

EVALUATION DE LA STRATEGIE QUALITE DE L'AIR DE L'ADEME (2015-2020)

RAPPORT FINAL D'EVALUATION - Décembre 2021

Table des matières

Table des matières.....	2
Résumé.....	5
1. Introduction	7
1.1. Qualité de l'air : mise en contexte et enjeux.....	7
1.1.1. La qualité de l'air : un enjeu sanitaire majeur.....	7
1.1.2. Les enjeux de qualité de l'air : une prégnance renforcée dans le contexte de crise sanitaire du Covid-19	7
1.1.3. La qualité de l'air, un enjeu juridique aux potentielles conséquences financières	8
1.1.4. Une préoccupation citoyenne de plus en plus importante	9
1.2. Contexte, objectifs et périmètre de l'évaluation.....	10
1.2.1. L'ADEME et la qualité de l'air	10
1.2.2. La Stratégie Qualité de l'Air de l'ADEME pour 2015-2020	11
1.2.3. L'évaluation de la stratégie qualité de l'air 2015-2020 de l'ADEME	12
1.2.3.1. Contexte, objectifs et périmètre de l'évaluation	12
1.2.3.2. Référentiel évaluatif.....	13
1.2.3.3. Méthodologie	18
2. Bilan de la stratégie qualité de l'air ADEME et panorama des réalisations	22
2.1. Mise à plat de la logique d'intervention de l'ADEME sur la qualité de l'air 2015-2020 .	22
2.2. Panorama de l'intervention de l'ADEME sur la qualité de l'air sur 2015-2020	24
2.2.1. Les moyens financiers et humains au service de la qualité de l'air.....	24
2.2.2. Chronologie de l'intervention de l'ADEME sur la qualité de l'air	26
2.2.3. Place et rôle de l'ADEME dans l'écosystème des intervenants sur la qualité de l'air 29	
2.2.4. Panorama des réalisations.....	33
2.2.4.1. Vision d'ensemble des actions portées par l'ADEME sur la qualité de l'air ..	33
2.2.4.2. Focus Fonds Air Bois.....	40
2.2.4.3. Focus AACT-AIR.....	46
2.2.4.4. Focus RDI.....	52
3. Evaluation de la stratégie qualité de l'air	68
3.1. Positionnement et valeur ajoutée du positionnement de l'ADEME	68
3.2. Spécificité et valeur ajoutée des dispositifs d'intervention de l'ADEME.....	76
3.3. Recherche et innovation	79
3.4. Organisation et moyens mis en œuvre	89

3.5.	Niveau de transversalité de l'activité dans la démarche.....	91
3.6.	Articulation avec l'action des acteurs externes à l'ADEME	98
3.7.	Indicateurs et critères d'évaluation de l'activité	100
3.8.	Résultats obtenus des actions réalisées	103
3.9.	Recherche et innovation : réalisations	108
3.10.	Effets au-delà des projets aidés.....	111
4.	Orientations pour guider la nouvelle stratégie qualité de l'air de l'ADEME.....	115
4.1.	Evolution du contexte et perspectives à venir	116
4.1.1.	Un cadre juridique en évolution	116
4.1.2.	Un risque de contentieux croissant.....	117
4.1.3.	Une préoccupation citoyenne de plus en plus forte	120
4.1.4.	De nouvelles problématiques sectorielles à prendre en compte	120
4.2.	Principes d'intervention et positionnement de l'ADEME.....	122
4.2.1.	Les principes d'intervention transverses	122
4.2.2.	L'articulation avec les autres stratégies	123
4.2.3.	Un positionnement de l'ADEME à conforter.....	123
4.3.	Proposition d'orientations stratégiques	125
4.3.1.	GOUVERNANCE : Contribuer à fédérer les acteurs et conforter le positionnement de l'ADEME dans les différents réseaux nationaux et internationaux	125
4.3.2.	PRODUCTION DE CONNAISSANCES : Aider à la réflexion par la mise à disposition de données, d'études ou d'outils.....	126
4.3.3.	AIDE A LA DECISION : Appuyer la décision par l'accompagnement et la mise à disposition d'outils méthodologiques	128
4.3.4.	AIDE A LA REALISATION : Soutenir financièrement et techniquement les projets/initiatives.....	129
4.3.5.	COMMUNICATION : Valoriser et rendre accessible l'ensemble des informations et outils développés par les différents acteurs engagés.....	131
4.3.6.	PILOTAGE : Faire percoler la qualité de l'air dans toutes les actions de l'Agence, consacrer des moyens dédiés et piloter la stratégie dans la durée	132
5.	Annexes	133
5.1.	Focus Fonds Air Bois : liste des opérations.....	133
5.2.	Focus AACT-AIR : liste des opérations.....	134
5.2.1.	Liste des 31 opérations AACT-AIR Expérimentation (2015 – 2020).....	134
5.2.2.	Liste des 12 projets de recherche AACT-AIR (R&D et Recherche action)	136
5.3.	Entretiens internes ADEME (phase 1) : liste des interlocuteurs interrogés	137

5.4. Analyses régionales et études de cas (phase 2) : liste des entretiens internes et externes réalisés	138
5.5. Enquête auprès des porteurs de projet aidés RDI et hors RDI (phase 2) : échantillons interrogés	140
5.5.1. Enquête RDI : les répondants	140
5.5.1. Enquête hors RDI : les répondants	142
5.6. Entretiens prospectifs externes (phase 3) : liste des entretiens réalisés.....	143
5.7. Ateliers prospectifs (phase 3) : liste des participants et restitution des contributions	144
5.7.1. Atelier Collectivités.....	144
5.7.2. Atelier Acteurs économiques et de la recherche.....	150
5.7.3. Atelier interne	158
5.8. Benchmark international (phase 3) : rapport de collecte	163
5.8.1. ROYAUME-UNI	163
5.8.2. ALLEMAGNE.....	173
5.8.3. DANEMARK	184
5.9. ODD (Objectifs Développement Durable) : rapport de BL Evolution	197
• Identifier les ODD en lien avec la Qualité de l'air.....	198
• Identifier comment les thématiques portées par les ODD étaient intégrés dans la précédente stratégie Qualité de l'Air de l'ADEME.....	198
• Faire des propositions pour suivre la future stratégie Qualité de l'air en lien avec les ODD	198

Résumé

Au terme de la période 2015-2020 d'application de sa stratégie qualité de l'air, l'ADEME a souhaité réinterroger son ambition, ses objectifs et ses moyens d'intervention sur ce sujet. La présente évaluation revêt une double visée, à la fois rétrospective et prospective. Elle a pour objectif :

- **d'analyser les résultats de l'ADEME au travers de sa stratégie qualité de l'air sur la période 2015-2020** : prise en compte de la qualité de l'air dans les différents outils, actions, orientations, avis ou travaux prospectifs développés par l'ADEME ; de vérifier la pertinence et la valeur ajoutée de l'ADEME dans l'accompagnement des acteurs sur la qualité de l'air (tant dans le domaine de la recherche, des politiques publiques que de l'accompagnement des territoires à enjeux) et d'évaluer l'efficacité et l'effet de levier de cet accompagnement, notamment dans les territoires.
- **de dessiner des orientations au regard des enjeux actuels et émergents pour alimenter l'élaboration de la future stratégie qualité de l'air de l'ADEME**
De manière transverse et synthétique, les principaux points forts et réussites de l'action de l'ADEME en faveur de la qualité de l'air sur 2015-2020 tiennent aux éléments suivants :
- l'ADEME dispose d'un **positionnement pertinent et unique**, bien identifié par les parties prenantes et les porteurs de projets de par sa **présence sur un continuum allant de la recherche à l'action**, sa capacité à intervenir **auprès d'un large panel de cibles** (collectivités, entreprises, associations, monde de la recherche) **sur différents secteurs émetteurs** (mobilité et transports, résidentiel et tertiaire, agriculture ...sur des enjeux de qualité de l'air intérieur et extérieur), **selon des modes d'intervention complémentaires** (soutien technique / financier, information, sensibilisation, mise en réseau, outils...). Ces spécificités lui confèrent une position de choix pour porter une vision transverse et systémique des enjeux de qualité de l'air. La capacité de l'ADEME à se positionner sur les thématiques à fort enjeu (par rapport au contexte réglementaire, local, du jeu des acteurs) a également été soulignée.
- La capacité de l'ADEME à **mettre à disposition une ingénierie fiable et une expertise reconnue** est très appréciée par les parties prenantes et les porteurs de projet. Associée à l'engagement de moyens financiers conséquents (67M€), elle est le gage d'actions robustes de qualité.
- **La valeur ajoutée de l'ADEME** tient à son rôle majeur dans le déclenchement / la concrétisation des projets, ainsi que sa capacité à générer la satisfaction des porteurs de projet aidés quel que soit le mode d'accompagnement déployé.
- L'identification et la légitimité de l'ADEME dans l'écosystème des acteurs impliqués dans la qualité de l'air sont pleinement établies. Le rôle de facilitateur / animateur, et sa capacité à faire se rencontrer et travailler ensemble différentes typologies d'acteurs (collectivités, acteurs économiques, écosystème de la recherche, monde associatif...) sont appréciés et attendus.

Les limites et les manques constituant des freins aux résultats et impacts de l'action de l'ADEME en faveur de la qualité de l'air concernent principalement :

- **Des moyens humains insuffisants pour réellement endosser les enjeux**
Il est difficile (voire impossible) pour le SEQA de faire vivre la stratégie Qualité de l'Air et d'animer la transversalité du sujet qualité de l'air au sein de l'agence ; Les moyens engagés par les autres UG n'atteignent pas la masse critique suffisante pour réellement endosser les enjeux de qualité de l'air.
- **Un affichage stratégique et un portage institutionnel du sujet qualité de l'air trop limités. Cela rend d'autant plus difficile la mobilisation de temps humain sur le sujet qui, au-delà du Service qualité de l'air, reste trop souvent perçu comme secondaire. Dans ces conditions, il n'y a pas de réelle appropriation des enjeux de qualité de l'air par l'ensemble des équipes de l'ADEME.**
- **L'absence de suivi des actions en faveur de la qualité de l'air et de leurs résultats / impacts** : cela ne permet pas le pilotage de l'atteinte des objectifs, mais freine aussi mécaniquement la mise en visibilité du sujet qualité de l'air. Cela concerne à la fois les actions relevant directement de la thématique qualité de l'air, mais également les actions relevant d'autres thématiques mais ayant des co bénéfices identifiés en matière de qualité de l'air.
- **Un manque de lisibilité concernant les liens de l'ADEME avec les autres acteurs impliqués sur la qualité de l'air, au niveau national et dans les écosystèmes régionaux / locaux** (qui se caractérisent notamment par des réalités hétérogènes d'une région à l'autre).

Sur la base de ces enseignements et des propositions issues de différentes phases de consultation externe (entretiens prospectifs, ateliers, enquêtes...), et au regard des enjeux émergents et dynamiques constatées, des propositions d'orientations ont été formulées par les consultants concernant les champs suivants :

- **Gouvernance** (pour contribuer à fédérer les acteurs et conforter le positionnement de l'ADEME dans les différents réseaux nationaux et internationaux) ;
- **Production de connaissances** (pour aider à la réflexion par la mise à disposition de données, d'études ou d'outils) ;
- **Aide à la décision** (pour appuyer la décision par l'accompagnement et la mise à disposition d'outils méthodologiques) ;
- **Aide à la réalisation** (pour soutenir financièrement et techniquement les projets / initiatives en faveur de la qualité de l'air) ;
- **Communication** (pour valoriser et rendre accessible l'ensemble des informations et outils développés par l'ADEME et les acteurs engagés) ;
- **Pilotage** (pour faire percoler la qualité de l'air dans toutes les actions de l'ADEME, consacrer des moyens dédiés et piloter la stratégie dans la durée).

Ces propositions viendront alimenter la réflexion et les arbitrages de l'ADEME lors de l'élaboration de sa future stratégie qualité de l'air.

EVALUATION DE LA STRATEGIE QUALITE DE L'AIR DE L'ADEME (2015-2020)

LIVRABLE INTERMEDIAIRE N°2

Version du 24 mai 2021

Table des matières

1. Introduction	4
1.1. Qualité de l'air : mise en contexte et enjeux.....	4
1.1.1. La qualité de l'air : un enjeu sanitaire majeur.....	4
1.1.2. Les enjeux de qualité de l'air : une prégnance renforcée dans le contexte de crise sanitaire du Covid-19	4
1.1.3. La qualité de l'air, un enjeu juridique aux potentielles conséquences financières	5
1.1.4. Une préoccupation citoyenne de plus en plus importante	6
1.2. Contexte, objectifs et périmètre de l'évaluation.....	7
1.2.1. L'ADEME et la qualité de l'air	7
1.2.2. La Stratégie Qualité de l'Air de l'ADEME pour 2015-2020	8
1.2.3. L'évaluation de la Stratégie Qualité de l'Air de l'ADEME pour la période 2015-2020	9
1.3. Contexte, objectifs et périmètre de la phase 2 de l'évaluation.....	10
1.3.1. Approche méthodologique : vision d'ensemble	10
1.3.2. La phase 2 de l'évaluation : vision détaillée.....	11
2. Constats issus de l'évaluation.....	12
2.1. Pertinence du positionnement et de l'intervention de l'ADEME sur la qualité de l'air .	12
2.1.1. Un positionnement unique et différenciant, bien identifié par les parties prenantes..	12
2.1.1.1. L'ADEME est un opérateur majeur et reconnu de la mise en œuvre de la politique qualité de l'air de l'Etat	12
2.1.1.2. L'ADEME bénéficie d'un positionnement unique, fondé sur des qualités d'agilité, d'expertise et de neutralité	12
2.1.1.3. Un positionnement sur un continuum allant de la recherche à l'action.....	13
2.1.2. Des modalités d'intervention et un accompagnement porteurs d'une réelle plus-value pour la mise en œuvre de projets en faveur de la qualité de l'air	15
2.1.2.1. Une richesse des modes d'intervention, déployée auprès d'un large éventail de cibles et sur différents champs thématiques	15

2.1.2.2.	L'appui de l'ADEME aux projets de RDI sur la qualité de l'air : une plus-value reconnue pour la concrétisation et la valorisation des travaux de recherche	15
2.1.2.3.	L'appui de l'ADEME aux projets de qualité de l'air hors-RDI : une plus-value reconnue pour favoriser la concrétisation et l'accélération des projets.....	19
2.1.3.	Les limites et les risques du positionnement de l'ADEME sur la Qualité de l'Air.....	20
2.1.3.1.	Le difficile 'portage' des feuilles de route qualité de l'air	20
2.1.3.2.	Une difficulté à faire percoler les enjeux dans les orientations et actualités de l'agence (ex. Plan de relance)	21
2.1.3.3.	Le sentiment d'une expertise moins prégnante	21
2.2.	Cohérence de l'organisation, des moyens et de la démarche mise en œuvre.....	22
2.2.1.	Des moyens humains très contraints, en décalage avec la portée des enjeux	22
2.2.2.	L'approche transversale de la qualité de l'air : une nécessité reconnue, mais des difficultés à déployer	23
2.2.2.1.	Une nécessité et une ambition affirmée	23
2.2.2.2.	Des disparités dans la mobilisation des services sur le sujet « air ».....	24
2.2.2.3.	Des freins et obstacles au traitement transverse du sujet qualité de l'air par l'ADEME	25
2.2.3.	La mise en cohérence des dispositifs de soutien portés par les différents acteurs agissant	26
2.2.3.1.	Une recherche d'articulation des dispositifs d'intervention	26
2.2.3.2.	Des cibles moins investies	26
2.2.3.3.	RDI : un souci de mise en cohérence mais des articulations avec l'externe à renforcer	28
2.3.	Efficacité et efficience de l'action de l'ADEME sur la qualité de l'air.....	30
2.3.1.	Rappel des éléments de contexte et des attentes.....	30
2.3.1.1.	Vers une mise en responsabilité de l'Etat, d'une obligation de moyens à une obligation de résultats.....	30
2.3.1.2.	L'agence attendue en matière de suivi	31
2.3.2.	Les profils des projets soutenus	32
2.3.3.	Perceptions des résultats obtenus dans le cadre des projets soutenus par l'ADEME.	32
2.3.3.1.	Les limites de l'évaluation des résultats.....	32
2.3.3.2.	Projets de RDI : les résultats perçus.....	33
2.3.3.3.	Projets hors RDI : les résultats perçus.....	34
2.4.	Utilité et impacts de l'action de l'ADEME sur la qualité de l'air	35
2.4.1.	[RDI] Des effets au-delà des projets soutenus	35
2.4.2.	[Hors RDI] Des effets au-delà des projets soutenus	36

3. Premières conclusions évaluatives et pistes pour les ateliers.....	37
3.1. Premières conclusions évaluatives.....	37
3.2. Premières pistes pour les ateliers de phase 3.....	38
4. ANNEXE : Rapport de collecte de la phase 2	39
4.1. Cartographie de l'écosystème des acteurs	39
4.2. Analyses régionales	52
4.2.1. Analyse régionale – Région AuRA	52
4.2.2. Analyse régionale – Région Hauts de France.....	68
4.2.3. Analyse régionale – Région Ile-de-France	80
4.2.4. Analyse régionale – Région Martinique	94
4.2.5. Analyse régionale – Région PACA.....	102
4.3. Enquêtes auprès des porteurs de projets accompagnés par l'ADEME	114
4.3.1. Objectifs et méthodologie pour les enquêtes	114
4.3.2. Echantillons interrogés	116
4.3.3. Enquête auprès de bénéficiaires d'aides financières ADEME pour des projets RDI ...	118
4.3.4. Enquête auprès de bénéficiaires d'aides financières pour les projets hors RDI	137
