

Evaluation intermédiaire des mesures opérées par l'ADEME au titre du Plan de relance (2020-2021)

EVALUATION

Direction Prospective et Recherche

Février 2022

Objectifs de l'évaluation

- Etablir un bilan de l'action menée en année 1 sur l'ensemble des mesures du Plan de relance (PR) opérées par l'ADEME ;
- Mesurer la capacité de l'ADEME à définir et mettre en œuvre rapidement le PR, à s'adapter dans un contexte contraint (notamment en matière de ressources humaines), et à impliquer les acteurs des territoires et filières ;
- Identifier les premiers résultats obtenus par les bénéficiaires et quantifier les impacts environnementaux et économiques prévisionnels des différentes mesures mises en œuvre ;
- Tirer les enseignements pour la suite des mesures.

METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

- **Analyse des bases de données** de gestion et de suivi de l'ADEME (au 31/12/2021)
- **Réalisation de 3 enquêtes en ligne** en octobre 2021 auprès de l'intégralité des bénéficiaires engagés juridiquement au 30/09/2021, d'un échantillon d'acteurs et partenaires impliqués au niveau national et territorial et d'un échantillon d'agents de l'ADEME
- **Animation de 3 focus group** impliquant un panel d'experts (décarbonation de l'industrie, PME engagées dans la transition et réduction des usages de plastique)
- **Entretiens semi-directifs** de consolidation (filieres ou porteurs de projets)
- **Séminaire ADEME** (sous-groupes, 12/2021),

Comité de pilotage (Directions de l'ADEME)

- Cabinet : G. ABECASSIS – A. JARRY
- Direct Territoires : C. MASCART – A. DESGOUTTES – N. BOUTET
- Direct Expertise et Programmes : M. CHEVERRY – E. DARLOT – E. MACHEFAUX – L. NOIROT - S. PADILLA – V. ROCHETEAU - M. WELLHOFF
- Dir Affaires Financières : S. MASSON
- Dir Mobilisation pour Transition Ecologique : K. LEFEUVRE
- Dir Prospective et Recherche : V. QUINIOU – I. SANNIE

Contexte

Pour faire face à la crise sanitaire, sociale et économique, le gouvernement a mis en place dès 2020, des mesures inédites de soutien aux entreprises et aux salariés. Un plan de relance historique de 100 milliards d'euros a notamment été lancé en septembre 2020 pour redresser l'économie et « faire la France de demain ». Ce montant très élevé représente 4 points de PIB selon l'Insee, soit l'équivalent [estimation 2020] de la perte subie par l'économie française du fait de l'épidémie. Il est financé à 40 % par l'Union européenne (via le dispositif de Facilité pour la Reprise et la Résilience) et 60% de ressources nationales.

Le Plan de relance poursuivait deux finalités :

- Une relance à court terme afin de permettre à la France de retrouver d'ici l'été 2022 son niveau d'activité économique d'avant crise et de faire baisser le chômage dès 2021
- Une transformation à moyen-long terme pour soutenir la compétitivité et préparer la France aux enjeux de demain, en particulier, à la transition écologique et la transformation numérique

Il repose sur 3 piliers : l'écologie (30 Mds€), la compétitivité (34 Mds€) et la cohésion (36 Mds€). Chacun de ces 3 volets est composé de différentes mesures avec objectifs spécifiques.

Le Plan est piloté par le Secrétariat général au Plan de relance et l'ADEME est un des opérateurs au titre des volets « écologie » et « compétitivité », et dotée d'un budget initial de 1,66 Mds€.

La mise en œuvre des dispositifs relève de plusieurs conventions de l'Etat avec l'ADEME, bipartite (avec le MEFR) ou tripartites (MEFR et MTE-DGALN ainsi que MEFR et MAA). La gouvernance et le déploiement des différents dispositifs s'appuient sur une organisation nationale, régionale et locale.

La conception et la mise en œuvre de la partie du Plan de relance gérée par l'ADEME a nécessité la mobilisation de toutes les directions de l'Agence : près de 400 personnes (ingénieurs, gestion, soutien et pilotage) ont ainsi participé, partiellement ou totalement, à la mise en œuvre du programme (soit 147 ETPT en 2021 dont 64 ETPT intérimaire de 18 mois correspondant à l'embauche de 110 intérimaires échelonnée entre 01 et 07/2021)

Au 31 décembre 2021, l'ADEME avait engagé **3500 dossiers**, pour un montant d'aide de **642 M€** (39% du budget initial) contribuant à un **investissement en coût total de 2,34 Mds€** sur une seule année, soit un **effet de levier de 3,6**.

Résultats Clés

Bilan action du Plan relance ADEME au 31 déc.2021

Montant d'aide/ nbre dossiers	Dispositif concerné
252 M€ 79 dossiers	Décarbonation de l'industrie
82 M€ 429 dossiers	Economie Circulaire : Investissement dans le recyclage et le réemploi
149 M€ 358 dossiers	Economie Circulaire : Modernisation des centres de tri / recyclage et valorisation des déchets
60 M€ 8 dossiers	Hydrogène (écosystèmes territoriaux)
28 M€ 111 dossiers	Friches : Dépollution de friches industrielles ou minières
52 M€ 2078 dossiers	Transition écologique et rénovation énergétique des TPE-PME
11 M€ 453 dossiers	Aide au développement d'une offre de tourisme durable
8 M€ 38 dossiers	Bons diagnostics carbone (agriculture)
642 M€ 3644 dossiers	TOTAL des engagements juridiques (au 31/12/2021)

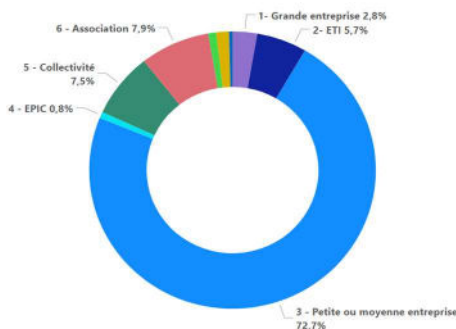
Une stratégie qui s'avère pertinente

Un programme qui couvre les besoins et répond au contexte de la période 2020-2022

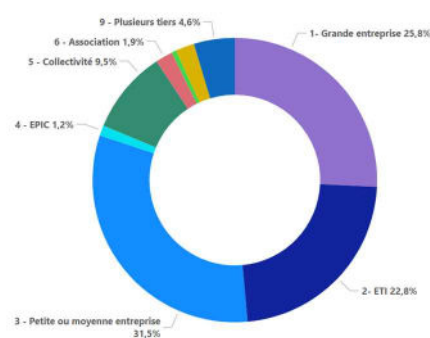
La stratégie déployée s'avère fortement ciblée en tenant compte des capacités et besoins spécifiques des filières, des différents types d'entreprises ou de territoires pour accélérer leur transition écologique.

Les bénéficiaires sont à plus de 80% des entreprises (cf. schéma ci-dessous), dont ¾ de PME, n'ayant pour une large majorité d'entre elles, jamais été accompagnées par l'ADEME.

Répartition des bénéficiaires en nombre de dossiers au 31/12/2021



Répartition des bénéficiaires selon le montant d'aide au 31/12/2021



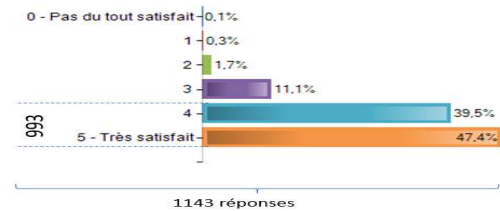
En montant financier, la part des dossiers portés par les grandes entreprises (plus de 5000 emplois) et les établissements de taille intermédiaire (entreprises de 250 à 5000 emplois) souligne par la place des projets structurants (décarbonation de l'industrie, écosystèmes territoriaux de

l'hydrogène, chaleur bas carbone et biomasse, modernisation des centres de tri).

Une grande partie des mesures vient contribuer ou s'inscrit dans les politiques et plans nationaux (SNBC, Plan de Transition Sectoriel, Loi AGECE etc.).

Les enquêtes réalisées soulignent en outre un niveau de satisfaction des bénéficiaires très élevé sur la pertinence des mesures et la qualité de leur mise en œuvre, ceci malgré le contexte difficile de la pandémie COVID 19.

Niveau de satisfaction des bénéficiaires, sur une échelle de 0 à 5



Sources : Enquête EDATER auprès des 2500 bénéficiaires engagés en 09/2021 du plan de relance ADEME en octobre 2021, **taux de retours de 73%**

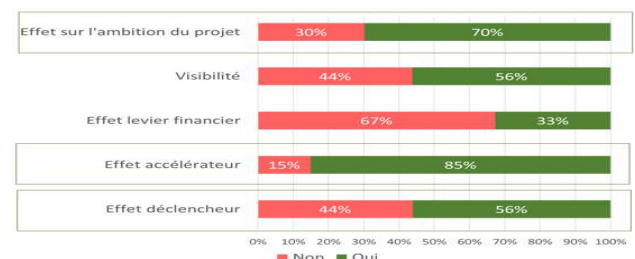
Une mise en œuvre différenciée pour plus d'efficacité

Les processus de mise en œuvre (AAP sélectifs, aides forfaitaires pour les TPE-PME, accompagnement technique de l'ADEME ou via intermédiation d'acteurs tiers) ont permis de trouver un juste équilibre entre facilité d'accès aux dispositifs d'un côté et maîtrise du risque d'effet d'aubaine de l'autre. Ce risque s'avère limité notamment du fait :

- d'un appui technique important notamment de l'ADEME qui neutralise ce risque, les ambitions des AAP et les exigences qui lui sont liées appelant un volontarisme et un engagement important des candidats peu compatibles avec un effet d'aubaine ;
- dans le cas des aides « EETE tremplin » à fort volume d'opérations et montant plus réduit par bénéficiaire (autour de 20K€ d'aide pour un investissement favorable à la réduction de l'empreinte carbone de l'entreprise), ce type de dépenses ne constituait pas une priorité, voire n'était pas prévue par le bénéficiaire. Le dispositif a donc stimulé la réflexion, la planification puis la décision de la dépense et le recours à l'aide en faveur d'une transition écologique de l'entreprise.

Les bénéficiaires soulignent en outre un effet déclencheur et accélérateur marqué, ainsi qu'une amplification de l'ambition ou une amélioration des projets.

Effets du PR ADEME sur les projets (totalité des mesures du PR ADEME) (Plusieurs effets possibles pour un même bénéficiaire)

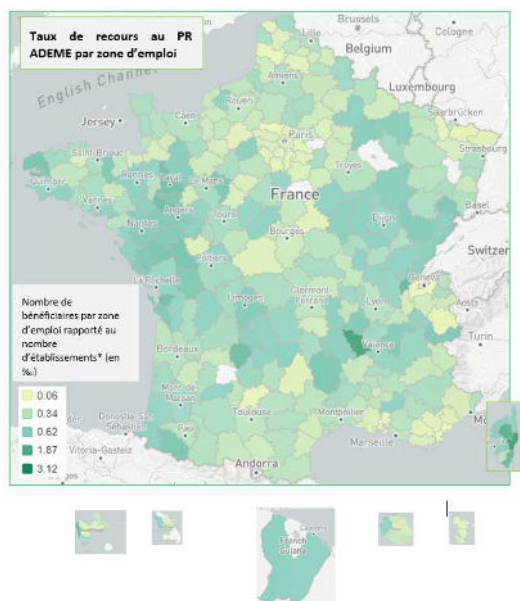


Sources : Enquête EDATER auprès des bénéficiaires du plan de relance ADEME en octobre 2021 ; 1614 répondants.

L'analyse au stade intermédiaire du déploiement des mesures opérées par l'ADEME souligne que la combinaison de trois facteurs joue en faveur de la qualité de mise en œuvre : une **valorisation de l'expérience** tirée de dispositifs préexistants (ORPLAST, Ecosystème territoriaux de l'hydrogène, etc.), le **maillage territorial** des DR ADEME et la mise en place de **procédures simplifiées innovantes** pour les actions de masse (EETE Tremplin) ou de mesure d'urgence (régénérateurs plastiques).

La quasi-totalité des territoires mobilisés

L'analyse du taux de recours aux aides montrent une mobilisation dans tous les territoires de l'hexagone, de la Corse et des outre-mer.



Des impacts en faveur de l'environnement

Une réduction des émissions de tCO2e

Les opérations engagées permettent d'ores et déjà d'enregistrer des impacts environnementaux significatifs.

S'agissant de la réduction des émissions de CO2e, on pourra noter les volumes suivants :

- **1,42 MtCO2 évitées par an** (dont 75% via l'efficacité énergétique et l'adaptation des procédés industriels), soit 6% des objectifs nationaux de réduction des émissions de CO2 de l'industrie pour les seules mesures de « décarbonation de l'industrie » (79 dossiers) ;
- **307 000 tCO2eq évitées par an** (sur 10 années, résultant de l'évitement des **236 000 t de matières plastiques vierges ORPLAST**) ;
- **25 000 tCO2eq par an** (sur 15 ans, résultant des 5 premiers écosystèmes territoriaux de l'hydrogène conventionnés au 31/12/2021 mais dont la finalité première est avant tout la production d'ENR, cf. ci-contre)
- **12 000 tCO2e/an évitées** émanant des opérations de la mesure Tremplin, contribution certes plus modeste, mais en rapport avec les montants engagés (moins de 20 K€ par dossier en moyenne) et les finalités de la mesure d'aide à la transition écologique et énergétique.

Une réduction des flux de matières et déchets

Les mesures du plan de relance opérées par l'ADEME rattachées aux 2 programmes d'économie circulaire permettent pour leur part de produire des effets importants en termes de réduction de déchets (via les projets d'éco-conception, la modification des process, de fabrication, etc.), d'amélioration de la collecte et du traitement des déchets et de réduction des flux de matière en général. On notera notamment au 31/12/2021 :

- 1,75 M tonnes de matière entrant par an dans les filières de tri (dont 10% de plastique) ;
- 350 000 tonnes de produits réparés ou réemployés par an (hors emballages et plastiques à usage unique) ;
- 265 000 tonnes de matière entrant par an dans les filières de biodéchets.
- 236 000 t de matières plastiques vierges évitées (en se basant sur les 30 projets de régénération plastique, via ORPLAST).

De premiers effets mesurables sur la production d'ENR et d'économie d'énergie

Deux mesures contribuent principalement à la production d'énergie renouvelable :

- Le soutien à la production de chaleur bas carbone via la biomasse
- Le soutien à la mise en place d'écosystèmes territoriaux de l'hydrogène (ETH₂).

Si l'évaluation intermédiaire n'a pas permis d'évaluer la production liée aux projets Chaleur (car trop récemment conventionnés), les opérations liées aux 5 écosystèmes territoriaux H₂ devraient permettre de générer 59,6 GWh/an (sur la base de ratios, 1 kgH₂ = 33,3 kWh PCI Pouvoir Calorifique Inférieur).

En matière d'économie d'énergie, on relèvera que les projets soutenus dédiés à l'incorporation de matière plastique recyclée (ORPLAST) devraient permettre d'éviter la consommation de 2,43 TWh.

Une contribution, bien que modeste, s'observe aussi avec la mesure Tremplin avec 72 000 MWh économisés/an à rapporter aux 1500 entreprises aidées.

Une contribution à la modification des process, services et produits, favorables à l'environnement

Plus difficilement quantifiables à ce stade, l'évaluation intermédiaire met cependant en avant l'importance des changements de process, de produits ou prestations au sein des entreprises aidées. Que ces changements soient introduits ou qu'ils soient accélérés ou amplifiés lorsqu'ils préexistaient au sein des entreprises la plupart des mesures stimulent ces évolutions.

L'AAP EETE Innovation et la mesure en faveur de l'éco-conception devraient permettre de diffuser de nouveaux produits et solutions dans les entreprises.

Les enquêtes et témoignages recueillis soulignent aussi l'importance des actions d'accompagnement, d'études voire de formation-action attenantes aux aides. C'est le cas par exemple pour les opérateurs touristiques (via la mesure tourisme durable, dont 73 opérations de Slow tourisme), les commerçants, artisans ou PME (via Tremplin), les exploitants agricoles (via la mesure Bon diagnostic carbone) qui sont amenés à modifier ou consolider leur transition écologiques et énergétiques : bonnes pratiques ou nouveaux process, nouvelles prestations ou activités plus favorables à

l'environnement, etc., ceci grâce à un appui technique de l'ADEME ou de ses partenaires sur le terrain (chambre consulaires, coopératives, parcs naturels régionaux, agences locales ou départementales, etc.), dont une partie témoignent d'ailleurs de la montée en compétences dans leur propre structure à l'occasion du déploiement des dites-mesures et pas seulement dans les entreprises.

Une contribution à l'objectif de zéro artificialisation nette et réduction de la pression sur les sols et le foncier

Deux mesures participent à cet objectif : la mesure dépollution des friches avec 111 opérations totalisant à ce stade 973 ha qui seront dépollués à termes ou s'insèrent dans une étude de reconversion ; la mesure « bon diagnostic carbone » dont une part concerne des actions favorables à la préservation agronomiques des sols.

Des effets économiques et sociaux

En matière économique, on observe notamment trois effets marqués chez les entreprises bénéficiaires favorables à l'amélioration de leur compétitivité :

- Une baisse des coûts de production (rendement matière, consommables, maintenance, etc.) ;
- Un meilleur positionnement (une amélioration de l'image, une meilleure réponse au regard des attentes de leur marché ou un positionnement concurrentiel amélioré, etc.) ;
- Une augmentation des capacités de production existantes ou de nouvelles installations dans le cadre de procédés améliorés (efficacité énergétique, matières ou déchet).

Au 31/12/2021, selon les projections étudiées, il est possible d'estimer un potentiel de 12000 emplois maintenus et 15000 emplois créés chez les bénéficiaires.

Au-delà de la mesure métrique, il est important de souligner des effets plus qualitatifs sur l'emploi, en matière d'insertion professionnelle et d'évolution des compétences (soulignée par la moitié des bénéficiaires). Cette évolution des compétences (déclarée par 50 à 75% des bénéficiaires des 10 principales mesures) porte sur des domaines tels que l'utilisation de nouveaux outils ou procédés (décarbonation, plasturgie, transformation alimentaire mais aussi pratique agricole, offre de tourisme durable, etc.), l'éco-conception ou encore la gestion logistique.

Projection des effets sur l'emploi du PR ADEME pour 10 mesures du PR opérées par l'ADEME (selon les bénéficiaires et extrapolation)

10 mesures du Plan de relance opérées par l'ADEME	Emplois maintenus	Emplois créés à 3 ans	Progression compétences
Soutien à l'efficacité énergétique et adaptation des procédés industriels	2500 à 3200	110 à 150	Oui 63%
Soutien aux investissements dédiés à l'incorporation de matière plastique recyclée (ORPLAST)	780 à 950	1150 à 1400	70%
Investissement pour la réparation et le réemploi, notamment ressourcerie (hors emballages et plastiques à usage unique)	850 à 1000	1400 à 1700	3/4
Investissement pour réduction, réemploi d'emballages ou développement solutions substitution aux plastiques à usage unique	750 à 1000	350 à 480	2/3
Modernisation des centres de tri et déploiement du tri sélectif sur la voie publique	700 à 1000	460 à 630	2/3

Soutien investissement de tri à la source, collecte et valorisation des biodéchets	380 à 470	660 à 790	2/3
Soutien d'urgence aux régénérateurs de plastiques	380 à 450	310 à 360	50%
EETE Innovation	600 à 700	2600 à 3100	65%
EETE Tremplin	3000 à 3200	2100 à 2250	70%
Forfait pour engager ou accélérer une démarche d'écoconception	800 à 900	1150 à 1270	70%

Sources : Enquête bénéficiaires EDATER, 10/21 – Traitements et projection EDATER, 01/22

Des changements structurels sont par ailleurs observés au sein des entreprises bénéficiaires et au-delà : procédés industriels réinventés ou reconfigurés, ouverture de partenariats intersectoriels (par exemple entre les industriels et la filière hydrogène, etc.), modification des chaînes d'approvisionnement, etc., à la faveur de la modernisation ou des investissements entrepris.

Principales recommandations des consultants

Plusieurs pistes de travail, génériques ou transversales à plusieurs mesures, apparaissent à l'issue de l'évaluation intermédiaire du plan de relance :

- Satisfaire et accompagner la poursuite des processus de transition des entreprises (nouveaux investissements, partenariats, formation, labellisation, etc.) car un nombre conséquent de bénéficiaires a déclaré avoir prévu une suite au projet soutenu par le PR ADEME ;
- Accompagner la transformation à l'échelle des organisations collectives (écosystèmes, filières) ;
- Poursuivre ou développer l'approche partenariale dans les territoires ou à l'échelle de filières nationales ;
- Approfondir les modes de coopération entre l'ADEME, les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales et les autres opérateurs (BPI, CDC, etc.) ;
- Capitaliser les méthodes et démarches de suivi évaluation en interne et dans le cadre des partenariats de l'ADEME.

Des recommandations plus spécifiques ont été identifiées à l'échelle de chaque mesure qui figurent dans le rapport complet.

CONTACTS

Isabelle SANNIE, Direction Prospective et Recherche
isabelle.sannie@ademe.fr

Geoffrey ABECASSIS, Cabinet Présidence
geoffrey.abecassis@ademe.fr

Prestataires :

 edater

en collaboration avec



Cette étude s'inscrit dans la politique d'évaluation de l'ADEME développée dans un but d'optimisation continue de ses programmes, de connaissance des impacts de ses interventions et de redevabilité envers ses ministères de tutelles, ses partenaires, entreprises, collectivités locales et associations, ainsi que les citoyens.