

N° 236

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 mars 2001

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission de contrôle effectuée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME),

Par M. Philippe ADNOT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Environnement.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	4
PREMIÈRE PARTIE - UNE AGENCE DÉPOURVUE D'OUTILS DE GESTION EFFICACES	7
I. UNE CROISSANCE TRÈS RAPIDE	7
A. UNE PROGRESSION BUDGÉTAIRE REMARQUABLE DEPUIS 1998.....	7
B. LA FORTE CROISSANCE DES EFFECTIFS	9
II. UN DÉVELOPPEMENT CONDUIT SANS SE DONNER LES MOYENS D'UN PILOTAGE EFFICACE	10
A. LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES DÉPENSES : DES DÉFICIENCES INQUIÉTANTES	10
B. L'INSUFFISANCE DE CONTRÔLE DE GESTION ET D'INSPECTION INTERNE.....	20
C. AUCUNE VISIBILITÉ PLURIANNUELLE.....	21
DEUXIÈME PARTIE - LE CHOC DE LA TGAP : UNE RUPTURE MAL GÉRÉE	23
I. 1998 : LA FIN D'UN FINANCEMENT PAR TAXES AFFECTÉES	23
A. JUSQU'EN 1998, UN FINANCEMENT PEUT-ÊTRE INJUSTEMENT CRITIQUÉ.....	23
B. LA CRÉATION DE LA TGAP EN 1999	26
II. DEPUIS 1999 : UN FINANCEMENT PAR SUBVENTIONS	28
A. UNE COMPENSATION PARTIELLE DE LA PERTE DES TAXES AFFECTÉES.....	28
B. UNE PRISE DE CONTRÔLE PAR LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT	29
III. UN BILAN EN DEMI-TEINTE	31
A. LES AVANTAGES DE LA BUDGÉTISATION.....	31
B. DES DÉRIVES PRÉVISIBLES.....	33

TROISIÈME PARTIE - DES CRÉDITS SURDIMENSIONNÉS : ERREUR DE PRÉVISION OU MENSONGE BUDGÉTAIRE ?	35
I. UN CALIBRAGE DES SUBVENTIONS SANS LIEN AVEC LES BESOINS RÉELS	35
A. LA NON-CONSOMMATION DE 80 % DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2000.....	35
B. L'ÉCLATEMENT DE LA BULLE BUDGÉTAIRE.....	40
II. UN CALIBRAGE DES SUBVENTIONS DICTÉ PAR DES IMPÉRATIFS POLITIQUES	41
A. AMORTIR LE CHOC POLITIQUE DE LA CRÉATION DE LA TGAP.....	41
B. GÉRER AU MIEUX LES AFFICHAGES D'AUGMENTATION DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT.....	41
CONCLUSION	44
LISTE DES ANNEXES	45
EXAMEN EN COMMISSION	59

INTRODUCTION

Au 1^{er} janvier 1999, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a connu un bouleversement majeur dans son mode de financement avec la suppression de ses taxes affectées et leur remplacement par des subventions budgétaires : la loi de finances pour 1999 a en effet créé la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) en regroupant (et augmentant) les taxes auparavant affectées à l'ADEME et a versé son produit au budget général de l'Etat ; cette même loi de finances a instauré de nouvelles subventions à l'ADEME pour compenser la perte de ses recettes de taxes affectées.

Quelques mois plus tard, en mai 1999, l'ADEME a brutalement décidé de modifier à la baisse son barème d'aides aux collectivités locales dans le domaine des installations de déchets.

Ces deux événements ont conduit votre rapporteur spécial, chargé à la commission des finances du Sénat de veiller au bon emploi des crédits de l'environnement, à décider de mener une mission de contrôle sur cet établissement au cours de l'année 2000.

Il lui a paru d'autant plus important de contrôler l'ADEME que celle-ci était désormais financée exclusivement par des subventions d'origine budgétaire votées par le Parlement.

* * *

*

L'ADEME est un **établissement public industriel et commercial** (EPIC) placé sous la triple tutelle des ministres chargés de la recherche, de l'environnement et de l'énergie et créé par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990, par fusion de trois établissements existants : l'Agence pour la qualité de l'air (AQA), l'Agence française de maîtrise de l'énergie (AFME)¹ et l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED).

L'ADEME, dont le champ d'intervention est très large (pollution atmosphérique, sonore, déchets, économies d'énergie, etc.) est chargée de **trois enjeux environnementaux** particulièrement importants à l'aube du troisième millénaire :

- **l'économie du déchet**, puisque l'ADEME doit promouvoir le développement d'ici à 2002 des capacités de collecte sélective et de traitement, notamment par les collectivités locales et assurer la pérennité des filières de valorisation ;

- **la pollution de l'air**, pour doter notre pays d'un dispositif de surveillance de l'air en liaison avec les collectivités locales et en oeuvrant en faveur de la réduction des émissions de produits polluants ;

- **la maîtrise de l'énergie**, dans le cadre notamment des engagements de réduction des émissions de dioxyde de carbone pris par la France à Kyoto sur la période 1990-2010.

L'ADEME constitue donc, dans ses champs d'intervention, **une pièce centrale de la politique environnementale du gouvernement et un véritable « bras armé » de l'Etat** avec un budget de plus de 2,4 milliards de francs en 2000.

Cette agence compte aujourd'hui près de 800 personnes, sur trois sites différents (Paris, Angers et Valbonne), 26 délégations régionales en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, ainsi que 3 représentations territoriales dans les territoires d'outre-mer.

¹ Dans laquelle avait été dissout le Commissariat à l'énergie solaire.

Depuis sa création en 1990, l'ADEME semble avoir subi une **succession de crises** (choc des cultures lors de la fusion en 1990, crises de trésorerie ponctuelles jusqu'en 1998¹, vacance de la présidence pendant plus d'un an suite au changement de majorité gouvernementale en 1997, crise des déchets en 1998, augmentation sans précédent de son budget depuis 1998, choc de la TGAP en 1999, etc.) peut-être préjudiciables à son bon fonctionnement.

Aujourd'hui, à la veille de l'échéance de 2002² relative aux déchets et alors que la réduction de l'émission des gaz à effet de serre avant 2010 devrait constituer une priorité phare de l'établissement, l'ADEME a-t-elle atteint un « régime de croisière » satisfaisant qui permette de compter sur elle pour faire face aux grands enjeux environnementaux qui attendent la France dans les toutes prochaines années ?

* *
*

Le présent rapport rend compte des **trois principales observations** de votre rapporteur spécial :

1- l'ADEME doit encore améliorer son fonctionnement interne pour pouvoir contrôler de façon satisfaisante le développement de ses activités et atteindre enfin un « régime de croisière » efficace ;

2- la fin de l'autonomie financière de l'ADEME l'a fait entrer dans une logique budgétaire, qui présente d'ores et déjà de nombreux travers : détournement du principe pollueur-payeur pour financer les 35 heures, régulation budgétaire, absence de visibilité budgétaire, etc. ;

3- le vote par le Parlement en 1999 et 2000 de crédits d'intervention de l'agence manifestement surdimensionnés traduit des pratiques gouvernementales de dissimulation budgétaire.

¹ Dues au non versement de certaines subventions budgétaires (notamment des ministères de l'industrie et de la recherche). Ces crises de financement de certaines actions voisinaient avec des trésoreries pléthoriques sur d'autres politiques financées par les taxes affectées.

² La loi du 13 juillet 1992 a rénové la loi-cadre sur les déchets du 15 juillet 1975 et prévoit notamment la limitation de la mise en décharge, à partir du 1^{er} juillet 2002, aux seuls « déchets ultimes ».

PREMIÈRE PARTIE

UNE AGENCE DÉPOURVUE D'OUTILS DE GESTION EFFICACES

L'ADEME a connu ces dernières années une progression très forte tant de ses crédits d'intervention que de ses personnels. Cette augmentation s'est accélérée avec l'arrivée de la nouvelle équipe dirigeante en 1998. En l'espace de deux ans, les autorisations de programme de l'ADEME ont augmenté de 75 % et ses effectifs budgétaires ont crû de plus de cent postes nouveaux.

Cette croissance très rapide qui fait changer l'ADEME de dimension ne s'est toujours pas accompagnée d'une amélioration du fonctionnement interne de l'agence à la hauteur des enjeux.

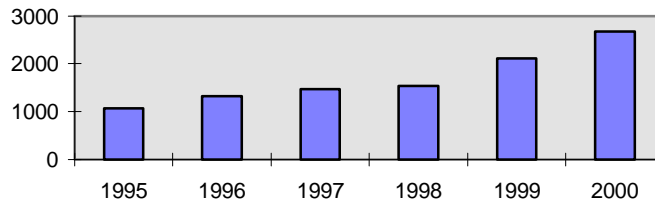
I. UNE CROISSANCE TRÈS RAPIDE

A. *UNE PROGRESSION BUDGÉTAIRE REMARQUABLE DEPUIS 1998*

1. **Des crédits en forte augmentation**

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

Evolution des AP votées (1995-2000)



Budgets de l'ADEME (1995-2000) - en crédits de paiement

(en millions de francs)

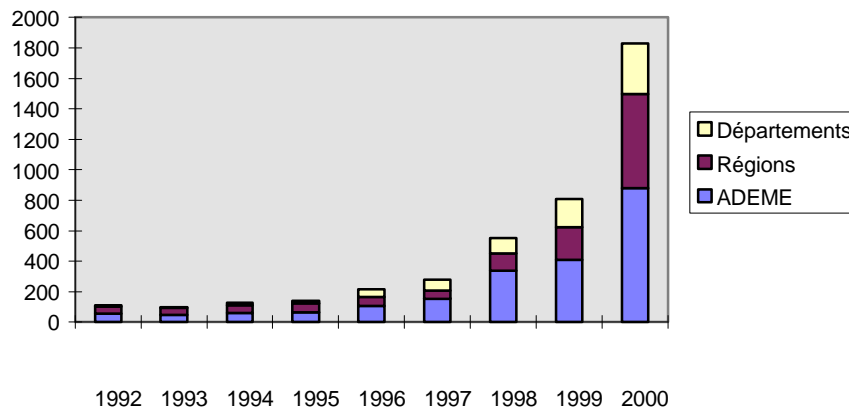
	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Budget d'intervention	1 294	1 348	1 644	1 678	1 267	2 043
Budget de fonctionnement	287	297	298	309	385	382
TOTAL GENERAL	1 581	1 645	1 942	1 988	1 652	2 425

* *budget initial*

2. Un effet de levier puissant sur les collectivités locales

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

Evolution des crédits contractualisés (1992-2000)



(en milliers de francs)

Cette politique de contractualisation appelle toutefois quelques réserves de la part de votre rapporteur spécial. En particulier, il remarque que l'ADEME prévoit parfois de n'apporter de contribution financière que d'un montant strictement équivalent à celui proposé par la collectivité.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur la légitimité de ce principe de parité. N'est-ce pas instaurer un système inégalitaire : les collectivités riches auront-elles plus d'aides de l'ADEME, simplement parce qu'elles peuvent avancer dès le départ plus de crédits ? Il estime qu'il s'agit d'une tutelle de fait que l'agence fait peser sur les collectivités locales : si celles-ci ne proposent pas de crédits contractualisés, elles n'obtiendront pas de subventions.

B. LA FORTE CROISSANCE DES EFFECTIFS

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

Effectifs de l'ADEME¹

¹ A ces effectifs, il convient aussi d'ajouter : les contrats emploi-solidarité (22 en 1995, 7 en 1999), les contrats emploi-consolidé (1 en 1996, 11 en 1999), les contrats d'apprentissage (1 en 1996, 8 en 1999), les contrats de qualification (1 en 1996, 12 en 1999), les volontaires de l'aide technique (19 en 1995 et 19 en 1999), les objecteurs de conscience (19 en 1995, 13 en 1999), les appelés volontaires pour l'environnement (« appelés verts ») dont le statut a été supprimé en 1999 (4 en 1995 et 1 en 1998), des post-doctorants et des emplois-jeunes (depuis

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

Les charges salariales et sociales ont crû relativement vite ces dernières années (+ 9 % entre 1998 et 1999 à titre d'exemple) mais on peut considérer qu'elles restent maîtrisées : elles représentaient 71 % des charges de fonctionnement en 1997, 69 % en 1998 et 66 % en 1999.

II. UN DÉVELOPPEMENT CONDUIT SANS SE DONNER LES MOYENS D'UN PILOTAGE EFFICACE

Il est apparu à votre rapporteur que l'ADEME a évolué très vite depuis 1995, sans avoir peut-être eu suffisamment le temps ou la volonté jusqu'à présent d'adapter ses outils de gestion et de contrôle. Certains chantiers ont été engagés (informatique, rationalisation des procédures), mais beaucoup reste encore à faire notamment en matière d'outils de contrôle de la dépense.

A. LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES DÉPENSES : DES DÉFICIENCES INQUIÉTANTES

La gestion de la « crise des déchets » a fait apparaître ces difficultés.

1998, 21 emplois-jeunes ont été recrutés, exclusivement en délégation régionale sur des missions nouvelles ; ils sont présents pour une durée de cinq ans).

1. Des évolutions fortes du taux d'aide depuis 1992

La politique des déchets municipaux est la « politique n°1 » de l'Agence tant en termes budgétaires que humains. Elle connaît actuellement une forte croissance, marquée ces dernières années pour les collectivités locales par de fortes et peu prévisibles variations des taux d'aide de l'ADEME.

Evolution des investissements et des aides concernant les déchets municipaux (1993-2001)

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*
Investissements	1.560	3.950	3.267	2.683	2.019	3.444	6.350	7.579	6.353
Aides	78	237	294	322	525	999	1.016	1.440	1.080
Taux moyen	5 %	6 %	9 %	12 %	26 %	29 %	16 %	19 %	17 %

* prévisions mars 2000

Le tableau précédent fait apparaître plusieurs périodes dans l'évolution du taux moyen d'aide :

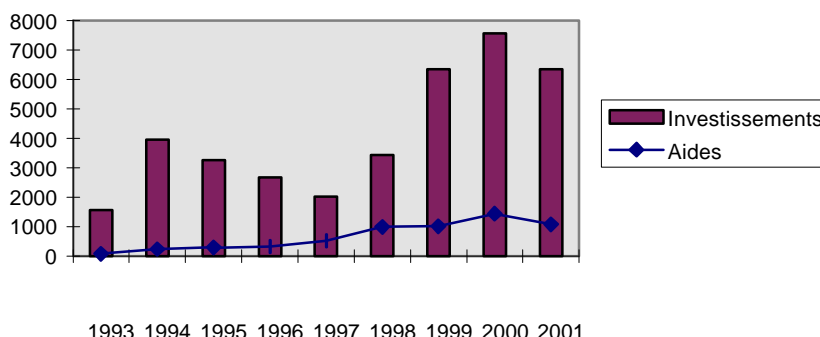
- en 1992, le système est calé sur les prévisions budgétaires issues directement de la taxe sur la mise en décharge (3 milliards de francs) par rapport aux prévisions (60 milliards pour les déchets municipaux), soit 5 % ;

- en 1995, la loi Barnier prévoit une augmentation du montant de la taxe sur la mise en décharge qui entraîne un doublement des recettes prévisionnelles ce qui permet de doubler les taux d'aide donc le taux moyen ;

- en 1996-1997, face à la baisse des investissements, la politique des déchets est relancée par un doublement des taux d'aide ; ces nouveaux taux seront appliqués en 1997 et 1998 ;

- en 1999, face au redémarrage brutal des investissements, les taux sont revus à la baisse pour éviter la formation de files d'attente.

Investissements et aides dans le secteur des déchets (1993-2001)



2. Des décisions contradictoires justifiées par une prévisible impasse budgétaire

Plus précisément, le calendrier des décisions de l'ADEME en matière de déchets fait apparaître une série d'événements partiellement contradictoires et principalement une révision inadaptée du barème « à la hausse » en 1997 suivie d'une révision mal gérée et tardive « à la baisse » en 1999.

- Le **12 janvier 1998**, le conseil d'administration de l'ADEME décide l'augmentation des taux d'aides de l'ADEME. Ce nouveau barème avait été établi en 1996 mais n'avait pas pu être voté par le conseil d'administration faute de président ; de façon complémentaire, le **1^{er} janvier 1998**, le soutien des sociétés agréées aux collectivités locales est également révisé à la hausse.

- Le **1^{er} janvier 1999**, le taux de TVA appliqué au service public d'élimination des déchets ménagers a été réduit à 5,5 % lorsque la collectivité met en œuvre la collecte sélective et le tri.

- Le **12 mai 1999**, le conseil d'administration de l'ADEME décide la baisse des taux d'aide de l'ADEME, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1999.

La révision du mécanisme des aides de l'ADEME doit certes s'inscrire dans l'ensemble des mesures présentées ci-dessus, globalement favorable aux collectivités locales. Il faut en outre noter que certains projets ont bénéficié d'un taux global d'aide au financement tout à fait déraisonnable, de l'ordre de 80 % (ADEME + collectivités locales + Europe), ce qui a peut-être contribué à pousser à la hausse le coût moyen des projets. Le président de l'ADEME¹ a ainsi indiqué que le coût moyen d'une déchetterie avait augmenté de 50 % entre 1987 et 1998.

Votre rapporteur spécial est favorable à l'instauration d'un ticket modérateur pour freiner la dépense et estime tout à fait anti-économique

¹ Audition au Sénat par la commission des affaires économiques le 20 octobre 1999.

des taux de subvention supérieurs à 80 %. Néanmoins, il estime que la révision des barèmes ne s'est pas faite dans des conditions optimales de visibilité pour les collectivités locales. En l'espace de moins de 18 mois (janvier 1998 - mai 1999), l'ADEME a donc été amenée à réviser deux fois, en sens contraire, son barème d'aides aux collectivités locales en matière d'installations de déchets.

La seconde modification, à la baisse, des taux d'aides de l'ADEME a été justifiée par l'afflux des demandes de soutien financier à des opérations de collecte sélective, de traitement, de recyclage et d'élimination des déchets (3,2 milliards de francs en 1999 contre 1,9 milliard de francs en 1998). Une insuffisance d'**autorisations de programme**, vraisemblablement en 2002, était prévue sur la base du rythme de consommation observé.

Extraits de la conférence de presse du 18 mai 1999 (ADEME)

« Dès la fin de l'année 1998, l'Agence a procédé à une identification précise des projets prévus pour les trois prochaines années. Cette enquête a mis en évidence près de 20 milliards de francs d'investissements programmés par les collectivités et les industriels sur la période 1999-2001. (...) Ces 20 milliards viennent s'ajouter aux 16 milliards déjà réalisés. Le coût des équipements des collectivités locales pour assurer la mise en œuvre de la politique déchets a été évalué à 60 milliards de francs.(...) Une première phase de mise en place du dispositif inscrit dans la loi de 1992 sur la gestion des déchets ménagers et assimilés (plans départementaux, FMGD¹ ...), les projets d'investissements des collectivités locales en matière de traitement des déchets étaient restés à un niveau relativement bas jusqu'en 1998 traduisant un « attentisme » des acteurs qui pouvait faire craindre une remise en cause de la crédibilité de l'échéance de la loi.

¹ Fonds de modernisation de la gestion des déchets.

Depuis un an, on assiste à une très forte montée en puissance du nombre de projets proposés par les collectivités locales en matière de politique du traitement des déchets ; la baisse de la TVA sur les collectes sélectives et l'enjeu politique du traitement des déchets ménagers à l'approche des élections municipales de 2001 ont contribué à dynamiser la demande des collectivités au point que l'ADEME a dû adapter ses taux d'aide pour répondre à l'ensemble des projets programmés dans les trois ans à venir (...) ».

Votre rapporteur spécial déplore que l'Etat et l'ADEME n'aient pas su mieux gérer cette politique "à durée déterminée" et qu'ils aient pris, à quelques années de l'échéance, des décisions tardives ou contradictoires peu favorables au bon déroulement de la politique très volontariste définie en 1992.

3. Des déficiences multiples

Votre rapporteur spécial estime que les décisions contradictoires prises en 1998 et 1999 résultent :

1- d'une part, de **l'absence de président de l'ADEME, faute de nomination, pendant plus d'un an**, jusqu'au début de 1998 ; en effet, le barème de 1998, qui résultait en réalité de décisions de 1996, n'a pu être voté avant janvier 1998 faute de président nommé par le nouveau gouvernement.

Le non-renouvellement du conseil d'administration intervenu entre novembre 1996 et décembre 1997, soit plus d'un an, est « *la conséquence directe du changement de majorité politique intervenue à cette époque, à la suite des élections avec la formation d'un nouveau gouvernement et la réorganisation de plusieurs ministères* », selon les termes mêmes des réponses du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie aux observations de la Cour des comptes¹.

Votre rapporteur spécial estime que cette période de latence a été excessivement longue et qu'il en va de la responsabilité de l'Etat de n'avoir pas nommé en temps et heure les membres du conseil d'administration nécessaires.

2- et, d'autre part, d'un **défaut de prévision** : la première décision d'augmentation du barème a été « *peu réfléchie* » comme l'indique le rapport d'une mission de l'Inspection générale des finances², évoquant notamment la pression à laquelle l'ADEME était soumise de la part de ses tutelles et des collectivités locales qui jugeaient anormale la sous-consommation des crédits ;

¹ Observations en date du 25 mars 1999 (exercices 1992-1995).

² Rapport daté de juillet 2000.

puis, ce barème de janvier 1998 a été réexaminé dès l'été 1998 (rapport de l'audit interne daté de juillet 1998) car l'augmentation des dossiers s'est faite sentir dès juin 1998 soit moins de six mois après l'entrée en vigueur officielle du précédent barème.

Le président de l'ADEME qualifie ce défaut de prévision de « *faute collective* », fustigeant l'absence d'outils de prospective à son arrivée à la tête de l'agence.

A l'inverse, une des personnes interrogées par votre rapporteur spécial indique que l'on « *peut se demander si les critères retenus (...) début 1997 n'étaient pas trop généreux. Au vu des tendances de l'époque, non ; les chiffres l'attestent, les simulations de l'époque aussi, compte tenu du rythme de réalisation retenu à ce moment précis. A l'inverse, dès que la réglementation s'est allégée au travers de la circulaire du 2 avril 1998, il aurait fallu revalider les hypothèses faites fin 1996, c'est à dire dix-huit mois plus tôt, et analyser les chiffres au fil de l'eau tout au long de l'année 1998, d'autant que les délégués régionaux ont dès l'automne 1998 alerté sur l'évolution à la hausse des intentions et des décisions des collectivités* ».

Enfin, votre rapporteur spécial s'étonne que l'information donnée au conseil d'administration sur la politique des déchets n'ait eu lieu qu'en février 1999¹, alors que les signes avant-coureurs des difficultés étaient visibles dès l'été 1998 et qu'en octobre 1998 les délégués régionaux ont été interrogés sur les évolutions prévisibles de leurs portefeuilles de projets. Il estime pour sa part que l'annonce du projet de révision du barème a été repoussée pour des raisons d'affichage politique et notamment en raison de sa proximité avec le débat sur la TGAP.

4. Cette politique du « yo-yo » a conduit à la perte de crédibilité de l'ADEME auprès des collectivités locales

Plusieurs raisons expliquent la réaction virulente des élus à l'annonce de la révision à la baisse des taux d'aide :

1- La révision du barème des aides a été vécue comme une modification des termes implicites du contrat entre les collectivités locales et l'ADEME d'ici à l'échéance de 2002 ; en particulier, la politique des déchets menée par l'ADEME est une politique « de guichet ». Le rapport de la mission de l'Inspection générale des finances le souligne : « *L'aide est vécue comme un droit par les collectivités locales demanderesse* ».

¹ Les procès-verbaux des précédents conseils d'administration (12 octobre 1998 et 18 décembre 1998 notamment) ne font pas état de cette question.

2- Cette diminution des taux d'aide a été concomitante à **l'augmentation du produit de la taxe sur les déchets ménagers** incluse dans la TGAP et versée au budget général de l'Etat (400 millions de francs supplémentaires) qui n'ont pas été versés à l'ADEME en raison de la création de la TGAP.

3- En outre, **le mythe du « tas d'or » de l'ADEME est tenace** et particulièrement dangereux pour l'image et la crédibilité de l'établissement ; il était constitué autrefois par le produit de taxes qui s'accumulait et avait notamment conduit à l'augmentation des taux de subventionnement en 1996. Comment expliquer aux collectivités locales que l'ADEME a des soucis financiers pour financer leurs projets si elles constatent que 2 milliards de francs de trésorerie dormante sont encore disponibles ? En outre, le vote de crédits de paiement pléthoriques pour l'ADEME, occasionnant des reports considérables (plus de 2 milliards de francs reportés en crédits d'intervention sur 2001) présente les mêmes difficultés de compréhension¹.

Notre collègue sénateur Michel Souplet, représentant du Sénat au conseil d'administration de l'agence, a bien exposé les difficultés de compréhension des collectivités locales en indiquant qu'il existe actuellement *« une certaine incompréhension du fonctionnement et du rôle de l'ADEME et que par exemple, pour un maire, le budget de l'ADEME est en croissance (...) alors qu'à l'instruction des dossiers présentés, il constate que le montant des aides est en diminution. Le maire doit cependant expliquer à ses administrés que les impôts locaux vont augmenter du fait du coût de traitement des déchets »*².

Extrait de l'étude de BIPE-Conseil

« Analyse de la sensibilité des collectivités locales à une variation des taux d'aide de l'ADEME dans le domaine des déchets municipaux » (juin 1999)

« Au sein de l'échantillon enquêté, l'annonce de la baisse probable des aides de l'ADEME, combinée à la hausse de la TGAP, a un impact significatif sur la crédibilité et l'image de l'agence : les collectivités locales **regrettent l'évolution constante des taux** d'intervention de l'ADEME. Certaines collectivités interrogées, généralement de grande taille, affirment qu'elles ne peuvent « pas compter sur les aides de l'ADEME » (...). Plus globalement, les collectivités locales soulignent le **manque de visibilité** de l'action des pouvoirs publics et des partenaires financiers (ADEME, Eco-Emballages, collectivités territoriales, etc.) dans le domaine des déchets. »

¹ Cf troisième partie.

² Extrait du procès-verbal du conseil d'administration du 10 décembre 1999.

Les déplacements de votre rapporteur spécial en Alsace et dans le Centre lui ont permis d'apprendre que, lorsque l'ADEME se désengageait, les conseils généraux étaient parfois amenés à se substituer à elle. **Dans certains cas, il y a donc eu transfert partiel de charge entre l'ADEME et les collectivités locales, et donc entre le contribuable national et le contribuable local.**

5. Les estimations de l'ADEME étaient-elles catastrophistes ?

a) L'étude ADEME et l'étude AMORCE

Selon les indications de l'ADEME, les seules estimations globales des délégations régionales disponibles en octobre 1998 n'étant pas suffisantes pour garantir une décision pertinente, l'agence a décidé en novembre de lancer, toujours par l'intermédiaire de ses délégations régionales un recensement des projets aboutis ou en cours de montage et susceptibles de mise en oeuvre sur les années 1999 - 2001.

Les résultats de l'enquête, disponibles en janvier 1999, ont fait état de plus de 20 milliards de francs d'investissements attendus sur 1999-2001 et ont été présentés au conseil d'administration du 25 février 1999, au cours duquel un représentant de l'Association des maires de France (AMF) s'est montré sceptique devant l'ampleur des investissements attendus. L'association AMORCE a donc été chargée de valider l'étude de l'ADEME. Les résultats de cette deuxième enquête sont, au total, inférieurs de 15 % aux chiffres de la première.

Résultats comparés des deux enquêtes

(en millions de francs)

Investissements attendus	1999	2000	2001	TOTAL
Etude ADEME	5.500	7.200	7.900	20.600
Etude AMORCE	4.100	8.900	4.500	17.500
Etude AMORCE corrigée ¹	4.700	9.699	5.200	19.500

Afin d'apprécier la pertinence des évaluations de l'ADEME et d'AMORCE, votre rapporteur spécial a souhaité connaître les résultats au

¹ Pour tenir compte de différents facteurs d'incertitude, les résultats de l'étude d'AMORCE ont été corrigés et réévalués pour servir de base aux scénarii budgétaires de l'ADEME.

30 août 2000. Les résultats de l'année 1999 s'avèrent plus proches du portefeuille de l'ADEME que des chiffres corrigés après expertise d'AMORCE ; de même pour les prévisions 2000. En revanche, le « pic » d'investissement en 2000 prévu par AMORCE est corroboré par les dernières estimations du portefeuille.

b) De sérieuses réserves sur la fiabilité des prévisions de l'ADEME

La mission de l'Inspection générale des finances a estimé que « *le montant d'1,2 milliard de francs 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* »¹. De plus, elle a estimé que « *la révision en catastrophe du système d'aides, annoncée en mai 1999, est toutefois entachée du même caractère empirique que celle de 1997-1998* ».

Enfin, lors de ses contrôles en délégations régionales, la mission a constaté des évolutions erratiques des portefeuilles, preuve du **peu de fiabilité** des évaluations réalisées.

Votre rapporteur spécial partage largement cette analyse et reste en particulier sceptique sur cette procédure, particulière à l'ADEME, de « l'affectation des crédits » qui conduit à geler des autorisations de programme pour des **programmes encore aléatoires et qui peut ainsi contribuer ainsi à gonfler artificiellement le stock des dépenses prévues**. Il s'est en particulier interrogé sur le caractère peut-être parfois très optimiste des calendriers fixés ainsi que sur le risque que de simples intentions puissent être comptabilisées en projets.

Votre rapporteur spécial a souhaité s'assurer par lui-même de la réalité des estimations produites par l'ADEME pour justifier l'instauration d'un nouveau barème, en allant notamment en **délégations régionales** recueillir des explications sur le niveau des stocks de projets en 1998. Il est apparu lors de la visite en Alsace qu'aucun gonflement des stocks n'avait été perçu en 1998, en raison semble-t-il d'une spécificité alsacienne : les conseils généraux ont toujours eu une action forte dans ce domaine qui a évité le « pic » de 1998. En revanche, la visite à la délégation régionale du Centre a bien fait apparaître un « pic » en 1998 dans le nombre de dossiers traités en matière de déchets (environ 130 dossiers), suivi d'une diminution en 1999 au niveau de 1997 (environ 50 dossiers), puis d'un nouveau pic en 2000 (environ 115 dossiers). L'examen du portefeuille prévisionnel de cette délégation

¹ Rapport précité.

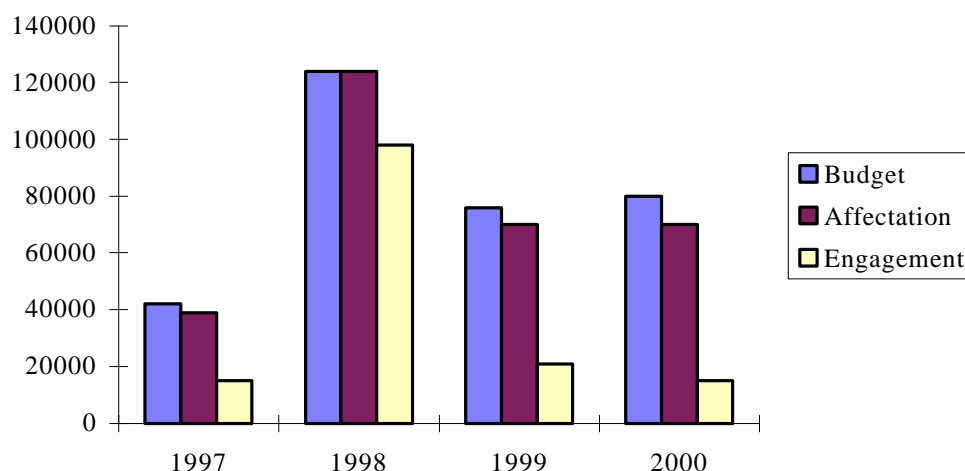
régionale faisait également apparaître le pic prévu en dépenses en 2001 (95 millions de francs prévus).

Le tableau ci-après présente les dépenses budgétées, affectées et engagées, année par année, pour la délégation régionale Centre. La faiblesse des dépenses engagées par rapport aux budgets prévus peut s'expliquer :

- **soit par une surévaluation des prévisions de dossiers** qui, en 1998, aurait pu permettre de renforcer le « pic de 1998 » et faire de passer deux décisions politiquement difficiles à faire admettre : l'augmentation du taux de la taxe sur les déchets et la révision à la baisse du taux des aides ;

- soit par un flux annuel de dossiers à financer effectivement très faible et donc des **dotations en crédits de paiement disproportionnées** et un risque de découvrir dans les années à venir de **très lourds besoins de financement pour l'ADEME** qui pourra alors récupérer les sommes reportées au motif qu'elles n'étaient jusqu'à présent pas utilisées mais qui pourra aussi légitimement demander de plus importants subsides à son ministère de tutelle.

Affectation / Engagement en Région Centre



B. L'INSUFFISANCE DE CONTRÔLE DE GESTION ET D'INSPECTION INTERNE¹

1. L'absence de contrôle de gestion

L'ADEME ne dispose pas de cellule chargée du contrôle de gestion : il semblerait que la seule personne chargée de faire ce contrôle soit l'agent comptable.

Votre rapporteur spécial déplore l'insuffisance des indicateurs de suivi de l'ADEME et l'absence de comptabilité analytique digne de ce nom.

Cette situation est tout à fait anormale pour un établissement de la taille (financière et humaine) de l'ADEME. Elle traduit de graves déficiences dans la gestion administrative de l'agence.

2. Une inspection interne embryonnaire

L'organigramme de l'ADEME fait apparaître auprès de la Direction générale une « Inspection générale - audit interne »². De toute évidence, cette structure n'est actuellement pas à la hauteur des enjeux du contrôle à l'ADEME. Les membres de cette inspection sont d'anciens délégués régionaux en pré-retraite progressive, dont la présence à l'agence ne correspond qu'à un seul équivalent temps plein. C'est peu pour un organisme qui compte près de 800 personnes et brasse plusieurs milliards de francs par an. Dans les conditions de travail qui lui sont offertes (insuffisante formation, temps réduit, maigres effectifs), l'inspection générale de l'ADEME n'a qu'une simple fonction de conseil.

Votre rapporteur spécial estime qu'il est indispensable de diversifier les profils recrutés, tout en conservant aussi l'expertise d'ancien délégués qui ont une connaissance approfondie de l'établissement, d'améliorer la formation des membres de cette inspection et surtout d'en accroître les effectifs³.

¹ Toutefois, votre rapporteur spécial a eu connaissance, dans les semaines précédant la présentation de son rapport à la commission des finances du Sénat, de la mise en place prochaine d'un contrat d'objectifs et du renforcement du service de l'inspection interne (conseil d'administration du 13 février 2001).

² Il est toutefois regrettable que l'ADEME n'ait pas jugé bon de transmettre à votre rapporteur spécial, comme il l'avait pourtant demandé, la liste des rapports rédigés par cette inspection. Cf annexe n° 2.

³ Le compte-rendu de la réunion préparatoire au conseil d'administration de l'agence du 9 mai 2000 fait état de la volonté de l'ADEME de renforcer son service interne de l'inspection, mais sans réalisation concrète jusqu'à présent.

C. AUCUNE VISIBILITÉ PLURIANNUELLE

Sur la période 1995-1998, les tutelles ont négocié avec l'ADEME un contrat d'objectifs de niveau interministériel pour une durée de quatre ans. Une procédure de suivi annuel, fondée sur la réalisation d'indicateurs et associant les tutelles ainsi que le conseil d'administration, a été mise en place à cette époque.

Dans sa réponse aux observations de la Cour des comptes¹, datée du 21 juin 1999, la ministre de l'environnement indiquait qu'il convenait « *maintenant de mettre en place de nouvelles procédures de pilotage, de suivi et d'évaluation des activités de l'agence, en s'appuyant sur des engagements concrets de sa part ainsi que sur des indicateurs de résultats. Le futur contrat de plan entre l'Etat et l'ADEME devra être conçu de manière à répondre à ces préoccupations de clarté et de bonne gestion* ».

Ce contrat d'objectifs a été annoncé à de nombreuses reprises :

- dans un article de presse daté du 27 octobre 1998, le président de l'agence indiquait : « *pour s'assurer de la pérennité de ces ressources, nous souhaitons mettre en place un contrat de plan avec les pouvoirs publics où nous prendrons, pour la première fois, des engagements concrets en termes de tonnes de pétrole économisées ou de production d'énergie renouvelable* » ;

- la conférence de presse sur la nouvelle politique de l'ADEME du 18 mai 1999 indiquait qu'un contrat de plan serait signé avec l'Etat « *à la fin de l'année (1999)* » ;

- lors de son audition par votre rapporteur spécial, en octobre 1999, la sous-directrice au budget chargée de l'ADEME indiquait que la signature du contrat de plan interviendrait « *courant 2000* » ;

- lors du déplacement de votre rapporteur spécial au ministère le 8 juin 2000, le directeur des pollutions et des risques a indiqué que la rédaction du contrat en était dans une phase de synthèse et que sa signature devrait intervenir au second semestre 2000.

Force est de constater que près de deux ans plus tard, le contrat d'objectifs tant annoncé n'a pas encore été signé.

* * *

*

¹ Observations précitées.

Votre rapporteur spécial estime qu'un établissement de la taille de l'ADEME ne peut se permettre de conserver une gestion financière et administrative aussi inadaptée :

- il faut améliorer les outils de prévision de la dépense en particulier le fameux « outil portefeuille » dont les procédures doivent être clairement standardisées et régulièrement contrôlées ;

- l'agence doit se doter d'une inspection interne plus riche en effectifs et en expériences ainsi que d'un pôle de contrôle de gestion ;

- un contrat d'objectifs doit être signé entre l'ADEME et sa tutelle afin de donner à l'agence une visibilité à moyen terme sur ses objectifs et ses moyens.

DEUXIÈME PARTIE

LE CHOC DE LA TGAP : UNE RUPTURE MAL GÉRÉE

Au plan financier, 1999 a constitué une année charnière pour l'ADEME. Jusqu'en 1998, l'agence était principalement financée par des taxes affectées (et minoritairement par des crédits budgétaires). Depuis 1999, suite à la création de la TGAP qui a regroupé ces taxes pour les verser au budget général de l'Etat (en 1999) puis au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC - depuis 2000), l'ADEME est financée presque exclusivement par des crédits d'origine budgétaire.

Le passage d'une autonomie financière assurée par des taxes affectées à un subventionnement budgétaire n'a pas été conduit de façon satisfaisante par le gouvernement.

I. 1998 : LA FIN D'UN FINANCEMENT PAR TAXES AFFECTÉES

A. *JUSQU'EN 1998, UN FINANCEMENT PEUT-ÊTRE INJUSTEMENT CRITIQUÉ*

Jusqu'en 1998, le financement de l'ADEME était assuré à plus de 70 % par des taxes fiscales et parafiscales¹ dont l'agence assurait le recouvrement ainsi que la gestion, et à moins de 30 % par des crédits d'origine budgétaire (ministères de l'environnement, de l'industrie et de la recherche)².

Cette situation permettait à l'ADEME de bénéficier d'une relative autonomie financière et de se soustraire largement à l'arbitrage budgétaire.

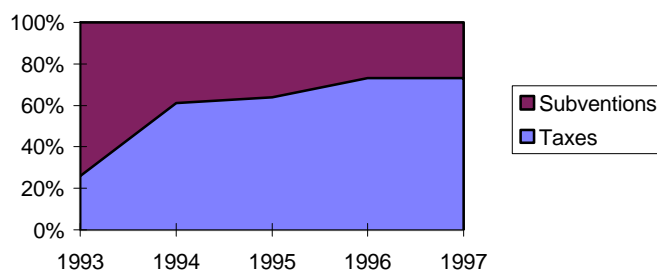
¹ Liste en annexe n° 3.

² Pour couvrir notamment une partie des dépenses de fonctionnement de l'agence ainsi que ses dépenses d'intervention en matière d'énergie et de recherche.

1. Un financement qui reposait sur des taxes très dynamiques

La part des taxes dans le budget de l'ADEME n'a cessé de croître jusqu'en 1998 en raison principalement de l'augmentation de leur produit. Ainsi, entre 1995 et 1998, le produit des taxes a doublé pour atteindre 1,3 milliard de francs.

Part croissante des taxes dans le budget d'intervention (1993-1997)



Produit des taxes affectées à l'ADEME (1994-1999)

(en millions de francs)

Taxe	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Taxe sur les déchets ménagers	395	420	690	770	920	1310
Taxe sur les déchets industriels spéciaux	--	--	85	93	99	118
Taxe sur la pollution atmosphérique	187	160	134	187	171	185
Taxe sur les nuisances sonores	30	30	32	38	56	66
Taxe sur les huiles de base	21	107	114	114	96	129
TOTAL	633	717	1 055	1 202	1 342	1 808

Ces taxes ne relèvent pas toutes de la compétence du législateur : en particulier, les taxes parafiscales ne sont pas des « impositions de toute nature » et peuvent être instituées par simple décret. Le recours aux taxes parafiscales limite le contrôle parlementaire au seul vote annuel de l'autorisation de continuer à percevoir les taxes existantes.

Depuis plusieurs années, en raison notamment de la dynamique des taxes affectées, une tendance à la **débudgétisation** de l'ADEME était apparue, la part des crédits budgétaires dans le financement de l'agence se réduisant au profit de celle des taxes affectées. La Cour des comptes¹ a indiqué par ailleurs, s'agissant des exercices 1992 à 1995, que la diminution du volume des autorisations de programme accordées par les trois ministères de tutelle s'était accompagnée de constants retards dans leur couverture par les crédits de paiement, cause de « **graves difficultés de trésorerie** » pour l'agence.

¹ Observations précitées.

2. Un mode de financement vertueux

Votre rapporteur spécial estime que les taxes affectées constituaient **une application efficace du principe pollueur-payeur.**

En effet, ce système présentait le **triple avantage** :

- d'inciter les acteurs économiques et en particulier le monde industriel à réduire leur pollution, par l'existence de taxes dissuasives ;

- de les aider à financer leur politique de dépollution grâce aux subventions issues du produit des taxes ;

- d'associer très étroitement ces acteurs économiques aux différentes politiques de dépollution, grâce à leur présence au sein des comités de gestion des taxes.

Ce mécanisme a pourtant été largement critiqué, souvent injustement par ceux qui estiment qu'il faut déconnecter la taxe de la subvention et qui invoquent une prétendue règle du « double dividende » pour affecter le produit des taxes au financement de la politique des 35 heures décidée par le gouvernement.

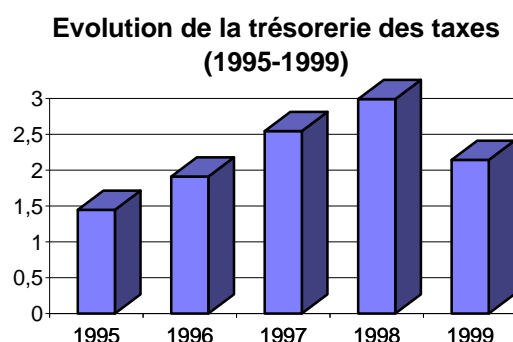
Le gouvernement a donc remplacé un système de financement compris et accepté par ceux qui y contribuaient par un système dans lequel les pollueurs peuvent considérer qu'ils ont acheté désormais un « droit à polluer » en s'acquittant de la taxe dont ils sont redevables.

Une solution intermédiaire préférable aurait pu être l'affectation du produit de la TGAP au budget général avec, en contrepartie, des engagements de l'Etat sur l'évolution pluriannuelle du financement de l'ADEME. Or, l'affectation de la TGAP au budget général de l'Etat n'a duré qu'un an et l'ADEME n'a jamais bénéficié de visibilité sur son budget.

3. Une certaine lourdeur de gestion

Il faut toutefois reconnaître que **la gestion de ces crédits était particulièrement rigide** : l'équilibre entre recettes et dépenses devait être réalisé au niveau de chaque type de pollution car aucun transfert de ressources entre compartiment n'était autorisé ; il pouvait donc y avoir des insuffisances de moyens de paiement sur certaines actions alors que, paradoxalement, existaient sur d'autres actions des excédents croissants mais indisponibles car non fongibles.

D'une façon générale, **le mécanisme de taxes étanches a conduit à prélever plus d'argent que nécessaire** et à accroître les réserves de l'ADEME¹ (1,4 milliard de francs en 1995 et jusqu'à plus de 3 milliards de francs en 1998). Le fait que le rythme de perception des taxes affectées à l'ADEME ait été supérieur à l'emploi des taxes (du fait notamment de l'atonie des projets d'investissement entre 1995 et 1997) explique donc la progression de la trésorerie de 1995 à 1998 et l'apparition du **mythe du « tas d'or »** de l'ADEME.



B. LA CRÉATION DE LA TGAP EN 1999

L'article 45 de la loi de finances pour 1999² a créé, à compter du 1^{er} janvier 1999, au profit du budget de l'Etat, une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui s'est substituée aux cinq taxes auparavant affectées à l'ADEME.

Deux raisons principales, que votre rapporteur spécial estime contestables, ont été avancées par le gouvernement pour justifier devant le Parlement la création de la TGAP :

1- d'une part, moderniser, unifier et simplifier la fiscalité pesant sur les activités polluantes, considérant notamment que l'existence des taxes multiples dans le domaine de la protection de l'environnement ne favorisait pas la lisibilité de la politique fiscale de lutte contre les pollutions et occasionnait souvent des difficultés de gestion ;

¹ Cette trésorerie des taxes est en régression depuis la fin du financement par taxes affectées (3 milliards de francs fin 1998, 2 milliards en 1999, 1,8 milliard au 29 juin 2000, etc.), à mesure que les reliquats des anciennes taxes sont consommés. En outre, une lettre de Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, datée du 26 décembre 2000, permet désormais de fongibiliser la trésorerie des anciennes taxes à compter du 1^{er} janvier 2000 : cette trésorerie « historique » devrait ainsi être ramenée à zéro avant l'automne 2001.

² Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

2- et, d'autre part, mettre en œuvre de façon plus efficace le principe « pollueur-payeur » ; désormais, la TGAP devait permettre de dissuader les pratiques polluantes et d'inciter à des comportements plus respectueux de l'environnement : l'objectif du gouvernement était de déconnecter peu à peu le rendement de l'instrument fiscal du montant des ressources nécessaires à la réparation des dommages.

Ces arguments appellent deux remarques de la part de votre rapporteur spécial :

- d'une part, il tient à préciser que **la TGAP n'est que le simple regroupement de taxes existantes** ; il s'agit donc moins d'une simplification que d'un ajustement de façade : pour le redevable comme pour l'administration gestionnaire, il n'y a ni modernisation, ni simplification ;

- par ailleurs, il estime que **l'application du principe « pollueur - payeur » telle que l'a proposée le gouvernement est tout à fait insatisfaisante** ;

En effet, dans un premier temps, le gouvernement a affecté le produit de la TGAP au budget général de l'Etat ; cette situation n'a duré qu'un an (entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1999) puisque le gouvernement est revenu sur sa décision initiale au vu des besoins de financement de la politique de réduction du temps et travail ; depuis le 1^{er} janvier 2000, la TGAP est donc affectée au financement des 35 heures et les taux et assiettes de ses différents « compartiments » sont contraints par les besoins de financement de cette politique budgétivore.

En outre, cette « manipulation » a été l'occasion pour le gouvernement de faire miroiter pendant le débat budgétaire sur le projet de loi de finances pour 1999 une augmentation du produit de la taxe sur les déchets (qui fait passer le produit des anciennes taxes affectées de 1,3 milliard à 1,9 milliard de francs) que l'on ne retrouve plus *in fine* pour financer des besoins environnementaux mais bien pour payer la politique de réduction autoritaire du temps de travail.

II. DEPUIS 1999 : UN FINANCEMENT PAR SUBVENTIONS

A. UNE COMPENSATION PARTIELLE DE LA PERTE DES TAXES AFFECTÉES

En compensation de la suppression des cinq taxes qui lui étaient affectées, l'ADEME a bénéficié d'une subvention, inscrite chaque année au budget du ministère de l'Environnement (et accessoirement, à celui de l'Industrie). Ainsi, pour 1999, l'ADEME a reçu au titre de cette compensation 1.435 millions de francs du budget de l'Environnement.

Cette compensation ne devait être que partielle puisqu'elle ne devait correspondre pour 1999 qu'au produit prévisionnel des taxes à assiette et taux inchangés par rapport à 1998 (sans prendre en compte l'augmentation prévisionnelle de 46 % du produit de la TGAP). **Il était donc prévu que 615 millions de francs de TGAP¹ échapperaient à l'ADEME dès la première année.**

Aujourd'hui le produit de ces taxes augmente chaque année alors que la subvention à l'ADEME suit désormais d'autres logiques.

Evolution du produit des anciennes taxes affectées à l'ADEME

(en millions de francs)

Assiette	1998	1999	2000*	2001*
Déchets ménagers et assimilés	920	1.310	1.480	1.400
Déchets industriels spéciaux	99	118	160	160
Bruit	56	66	80	80
Pollution atmosphérique	171	185	190	220
Huiles	96	129	160	160
TOTAL	1.342	1.808	2.070	2.020
Pour comparaison : Subv. environnement	90	1.682	1.718	492

* prévisions

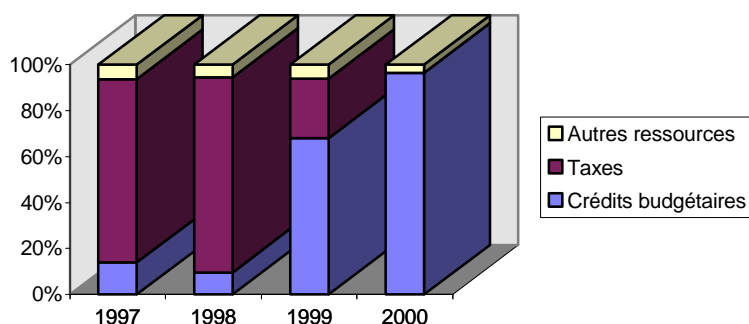
¹ Le gouvernement prévoyait certes une mesure nouvelle en faveur de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables à hauteur de 500 millions de francs mais celle-ci ne pouvait en aucun cas être considérée comme une compensation puisqu'elle était affectée au financement d'actions nouvelles.

A ces sommes il convient de surcroît d'ajouter les **produits financiers** qui auparavant étaient perçus par l'ADEME et qui, depuis la fin de la suppression des taxes affectées, sont **réalisés par l'Etat** ; en effet, celui-ci conserve les crédits de paiement tant que l'ADEME n'en a pas besoin : les dates de versement (tardives) et les montants (dérisoires) des subventions budgétaires versées à l'ADEME ont ainsi permis à l'Etat de limiter ses sorties d'argent.

B. UNE PRISE DE CONTRÔLE PAR LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Les ressources de l'ADEME sont désormais constituées quasi exclusivement par des crédits d'origine budgétaire. En 1998, les taxes constituaient 85 % des ressources de l'ADEME, alors qu'en 2000 elles ont disparu au profit des **subventions budgétaires qui représentent désormais 97 % des ressources.**

La part croissante des crédits budgétaires dans le budget d'intervention de l'ADEME (1997-2000)



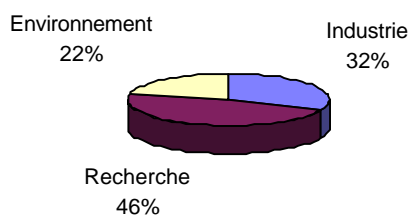
Structure des ressources du budget d'intervention de l'ADEME (1997-2000) ¹

	1997		1998		1999		2000	
Crédits budgétaires	392	14 %	321	10 %	2.135	68 %	2.578	97 %
Taxes	2.239	80 %	2.831	85 %	811	26 %	0	0 %
Autres ressources	175	6 %	189	5 %	195	6 %	93	3 %
TOTAL	2.806	100 %	3.341	100 %	3.141	100 %	2.671	100 %

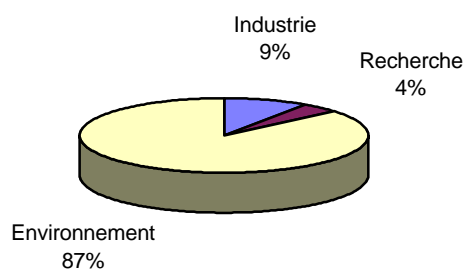
¹ Les montants des crédits budgétaires, le produit des taxes et le montant des autres ressources indiqués dans le tableau correspondent à des réalisations effectives à l'exception de l'année 2000 (prévisions).

La subvention versée à l'ADEME par le budget de l'environnement a donc subitement changé de dimension avec la création d'une subvention compensatrice et a placé **le ministère de l'environnement comme premier financeur de l'ADEME et donc chef de file naturel de la tutelle de l'Etat sur l'établissement.**

Répartition des subventions budgétaires - 1998



Répartition des subventions budgétaires - 2000



Montants et parts des crédits de l'environnement, de l'industrie et de la recherche (budgets prévisionnels d'intervention - 1997-2000)

	1997		1998		1999		2000	
	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part
Industrie	75	25 %	75	32 %	242	12 %	242	9 %
Recherche	109	37 %	109	46 %	109	5 %	115	4 %
Environnement	112	38 %	52	22 %	1.688	83 %	2.221	86 %
TOTAL	296	100 %	236	100 %	2.039	100 %	2.578	100 %

Au total, l'évolution du financement de l'ADEME a sans doute été en partie dictée par un arbitrage politique entre ministères :

1- affectation du produit de la TGAP aux 35 heures ;

2- en échange, et par souci d'affichage politique, le ministère de l'environnement a obtenu le contrôle de l'agence ainsi qu'une dotation budgétaire importante, voire excessive au regard des besoins réels¹.

III. UN BILAN EN DEMI-TEINTE

Votre rapporteur spécial estime que la budgétisation des ressources de l'ADEME présentait des opportunités pour l'établissement. Malheureusement, ce passage à un nouveau mode de financement ne s'est pas accompagné de l'édiction de règles du jeu claires et modernes dignes d'un Etat responsable et soucieux du fonctionnement efficace de ses établissements publics.

A. LES AVANTAGES DE LA BUDGÉTISATION

1. Une gestion facilitée

Un des avantages attendus de la suppression des taxes affectées devait être une **fongibilité accrue des recettes de l'ADEME**. En effet, alors que les taxes affectées ne pouvaient être utilisées que pour les politiques précises qui se rapportaient à l'objet de la taxe (politique des déchets pour les taxes déchets ; politique du bruit pour la taxe sur le bruit, etc.), les subventions budgétaires peuvent être relativement facilement transférées d'une politique à l'autre en fonction des besoins.

Pour le Parlement, le risque aurait été que cela se traduise par un moindre contrôle. Cependant, il a connaissance lors de son vote, grâce au « bleu budgétaire » relatif au budget de l'environnement, de la répartition indicative des crédits de l'ADEME entre ses différentes politiques. Mais le conseil d'administration de l'agence n'est pas tenu par cette répartition indicative et peut ajuster les crédits nécessaires en cours de gestion. Cela est tout à fait utile si l'on considère qu'il peut s'écouler vingt mois entre la préparation et la fin de l'exécution d'un budget.

¹ Cf troisième partie.

Cette situation nouvelle a effectivement permis d'opérer des redéploiements internes de crédits. En particulier, à la fin de la gestion budgétaire 1999, environ 400 millions de francs ont été dirigés vers la politique des déchets. Ils ont permis d'éviter un déport significatif sur 2000. En revanche, en 1998, en raison des contraintes de gestion des taxes affectées, 300 millions de francs d'aides n'avaient pas pu être financés sur cet exercice et avaient du faire l'objet d'un déport sur 1999.

2. Une tutelle clarifiée au profit du ministère de l'environnement

La nouvelle structure des ressources de l'ADEME a également permis de déterminer une tutelle technique dominante, celle du ministère de l'environnement.

Auparavant la tutelle était partagée, sans chef de file clairement identifié, entre les ministres chargés de la recherche, de l'environnement et de l'énergie, avec de surcroît la tutelle financière du ministre chargé du budget. Cette situation a amené la Cour des comptes¹ à qualifier de « *à la fois complexe et peu efficace* » le contrôle de l'Etat sur l'ADEME. La Cour ajoute : « *en outre, la pluralité de la tutelle a retardé les décisions de façon dommageable : ainsi, le conseil d'administration n'a pas été renouvelé pendant plus d'un an et les décrets autorisant la perception des taxes parafiscales n'ont pas été publiés à temps, ce qui a provoqué d'importantes moins-values de recettes* ».

La réforme apportée par le nouveau décret d'organisation de l'ADEME du 15 janvier 1999 permet une meilleure coordination de la tutelle de l'Etat sur l'ADEME et la définition d'une tutelle technique dominante confiée au ministère de l'environnement, principal financeur de l'agence. On note en particulier la création d'une fonction de commissaire du gouvernement, dévolue au directeur de la prévention des pollutions et des risques du même ministère.

On peut toutefois regretter que le mouvement de clarification n'ait pas été poussé jusqu'à son terme et que la structure de financement et la composition du conseil d'administration² fassent encore apparaître différents ministères plus ou moins concurrents.

¹ Observations précitées.

² Au total, sept ministères sont représentés au conseil d'administration de l'agence.

B. DES DÉRIVES PRÉVISIBLES

1. La gestion financière n'a été que peu améliorée en dépit de la fongibilité accrue

Si la fongibilité est aujourd'hui bien meilleure que par le passé, les conséquences positives qui en étaient attendues n'ont pas toutes été au rendez-vous. En particulier, l'une des personnes interrogées par votre rapporteur spécial indiquait que la fongibilité des ressources devait permettre de « *mieux coller aux besoins de l'établissement* ». Or, force est de constater que 1999 et 2000 ont été à cet égard de flagrants contre-exemples puisque ces années là, les crédits prévus pour l'ADEME ont été largement surdimensionnés par rapport aux besoins¹.

2. Dès la première année, le gouvernement s'est livré aux travers bien connus de la régulation budgétaire

Avec la substitution d'une subvention compensatrice aux taxes affectées, l'ADEME court désormais le risque de voir ses crédits faire l'objet de mesures de régulation budgétaire en cours d'année et des questions se posent sur la pérennité de ses ressources. L'ADEME n'est plus à l'abri des « *pulsions budgétaires de l'Etat* » comme l'indiquait l'une des personnes auditionnées par votre rapporteur spécial.

Lors d'une audition de votre rapporteur, le président de l'agence a indiqué qu'il avait l'engagement de l'Etat de ne pas opérer de régulation budgétaire sur l'exercice 1999. Or, par exemple, 50 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement et 1 million de francs en dépenses ordinaires ont été annulés sur le budget du Secrétariat d'Etat à l'Industrie au Journal Officiel du 26 novembre 1999. Selon la représentante du ministère du budget au conseil d'administration de l'agence, cette décision « *a été prise sur la base du niveau d'engagements réels de l'agence sachant que fin novembre 99,8 millions de francs avaient été engagés sur une dotation initiale de 259 millions de francs d'autorisations de programme* »².

De telles pratiques de régulation semblent contraires au principe tant vanté de la fongibilité budgétaire : si les crédits n'étaient pas consommés, ils auraient peut-être pu être reportés sur des actions qui manquaient de crédits ...

¹ Cf troisième partie.

² Procès-verbal du conseil d'administration du 10 décembre 1999.

Une autre version de la « régulation », beaucoup moins visible, a consisté à ne verser à l'ADEME que les crédits budgétaires dont elle avait besoin et ainsi à constituer des masses impressionnantes de crédits reportés d'une année sur l'autre¹.

3. Aucune visibilité à moyen terme n'est assurée dans le cadre d'un contrat pluriannuel

Afin de donner à l'ADEME une garantie pluriannuelle sur la pérennité et le niveau de ses ressources, la définition de la subvention annuelle aurait dû se faire dans le cadre de contrats pluriannuels conclus avec l'Etat. Le premier d'entre eux devait couvrir la période 1999-2002.

Au mois de mars 2001, aucune convention de cette nature n'a encore été signée entre l'Etat et l'ADEME. Il n'existe donc à ce jour aucun engagement formel du gouvernement que les crédits de l'ADEME ne seront pas soumis à la régulation budgétaire.

* *
*

La budgétisation des recettes de l'ADEME apparaît donc comme une bonne décision, malheureusement mise en œuvre de façon extrêmement contestable :

- à court terme, elle a été l'occasion de donner des gages à un ministère représentatif de l'une des composantes de la « majorité plurielle » en lui permettant d'afficher une progression très forte de son budget annuel ;

- à moyen terme, elle n'a donné lieu à aucune responsabilisation de l'ADEME dans le cadre d'un contrat pluriannuel.

¹ Cf. troisième partie.

TROISIÈME PARTIE

DES CRÉDITS SURDIMENSIONNÉS : ERREUR DE PRÉVISION OU MENSONGE BUDGÉTAIRE ?

Suite à l'examen de plusieurs projets de loi de finances et à un contrôle sur place au ministère de l'environnement, votre rapporteur spécial a été amené à constater que le remplacement des cinq taxes anciennement affectées à l'ADEME par des subventions budgétaires s'était opéré dans des conditions criticables.

La dotation budgétaire a été largement surévaluée, conduisant l'ADEME à consommer en 2000 moins d'un cinquième de ses crédits de paiement. Cette situation totalement anormale et faussant de façon grossière l'information du Parlement s'explique par une volonté d'affichage politique au détriment d'un véritable souci de transparence et de sincérité des prévisions budgétaires de l'Etat.

I. UN CALIBRAGE DES SUBVENTIONS SANS LIEN AVEC LES BESOINS RÉELS

Un contrôle sur place au ministère de l'environnement le 8 juin 2000 a permis de confirmer les intuitions de votre rapporteur spécial : les crédits demandés pour l'ADEME au titre du budget de l'environnement en 1999 et en 2000 ont été largement sur-dimensionnés.

A. LA NON-CONSOMMATION DE 80 % DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2000

Un document du contrôle financier du ministère de l'environnement daté du 4 avril 2000 et remis à votre rapporteur spécial le 8 juin 2000 indiquait s'agissant du premier trimestre de gestion 2000¹, un taux d'ordonnancement des crédits d'intervention de l'ADEME de 0 %, révélateur d'une déconnexion forte entre les crédits votés pour l'ADEME et les crédits nécessaires à ses activités.

¹ Les crédits sont délégués trimestre par trimestre.

Cette différence résulte du niveau trop élevé des crédits votés par le Parlement au budget de l'environnement pour l'ADEME, à la demande du gouvernement.

En effet, en 1999 et 2000, le gouvernement a choisi de maintenir la subvention du budget de l'environnement au niveau des recettes attendues des taxes parafiscales auparavant affectées à l'ADEME. Les crédits de paiement pour l'ADEME en 1999 et 2000 ont donc été fixés à hauteur des autorisations de programme selon une règle dérogatoire au droit commun budgétaire et qui en l'occurrence n'était pas justifiée. Toutefois, en gestion, seuls étaient délégués les crédits de paiement correspondant aux stricts besoins de l'établissement.

La règle « AP = CP »

Une règle communément admise en matière budgétaire prévoit qu'une autorisation de programme (AP) est couverte en trois ans par les crédits de paiement (CP) à raison de 30 % la première année, 50 % la deuxième et 20 % la troisième. Dans certains cas, une couverture en deux ans (50/50) est envisageable. Or, la compensation budgétaire intervenue en 1999 et 2000 pour l'ADEME s'est accompagnée de l'édiction d'une règle dérogatoire du droit commun budgétaire, dite « AP = CP », au motif que les taxes antérieurement affectées à l'ADEME fonctionnaient de fait sur une égalité à tout moment des AP et des CP : dès qu'on recevait le produit des taxes, on pouvait juridiquement le dépenser.

Ce décalage entre ce que le gouvernement a demandé au Parlement de voter et les besoins réels de l'agence, explique le fort taux de report de crédits d'une année sur l'autre.

Récapitulatif des CP environnement du chapitre 67-30 pour 1999

(en millions de francs)

Chapitre 67-30	Projet 1999	Réalisation 1999	Ecart
Energie (article 10)	293	69,4	23,7 %
Déchets ménagers et assimilés (article 20)	811	336,8	41,5 %
Dépollution des sols (article 30)	107	35,6	33,3 %
Ramassage des huiles (article 40)	118,5	141,8	119,7 %
Isolation acoustique au voisinage des aéroports (article 50)	84,5	45,6	54 %
Pollution atmosphérique (article 60)	159	80,2	50,4 %
Surveillance de la qualité de l'air (article 70)	109,6	41,6	38 %
Total du chapitre	1 682,6	751	44,6 %

Consommation des crédits de paiement prévus au budget de l'environnement pour l'ADEME en 1999 et 2000

<i>en millions de francs</i>	1999	2000
Crédits votés n	1.683	1.718
Crédits reportés n-1	104	998
Crédits disponibles n	1.787	2.716
Crédits délégués n	789	510 ¹
Taux de délégation n	44 %	19 %
Crédits reportables n+1	998	2.206

- Ainsi, les crédits de paiement de 1999 n'ont été mandatés qu'à hauteur de 44 % : 1.787 millions de francs avaient été ouverts et 998 millions de francs n'ont pas été consommés et donc reportés sur la gestion 2000.

- En 2000, les crédits non consommés ont été encore plus importants : sur les 2,7 milliards de francs de crédits disponibles, seuls 510 millions de francs, soit moins de 20 % des crédits disponibles, ont été délégués à l'ADEME. 2.206 millions de francs ont donc été reportés sur 2001 à l'issue de l'exercice 2000 : c'est tout à fait considérable.

Les dates de versement de ces subventions sont aussi intéressantes : elles montrent, notamment en 2000, que l'Etat attend que l'ADEME ait des besoins avérés pour déléguer les crédits de paiement.

Calendrier des versement des subventions d'intervention du budget de l'environnement

<i>millions de francs</i>	AP prévues	AP reçues	CP prévus	CP reçus
1er trimestre 1999	529	529	205	205
2ème trimestre 1999	315	311	178	178
3ème trimestre 1999	426	361	220	28
4ème trimestre 1999	418	509	1.079	340
Total 1999	1.688	1.711	1.683	751
1er trimestre 2000	nc	555	nc	0
2ème trimestre 2000	nc	562	nc	269
3ème trimestre 2000	nc	0	nc	0
4ème trimestre 2000	nc	810	nc	241
Total 2000	2.221	1.927	1.718	510

¹ Sur ce total, 47 % des crédits ont été engagés entre le 15 novembre et le 31 décembre 2000.

Votre rapporteur spécial estime anormal que les crédits de paiement prévus pour l'ADEME dans le budget de l'environnement en 1999 et 2000 aient été de la sorte surdimensionnés.

Dans sa réponse aux observations de la Cour des comptes¹, datée du 21 juin 1999, la ministre de l'environnement indique qu'il « *paraît évidemment souhaitable que cette disposition (AP = CP) soit reconduite dans les années à venir afin que l'ADEME ne soit plus périodiquement confrontée à des crises de trésorerie* ». Certes, une telle mesure éviterait toute crise de trésorerie mais est-il raisonnable de parler de crise lorsque, en 2000, plus de 80 % des crédits disponibles n'ont pas été nécessaires à l'ADEME ?

Certains interlocuteurs de votre rapporteur spécial ont invoqué des difficultés de prévision au moment de l'élaboration du projet de loi de finances (notamment pour 2001). Ces arguments semblent à votre rapporteur, au mieux peu convaincants, au pire extrêmement inquiétants : **si le ministère de l'environnement est incapable d'assurer une marge d'erreur inférieure à 80 %, on peut douter de sa capacité à assurer une tutelle efficace sur ses établissements publics.**

Comme l'indique le tableau ci-après, seul le ministère de l'environnement semble avoir conduit une telle politique de surdimensionnement des crédits *a priori* ayant débouché sur des taux de mandatement particulièrement faibles (43 % en 1999).

Mandatements des crédits de paiement 1999 par origine

(en millions de francs)

	CP disponibles	Mandats	%	Solde
Industrie	180	113	63 %	67
Recherche	109	106	97 %	4
Environnement hors loi sur l'air	751	326	<u>43 %</u>	425
Environnement - loi sur l'air	46	46	100 %	0
Autres ressources	96	90	94 %	6
Total général	1 181	679	58 %	502

Si l'on considère globalement les crédits disponibles à l'ADEME, il apparaît que les reports globaux sont, en 1998 et 1999, de l'ordre d'un milliard

¹ Observations précitées.

de francs en autorisations de programme et de 3 milliards de francs en crédits de paiement, ce qui est considérable.

Consommation des autorisations de programme en 1999

(en millions de francs)

	Ressources			Emplois	Reports 1999
	AP reçues	Reports 1998 *	Total AP	Engagements	
Crédits budgétaires	1 992	143	2 135	1 651	484
Taxes	86	756	842	423	419
Autres	114	72	186	85	100
TOTAL	2 192	<u>971</u>	3 163	2 159	<u>1 004</u>

* et désengagements

On remarque dans le tableau ci-après des ratios particulièrement étonnants : les crédits reportés en 2000 représentent les deux tiers (65 %) des crédits disponibles en 1999 ; en effet, les crédits mandatés en 1999 représentent 35 % seulement du disponible (alors que ce taux était de 73 % en 1998). Finalement, les reports en 2000 représentent 272 % des dotations.

Consommation des crédits de paiement en 1999

(en millions de francs)

	Ressources			Emplois	Autres mouvements	Reports 1999
	CP reçues	Reports 1998	Total CP	Mandats		
Crédits budgétaires	1 040	167	1 206	- 590	15	632
Taxes	86	2 988	3 073	- 892	- 28	2 154
Autres	96	169	264	- 90	3	178
TOTAL	1 221	<u>3 323</u>	4 544	- 1 571	- 9	<u>2 965</u>

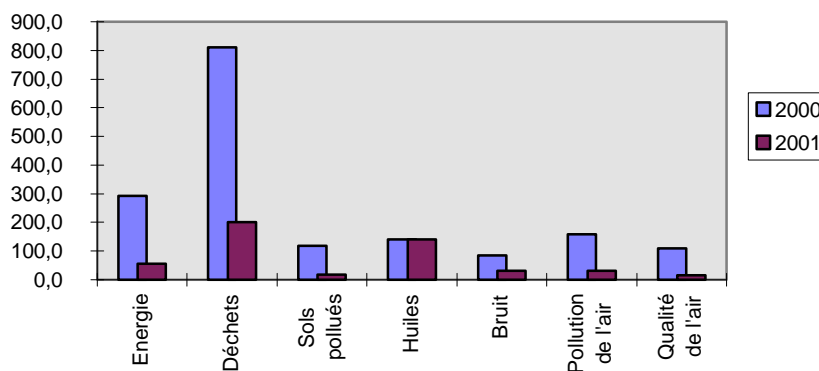
B. L'ÉCLATEMENT DE LA BULLE BUDGÉTAIRE

En loi de finances pour 2001, les crédits de paiement destinés à l'ADEME sont passés de 1,7 milliard de francs à moins de 500 millions de francs (491,7 millions de francs). Le gouvernement a évoqué à ce sujet une « remise à niveau technique ».

Il semble difficile d'adopter une telle qualification pour une baisse de plus de 71 % qui traduit plutôt une prise de conscience trop tardive du dimensionnement réel des besoins de l'ADEME et le dégonflement de la « bulle budgétaire » de l'établissement.

On peut encore s'interroger sur le calibrage pour 2001 : compte tenu des 2.206 millions de francs de reports, prévoir près de 500 millions de francs supplémentaires semble encore beaucoup pour 2001. Une année blanche au plan budgétaire aurait pu être envisagée.

Crédits de paiement de l'ADEME (2000-2001)
en millions de francs



Cette diminution des crédits de paiement au niveau des besoins réels de l'ADEME était attendue dès le projet de loi de finances pour 2000 par votre rapporteur spécial qui avait constaté la faiblesse des délégations de crédits en provenance du ministère de l'environnement.

Votre rapporteur spécial estime que le calibrage des subventions à l'ADEME doit se faire en fonction de l'exécution passée et des prévisions à venir des besoins de l'agence, et non pas en fonction des souhaits d'affichage concernant l'évolution d'un budget ministériel.

II. UN CALIBRAGE DES SUBVENTIONS DICTÉ PAR DES IMPÉRATIFS POLITIQUES

A. AMORTIR LE CHOC POLITIQUE DE LA CRÉATION DE LA TGAP

Pour une part, l'excédent de crédits pour l'ADEME a correspondu à la volonté du ministère de l'environnement d'apaiser les parlementaires, échaudés par la création de la TGAP, les risques que courraient alors les redevances des agences de l'eau et la décision de l'ADEME d'abaisser le barème de ses aides aux collectivités locales.

Votre rapporteur spécial estime donc que le maquillage budgétaire qu'il a constaté s'agissant des subventions votées par le Parlement pour l'ADEME s'explique notamment par la volonté pour le gouvernement de justifier l'augmentation de la taxe sur les déchets et la baisse des subventions de l'ADEME aux collectivités locales en matière de déchets ménagers : il fallait en effet faire apparaître en contrepartie de ces deux décisions, des masses de projets à financer et donc un financement « à la hauteur ».

C'est donc ici aussi une volonté d'affichage politique qui a prévalu sur le principe de sincérité et de bonne information de la représentation nationale.

B. GÉRER AU MIEUX LES AFFICHAGES D'AUGMENTATION DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT

Votre rapporteur spécial estime que l'augmentation continue des crédits du budget de l'environnement s'inscrit moins dans une logique d'action en faveur de l'environnement que dans une logique de pouvoir et d'affirmation au sein du gouvernement du poids d'une composante de la « majorité plurielle ».

Les crédits consacrés au budget de l'environnement apparaissent en augmentation constante depuis trois ans, grâce au transfert vers ce budget de crédits existants :

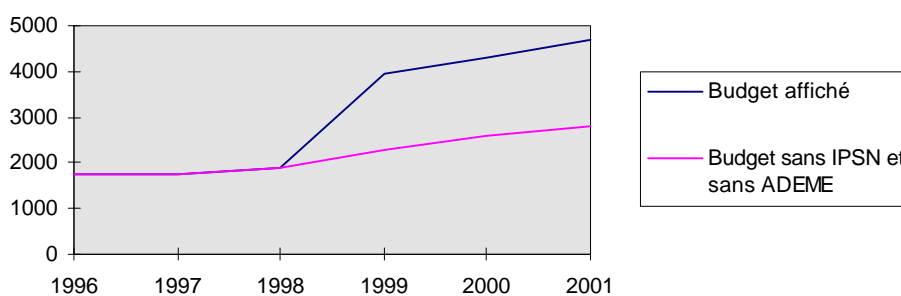
- l'ADEME en 1999 et 2000 (+ 1,4 milliard de francs en remplacement de taxes affectées versées au budget général puis au FOREC),

- le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) en 2000 et 2001 (+ 500 millions de francs en provenance des agences de l'eau),

- l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) en 2001 (+ 1,3 milliard de francs en provenance du ministère de l'industrie).

Lorsque le budget de l'environnement augmente de cette façon, par simple transfert, le gain pour l'environnement est nul : l'augmentation des crédits n'est que pur affichage politique.

Evolution du budget affiché et du budget réel



La gestion de la subvention du budget de l'environnement à l'ADEME s'inscrit dans ce contexte de recherche d'effets d'affichage de progression du budget de l'environnement.

Evolution des crédits de l'ADEME inscrits au budget de l'environnement (1996-2001)

	Crédits votés (en millions de francs)					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Chapitre 44-20 - Article 20 Soutien à l'ADEME	30	14	6,5	151,5	161,5	171,5
Chapitre 67-30 * ADEME C.P.	15	104,9	90,1	1 682	1 717,6	491,7
Chapitre 67-30 * ADEME A.P.	3	112	52	1 688	2 221,4	1 951,4

* au chapitre 67-20 - art. 50 avant 1999 ; en 1999, la subvention compensatrice a justifié la création d'un chapitre exclusivement dédié aux dépenses d'intervention de l'ADEME.

Or, si les dépenses de l'ADEME avaient été correctement évaluées, le profil du budget de l'environnement aurait été tout autre.

Le budget de l'environnement en 1999 et 2000, avec et sans évaluation correcte des crédits d'intervention de l'ADEME

(en millions de francs)

1999		2000	
Budget de l'environnement hors ADEME (1)		Budget de l'environnement hors ADEME (1)	
2.275		2.585	
CP ADEME budgétés (2)	CP ADEME délégués (3)	CP ADEME budgétés (2)	CP ADEME délégués (3)
1.682	789	1.718	510
TOTAL (1) + (2)	TOTAL (1) + (3)	TOTAL (1) + (2)	TOTAL (1) + (3)
3.957	3.064	4.303	3.095

On remarque ainsi dans le tableau ci-dessus que le budget annoncé du ministère de l'environnement pour 2000 aurait été inférieur de plus de 28 % aux chiffres annoncés si la prévision des dépenses de l'ADEME avait été « parfaite ». Choisir une prévision réaliste pour 2000 aurait été bien gênant pour le ministère de l'environnement, soucieux de donner chaque année l'image d'une progression implacable : **une correction simplement en 2000 aurait provoqué une diminution des crédits totaux du ministère de l'ordre de 22 % par rapport à 1999.**

Dans ces conditions, la « remise à niveau technique » de 2001 s'est fort opportunément accompagnée pour le ministère d'un transfert de crédits en provenance du budget de l'industrie, celui de l'IPSN, à hauteur de 1,3 milliard de francs.

Votre rapporteur estime bien évidemment que la prévision « parfaite » est irréaliste, compte tenu de la marge de souplesse positive qu'il convient de laisser à l'établissement. Néanmoins, il considère **qu'une marge de manoeuvre (ou d'erreur ?) de plus de 80 % est disproportionnée et ressort peut-être d'une tentative d'habillage budgétaire.**

* *

*

Pour votre rapporteur spécial, la sous-consommation chronique des crédits de paiement de l'ADEME mise en évidence en 1999 et 2000 traduit une surévaluation *ex ante* des crédits de paiement par volonté d'affichage politique sans souci de sincérité budgétaire.

CONCLUSION

Au terme de sa mission de contrôle, votre rapporteur spécial a été amené à établir le triple constat suivant :

1- en matière de politique budgétaire, **la politique menée par le gouvernement à l'égard de l'ADEME est très peu transparente et présente de nombreuses dérives que l'on croyait, à tort, quelque peu dépassées** : surdimensionnement volontaire des crédits *ex ante* en période d'aisance financière, régulation budgétaire *a posteriori*, absence de visibilité budgétaire à moyen terme, ne serait-ce que d'une année sur l'autre. ;

2- en matière de réforme de l'Etat, à contre-courant des grandes déclarations du gouvernement sur ce thème, **l'ADEME n'est encore aujourd'hui dotée d'aucun outil de gestion moderne et efficace** : ni contrat pluriannuel d'engagements, ni inspection interne, ni contrôle de gestion, ni comptabilité analytique ;

3- en matière de politique environnementale, **il semble que les effets d'affichage aient primé sur les réalisations concrètes** : l'augmentation du budget ne doit pas être la priorité du ministère de l'environnement, surtout si celle-ci est factice ; la dénonciation du système de financement de l'ADEME n'aurait pas dû conduire à un mécanisme aussi pervers que l'affectation de la TGAP aux besoins exponentiels de la politique des 35 heures.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE N° 1 : Liste des auditions et des contrôles

ANNEXE N° 2 : Questionnaires envoyés à l'ADEME

ANNEXE N° 3 : Les cinq taxes auparavant affectées à l'ADEME

ANNEXE N° 4 : Les taux d'aides dans le domaine des déchets

ANNEXE N° 5 : Bilans et comptes de résultat (1998-1999)

ANNEXE N° 6 : Budgets d'intervention et de fonctionnement (1995-2000)

ANNEXE N° 7 : Crédits contractualisés avec les collectivités

ANNEXE N ° 1

LISTE DES AUDITIONS ET DES CONTRÔLES

Outre l'examen attentif des réponses aux questionnaires¹ (contrôle dit « sur pièces »), votre rapporteur a complété ses analyses par une série d'auditions et plusieurs déplacements « sur place ».

I. AUDITIONS

- M. Jacques VERNIER, ancien président de l'ADEME - 29 juin 1999
- M. Pierre RADANNE, actuel président de l'ADEME - 29 juillet 1999
- Mme Anne BOSCHE-LENOIR, sous-directrice à la Direction du budget, et M. Laurent FOURQUET, administrateur civil - 21 octobre 1999
- M. Thierry WAHL, conseiller budgétaire et directeur adjoint du cabinet de Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement - 21 octobre 1999
- M. Vincent DENBY-WILKES, ancien directeur général de l'ADEME - 27 octobre 1999
- M. Alain BOURNAZEL, contrôleur d'Etat de l'ADEME, et Mme Liliane MERVILLE, administratrice civile - 6 juillet 2000
- M. Claude WENDLING, inspecteur des finances - 11 juillet 2000

¹ Voir questionnaires en annexe n° 2.

II. CONTRÔLES SUR PLACE

- au Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire : MM. Philippe VESSERON, directeur des pollutions et des risques, Jean-Pierre HENRY, directeur adjoint et Pierre PARAYRE, administrateur civil chargé de mission - 8 juin 2000

- au siège parisien de l'ADEME : MM. Pierre RADANNE, président et Gilles VANACKERE, directeur administratif et financier - 6 juillet 2000

- à la délégation régionale Alsace : M. Claude LIVERNAUX, délégué régional - 27 septembre 2000

- à la délégation régionale Centre : M. Alain BOUDARD, délégué régional - 25 octobre 2000

ANNEXE N° 2

QUESTIONNAIRES ENVOYÉS À L'ADEME

La mission de contrôle menée par votre rapporteur spécial, entamée en juillet 1999, ne s'est achevée qu'en mars 2001, en raison principalement des **difficultés rencontrées par votre rapporteur spécial pour obtenir des réponses écrites de l'ADEME à ses différents questionnaires.**

A la suite de l'audition de M. Pierre Radanne le 29 juillet 1999 et en accord avec ce dernier, votre rapporteur spécial a fait parvenir à l'ADEME un questionnaire en date du 29 juillet 1999, et posant la date limite pour l'envoi des réponses au 15 septembre 1999.

Sans réponse à cette date, M. Radanne a été relancé le 20 octobre puis son directeur financier a été contacté à cinq reprises entre novembre et février (15 novembre, 14 décembre, 23 décembre, 20 janvier et 3 février). Le 27 mars 2000, le rapporteur spécial étant toujours sans réponse, le directeur financier a été relancé, le questionnaire a de nouveau été transmis au Président de l'ADEME qui y a répondu le 15 mai suivant.

Il est inacceptable qu'il ait fallu plus de neuf mois et des relances incessantes pour répondre à une douzaine de questions d'ordre général.

Un second questionnaire a été transmis à l'ADEME le 20 juin 2000. Au mois de mars 2001, soit plus de neuf mois plus tard, **votre rapporteur n'a reçu les réponses qu'à cinq questions (sur dix questions au total).**

Enfin, le 22 juillet 2000, un troisième questionnaire a été adressé à l'ADEME. Au mois de mars 2001, **sur un total de cinq questions, deux demeurent encore sans réponse.**

Les parties grisées indiquent les questions auxquelles l'ADEME n'a pas toujours répondu.

I. QUESTIONNAIRE DU 29 JUILLET 1999¹

1) Présentation du budget

Présenter depuis 1997 (y compris prévisions 2000) le budget de l'ADEME en distinguant entre le budget de fonctionnement et le budget d'intervention, entre les différentes origines des ressources (en particulier distinguer selon le ministère concerné), etc. Quelle marge de manoeuvre l'ADEME conserve-t-elle face à sa tutelle pour déterminer la répartition de ses dépenses.

2) Consommation du budget

Etablir un tableau récapitulatif, pour 1997, 1998 et le premier semestre 1999, le taux de consommation des crédits inscrits au budget de l'ADEME par type d'action. Analyser ces données. Justifier les éventuels reports et déports constatés. Expliquer en particulier les taux de consommation inférieurs à 60 % au 31 décembre 1998.

3) La trésorerie

Fournir une note sur l'état et l'évolution de la situation de la trésorerie de l'ADEME depuis 1995. Commenter les évolutions.

4) Régulation budgétaire

Fournir une note sur les différentes opérations de régulation budgétaire des crédits de l'ADEME depuis 1997. Quels sont les engagements ministériels en la matière pour 2000 ?

5) Contrats de plan

Etat d'avancement du contrat de plan Etat-ADEME. Contenu prévisible. Fournir une courte note sur le volet ADEME des contrats de plan Etat-régions.

6) Maîtrise de l'énergie

Récapituler les crédits consacrés à cette politique depuis 1997 (y compris prévisions 2000). Indiquer les actions menées au titre de 1999 et les projets d'activité 2000. Indiquer le taux de consommation des crédits consommés au 30 juin 1999 et les perspectives pour le 31 décembre.

7) Déchets

Récapituler les crédits consacrés à cette politique depuis 1997 (y compris prévisions 2000). Indiquer les actions menées au titre de 1999 et les projets d'activité 2000. Fournir l'étude sur laquelle le conseil d'administration s'est fondé pour modifier les taux d'aide. Indiquer les efforts entrepris par

¹ Réponses parvenues à votre rapporteur spécial le 15 mai 2000.

l'ADEME pour développer sa prospective opérationnelle. Fournir un tableau synthétique présentant l'évolution des taux d'aide depuis 1996. Indiquer en parallèle l'évolution constatée du coût moyen des investissements présentés. Faire le point sur les files d'attente en 1998 et 1999.

8) Pollution de l'air

Récapituler les crédits consacrés à cette politique depuis 1997 (y compris prévisions 2000). Indiquer les actions menées au titre de 1999 et les projets d'activité 2000.

9) Huiles usagées

Récapituler les crédits consacrés à cette politique depuis 1997 (y compris prévisions 2000). Indiquer les actions menées au titre de 1999 et les projets d'activité 2000.

10) Bruit

Récapituler les crédits consacrés à cette politique depuis 1997 (y compris prévisions 2000). Indiquer les actions menées au titre de 1999 et les projets d'activité 2000.

11) Recherche

Récapituler les crédits consacrés à cette politique depuis 1997 (y compris prévisions 2000). Indiquer les actions menées au titre de 1999 et les projets d'activité 2000. Fournir une note sur la politique de la recherche menée par l'ADEME. Quels sont ses partenaires ? comment sont-ils sélectionnés ? pour quels montants de subventions ? avec quels résultats et quels contrôles de leur action ?

12) La relocalisation à Angers

Présenter cette opération ainsi que son coût annuel pour l'ADEME jusqu'en 2001. Fournir tous documents utiles pour apprécier le coût de cette opération. Quelles compensations sont-elles prévues pour les personnels ? Détailler le contenu du plan d'accompagnement social.

13) Le recrutement de nouveaux personnels

Fournir une note sur le personnel de l'ADEME : effectifs, statuts, missions, temps-plein/temps partiels, qualification, localisation géographique, etc. Présenter les évolutions depuis 1995. Fournir une note sur le recrutement de 100 nouveaux personnels : pour renforcer quelles missions ? quelles catégories de personnels ? quel statut ? avec quel impact sur le budget de fonctionnement ?

14) Chantiers en cours

Fournir des notes détaillées sur les sujets suivants : l'instauration d'une comptabilité matière et la mise en place d'une logique d'engagement ; les projets de fonds de garantie ; la « réinstallation » des comités de gestion.

II. QUESTIONNAIRE DU 20 JUIN 2000

Transmettre les documents suivants (exercices 1997-1999) :

- 1) procès-verbaux des conseils d'administration** (1997-2000)
- 2) rapports de gestion et comptes** (y compris EPRD) pour toute la période contrôlée
- 3) liste et description de tous les procès**, plaintes, actions et procédures judiciaires intervenus au cours de la période contrôlée ou en cours
- 4) état des dix personnes les mieux rémunérées**, pour chacun des exercices sous revue
- 5) déclaration des honoraires et autres rémunérations versées à des collaborateurs extérieurs**
- 6) note sur le cadre juridique des opérations de trésorerie**
- 7) note sur le contrôle interne**, son organisation, son rattachement au sein du groupe
- 8) liste des rapports (1997-2000) de l'inspection générale**
- 9) rapports d'audit externes** commandés depuis 1995
- 10) rapports du contrôleur d'Etat** pour la période sous revue

III. QUESTIONNAIRE DU 22 JUILLET 2000

1) L'activité internationale de l'ADEME : nombre de contrats, montants, marges bénéficiaires, modes de comptabilisation et d'imputation des coûts, financement, etc. Distinguer selon qu'il s'agit de contrats « commerciaux » ou de « service public ». Les ministères prennent-ils à leur charge le coût des contrats qu'ils imposent à l'ADEME ?

2) La délocalisation à Angers : indiquer le coût du m² du nouvel immeuble et son évolution depuis le lancement du projet ; le surcoût lié aux normes « Haute Qualité Environnementale » ; le nombre de personnes qui seront amenées à y travailler ; préciser le plan de financement actuel (collectivités locales, provisions de l'ADEME, subventions de l'Etat, revente de bâtiments, emprunt, etc.).

3) Les 35 heures : fournir une note sur l'application des 35 heures à l'ADEME ; en préciser les conséquences en termes de personnels et de coûts.

4) Les annulations d'avances remboursables : faire une note sur les avances remboursables non remboursées (origine, montants annulés, montants restant dans les comptes, procédures de provisionnement et d'annulation, suivi depuis l'origine, etc.).

5) La politique des déchets ménagers : fournir les études AMORCE et BIPE Conseil sur les prévisions d'investissements. Dans quelle mesure ces prévisions ont-elles été confirmées dans les faits ? Présenter sous forme de tableau le montant des investissements par année (depuis 1997 et jusqu'en 2000) ainsi que les subventions accordées par l'ADEME. Justifier les variations du taux d'aide ainsi observé.

ANNEXE N ° 3

LES CINQ TAXES AUPARAVANT AFFECTÉES À L'ADEME

Il existait jusqu'en 1998 **cinq taxes affectées à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)** et dont l'objet était de taxer les émissions polluantes :

1) la taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés, instituée par l'article 7 de la loi du 13 février 1992 relative à l'élimination des déchets, possède un caractère fiscal. Elle est acquittée par les exploitants de décharges de déchets ménagers et assimilés et son produit est destiné à soutenir le développement de techniques de traitement innovantes, à financer des investissements et à aider les communes d'accueil des nouvelles installations ;

2) la taxe sur les déchets industriels spéciaux, instituée par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, a également un caractère fiscal. Elle est acquittée par les exploitants des installations de traitement ou de stockage de déchets industriels spéciaux et son produit est destiné à financer le traitement et la réhabilitation des sites pollués « orphelins »¹ ;

3) la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, instituée par le décret n° 85-582 du 7 juin 1985, est acquittée par les exploitants d'installations émettant certains rejets dans l'atmosphère ; le produit de la taxe est affecté à la surveillance de la qualité de l'air et au financement de projets de lutte contre la pollution atmosphérique ;

4) la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires, instituée par la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit, a un caractère fiscal. Elle est acquittée par les compagnies aériennes utilisant les grands aéroports et son produit est destiné à aider les riverains de ces aéroports à réaliser des travaux d'isolation acoustique ;

5) la taxe parafiscale sur les huiles de base, instituée en 1986 et réformée par le décret du 31 août 1989 puis par celui du 31 août 1994, est acquittée par les personnes mettant sur le marché des huiles neuves ou régénérées. Son produit est affecté au financement de l'élimination ou de la régénération des huiles usagées, à des actions de communication et à des investissements pour la mise en place de points de collecte.

¹ Il s'agit des sites pollués n'ayant plus de propriétaire clairement identifié.

ANNEXE N ° 4

LES TAUX D'AIDES DANS LE DOMAINE DES DÉCHETS

(en %)

Equipements	1998	1999
Stations de transfert	50	20
Déchetteries	50	20
Collecte séparative	50	30
Tri	50	20
Compostage individuel	50	30
Collecte et traitement des déchets verts	50	20
Collecte et traitement des autres déchets organiques	50	30
Incinération avec valorisation énergétique	10	5
Aide complémentaire à la valorisation énergétique	15, 25 et 35	10, 15 et 20
Plates-formes de maturation des mâchefers	30 et 50	20

ANNEXE N ° 5

BILANS ET COMPTES DE RÉSULTATS 1998 ET 1999

Bilans simplifiés 1998 et 1999

Actif	1998	1999	Passif	1998	1999
Immobilisations	178	216	Ressources longues, dont - réserves facultatives * - provisions pour risques	214 12 26	263 17 37
Actif circulant, dont - disponibilités	3672 3193	3467 2531	Passif circulant	3635	3419

Comptes de résultats simplifiés 1998 et 1999

Charges	1998	1999	Produits	1998	1999
Charges d'exploitation dont charges de personnel	1451 232	1833 252	Produits d'exploitation dont subventions Etat et autres ressources affectées	1462 493	1841 959
Résultat d'exploitation	11	8			
Charges financières	9	76	Produits financiers	25	23
Résultat financier	16	- 53			
Charges exceptionnelles	2	14	Produits exceptionnels	18	44
Résultat exceptionnel	16	30			
Dotations aux amortissements et provisions	52	63	Reprise amortissements et provisions	15	87
Impôt sur les bénéfices	34	42			
TOTAL CHARGES	1 515	1 987	TOTAL PRODUITS	1 520	1 994
Résultat	5	7			
TOTAL GENERAL	1 520	1 994			

ANNEXE N ° 6

BUDGETS D'INTERVENTION ET DE FONCTIONNEMENT (1995-2000)

Budgets de l'ADEME (1995-2000) - crédits de paiement

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Budget d'intervention						
Crédits INDUSTRIE	152	105	85	78	180	127
Crédits RECHERCHE	123	130	141	113	109	108
Crédits ENVIRONNEMENT	16	17	62	2	751	1 718
Utilisation de CP sur exercices antérieurs	33	-	54	80	36	-
Autres ressources	91	62	59	69	96	90
<i>Sous-total crédits d'intervention</i>	<i>416</i>	<i>314</i>	<i>404</i>	<i>342</i>	<i>1 181</i>	<i>2 043</i>
Taxe AIR	132	152	185	180	13	-
Taxe HUILES	119	109	115	104	0	-
Taxe BRUIT	46	43	45	60	15	-
Taxe DECHETS ménagers et assimilés	537	652	805	893	81	-
Taxe DECHETS industriels spéciaux	43	79	91	99	- 22	-
<i>Sous-total Taxes</i>	<i>877</i>	<i>1 034</i>	<i>1 240</i>	<i>1 337</i>	<i>86</i>	<i>0</i>
Total Intervention	1 294	1 348	1 644	1 678	1 267	2 043

	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Budget de fonctionnement						
Crédits INDUSTRIE	95	95	88	95	96	97
Crédits RECHERCHE	71	72	72	74	75	76
Crédits ENVIRONNEMENT	45	29	13	7	152	162
Subvention relocalisation	-	0,7	1,1	1	7	1
Autres ressources	21	21	25	26	57	46
<i>Sous-total crédits budgétaires et autres</i>	232	217	200	203	385	382
Taxe AIR	13	10	12	12	-	-
Taxe HUILES	3	4	4	3	-	-
Taxe BRUIT	2	2	2	3	-	-
Taxe DECHETS ménagers et assimilés	34	57	72	80	-	-
Taxe DECHETS industriels spéciaux	3	7	8	9	-	-
<i>Sous-total frais de gestion des Taxes</i>	56	80	98	107	0	0
Total fonctionnement	287	297	298	309	385	382
TOTAL GENERAL	1 581	1 645	1 942	1 988	1 652	2 425

* *budget initial*

ANNEXE N° 7

CRÉDITS CONTRACTUALISÉS AVEC LES COLLECTIVITÉS

Crédits de l'ADEME contractualisés avec les collectivités locales (1992-2000)

(en millions de francs)

	ADEME (1)	Régions (2)	Départements (3)	Total collectivités (2) + (3) = (4)	Part de l'ADEME dans le total des aides (1) / (1) + (4)
1992	55	45	12	57	49 %
1993	47	44	4	48	49 %
1994	58	52	15	67	46 %
1995	65	56	18	74	47 %
1996	104	64	46	110	49 %
1997	154	53	71	124	55 %
1998	339	114	100	215	61 %
1999	408	214	185	399	51 %
2000	880	620	330	950	48 %

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 23 janvier 2001 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a entendu une communication de M. Philippe Adnot, rapporteur spécial des crédits de l'environnement, sur la mission de contrôle qu'il a effectuée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que trois événements de l'année 1999 avaient motivé sa décision d'effectuer un contrôle de l'ADEME en 2000 : la création de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui a supprimé les taxes affectées à l'ADEME, l'augmentation du taux de la taxe sur les déchets ménagers et la baisse des aides accordées par l'ADEME aux collectivités locales pour subventionner leurs installations de déchets.

En premier lieu, il a estimé que l'ADEME constituait un bon exemple des retards pris en matière de modernisation de l'Etat : la relocalisation de l'agence a pris plusieurs années de retard ; son contrat d'objectifs, annoncé il y a plus de deux ans et demi, n'est toujours pas signé ; et l'ADEME présente encore aujourd'hui une situation indigente en matière de contrôle de gestion et d'inspection interne. Il a également rappelé les dysfonctionnements qui ont amené à la « crise des déchets » de 1998-1999 et à la révision en catastrophe du barème des aides aux collectivités locales. A ce sujet, il a émis des doutes sur l'avancée réelle des dossiers traités par l'ADEME par rapport aux prévisions très sombres qui avaient été dressées en 1998 pour justifier l'augmentation de la taxe sur les déchets et la baisse des aides.

En deuxième lieu, M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a regretté la création de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui a supprimé les taxes auparavant affectées à l'ADEME, désormais remplacées par une subvention inscrite au budget de l'environnement. Le gouvernement a en effet supprimé le principe du dépollueur-aidé, corollaire efficace du principe pollueur-payeur et il a affecté le produit de la TGAP au financement des 35 heures, faisant passer ainsi cet impôt d'une logique environnementale à une logique de financement. En outre, il a souligné que l'ADEME ne bénéficiait à ce jour d'aucune garantie sur la pérennité de ses ressources. Il a estimé d'une façon générale que la réforme de la TGAP avait été dictée par un marchandage politique interministériel : le ministère de l'environnement acceptant l'affectation de la TGAP aux 35 heures en échange du contrôle de l'ADEME et d'une dotation budgétaire importante inscrite à son budget.

En troisième lieu, il a dénoncé le surdimensionnement des crédits votés pour l'ADEME en 1999 et 2000 à la demande du gouvernement. Il a en effet

constaté, lors de ses contrôles sur place, des taux de délégation des crédits disponibles très bas (inférieurs à 50 % en 1999 et à 20 % en 2000). Il a estimé que ce mauvais calibrage des crédits demandés par le gouvernement résultait moins d'une erreur de prévision que d'une volonté délibérée de tromper le Parlement pour donner des gages budgétaires factices au ministère de l'environnement.

Puis, M. Philippe Marini, rapporteur général, a souhaité que le rapporteur spécial lui indique si des économies pouvaient être réalisées sur le budget de l'ADEME.

En réponse, M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a indiqué qu'un montant important d'économies était déjà réalisé en 1999 et en 2000 par le budget de l'Etat dans la mesure où seuls les crédits correspondant à des besoins de l'ADEME lui étaient délégués, soit une économie de plus de deux milliards de francs pour 2000 par exemple.

M. Jacques Oudin est ensuite intervenu pour rappeler que le débat sur la fiscalité écologique avait été insuffisamment approfondi en France et que le système choisi lors de la création de la TGAP était insatisfaisant. Il a ajouté que de graves problèmes environnementaux se posaient aujourd'hui avec notamment la question de l'épandage des boues sur les terres agricoles, face aux réticences croissantes des exploitants, et celle de l'installation de centres d'enfouissement techniques et d'usines d'incinération, face aux protestations des habitants des communes concernées. Il a estimé que l'ADEME avait manqué de vision prospective.

M. Gérard Braun a indiqué qu'il partageait le diagnostic établi par le rapporteur spécial et a souhaité évoquer les problèmes posés au plan local par la situation de monopole de la société Eco-Emballages.

M. Alain Lambert, président, a souhaité savoir si la suppression des taxes affectées à l'ADEME avait donné à cet établissement plus de souplesse dans sa gestion financière.

En réponse, M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a indiqué que les conditions d'une meilleure gestion, et en particulier, celle relative à une plus grande visibilité budgétaire, ne lui semblaient pas à ce jour réunies.

La commission a alors donné acte au rapporteur de sa communication et a décidé d'autoriser la publication de ses conclusions sous la forme d'un rapport d'information.