

Le 30 mars 2023

**Questionnaire de M. Gérard Leseul, rapporteur,  
à l'attention de M. Boris Ravignon,  
dont la nomination est proposée par le Président de la République  
à la fonction de président du conseil d'administration  
de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)**

- 1. À l'expérience, estimez-vous compatible d'exercer les missions de président du conseil d'administration qui vous ont été confiées et de délégué général de l'Ademe avec votre mandat de maire de Charleville-Mézières et de président de la communauté d'agglomération « Ardenne métropole » ?**

Mes trois premiers mois à la présidence de l'ADEME m'ont effectivement conforté dans la position qui était la mienne en décembre dernier. D'une part, je crois qu'il est précieux pour l'exercice de mon mandat à l'ADEME de demeurer un élu sur le terrain, confronté par exemple à l'interdiction prochaine des biodéchets ou à la mise en œuvre d'un réseau de chaleur à 100 % renouvelable. La relation que je peux avoir avec les élus locaux s'enrichit de cette compréhension concrète de leurs enjeux les plus actuels.

D'autre part, les semaines écoulées me semblent démontrer la capacité à être en même temps un président de l'ADEME pleinement investi quand bien même je demeure, par ailleurs, un élu local. Sur le plan interne, j'ai d'ores et déjà pu visiter la totalité des services centraux et me rendre dans 5 des 17 directions régionales de l'ADEME, dont celles de la Réunion et de Mayotte. Sur un plan externe, j'assume totalement mon rôle, tant aux côtés des ministres de tutelle de l'ADEME, que des grands organismes partenaires que des assemblées parlementaires qui m'ont déjà auditionné 8 fois sur des sujets et dans des configurations variables.

- 2. Pouvez-vous assurer qu'il n'y a pas de risque de conflit d'intérêts entre vos fonctions de président de l'agence et vos mandats locaux ?**

Dès ma prise de fonction, j'ai tenu, comme je l'avais indiqué lors de l'audition en décembre, à organiser mon départ des sujets concernant Charleville Mézières et Ardenne Métropole. J'ai fait voter au Conseil d'Administration de l'ADEME le 25 janvier une délibération pour qu'aucun dossier concernant Charleville-Mézières et Ardenne Métropole ne soit porté à la connaissance du PDG et, symétriquement, les instances des deux collectivités ont délibéré pour acter mon départ en tant que maire et président de toute relation contractuelle avec l'ADEME. Je peux donc vous assurer qu'il n'existe aucun risque de conflit d'intérêt entre l'exercice de mon mandat à l'ADEME et l'exercice de mes mandats locaux.

- 3. Où en sont les négociations sur l'élaboration du futur contrat d'objectifs et de performance qui doit être signé avec l'État pour les années 2023 à 2027 ?**

Nous sommes actuellement dans une phase à la fois de bilan du Contrat d'Objectifs et de Performance (COP) en cours pour évaluer ce qui a marché et ce qui n'a pas marché, et de réflexion sur les orientations stratégiques du prochain COP. J'ai réuni pour ce faire mi-mars le Comité exécutif de l'Agence pour lancer les premières pistes. Un plan d'action est en cours afin de présenter aux tutelles ainsi qu'au Conseil d'administration, le bilan et les

orientations stratégiques le 8 juin prochain. S'ensuivra une phase de rédaction pendant l'été. Je souhaiterais d'ailleurs revenir devant la commission à l'automne afin de partager avec vous les grandes lignes de ce prochain COP.

Je peux néanmoins d'ores et déjà vous indiquer que le prochain COP devra conforter l'action de notre agence en matière d'expertise indépendante et d'accompagnement concret et massif des transitions. Il nous faudra adresser plusieurs grands enjeux :

- L'adaptation et la résilience des territoires face au changement climatique compte-tenu de la vitesse à laquelle se diffusent les effets de ce dernier ;
- L'accompagnement social nécessaire pour rendre la transition désirable ou à tout le moins acceptable ;
- La sobriété sous tous ses angles, notamment celui des ressources (biomasse, métaux critiques, sols) ;
- La transition écologique des entreprises qui est une condition de la réindustrialisation de la France et de la restauration de notre souveraineté économique ;
- La territorialisation des politiques publiques car c'est au niveau des territoires que va se jouer le succès d'une grande partie des politiques de transition.

**4. L'Ademe a connu une extension importante de ses missions (transition écologique et énergétique, économie circulaire et gestion des déchets, fonds chaleur, adaptation au changement climatique, décarbonation de l'industrie, forêt, projets financés par le plan de relance et le plan France 2030, etc). Vous avez été interrogé en décembre sur votre vision du pilotage de l'ensemble de ces missions et sur les liens avec les autres agences et opérateurs. Au vu de l'expérience acquise, estimez-vous ce large périmètre toujours pertinent ? Faudrait-il au contraire réduire les missions de l'agence pour qu'elle se consacre essentiellement à la transition énergétique ?**

L'ADEME représente désormais l'Agence de la transition écologique. Son périmètre englobe effectivement une grande diversité de thématiques et ses modalités d'intervention vont de la R&D jusqu'au financement du déploiement de solutions matures en passant par l'expertise et le soutien à l'innovation.

C'est précisément cette large palette d'interventions qui fait la pertinence et la crédibilité de l'agence. L'expertise sans le financement de projets resterait hors sol. Et les impacts de nos programmes de financement sans expertise et R&D pour identifier les 'coups d'après' perdraient rapidement de leur pertinence.

Par ailleurs, la transversalité et l'approche systémique des enjeux de la transition écologique font la force de l'agence. Se limiter à la seule question énergétique, c'est ne pas prendre en compte la question des ressources, des sols, du vivant... dont la préservation est la condition nécessaire à l'atteinte de nos objectifs climatiques.

L'objectif d'accélération de la transition écologique qui est fixé à l'agence la conduit à explorer aussi les comportements de consommation de nos concitoyens ainsi que les enjeux sociaux de la transition (emplois, inégalités, précarité). Pour autant, l'ADEME ne peut pas porter toute seule la transition écologique. Nous le savons et l'Agence a logiquement noué de nombreux partenariats avec d'autres opérateurs de l'Etat, mais aussi des relais territoriaux, pour démultiplier son action et la rendre plus efficace. Par exemple, après avoir mis au point et testé auprès d'une cinquantaine de PME des diagnostics de "chasse aux gaspillages" sur l'énergie, sur la gestion de l'eau et des déchets dans les entreprises, l'ADEME s'est associée à BPI France pour distribuer massivement ces diagnostics (1000 diagnostics éco flux en 2022 distribués par le réseau de BPI France avec une subvention financée par l'ADEME).

**5. Avez-vous pu évaluer l'adéquation des moyens humains de l'Ademe avec les objectifs que l'agence doit atteindre ?**

J'ai engagé pendant ces quelques mois un tour des équipes de l'ADEME dans les sites centraux et en direction régionale, dont la Réunion et Mayotte la semaine dernière, pour aller à la rencontre des salariés et me rendre compte de leurs activités.

Tout d'abord, je suis très marqué, et j'ai eu l'occasion de l'exprimer, par l'engagement des équipes de l'ADEME dans leurs missions. Celles-ci ont beaucoup évolué ces dernières années avec une augmentation conséquente des thématiques couvertes et des moyens financiers d'accompagnement. En parallèle, j'ai lancé une enquête sur les temps passés par grandes activités : accompagnement, financement, expertise, mobilisation, prestations et par thématiques. Celle-ci est riche d'enseignements sur la répartition actuelle des moyens et ouvre des perspectives pour améliorer certains processus, recentrer certains moyens.

La forte augmentation des moyens financiers liée aux programmes France Relance en 2020-2021 et 2022 a conduit l'Agence à recruter des renforts en intérim. Si cela a pu apporter un soutien bienvenu sur des dispositifs à durée limitée, ce n'est pas satisfaisant et je souhaiterais ces prochains mois rediscuter de cela avec nos tutelles et la direction du budget.

Enfin, il est primordial pour que l'ADEME continue d'assurer ses missions au service de la transition écologique du pays, de préserver des marges de manœuvre pour stimuler l'inventivité des équipes, participer à des expérimentations, développer et entretenir de l'expertise.

Ces différents points devront être adressés dans une revue des missions, liée à notre prochain contrat d'objectifs avec l'Etat et que je confierai à la future Directrice générale déléguée de l'Agence.

**6. Un processus de recrutement est-il en cours suite à l'augmentation du plafond d'emplois de l'agence adoptée en loi de finances initiale pour 2023 (+ 90 équivalents temps plein travaillé) ? Identifiez-vous des missions prioritaires vers lesquelles affecter les personnes recrutées ?**

Oui ce recrutement avait par ailleurs été anticipé dès fin d'année 2022 pour pouvoir lancer les recrutements très rapidement, il est bien engagé. Il concerne en grande majorité les programmes de France 2030 et la pérennisation de la hausse du Fonds chaleur à 520M€.

Sur les 90 postes accordés en relèvement du plafond d'emploi, 78 sont d'ores et déjà en places. Les 12 derniers le seront très prochainement.

Ces 90 postes sont orientés sur les missions France 2030 avec, par exemple, 14 ingénieurs répartis sur le territoire pour mettre en œuvre le Fonds Décarbonation Industrie, 10 autres mobilisés sur l'hydrogène, 9 sur l'économie circulaire ou encore 14 sur la forêt et les produits biosourcés.... Il faut également renforcer les moyens de l'ADEME sur les Sites et sols pollués (+8 instructeurs) ou encore le redimensionnement de la R&D.

Au-delà de concentrer les efforts comme accélérateur la transition écologique de la France, il a fallu également renforcer les équipes sur les fonctions de gestion et support (finances, RH, communication...).

La hausse des crédits d'intervention en faveur de la transition énergétique et écologique est une excellente nouvelle pour le pays. Mais pour que l'argent public investi ait le maximum d'impact, il est nécessaire d'avoir des ressources humaines compétentes et suffisantes. Je serai très attentif, en particulier en cette première année de mandat qui correspond au renouvellement du COP de l'agence, à ce que les missions qui nous sont confiées soient bien proportionnées à nos moyens humains. Il en va du bon usage des fonds publics et de l'atteinte de nos objectifs climatiques.

**7. Pourriez-vous faire un bilan du financement, par le plan de relance, de projets dont la sélection relevait de l'Ademe ?**

L'ADEME s'est vu, dans un premier temps, confier 1,4 milliard d'euros pour accompagner les entreprises et les collectivités sur tout le territoire et opérer un vrai choc de décarbonation. Finalement, au regard du succès des dispositifs, ce sont près de 1,7 milliard d'euros (près de 8 000 subventions attribuées) qui ont été engagés par l'ADEME à fin 2022. Il reste quelques « queues » de programme qui sont en train d'être engagées, notamment sur l'économie circulaire ou les poids lourds électriques, à hauteur d'une petite centaine de millions d'euros.

La réussite de ce programme tient notamment de la mobilisation sans faille de plus de 400 personnes, soit 40 % des effectifs de l'Agence, pendant deux ans, en réponse à une crise sans précédent. L'ADEME a confirmé sa place d'acteur incontournable en fournissant un effort colossal, toutes directions et strates hiérarchiques confondues. Avec des aides de 5000 euros à 70 millions d'euros, France Relance nous a permis de toucher un public très hétérogène et de dépasser notre rôle traditionnel de défricheur pour s'attaquer à de nouveaux chantiers comme adresser mieux les PME, au travers du dispositif Tremplin pour la transition écologique, qui a touché plus de 2 000 entreprises en 9 mois. Ce succès nous a positionnés pour un changement de braquet conséquent, dès 2023, en termes de massification et de budget : France 2030.

En parallèle de l'engagement budgétaire de ce programme, l'ADEME a mené une évaluation *in itinere* de celui-ci pour s'assurer de la pertinence économique et environnementale des dispositifs qu'elle a conçue. Dès sa 1ère année, plus de 3500 projets (répartis sur 25 dispositifs d'aides et 9 thématiques distinctes pour 642 M€ d'aides) ont ainsi pu être engagés et les impacts de ces multiples projets consolidés. Il en ressort que les aides octroyées lors de la première année du programme ont permis de créer 15 000 emplois, d'en maintenir 12 000 et d'éviter l'émission de 1,77 MtCO<sub>2</sub>/an de gaz à effet de serre (GES).

L'ADEME a par ailleurs fortement contribué aux travaux d'évaluation du Comité d'évaluation France Relance sur la décarbonation de l'industrie et l'hydrogène, publiés en décembre 2022, ainsi qu'aux travaux menés par la Direction générale des Entreprises sur les appels à projets décarbonation de l'industrie publiés en mars 2023, attestant d'un ciblage pertinent des projets retenus et d'une bonne calibration des aides publiques au moment de l'instruction des projets. Ces travaux ont notamment permis d'aider à la structuration des dispositifs de France 2030 sur la décarbonation de l'industrie.

**8. Comment le fonds chaleur pourrait-il contribuer à l'augmentation des sources de chaleur renouvelable afin d'atteindre les objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie ?**

Depuis 14 ans, le Fonds chaleur a permis d'aider plus de 7100 installations d'énergies renouvelables et de récupération (EnR&R) grâce à 3,68 milliards d'euros d'aides, ayant généré 12,4 milliards d'euros d'investissements. Ainsi, à la fin 2022, les installations aidées par le fonds chaleur depuis 2009 représentent près de 42,6 TWh/an de production additionnelle d'EnR&R. Au prix du gaz 2022, la quantité de chaleur produite en une seule année par tous ces projets aidés aurait coûté, si elle avait été produite à partir de gaz, en ordre de grandeur, l'équivalent des aides attribuées par le Fonds chaleur en 14 ans.

Après plusieurs années perturbées par la situation sanitaire, l'année 2022 a été marquée par la guerre en Ukraine et une crise énergétique majeure. Le plan de résilience gaz du gouvernement a permis de porter le budget du Fonds Chaleur à 520 M€, soit une augmentation totale de 49 % par rapport à l'année précédente. La totalité de ce budget a été engagée en 2022, grâce notamment à une série d'actions mises en place en cours d'année pour accompagner cette hausse et inscrire le Fonds chaleur dans une trajectoire d'accélération pour les années suivantes.

Cette dynamique est renforcée par le Fonds décarbonation de l'industrie créé par France Relance et maintenu dans France 2030. Ainsi, en 2022, l'appel à projet Biomasse Chaleur Industrie Agriculture (BCIAT) a permis d'accompagner 23 installations, pour une aide totale de 181 M€ et une production de chaleur de 2 633 GWh/an.

Au total, l'ensemble des aides du Fonds Chaleur et de France 2030 consacrées à la chaleur renouvelable ont représenté en 2022 près de 703 M€, destinés à 930 projets, qui permettront une production de chaleur EnR&R de plus de 6,3 TWh/an, soit 5,6 € d'aide par MWh produit sur 20 ans.

Cette production conséquente reste cependant insuffisante pour atteindre les objectifs fixés par la Programmation pluriannuelle de l'énergie publiée en avril 2020. C'est la biomasse énergie qui contribue le plus à cette production de chaleur EnR&R (50%), suivie par la récupération de chaleur fatale (23,8 %), puis par le biométhane (14 %). L'atteinte des objectifs de la PPE suppose une augmentation du rythme de croissance du taux de chaleur renouvelable à un rythme 1,5 fois plus soutenu que celui constaté entre 2010 et 2016.

Il est donc indispensable d'accélérer le déploiement des projets de chaleur renouvelable grâce au Fonds Chaleur. Le budget 2023 du Fonds chaleur a été fixé à 520 M€. Or, le portefeuille prévisionnel de projets d'ores et déjà identifiés pour l'année 2023 pourrait atteindre de l'ordre de 900 M€ de demandes d'aides. L'ADEME et la DGEC travaillent sur une trajectoire pour porter le Fonds Chaleur à 1 milliard d'euros d'ici 2027.

A court terme, plusieurs évolutions des conditions d'éligibilité et de financement ont été mises en place en 2022 et début 2023 pour accompagner toujours plus de projets : relance de l'appel à projets BCIAT, appels à projets pour les scieries, appel à projets solaire thermique ou encore la relance de l'appel à projets « Une ville, un réseau » visant à subventionner les études pour de nouveaux réseaux de chaleur et de froid dans les collectivités de moins de 50 000 habitants. L'accélération des projets de géothermie profonde et de surface est également un axe prioritaire pour 2023.

**9. À la lumière de votre expérience, comment appréhendez-vous la collaboration entre l'Ademe et les autres opérateurs de l'État, notamment l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'Office français de la biodiversité (OFB), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et l'Office national des forêts (ONF) ? Avez-vous identifié des redondances et des manières d'y remédier, notamment dans une perspective d'amélioration de l'offre de services et d'ingénierie proposée aux collectivités locales ?**

L'ADEME agit aux côtés des différents acteurs qui constituent son écosystème sur les territoires, chacun ayant des missions et des modalités d'intervention propres. L'ANCT a une vocation très large. Elle peut aiguiller les acteurs vers les bons « guichets » et apporte un soutien particulier aux collectivités démunies d'ingénierie, et qui n'ont pas trouvé la réponse à leurs besoins spécifiques avec l'offre des opérateurs classiques, faute de maturité de leur projet. Via le préfet de département, l'ANCT apporte des soutiens spécifiques d'ingénierie, pour faire par exemple une étude urbaine sur un quartier, ou un business plan pour un projet de tiers-lieu, etc. L'ANCT travaille sur des sujets de transition écologique dans le cadre de ses programmes nationaux comme de la restructuration des parkings dans le cadre d'Action Cœur de ville par exemple. Le Cerema, lui, est un établissement public qui intervient comme un « bureau d'études », à disposition des collectivités, qui peuvent désormais y adhérer et solliciter des études, qu'elles payent. Il a une expertise technique très pointue sur un certain nombre de thématiques, qui se trouvent pour certaines dans le champ de la transition écologique, notamment sur les infrastructures de mobilités ou sur le trait de côte.

À l'ADEME, notre mission est à la fois d'être un pôle d'expertise au service de l'État et de financer la recherche, la réflexion, l'ingénierie et l'investissement pour aider les collectivités dans la transition écologique, ainsi que les entreprises sur le volet de la décarbonation et de l'économie circulaire. Nous pouvons par exemple financer des chargés de mission « vélo », « économie circulaire » ou « chaleur urbaine », ce que nous faisons dans des proportions considérables puisque ce sont 780 ETP que l'ADEME finance dans les collectivités territoriales françaises, et de manière pluriannuelle. Enfin, l'ADEME dispose de moyens pour accompagner certains investissements des collectivités ou de leurs opérateurs, pour des centres de tri des déchets ou des chaufferies biomasse. Nous avons donc cette particularité de suivre l'ensemble de la chaîne, de l'aide à l'ingénierie jusqu'à la réalisation. Et cela suppose effectivement qu'on se coordonne avec les autres acteurs comme le Cerema et l'ANCT, mais aussi la Banque des territoires et BPI France.

Ces dernières années, l'ADEME a renforcé les collaborations avec les autres opérateurs de l'Etat avec des accords de partenariat avec l'ANCT, l'OFB (février 2022), avec les Agences de l'eau (novembre 2022), pour mettre en synergie les actions et proposer une offre de services commune aux collectivités (accompagnement, financement, outils). Des discussions sont également en cours en ce sens avec le Cerema.

Les partenariats ont également été renforcés avec les financeurs pour coordonner nos offres et disposer d'une véritable force de frappe pour accélérer les projets de transition écologique dans les territoires : partenariat BPI France vers les PME (juin 2020) et, à venir, avec la Banque des Territoires (fin avril). Une convention avec les chambres consulaires est également envisagée pour distribuer notamment notre offre en matière de tourisme durable. Enfin, je signerai le 11 avril, un accord cadre entre les ministères en charge de l'écologie et des territoires, de l'agriculture, l'ONF et l'ADEME pour lancer un dispositif de soutien au renouvellement forestier.

Nous souhaitons bien sûr poursuivre cette dynamique de fonctionnement en réseau des opérateurs publics. Il semblerait pertinent à ce titre de créer un cadre de reporting commun des financements publics pour la transition écologique avec des objectifs d'impacts physiques (CO<sub>2</sub>, nombre d'entreprises formées, hectares d'artificialisation évitée) et de mobilisation des financements privés. Cela permettrait de simplifier le suivi de la planification écologique territoriale et d'ajuster, le cas échéant, les paramètres des soutiens publics sur une base objective des besoins. C'est une offre de service que l'ADEME a déjà faite à France 2030 ainsi qu'aux tutelles ministérielles pour mettre en œuvre les annonces du Président de la République sur la décarbonation de l'industrie.

**10. Quel rôle l'Ademe peut-elle jouer dans la trajectoire que s'est fixée la France, comme les autres pays de l'Union européenne, pour atteindre la neutralité carbone en 2050 ? Pensez-vous que des suites peuvent être données au rapport « Transition(s) 2050 Choisir maintenant agir pour le climat » qui présentait différents scénarios ?**

Toute l'action de l'ADEME vise à éclairer, mobiliser et accompagner les acteurs pour accélérer et massifier la mise en œuvre de la Transition écologique, et notamment l'atteinte de la neutralité carbone.

Nos outils de financement massif contribuent à décarboner l'économie (le Fonds de décarbonation de l'industrie, le Fonds chaleur) et France 2030 nous permet d'accompagner l'émergence des solutions de demain, portées par les acteurs économiques français.

Nous participons également effectivement à éclairer les choix des acteurs et des politiques publiques. C'est le cas notamment avec l'exercice « Transition(s)2050 » qui a permis, depuis fin 2021, de proposer 4 scénarios de neutralité carbone. Bien que le débat public fin 2021 et début 2022 se soit beaucoup focalisé sur la question de l'électricité et du nucléaire, l'ADEME a mis en avant dans Transition(s)2050 de grandes problématiques : le rôle de la biomasse et les arbitrages à faire sur son utilisation, la place des énergies renouvelables thermiques – qui est beaucoup mis en avant dans le rapport de la commission d'enquête sur l'énergie publié récemment – l'importance de maintenir et développer les puits de carbone, le rôle prioritaire de la sobriété. Elles sont aujourd'hui toutes revenues à l'agenda des réflexions de l'Etat. Ce sont notamment des sujets prioritaires qui intéressent beaucoup le SGPE.

Les travaux de Transition(s)2050 ont vocation à être actualisés régulièrement pour alimenter le débat public et les stratégies nationales et territoriales de planification écologique et énergétique. Depuis la publication de la première synthèse en novembre 2021, ils ont donné lieu à la publication d'une dizaine de feuillets en 2022 et vont être complétés prochainement par de nouveaux feuillets et la publication d'une mise à jour de la synthèse. Les différents feuillets ont en effet permis d'approfondir la connaissance des impacts des scénarios sur différents aspects (impact macroéconomique, utilisation des sols, besoin en matériaux, impacts sur quelques filières stratégiques...). Les prochains porteront sur :

- L'impact du changement climatique sur le mix électrique
- L'impact des scénarios sur la qualité de l'air
- L'évaluation de l'empreinte CO<sub>2</sub> et matière
- Le numérique

Tous ces feuillets nous permettent aujourd'hui de mieux qualifier chaque scénario :

- Sa robustesse aux risques exogènes (augmentation des événements extrêmes, augmentation du prix des fossiles et matières premières...)
- Leurs impacts respectifs sur l'environnement, la société et l'économie

Feuillets déjà publiés :

