comptabilité analytique) :

- un « corpus » de **règles précises de tarification** et de **négociation des contrats**, différenciées selon les trois types de contrats identifiés (contrats de « service public », contrats « commerciaux classiques », « contrats à effet de levier ») ;

- la reconnaissance d'un rôle accru pour une instance telle que le comité stratégique international, qui devrait trancher en toute transparence vis-à-vis des tutelles sur l'opportunité ou non de réaliser tel contrat, sur son caractère commercial ou non et en particulier sur **la réalité de l'effet de levier allégué par les directions opérationnelles, c'est-à-dire la concordance entre les priorités stratégiques de l'ADEME et celles fixées par tel programme européen** ;

- la mise en place d'une **contractualisation avec les directions opérationnelles**, précisant les **règles du jeu** en matière d'octroi d'emplois supplémentaires et les objectifs de recettes internationales assignés.

⁴⁹ Cf. rapport précité de M. Martin BONNICHON, inspecteur des finances, sur l'activité internationale de l'ADEME.

B. Les outils financiers et budgétaires

Les propositions de la mission à cet égard s'articulent autour de trois axes : assurer une meilleure prévisibilité des besoins budgétaires en corrigeant certains défauts de l'outil « portefeuille », améliorer le circuit de la dépense et rationaliser la gestion de la trésorerie.

1. Assurer une meilleure prévisibilité des besoins budgétaires

Même après l'effort de formalisation du portefeuille réalisé par la note du 22 mars 2000 et la mise en place d'un nouvel outil informatique, des marges de progrès demeurent sur quatre points :

- préciser davantage le **fait générateur** de la mise en portefeuille, pour éviter que cet outil en vienne à regrouper des opérations dont la probabilité de réalisation est très disparate ;

- s'assurer que le **mode d'alimentation** de l'outil portefeuille en fait désormais un véritable **outil de gestion des « contacts client »**, avec une saisie dossier par dossier, au fur et à mesure des informations reçues, et non de « campagnes » sporadiques d'alimentation du portefeuille suscitées par la seule demande de la présidence ;

- surtout mettre en place une véritable « **boucle de rétroaction** » en se livrant à une **analyse des écarts** entre les portefeuilles établis à différentes dates par une même unité de gestion et **en comparant périodiquement les prévisions d'affectation faites à un instant t et les affectations effectivement réalisées** au cours de la période. Ceci permet de vérifier *a posteriori* l'exactitude des prévisions et de valider le portefeuille comme outil de prévision budgétaire en déterminant la « marge d'erreur » à horizon de 3, 6 12 ou 24 mois et en traquant les comportements d'alimentation « volontariste » du portefeuille par certaines unités de gestion ;

- parallèlement, envisager de recourir plus régulièrement à des **sources d'expertise externe** pour valider le montant du portefeuille de projets, à l'image de ce qui a été fait fin 1998 / début 1999 en matière de déchets municipaux⁵⁰.

2. Améliorer le circuit de la dépense

Cette amélioration paraît nécessaire à trois égards.

a. Affectation

Au stade de l'**affectation**, il s'agirait de compléter les directives de la note du 3 mars 2000 par un **contrôle sur le bien fondé des décisions d'affectation**, contrôle qui pourrait revêtir plusieurs formes :

- examen sur échantillon des choix d'affectation effectués dans les délégations régionales et unités de gestion, à l'occasion de missions du contrôle interne ;

- mise en place informatique d'un **indicateur de délai moyen entre l'affectation et l'engagement**, décliné par unité de gestion, permettant d'apprécier la rapidité du passage entre une étape où peut entrer une assez forte part de subjectivité vers une autre fondée sur des données objectives validées par le SBF⁵¹ ;

⁵⁰ Cf. à ce sujet le rapport précité de M. Franck LE VALLOIS sur la gestion de la politique des déchets par l'ADEME.

⁵¹ Service budget finances.

- **suivi régulier des crédits affectés et non engagés**, en demandant, à partir d'un certain délai à déterminer (3 mois ? 6 mois ?), quelles sont les raisons pour lesquelles l'unité de gestion n'a pas pu procéder à l'engagement. L'absence de maturité de certains projets ou une diligence insuffisante dans l'obtention des contrats signés par le bénéficiaire de l'aide peuvent en effet expliquer les retards et traduire parfois le caractère prématuré de l'affectation, parfois des difficultés dans la gestion administrative.

b. Suivi des échéances dépassées

Une procédure plus formalisée de suivi des échéances dépassées, permettant de savoir quel est le motif de leur présence en cette catégorie⁵² et d'envisager le mode d'apurement en conséquence⁵³, apparaît nécessaire. Elle pourrait passer par le **transfert de ce suivi des unités de gestion vers le SBF** ou à tout le moins le renforcement de son rôle de coordination, avec des **directives précises** (par exemple : examen obligatoire de toutes les échéances dépassées de plus de six mois pour envisager un mode d'apurement, objectif chiffré de réduction du montant des échéances dépassées).

c. Fongibilité budgétaire

Paradoxalement, alors que le passage d'un régime de taxes affectées à un régime de financements budgétaires, effectif depuis l'exercice 1999, aurait pu simplifier la gestion budgétaire en mettant un terme au « compartimentage » des ressources, il n'en a rien été.

Ceci semble résulter d'une assimilation entre le fléchage de l'origine budgétaire des crédits (indispensable pour que les ministères en connaissent l'utilisation) et la nécessité d'un vote des actions par thèmes en conseil d'administration.

Pour y remédier et simplifier la gestion budgétaire en cours d'année, il serait judicieux **de réserver les décisions modificatives (DM) aux virements de crédits entre politiques (déchets, air, bruit, énergie) et aux redéploiements excédant un certain montant**. *A contrario*, les redéploiements entre programmes s'effectueraient sans passer par une DM.

3. Rationaliser la gestion de la trésorerie

On a vu que pour retrouver à moyen terme (2 ou 3 ans) un niveau de trésorerie en ligne avec ses besoins réels, l'agence devrait augmenter le rythme de ses décaissements **de l'ordre de 70 à 100% l'an** par rapport au rythme observé en 1999, si elle s'alignait sur la règle « standard » en matière d'AP / CP⁵⁴.

Ce rythme d'augmentation paraît difficile à atteindre. S'il ne pouvait être soutenu, l'alternative serait soit d'accepter un **retour plus tardif à un niveau de trésorerie raisonnable**, soit d'adopter à titre transitoire **un échéancier de l'octroi de crédits de paiement plus long et moins favorable que la règle standard (30/50/20)**. L'idée même d'une année 2001 avec une **dotation de crédits de paiement très limitée** (100 à 200 MF) ne paraît pas absurde compte tenu de la trésorerie accumulée et des difficultés à la consommer.

⁵² Retard dans la production de pièces justificatives, retard dans la réalisation du projet, manque de CP, abandon du projet

⁵³ Désengagement, redéfinition de l'échéancier, paiement.

⁵⁴ 30% de CP en année N, 50% en N+1, 20% en N+2.

C'est pourquoi, pour étayer une décision sur ce point, il serait utile que l'ADEME fasse apparaître une **programmation pluriannuelle crédible de ses décaissements**, qui permettrait de mieux ajuster le rythme de l'octroi des crédits de paiement.

C. Renforcer le contrôle interne

1. Redéfinir le rôle de l'audit interne et accroître ses moyens humains

Le service d'audit interne de l'ADEME doit connaître de profonds changements :

- en termes de **modalités d'intervention** : si le choix d'un rattachement direct à la présidence, qui détermine les missions du service d'audit, n'apparaît pas critiquable, le choix des thèmes d'intervention doit désormais conduire à une **réorientation de l'audit vers le contrôle, notamment dans les délégations régionales** ;

- en termes de **d'effectifs** : il s'agit de remédier aux insuffisances actuelles, tant **quantitatives** (quatre personnes à mi-temps) que **qualitatives** (les quatre personnes concernées sont en préretraite progressive, pour trois d'entre eux d'anciens cadres de l'ADEME, ce qui peut compliquer leur positionnement par rapport à leurs anciens pairs), en recrutant deux ou trois personnes à plein temps pour ce service.

2. Sécuriser les procédures de passation des marchés

A l'heure actuelle, les procédures de passation des marchés de l'ADEME ne présentent que des garanties insuffisantes au regard des principes de transparence et d'égal accès à la commande publique. C'est pourquoi la mission propose les évolutions suivantes :

- **formaliser** davantage la procédure d'achat en dessous du seuil de consultation de la commission des marchés, par la rédaction d'un règlement interne des achats ;

- **accroître le rôle de la commission des marchés** et lui donner les moyens de vérifier le respect de son seuil de compétence, par un **mécanisme d'alerte** incluant si besoin est **la suspension des paiements par l'agence comptable** dans les cas de dépassement du seuil ;

- **créer une cellule chargée du suivi de la politique d'achats**, qui pourrait assumer pour l'ordonnateur une véritable fonction achats (centralisation des commandes de fournitures banales, potentiellement génératrice d'économies d'échelle) et jouer un rôle de conseil auprès des directions opérationnelles pour la passation des marchés d'études, pour lesquels la technicité justifie une certaine décentralisation ;

- **introduire des garanties de transparence pour les marchés** passés avec des entités liées à des personnels (ou anciens personnels) de l'ADEME ou à des membres de son conseil d'administration. Ces garanties pourraient prendre la forme d'un système de déclaration d'intérêts avec réalisation d'un rapport annuel relatif aux marchés entrant dans le cadre de ce dispositif, soumis à la commission des marchés et/ou au conseil d'administration de l'ADEME.

D. Introduire une dimension de conduite de projet dans la gestion des concours financiers de l'agence et en accroître le contrôle et l'évaluation

1. Introduire un outil de conduite de projet

Il est souhaitable de réaliser **un outil de conduite de projet commun** aux directions de l'ADEME pour assurer un meilleur suivi des concours financiers octroyés. La réalisation d'un outil commun permettrait une réflexion globale et complète sur le sujet et une amélioration de la conduite de projet au niveau de l'Agence. Cet outil devrait répondre à **plusieurs exigences** permettant une utilisation à des **fins de prévision, de suivi et de diffusion des connaissances**. L'outil devrait surtout être consultable à partir du réseau informatique interne de l'Agence et sans doute à partir de son site Internet dans une version simplifiée.

Pour chaque concours octroyé, cet outil serait **renseigné par la personne chargée du suivi du dossier**, à partir de la **mise en portefeuille** jusqu'au **bilan de l'opération**. Les participations à tous les comités de pilotage ou de suivi seraient notamment indiquées avec leur résultat. Cet outil **éviterait le risque de perte de mémoire**, vu le niveau de *turnover* dans certains services et la durée moyenne des contrats, permettrait de mieux cerner le travail fourni et impliquerait une **meilleure réflexion de l'agence sur ses attentes** et sur les **critères de succès** de chaque projet.

2. Améliorer le contrôle des concours financiers

L'un des intérêts de l'outil de conduite de projet proposé serait qu'il rendrait possible une accentuation de **l'évaluation et du contrôle des aides octroyées**. La mise en place d'un nouvel outil informatique, LISA, ne doit pas se réduire à une « comptabilité matière » sur la base des impacts prévisionnels ou des capacités mises en place, mais doit être l'occasion de réfléchir sur la réalisation **effective** des objectifs de l'agence.

Améliorer le contrôle des aides de l'agence implique en effet un triple effort :

- un effort pour préciser les attentes de l'agence et les indiquer, dès le stade de la rédaction de la convention, en tant que **contraintes techniques conditionnant l'octroi des aides de l'ADEME**⁵⁵ ;

- un effort pour procéder à un **contrôle de conformité avant paiement du solde**, qui s'opérerait sur échantillon en dessous d'un certain seuil et systématiquement au delà. Ce contrôle porterait sur le respect des contraintes techniques clairement indiquées en annexe technique.

- un effort enfin pour mettre l'accent sur **l'évaluation du fonctionnement réel des installations subventionnées**, en rendant systématique la relance des bénéficiaires d'aides afin d'obtenir les questionnaires remplis concernant le fonctionnement des installations subventionnées.

⁵⁵ Ce qui permettrait éventuellement de faire jouer la clause de résiliation (article 4.4.1.), actuellement largement dépourvue de portée pratique, en tout cas pour l'activité déchets municipaux. Cf. à cet égard le rapport précité de M. LE VALLOIS, commissaire contrôleur des assurances.

CONCLUSION

Au total, la mission a eu l'impression d'arriver à un moment charnière pour l'ADEME : trop tard pour qu'il s'agisse, comme c'était initialement prévu, d'une sorte de « bilan d'entrée » pour aider l'équipe mise en place en 1998 à arrêter ses orientations stratégiques. Trop tôt en revanche pour juger avec un minimum de recul de l'impact des chantiers engagés depuis deux ans.

L'ampleur des chantiers engagés ne fait du reste pas de doute : sans prétention à l'exhaustivité, on peut citer la relance de la politique de l'énergie, la refonte du système d'aides dans les déchets, la négociation des contrats de plan avec les régions, la réflexion sur de nouveaux instruments financiers « à effet de levier » (FIDEME, FOGIME), le recrutement de cent collaborateurs supplémentaires, la mise en place de nouveaux outils de gestion des ressources humaines et la refonte du système informatique.

Dans ces conditions, le risque est que l'ADEME s'enlise dans la mise en œuvre de trop nombreux chantiers, et qu'apparaisse un décalage trop net entre les orientations choisies, qui recueillent pour la plupart l'agrément de la mission, et les réalisations effectives.

C'est pourquoi la mission croit utile, à l'occasion de la signature du contrat entre l'ADEME et l'Etat, de se livrer à un travail de **formalisation des attentes des tutelles vis-à-vis de l'agence**, non seulement en termes d'engagements environnementaux, **mais aussi d'outils de gestion**. D'où la proposition d'intégrer à ce contrat un volet relatif aux « outils de gestion », hiérarchisant les différents chantiers lancés et précisant les calendriers de réalisation. Ce volet du contrat entre l'ADEME et ses tutelles devrait, selon la mission, intégrer en particulier des éléments de nature à répondre aux principaux problèmes décelés : outils financiers encore imparfaits tant au niveau de la prévisibilité des besoins budgétaires qu'à celui du circuit de la dépense, défaillances du contrôle interne et des procédures de passation des marchés, lacunes dans le suivi et dans le contrôle des concours financiers attribués par l'agence.

Paris, le 8 avril 2000

L'inspecteur des finances,

Le commissaire contrôleur des
assurances,

L'inspecteur des finances,

Martin BONNICHON

Franck LE VALLOIS

Claude WENDLING