

Synthèse des évaluations régionales à mi-parcours des PO FEDER 2007-2013

CONNAÎTRE
les programmes européens



Synthèse d'étude

Édition Décembre 2011



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Agriculture,
de l'Alimentation, de la Pêche,
de la Ruralité et
de l'Aménagement du Territoire

Ministère du Travail,
de l'Emploi et de la Santé

Ministère de l'Intérieur,
de l'Outre-Mer, des Collectivités
Territoriales et de l'Immigration

Délégation interministérielle
à l'Aménagement du Territoire
et à l'Attractivité Régionale

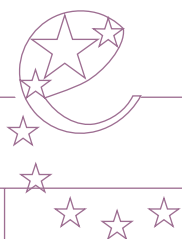
Délégation Générale à l'Emploi
et à la Formation Professionnelle

Délégation Générale à l'Outre-Mer

Ce document est cofinancé par
l'Union européenne dans le
cadre du programme Europ'Act.
L'Europe s'engage en France
avec le Fonds européen de
développement régional.



UNION EUROPÉENNE



Introduction

Dans un contexte de recherche de performance des politiques publiques, l'évaluation a plus que jamais vocation à être l'instrument privilégié du pilotage des programmes.

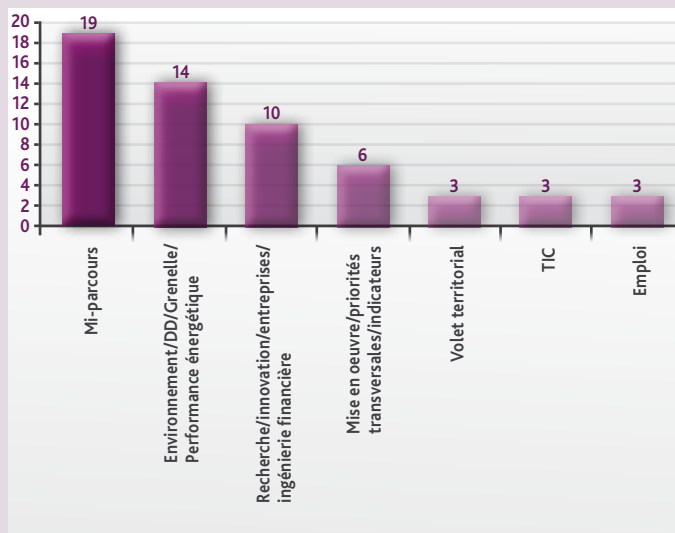
A l'initiative de la Commission européenne, les travaux d'évaluation régionaux sont menés régulièrement sous la responsabilité du partenariat régional. La DATAR a souhaité traiter l'échéance 2010 comme un véritable « mi-parcours », avec des évaluations « intermédiaires » dont la finalité a été avant tout de répondre à des questionnements régionaux. Il est apparu intéressant de faire une synthèse de la soixantaine d'évaluations conduites en 2010 en région, afin d'apporter des éclairages ciblés et partiels sur certains aspects des PO, sans toutefois reconstituer une vision d'ensemble.

La synthèse s'attache à refléter fidèlement les dires des évaluateurs régionaux et ne reflète pas nécessairement, ni la position des autorités de gestion, ni celle de la DATAR.



SOMMAIRE

Introduction	page 2
Principaux constats des évaluations régionales à mi-parcours	page 3
- Une crise qui affecte de façon différenciée les régions mais ne remet pas en question la pertinence des programmes	page 3
- Une articulation PO/CPER variable	page 4
- Une cohérence CPER/FSE satisfaisante et une cohérence FEDER/FSE à améliorer	page 5
- Des PO FEDER en phase avec le Grenelle de l'environnement	page 5
- Une approche limitée du développement durable, mais une meilleure prise en compte de l'environnement des PO FEDER initiée par l'évaluation stratégique environnementale	page 6
- Un fort dynamisme des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables	page 6
- Des PO fortement orientés vers l'innovation technologique	page 7
- Une valeur ajoutée des PO attestée malgré des modalités de mise en œuvre et de pilotage perfectibles	page 8
- Des recommandations d'ajustement des programmes portant davantage sur leur mise en œuvre que sur leur stratégie	page 13
Analyse critique des forces et faiblesse des évaluations à mi-parcours régionales 2010	page 14
- Des pratiques et travaux d'évaluation de qualité croissante	page 14
- Des limites récurrentes	page 15
- Pour en savoir plus :	page 16



Répartition des évaluations régionales selon les thématiques

CABINETS	Nombre d'évaluations
Edater	11
Ernst&Young	5
Euréal, Techopolis Group, IT-DEU Europe, Erdyn Consultants, ACT Consultants, Amnyos Group	3
MC2 Consultants, Argos Consultants	2
ACTeon, Adage, Cap'Europe, CM International, Contrechamp, CRE-DOC, ECD Antilles, E2I, Energies Demain, Epices, Espitalié Consultants, Factea Durable, GemOrca, IDACT, Les développeurs Associés (LDA), Les EnR, Mosaïque, Planète Publique, Strasbourg Conseil	1

Répartition des 59 évaluations régionales à mi-parcours entre 30 cabinets

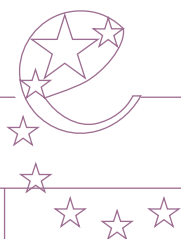
Principaux constats des évaluations régionales à mi-parcours

Une crise qui affecte de façon différenciée les régions mais ne remet pas en question la pertinence des programmes

- **Les régions du pourtour méditerranéen** ont été davantage épargnées par les répercussions de la crise du fait de la forte tertiarisation de leur économie. Mais cette orientation vers les services limite la capacité régionale à maîtriser les clefs de la relance en raison de sa dépendance aux facteurs exogènes ;
- **Les régions industrielles** ont été fortement affectées (baisse de l'évolution annuelle de l'emploi salarié ; augmentation de la demande d'emploi (surtout pour les hommes de plus de 50 ans) ; hausse des créations d'entreprises, principalement le fruit des auto-entrepreneurs) ;

Elles sont diversement affectées en fonction de leur spécialisation : les régions où l'agroalimentaire et l'aérospatiale sont fortement implantés (Midi-Pyrénées) sont moins affectées que celles qui abritent des filières en souffrance telle l'automobile (Picardie, Poitou-Charentes) ;

- **Les fleurons de l'industrie régionale** sont généralement surreprésentés parmi les bénéficiaires. En outre, lorsque les programmes bénéficient aux secteurs en crise (industries des biens intermédiaires et de consommation), les entreprises les plus innovantes et dynamiques de ces secteurs sont surreprésentées. Cela témoigne d'une **stratégie plutôt offensive des PO** (les entreprises et territoires particulièrement touchés sont plutôt soutenus par le volet mutations économiques du CPER et par le FSE) ;
- **Les effets de la crise** sont surtout présents sur les **dossiers entreprises**, de façon négative (allongement de la durée de réalisation des projets, infléchissement des sollicitations de financement, voire certains abandons) mais également positive (en période de moindre production, des moyens humains sont plus facilement disponibles pour s'investir sur l'innovation. Il en découle un nombre croissant de projets d'innovation tant individuels que collectifs) ;
- **Les projets financés par le FEDER s'inscrivent bien dans la stratégie de Lisbonne.** Toutefois, on note que la programmation reste portée en début de période par les projets initiés dans la période précédente, en raison de la



plus grande maturité de ces projets et de l'expérience des bénéficiaires et des services instructeurs ;

Comme dans les autres Etats-membres, **les évaluations considèrent que les programmes restent pertinents, du fait :**

- **De leur caractère structurel** qui n'a pas vocation de porter le développement économique et social régional, mais d'apporter à celui-ci des contributions ciblées et nécessairement limitées, et aux impacts à long terme (recherche et développement (R&D), indépendance énergétique...). De plus, les montants en jeu ne permettent pas de générer un effet levier significatif sur les PIB régionaux à court terme. Par exemple, en Midi-Pyrénées, le soutien du PO est à relativiser puisqu'il ne représente que 0,17 points de PIB régional si l'on cumule le FEDER et la dépense publique nationale ;

- **Que les réponses à la crise sont apportées par d'autres dispositifs** (plans de relance), mais qui profitent davantage aux projets planifiés à long terme, arrivés à maturité et mobilisant des maîtres d'ouvrages publics, moins impactés par la crise.

Ces plans de relance ont généralement eu un effet accélérateur pour les programmes. Toutefois, certaines évaluations ont noté un effet ralentisseur ou concurrent, du fait de la forte mobilisation des services sur la mise en œuvre du plan de relance et de la relative saturation de certaines entreprises fortement sollicitées par la diversité des réponses publiques à la crise ;

De nombreuses évaluations soulignent la forte inquiétude pesant sur la disponibilité des financements du côté de l'Etat comme des collectivités (en particulier pour les domaines d'intervention moins prioritaires ou pour les bénéficiaires associatifs), en raison de la crise mais également de la réforme fiscale.

Une articulation PO/CPER variable

Le PO FEDER s'est vu plus fortement cadré thématiquement sur la Stratégie de Lisbonne-Göteborg, ce qui a été perçu comme un tournant important et bien pris en considération par les acteurs régionaux.

Toutefois, la structuration du PO autour d'un grand nombre d'axes thématiques (économique, développement durable, cadre de vie...) tend à distinguer des domaines qui auraient vocation à être regroupés compte tenu :

- de la souplesse offerte en termes de programmation des crédits (pouvoir réallouer des financements d'une mesure à l'autre sans nouvelle approbation du PO par la Commission) ;

- de la proximité de leurs thématiques d'interventions et notamment de l'intérêt de diffuser une définition plus large de l'innovation, au-delà de sa dimension technologique, qui soit davantage en lien avec le tissu économique local.

L'articulation entre FEDER et CPER a pris au niveau national plusieurs formes selon les régions, sans qu'à ce jour les mérites de l'une ou de l'autre aient encore été mesurés.

Dans de nombreuses régions, les axes prioritaires du PO FEDER sont calqués sur les priorités du CPER : la synergie entre les deux démarches est donc clairement affichée, d'autant plus que certaines régions ont élaboré des maquettes CPER/PO très imbriquées. Toutefois, par rapport au CPER, le PO finance des projets (beaucoup) plus modestes, auprès d'entreprises ayant plus de difficultés à mettre en place les procédures de gestion et à faire face aux lourdeurs administratives, ce qui rend plus difficile le calibrage des besoins de financement lors de la rédaction de la maquette et l'identification des cofinancements.

Plus l'imbrication est forte, plus les avantages ou inconvénients du CPER priment :



- **L'avantage** de cette imbrication est de pouvoir sanctuariser des masses critiques de financement sur quelques grands projets structurants autour de thématiques scientifiques régionales fortes et dont les projets sont en cohérence avec les pôles de compétitivité.



- **L'inconvénient** est de réduire la marge de manœuvre et la capacité d'évolution du PO FEDER sur de nouvelles opportunités (identifiées par la stratégie régionale de l'innovation par exemple), sauf à dénoncer et renégocier les conventions CPER.

Une évaluation recommande donc de prévoir dans le volet recherche d'un éventuel futur CPER un volant de financement réservé pour des projets émergents en cours de programme.

De plus, la concentration de ressources sur de grosses opérations peut avoir des effets considérables en cas de désengagement d'un partenaire: tous les financements risquent d'être perdus, ce qui peut avoir des conséquences en termes de dégageant d'office.

L'imbrication est plus forte (et pertinente) sur les gros projets de recherche que sur les actions d'innovation pour lesquelles le besoin de masse critique est moins prégnant. Au contraire, sur les mesures innovation, la flexibilité est nécessaire, ces opérations étant programmées au fil de l'eau, selon les capacités et besoins des porteurs de projets.

Les PO et CPER sont bien articulés lorsqu'ils ont été rédigés en même temps. Toutefois, les dispositifs de mise en œuvre sont souvent conçus de manière cloisonnée (dossiers de demande d'aide et comités de programmation distincts, domaines d'interventions et assiettes éligibles différentes sur un même projet...), ne permettant pas toujours une bonne articulation opérationnelle.

Dans une région, les modalités d'accès (critères d'éligibilité, démarche administrative) et les pratiques des services conduisent à privilégier la mobilisation du CPER au détriment du FEDER. Cela conduit à un creusement du différentiel entre les deux programmes, impliquant une difficulté de cofinancement au niveau du CPER, une faible capitalisation sur les pratiques de gestion introduites grâce aux fonds européens et un risque de dégageant d'office sur le FEDER.

PO et CPER s'inscrivent dans certaines régions dans deux logiques parallèles qui se confortent peu, les projets retenus dans les CPER étant principalement ceux qui ne relèvent pas de la stratégie de Lisbonne-Göteborg. Une évaluation stigmatise les choix initiaux ayant conduits à un millefeuille programmatique, avec le suivi et la mise en œuvre des axes éclatés et dilués sur plusieurs services différents, en dehors de toute véritable stratégie d'anticipation et de recherche de complémentarités inter-programmes. Cela se traduit dans des outils de suivi et de pilotage différents, souvent développés en interne et propres à chaque service pour le CPER ; standardisés pour le FEDER, avec des niveaux d'exigence perçus comme étant plus contraignants pour le FEDER que pour le CPER.

La complémentarité des dispositifs apparaît ainsi sous exploités.

Une cohérence CPER/FSE satisfaisante et une cohérence FEDER/FSE à améliorer

Les évaluations relèvent **une bonne articulation FSE/CPER**, avec le FSE qui prolonge voire amplifie les actions du CPER en termes de mutations économiques.

En revanche, nombre de stratégies régionales d'innovation (SRI) et d'évaluations insistent sur la **nécessité d'orienter le FSE vers le renforcement des compétences à haut niveau**, en dépassant la seule cible des bas niveaux de qualification. Le FEDER est également interpellé sur sa capacité à mieux accompagner l'investissement dans le capital humain dans les PME/PMI (aide à la gestion prévisionnelle des ressources humaines...).

En outre, les évaluations insistent sur le **besoin d'orienter davantage les formations vers les secteurs financés par le FEDER pour notamment construire de véritables**

filiales régionales (en particulier sur les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique dans le bâtiment).

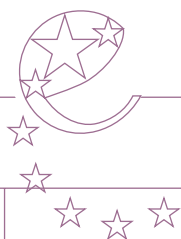
Certaines évaluations font le **constat de l'impossibilité d'évaluer l'articulation entre les deux fonds**, puisque celle-ci n'a pas toujours été prévue au départ. En outre, elles soulignent le fait que les fonds sont gérés par des services différents qui ont peu de pratique du travail en commun (certaines évaluations jugent cependant que la création des DIRRECTE peut faire évoluer la situation).

Des PO FEDER en phase avec le Grenelle de l'environnement

Selon les régions, la part des montants des PO contribuant aux objectifs du Grenelle s'échelonne entre 4 et 25%. L'articulation est bonne mais pourrait être améliorée en incluant la nouvelle réglementation thermique des bâtiments, en évaluant les émissions de gaz à effet de serre des grands projets de transport, en accompagnant la territorialisation du Grenelle (trames vertes et bleues, schémas d'aménagement et de gestion des eaux, schémas de cohérence écologique, plans climat énergie territoriaux).

Le Grenelle a conduit certaines évaluations à recommander





l'arrêt du subventionnement des diagnostics d'émissions de gaz à effet de serre qui vont devenir obligatoires ainsi que l'arrêt du subventionnement de projets de construction Bâtiment Basse Consommation à partir de juillet 2011 puisqu'il s'agira du niveau d'exigence réglementaire fixé par la Réglementation Thermique 2012.

Une approche limitée du développement durable, mais une meilleure prise en compte de l'environnement des PO FEDER initiée par l'évaluation stratégique environnementale

Le développement durable n'est pas totalement intégré dans les stratégies et les modalités de mise en œuvre des programmes qui limitent le plus souvent sa notion à celle de l'environnement, à l'exception de 5 régions (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Auvergne, Guyane) qui proposent une explicitation du développement durable dans la rédaction du PO, communiquant sur le sujet ou mettent en pratique des critères dans l'instruction et la sélection/ programmation des dossiers.

La prise en compte des recommandations de l'évaluation stratégique environnementale est jugée satisfaisante pour le PO FEDER. Les critères de prise en compte de l'environnement dans les projets n'ont cependant pas toujours connu de traduction concrète. Ils ne sont pas toujours adaptés à des projets immatériels et interviennent souvent trop tard pour réellement infléchir les projets, d'autant qu'ils s'appuient souvent sur le principe d'autodiagnostic sans réel accompagnement des services qui n'ont pas toujours les compétences pour s'approprier ces outils. En outre, les bénéficiaires sont insuffisamment sensibilisés, même s'ils accueillent ces critères d'une façon globalement positive (surtout les gros porteurs de projets habitués aux demandes de subvention).

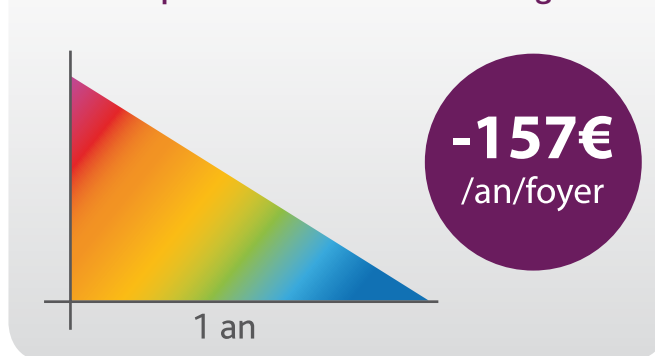
On note une application très limitée, voire nulle des écoconditionnalités strictes (critères d'« éligibilité » environnementale), afin de ne pas entraver la performance financière.

Malgré ces limites, les évaluations notent une montée en qualité des projets par rapport aux pratiques antérieures.

Un fort dynamisme des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables

Les opérations liées à la maîtrise de l'énergie dans le secteur du bâtiment permettent l'obtention de **résultats probants et immédiats**, comme l'opération de rénovation de 180 logements sociaux à Carcassonne où une baisse des charges de 157€/an/foyer a pu être observée dès la première année.

Carcassonne : la rénovation de 180 logements sociaux a permis une économie de charges de :



On note une **surreprésentation des projets photovoltaïques par rapport aux autres types d'énergies renouvelables** (ceci peut s'expliquer par l'avantageux tarif de rachat par EDF qui confère une excellente rentabilité économique : le temps de retour sur investissement est inférieur à dix ans, pour des installations dont la durée de vie est estimée à vingt-cinq ans). De fait, la plupart des porteurs de projets photovoltaïques sont prêts à renouveler un tel investissement, même sans subvention. On relève que certains projets montés sans l'aide du FEDER l'ont été à la suite de visites d'installations subventionnées (effet d'entraînement du FEDER).

Certaines évaluations recommandent ainsi de renforcer le mix énergétique en cessant les aides au photovoltaïque dans plusieurs régions à l'exception de celles intégrant un projet présentant une démarche globale de maîtrise des consommations énergétiques.

Dans une région, le **soutien a permis de mettre en place une filière autonome et structurée et de créer des emplois** (les porteurs de projets photovoltaïques ont sollicité des entreprises locales pour la réalisation et l'installation de leur projet). Dans cette même région, les installations de valorisation énergétique du bois font toujours appel à une ressource locale.

La multiplicité des dispositifs financiers (CPER, FEDER, fonds chaleur) ne favorise pas la mobilisation du FEDER, car l'ADEME est amenée à promouvoir et programmer en priorité le Fonds Chaleur (qui est en outre plus intéressant financièrement que le FEDER et suit une procédure plus simple).

Les petits projets de l'axe énergie sont parfois redirigés vers le CPER au motif de leurs faibles montants, jugés inadaptés au PO (pratique de certains services renforcée par le comportement de porteurs de projets préférant d'autres cofinancements plus simples d'accès), et au motif que les montages financiers sont souvent rendus plus compliqués par les critères de chaque financeur ou programme de référence.

Des PO fortement orientés vers l'innovation technologique

On relève deux grands types de stratégies de soutien à l'innovation :

- **Type 1** : régions qui présentent un besoin plus important de structuration de leurs composantes fondamentales (recherche publique/privée, infrastructures universitaires et de recherche, structuration de filières)
- **Type 2** : régions qui ont déjà fait l'effort de structuration et pour lesquelles la stratégie repose sur une optimisation des dispositifs en place et une diversification de leur « offre » (formation, actions sur l'entrepreneuriat, innovation organisationnelle, financement de projets collaboratifs...)

Les programmes présentent en fait souvent une stratégie mixte entre les deux.

En règle générale, on note la **prégnance du « primat à l'industrie »** dans certaines régions : l'industrie bénéficie de plus de crédits en % que son poids dans l'économie, tandis que le commerce, construction, artisanat, services sont sous-représentés par rapport à leur poids. Par exemple, la moitié des interventions sectorielles estimées du PO Midi-Pyrénées est ciblée sur l'industrie, alors que ce secteur ne représente que 20% de l'emploi régional.

L'acceptation de l'innovation dans les PO est très



technologique (transfert de technologie, R&D, mise en réseau des entreprises), dans la lignée des orientations stratégiques communautaires et du cadre de référence stratégique national (CRSN). Les autres formes d'innovation (territoriale et sociétale) sont peu représentées.

Si les axes innovation avancent généralement bien, les difficultés identifiées tiennent à la nouveauté des types de projets (le FEDER permet plus facilement de financer des actions matérielles qu'immatérielles, des aides individuelles que collectives, l'appui à des structures habituées des programmes européens plutôt qu'à des PME, TPE ou associations dites « primo-innovantes »).

Une évaluation souligne la **forte implication des PME aux projets de R&D publique**, alors qu'elles sont rarement bénéficiaires directs de ce type de projet : l'objectif de stimulation de la recherche publique tout en essayant de maximiser les retombées économiques est donc ici atteint.

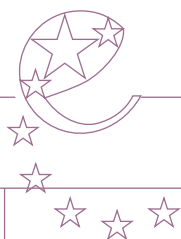
Une autre évaluation relève que **le FEDER impulse bien la recherche collaborative** puisque les projets de R&D collaborative sont surtout portés par des entreprises.

Des évaluations constatent un **décrochage très important du taux d'intervention FEDER** et des contreparties

Par exemple, en Languedoc-Roussillon, 70% des projets de R&D collaborative sont portés par des entreprises :

- parmi lesquelles 75% sont des PME
- 70% étaient pas ou peu expérimentées
- 75% ambitionnent d'accroître leur positionnement concurrentiel international

Ces projets obtiennent autant de relations clients avec des grands comptes que ceux retenus suite aux appels à projets du Fonds Unique Interministériel



publiques nationales dans la programmation par rapport aux objectifs initiaux en raison de contraintes liées aux régimes d'aides aux entreprises qui limitent le montant total d'intervention publique à des niveaux variant généralement entre 15% et 30 %.

Dans les DOM, on constate la moindre place de l'innovation (sauf en Guyane) dans la programmation (l'innovation n'est pas identifiée comme un objectif spécifique dans le CRSN pour l'objectif Convergence).

Les évaluations considèrent en général que la cohérence des PO FEDER avec les SRI est bonne même si la mise en œuvre des orientations des SRI pourrait être accélérée.

Sur cette thématique de l'innovation, les évaluations, en s'appuyant notamment sur les SRI, recommandent de :

- **Etudier la piste des appels à projets** sans toutefois les systématiser car ils ne touchent généralement qu'une frange d'entreprises déjà insérées dans le réseau d'innovation ;
- **Cibler les financements** (notamment sur des filières cibles à potentiel élevé de recherche et d'innovation) sans pour autant s'engager dans une stratégie de spécialisation ; voire, dépasser l'approche par filière pour travailler sur les interfaces entre filières ou même secteurs ;
- **Financer des structures intermédiaires** qui interviendraient en soutien des porteurs sur des montants plus petits ;
- **Regrouper les structures en matière de transfert de technologie**, qui sont considérées comme trop nombreuses ; renforcer le transfert de technologie dans les programmes axés en amont sur la construction de bâtiments de recherche et en aval sur des actions collectives de développement économique ;
- **Renforcer la dimension organisationnelle et mise en marché de l'innovation** (auxquelles les entreprises non industrielles sont plus particulièrement susceptibles de participer) et **élargir la notion d'innovation technologique à l'innovation sociétale, territoriale, organisationnelle, financière ou de service...** ;
- **Renforcer la dimension ressources humaines** en lien avec le FSE (gestion des ressources humaines et des compétences dans les entreprises) ;
- **Former les pôles pour qu'ils jouent un rôle de prescripteur du FEDER auprès des PME membres**

(constat de la faible utilisation du FEDER par les pôles du fait de la méconnaissance – et donc réticence - de certains intermédiaires et porteurs de projets vis-à-vis du FEDER) ;

● **Renforcer les compétences en matière d'ingénierie financière** : acquisition d'une connaissance fine des besoins réels des entreprises innovantes en matière d'intervention en fonds propres, concertation avec les autres acteurs venant en soutien aux entreprises innovantes (Incubateur, OSEO,...) ;

● **Diffuser la culture de l'innovation** à travers la mise en place de modalités de gestion simplifiées et l'appui sur des structures relais pouvant porter une animation forte. Cet enjeu renvoie à plusieurs difficultés structurelles :

- seule une part minoritaire des entreprises est intégrée dans un réseau d'innovation
- une part importante du tissu économique présente des modèles de développement à faible contenu d'innovation, a fortiori technologique
- les spécificités de gestion du FEDER (la capacité de mobilisation d'une forte ingénierie dans le montage du projet et la nécessité d'avancer la trésorerie)

● **Elaborer l'action publique post 2013 de façon plus participative et collective**

Une valeur ajoutée des PO attestée malgré des modalités de mise en œuvre et de pilotage perfectibles

● **Pilotage :**

Il existe peu de moments dédiés à des échanges à caractère stratégique sur les objectifs des mesures et leurs perspectives, mais également sur la prise en compte des résultats physiques et des priorités qualitatives. Les instances de pilotage associent de façon insuffisante les acteurs socio-économiques.

● **Délégation de gestion :**

Plusieurs évaluations considèrent que la subvention globale a été lourde à porter administrativement et qu'un apprentissage a été nécessaire de la part des services en charge.

La subvention globale fonctionne quand :

- elle est cohérente avec le positionnement sectoriel du bénéficiaire
- elle porte sur l'ensemble d'un axe (ce qui favorise la responsabilisation dans la gestion car il s'agit de l'échelle à laquelle s'appliquent des principes importants de gestion du FEDER : taux d'intervention FEDER, appels de fonds...)



A l'inverse, une subvention globale éclatée au sein de plusieurs axes (et ne couvrant pas intégralement ces axes) induit une dilution des responsabilités dommageable pour l'avancement.

Elle peut s'accompagner d'une simplification pour les bénéficiaires avec :

- La mise en place d'un guichet/dossier unique
- L'avance des paiements sur la base des factures certifiées (sans attendre l'appel de fonds)

● Freins à la mise en œuvre :

Certaines évaluations constatent un détournement de certains acteurs et territoires vers le FEADER, considérant que le « virage Lisbonne » les exclut a priori du financement.

Ce changement de paradigme dans les priorités suppose aussi bien une évolution dans les modalités d'animation qu'en termes de publics visés, évolution qui n'a pas toujours été bien effectuée. En outre, certaines régions ont privilégié une animation sectorielle et non territoriale qui montre ses limites quand il s'agit de relayer des informations au plus près des acteurs, ou de détecter et prospecter les porteurs de projet potentiels. Il est aussi regretté que la communication soit parfois davantage orientée vers des actions d'information grand public qui ne génèrent pas de projets, plutôt que vers des actions d'animation.

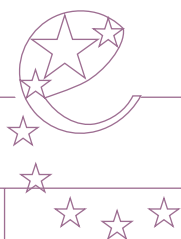
A quelques exceptions près, **l'image des fonds européens reste empreinte de lourdeur**, de complexité et de faible efficacité. Certaines évaluations considèrent que le FEDER présente des contraintes qui n'en font pas un financement privilégié pour des opérations de taille petite ou moyenne. Elles font ainsi le constat des réticences des PME, associations ou petites collectivités à solliciter du FEDER. Elles relèvent également les réticences des services instructeurs à proposer du FEDER à ces porteurs de projets.

La plupart des bénéficiaires interrogés regrettent que les services instructeurs se cantonnent à la gestion administrative des dossiers au détriment d'un accompagnement au montage et pointent le problème des délais d'instruction, de programmation et de paiement (s'il est difficile de les diminuer, des évaluations estiment que des facteurs d'amélioration peuvent être trouvés du côté du contrôle de service fait (CSF) : envoyer les CSF au fil de l'eau plutôt que par pic, former ensemble services instructeurs et contrôleurs pour qu'ils partagent une même vision de la procédure, externaliser les CSF).

Toutefois, un des facteurs expliquant ces délais est le caractère incomplet des pièces justificatives fournies par les bénéficiaires.

Plusieurs évaluations recommandent d'établir un **dossier unique** (et adaptable) à tous les programmes de financement de façon à alléger la charge administrative.

L'effet ralentisseur des cofinancements est souligné (le montage de projet peut être ralenti en raison de l'attente des accords de cofinancement puisque le FEDER ne peut intervenir que lorsque tous les cofinanceurs ont signé une convention avec la structure). En outre, la multiplication des cofinancements publics limite la capacité à mobiliser le FEDER à hauteur des taux affichés dans la maquette et



Un « virage Lisbonne » qui a une incidence sur la répartition territoriale des aides

L'évaluation nationale de la contribution du FEDER au développement des territoires ruraux montre que les zones rurales restent les mieux dotées (par rapport à leur poids démographique) avec les zones urbaines, au détriment du périurbain. Et, si on rentre dans le détail des différents types de zones rurales, ce sont les zones les plus fragiles et les petites villes rurales qui bénéficient le plus du FEDER, pour des projets portés plus fréquemment par des entreprises que dans les zones urbaines.



On note toutefois une inversion de la programmation entre les deux périodes au niveau départemental avec, en Rhône-Alpes par exemple, le Rhône et l'Isère qui captent 60% des fonds contre moins de 20 % en 2000-06. La répartition territoriale des aides dépend en outre fortement des thèmes soutenus : 70% des bénéficiaires de projets de R&D collaborative en Languedoc-Roussillon sont localisés dans l'Hérault du fait de la forte concentration des établissements d'enseignement supérieur sur Montpellier.

sont source de complexité accrue dans l'instruction et le suivi des dossiers.

La RGPP est parfois vue comme un facteur perturbateur (des services instructeurs ne savent plus qui est leur référent ; manque de portage et d'animation sur certaines mesures...).

En outre, le « virage Lisbonne » induit le financement de **projets immatériels compliquant la justification et le contrôle des dépenses**. Le mode de justification du temps passé, des contributions en nature, des frais généraux (au travers de forfait), la manière dont les partenariats public-privé peuvent être financés et le traitement des recettes font partie des attentes de clarification.

De nombreuses évaluation concluent que cette complexité milite pour une instruction régionale des dossiers et non départementale (besoin d'expertise plutôt que de proximité), à l'exception du « volet territorial ».

Les autres freins à la mise en œuvre sont :

- **Approbation tardive des règlements, décrets et PO** et temps consacré à la clôture 2000-06
- **Temps nécessaire au conventionnement avec les subventions globales**
- **Risque de dégageant d'office** qui a pu inciter à solliciter les services pour la remontée de dépenses au détriment de la programmation
- **Taux d'intervention du FEDER parfois trop faible** pour être attractif
- **Morcellement des responsabilités** qui complexifie le pilotage (présence de plusieurs gestionnaires sur un même axe)
- **« Perte de la mémoire »** à l'occasion du changement d'affectation ou de mission de l'agent référent dans les services
- **Nécessité de faire l'avance de trésorerie** pour certains bénéficiaires, notamment les associations



● **Facteurs de réussite :**

- Le bon avancement des opérations s'inscrivant dans la **dynamique créée lors des programmes précédents**
- Des opérations d'**animation et de formation** des porteurs de projets, services instructeurs, acteurs relais et pôles de compétitivité
- La mise en place d'un **guichet unique** assurant un volume de dossiers suffisant pour adopter une organisation dédiée et acquérir la technicité requise
- La procédure d'**appels à projets** quand elle est mise en place avec une animation et un accompagnement local forts

● **Indicateurs :**

Les critères d'instruction sont vus comme une contrainte administrative par les services instructeurs et les maîtres d'ouvrage (surtout les critères innovation) mais ont un effet réel en termes de changement des mentalités et sur le contenu des dossiers.

Le dispositif d'indicateur remplit dans certaines régions sa fonction d'alerte mais pas sa fonction de suivi des résultats, les données n'étant pas considérées comme fiables, en dépit d'un taux de renseignement en progression par rapport à 2000-06. Cela s'explique par un manque de contrôle qualité des données, par un accompagnement méthodologique insuffisant mais surtout, par des types de projets qui se prêtent moins au suivi par les indicateurs que par le passé. En effet, les PO 2007-13 misent sur des effets indirects et induits qui vont se manifester sur le moyen et long terme (interventions dans le domaine de la recherche, de l'indépendance énergétique, du développement durable). Par exemple, le focus sur l'innovation induit une modification de nature des effets emplois recherchés : le soutien à la recherche ou aux projets collaboratifs génère a priori peu d'effets directs sur l'emploi, mais vise à créer à moyen terme les conditions de la compétitivité pour des emplois durables et à haute valeur ajoutée. Le suivi à l'opération apparaît ainsi peu adapté pour appréhender ces effets qui se matérialisent dans une temporalité plus longue.

Concernant PRESAGE, les évaluations considèrent qu'il s'est amélioré par rapport à 2000-06 mais son utilisation comme outil de pilotage/évaluation est restée limitée.

Bonne pratique : le guichet unique

A la Réunion, l'AGILE a pour mission d'animer, impulser, coordonner, suivre la préparation et la mise en œuvre, l'évaluation et les contrôles des programmes européens réunionnais. Cette organisation permet une efficience des moyens de gestion regroupés et mutualisés, une efficacité dans le rythme et la qualité de la programmation et des synergies et une bonne complémentarité entre les programmes.

Par rapport à d'autres organisations plus classiques, elle évite une vue en silos des programmes (voire au sein d'un même programme), et elle propose un circuit d'instruction unique.

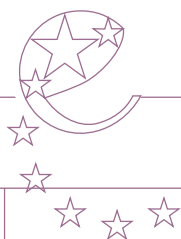
En PACA, les dispositifs de mise en œuvre du volet territorial ont été conçus de manière intégrée FEDER/ FEADER/ CPER dans une instruction conjointe de toutes les opérations par les préfectures de département qui assurent l'orientation des projets selon les critères des fonds et avec un comité de programmation interfonds.

Intérêt de la démarche d'appel à projets

Ils présentent l'avantage de concilier équité de traitement et maîtrise de l'enveloppe et permettent la :

- précision en amont des règles d'intervention (assiette éligible, pièces liées à l'instruction...)
- meilleure qualité des projets grâce à un accompagnement en amont des bénéficiaires par des services spécialisés
- dynamisation de la programmation, sélectivité accrue et effet de levier renforcé
- bonne information/communication pour les thèmes récents (modes doux) ou les nouveaux territoires bénéficiaires
- concertation entre échelon régional et départemental pour définir des objectifs communs (bonne gouvernance et mise en œuvre cohérente sur tout le territoire)

Toutefois, les évaluations n'incitent pas à les systématiser car ils ne touchent généralement qu'un public déjà inséré et peuvent exclure des projets ne s'inscrivant pas dans la bonne temporalité. Ils peuvent aussi présenter une certaine lourdeur de mise en œuvre.



● **Effet de levier, valeur ajoutée :**

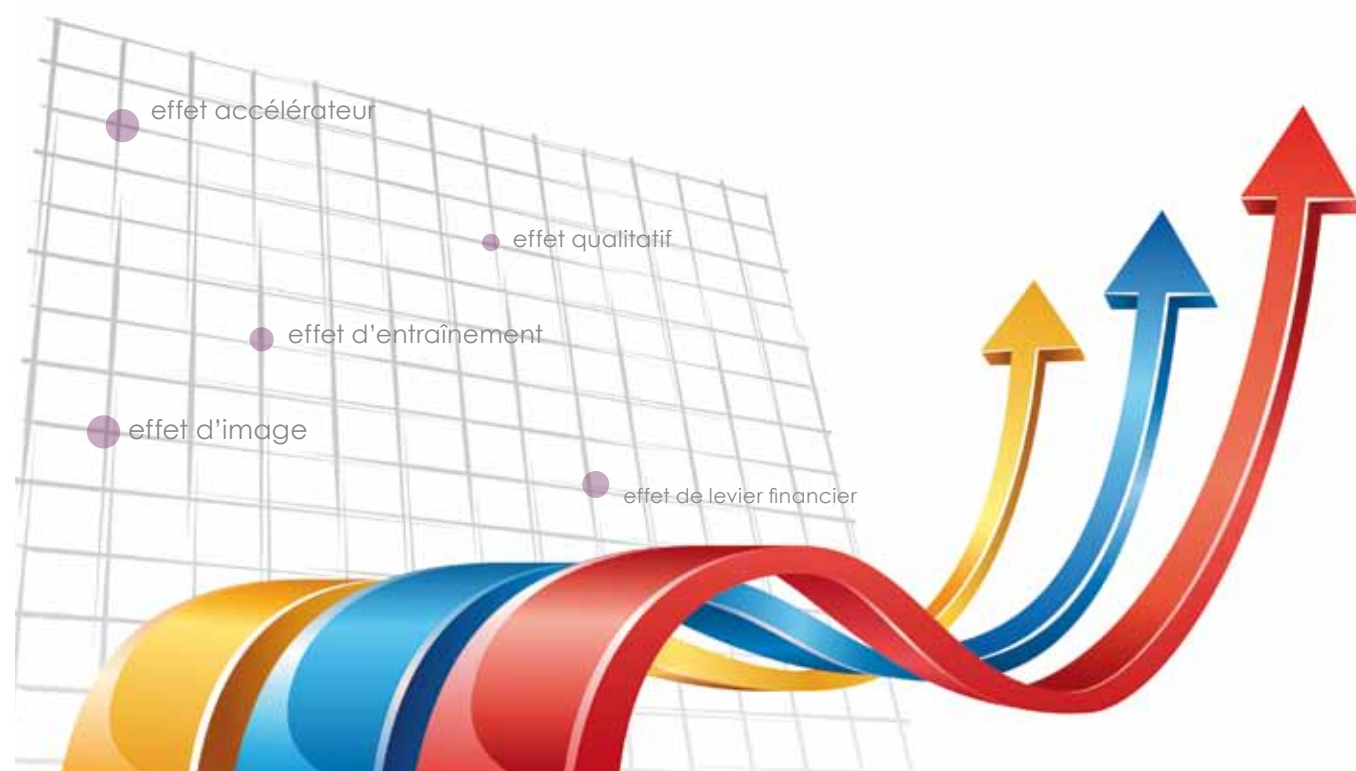
Par rapport à la génération précédente, les programmes 2007-2013 renforcent la recherche d'impacts économiques mais aussi humains, éducatifs, scientifique, innovatifs. Comme l'indique une évaluation, la matière grise, les investissements immatériels, ont désormais supplanté les infrastructures dans l'ordre des priorités des économies contemporaines.

Les fonds européens ont un effet de levier significatif :

- effet **accélérateur**, voire déclencheur, ou encore initiateur d'opérations de plus grande taille (une évaluation indique que pour 41% des bénéficiaires interrogés, le financement est un déclencheur du projet et dans 41% il est accélérateur)
- effet **d'entraînement** pour d'autres projets lancés à la suite de visite de projets financés par le FEDER
- effet **d'image** (le « label » européen peut constituer un argument commercial pour des entreprises)
- effet **qualitatif** (les critères d'éligibilité souvent exigeants sont un vecteur d'optimisation de la qualité des projets)
- effet **facilitateur de dialogue** entre institutions, territoires et entreprises

- effet de **levier financier** sur le privé, fortement supérieur à celui affiché dans la maquette (en Métropole, l'effet de levier du FEDER = 3,86 sur le coût total ; 1,17 sur le privé et 1,70 sur la dépense publique nationale (DPN). Pour les DOM = 2,34 sur le coût total ; 0,22 sur le privé et 1,12 sur la DPN)

A l'inverse, certaines évaluations révèlent des **effets d'aubaine** (en particulier sur les énergies renouvelables) et le fait que les projets sont souvent conçus par les porteurs de projets avant qu'ils aient connaissance du PO.



Des recommandations d'ajustement des programmes portant davantage sur leur mise en œuvre que sur leur stratégie

Les recommandations conduisent à des ajustements et non à une refonte des programmes, jugée trop tardive et souvent non nécessaire, notamment par la Commission européenne, peu encline à modifier les PO en profondeur à mi-parcours

Afin d'abonder les mesures qui ont beaucoup programmé, les régions ont eu recours à différents scénarii :

- programmation au fil de l'eau jusqu'à consommation totale des crédits disponibles, ce qui suppose la plupart du temps une fin de programmation bien avant 2013
- gestion lissée, en tranches annuelles, à fonds constants mais en introduisant davantage de critères de qualité pour sélectionner les projets (appels à projets par exemple)
- augmentation des moyens, ce qui suppose des analyses plus fines.

On note **peu de suggestions stratégiques, les révisions étant surtout basées sur des considérations financières**. Toutefois, l'évaluation a parfois permis de poser des garde-fous à cette logique : dans le cas d'un PO qui a connu un transfert de crédit de l'axe environnement vers l'axe innovation, l'évaluation a permis d'argumenter un fléchage des crédits transférés sur la performance environnementale des entreprises. D'autres recommandations portent sur l'élargissement de la notion d'innovation, l'augmentation de la part du soutien aux filières et projets collaboratifs par rapport aux infrastructures de recherche...

On peut noter les **grandes familles de recommandations suivantes** (qui s'ajoutent à celles déjà évoquées dans les points précédents) :

- **Maintenir le cap stratégique** initial malgré la crise
- **Transferts financiers** (notamment liés au Grenelle ou à la SRI)
- **Relèvement de taux de cofinancement FEDER** pour notamment répondre au contexte de crise et/ou financer des bonifications environnementales
- **Fermetures de mesures** (photovoltaïques)



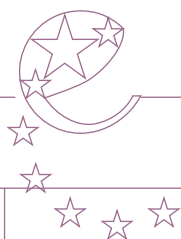
- **Améliorer le pilotage** : mieux associer les partenaires privés, former les Pôles de compétitivité, mettre en place des comités de pilotage thématiques (environnement, innovation...), etc.

- **Simplifier la mise en œuvre** : animation, communication ciblée sur des mesures « en souffrance », rôle des animateurs/services instructeurs chargés de promouvoir les programmes, recommandations de mettre en place un guichet unique régionalisé, simplification des procédures d'instruction, revue/rattrapage des indicateurs, etc.

- Etudier la piste des **appels à projets**

- **Augmenter les taux FEDER et ouvrir les critères d'éligibilité et les bénéficiaires** pour dynamiser la programmation des mesures en retard ...

... **et prioriser le FEDER sur celles en avance** : trancher avec la logique de guichet qui prévalait avant 2007 et renforcer la sélectivité (critères qualitatifs ou d'équité territoriale), voire étudier la piste de la baisse du taux d'aide



Analyse critique des forces et faiblesse des évaluations à mi-parcours régionales 2010



Des pratiques et travaux d'évaluation de qualité croissante

L'évaluation à mi-parcours est le plus souvent prise au sérieux par les partenaires, car elle est susceptible d'avoir une incidence plus forte en termes d'arbitrages financiers qu'une évaluation thématique (pour laquelle les enseignements ont plus de mal à réinterroger l'ensemble de la logique du programme, faute d'informations suffisantes sur les autres axes). C'est à ce stade que le questionnement sur la cohérence et la pertinence prennent tout leur sens car le programme est suffisamment avancé pour pouvoir l'apprécier sur la base des projets concrets et il est encore suffisamment tôt pour ajuster le tir.

C'est la seule qui permette de **prendre du recul collectivement**, en réunissant des acteurs « sectoriels » pour une mise en perspective globale de leur action. Elle permet ainsi de leur rappeler qu'ils s'inscrivent dans une approche intersectorielle contribuant à une stratégie commune. Cela est particulièrement utile puisque les grands ensembles de la stratégie de Lisbonne sont interdépendants et que le croisement des compétences permet de diffuser les savoir-faire (le regard des spécialistes de l'environnement sur l'innovation, et vice-versa, est d'intérêt mutuel). Avec la multiplication d'organismes intermédiaires et de services instructeurs, l'évaluation à mi-parcours est un temps privilégié pour recalibrer collectivement les orientations et favoriser les synergies dans les interventions.

Les acteurs eux-mêmes, une fois entrés dans la démarche, prennent conscience de l'intérêt de la prise de recul :

- Le fait de déclencher une évaluation externe permet à tous de s'expliquer de façon objective contribuant ainsi à objectiver la prise de décision
- **L'apport de l'évaluation n'est pas que dans l'écrit. Il est beaucoup dans l'animation de la démarche et les nombreuses réunions d'acteurs** qui sont des moments de prise de conscience et d'acceptation de la nécessité de modifier ou maintenir le cap.

L'évaluation à mi-parcours n'est pas incompatible avec le pilotage par les résultats qui va monter en puissance post 2013, car l'analyse des résultats ne peut se limiter aux indicateurs, à ce stade souvent peu disponibles.

On constate que l'externalisation de l'évaluation est le mode le plus fréquent (peu d'évaluation interne), sans que l'on sache si cela s'explique par une recherche de distanciation absolue ou par un manque de moyens en interne.

La comparaison avec les évaluations mi-parcours 2003 permet d'affirmer que **les métiers des évaluations sont pratiqués avec un plus grand professionnalisme** tant au plan de la confection de cahier des charges adaptés aux contextes régionaux qu'au plan des prestations (utilisations par exemple de différents types d'outils de production de connaissances évaluatives : interviews, questionnaires, statistiques, données de suivi des réalisations, enquêtes auprès des bénéficiaires).

La plupart des travaux valorisent bien les données de suivi, notamment imposées par le niveau communautaire (earmarking) ou national (critères d'instruction). Les diagnostics territoriaux sont souvent actualisés de façon approfondie, même s'ils ne remettent pas en question la pertinence des programmes.

Par rapport à l'exercice mené en 2003, **les évaluations 2010 sont davantage diversifiées** : ceci montre l'intérêt de la liberté laissée aux régions dans la rédaction de leurs cahiers des charges, et de l'équilibre entre questions évaluatives standards d'une évaluation à mi-parcours classique et zoom thématiques parfois très créatifs. **Elles prennent plus de hauteur**, positionnent davantage les régions les unes par rapport aux autres en ce qui concerne l'actualisation du diagnostic (**benchmark**) et **se projettent davantage vers l'avenir** que celles de la génération 2000-06 (lecture des objectifs actuels au regard des objectifs Europe 2020 ou au regard des enjeux liés à la croissance verte, revue des nouvelles stratégies lancées depuis la rédaction des programmes comme le Grenelle, le plan de relance, les investissements d'avenir...).

Au plan de la validation des travaux évaluatifs, on peut mettre en avant la mise en place en fin de mission de groupes de travail (thématiques ou transversaux) pour valider et hiérarchiser les recommandations et les facteurs de réussite de leur mise en application.

On observe un cas de procédure instituée de critique du travail du prestataire par un comité régional d'évaluation, qui accompagne le rapport d'évaluation.

Certains commanditaires portent aussi un jugement courageux proche de l'autocritique sur le travail mené.

Dans le même registre que la qualité du processus évaluatif, on note un appel à la continuité des processus évaluatifs avec la création de tableaux de suivi de la prise en compte, ou non, des recommandations antérieures (évaluation finale, évaluation ex ante et environnementale).



Des limites récurrentes

Mais les travers identifiés en 2003 se retrouvent aussi :

- **un doute subsiste sur l'appréciation de la pertinence** : on observe une légitimation quasi systématique de la pertinence malgré la forte évolution du contexte : lorsqu'une mesure d'un PO n'avance pas, les explications communément avancées sont celles de la complexité, de la concurrence d'autres programmes, du manque d'animation ou de la lourdeur administrative du FEDER (le plus souvent sans plus d'analyse). Pour nuancer cette critique, on peut relever que la plupart des évaluations argumentent en faveur de la légitimation de la pertinence des programmes. En ce sens, le fait de ne pas modifier les programmes pour satisfaire des visions court-termistes de soutien immédiat à l'activité et maintenir une vision stratégique de long terme peut être considéré comme un enseignement utile des évaluations ;

- si on note des zooms thématiques, on n'identifie pas d'analyses ciblées sur les plus gros projets ;

- en raison des retards de programmation et des « complications » dues à la crise et au plan de relance, **l'analyse des premiers résultats était prématurée** (à quelques rares exceptions). **L'exploitation et l'exploitabilité des indicateurs est en outre très limitée** (problème de fiabilité des saisies) ;

- on relève un **manque d'appropriation de l'outil PRESAGE par nombre de Régions** pour ce qui concerne le CPER. Cela limite la visibilité de l'évaluateur et nécessite un lourd travail de reconstitution de la donnée, y compris financière ;

- des évaluations qui n'identifient pas les bonnes pratiques mises en place ailleurs ;

- **l'articulation entre les fonds (FEDER-FSE-FEADER) s'est avérée très difficile à évaluer**, puisque celle-ci n'a pas toujours été prévue au départ ou en raison de

l'absence d'outil de suivi harmonisé ou encore du fait que les fonds sont gérés par des services différents peu enclins à l'échange ;

- **certaines évaluations sont trop larges au regard des budgets et ne survolent que l'essentiel** sans toujours dépasser le stade du constat, ni apporter des recommandations opérationnelles (mais bien souvent, le partenariat a assorti les évaluations mi-parcours de zoom ciblés pour approfondir un thème) ;

- **l'évaluation reste encore vue dans certaines régions comme un exercice obligé** ne faisant pas l'objet d'une forte appropriation par les partenaires. Les recommandations qui nécessiteraient de plus profondes remises en question sont d'ailleurs rarement mises en œuvre dans le cadre des révisions. En outre, dans la plupart des régions, **la révision a été conduite sans toujours tenir compte des enseignements des évaluations**. Soit parce que l'évaluation arrivait en décalage temporel, soit parce que les services considéraient qu'ils connaissaient mieux la réalité du terrain et étaient plus à même de conduire la révision sans recommandation extérieure. Parfois, l'évaluation a même été orientée vers la justification des choix pré-identifiés en interne par les services. En outre, les décisions ont été souvent guidées par l'enjeu du dégageant d'office qui a pu supplanter les analyses à caractère stratégique des consultants (réexamen de la cohérence interne et externe, des objectifs fixés ex ante...) ;

- **la diffusion des rapports d'évaluation mériterait d'être améliorée et élargie**.

Pour en savoir plus :

Les rapports d'évaluation sont disponibles par thème et par région sur le site de la DATAR :

<http://www.territoires.gouv.fr/evaluation>

Cette synthèse des évaluations régionales conduites en 2010 - début 2011 a été réalisée par la DATAR, avec l'appui de l'Agence de Services et de Paiement et du président de l'Instance Nationale d'Evaluation PO/CPER.

CONNAITRE les programmes européens est une collection lancée par le programme européen d'appui et de coordination technique Europ'Act. Cette collection vise à apporter aux acteurs de la politique de cohésion européenne en France des éléments de réflexion visant à renforcer et améliorer le suivi et le pilotage des programmes européens. Elle comprend ainsi plusieurs types de supports, tels que résumé d'études, outils d'analyse et cadrage conceptuel.

Liens utiles

• Pour toute information sur les Fonds européens en France :
<http://europe-en-france.gouv.fr>

• Pour toute information sur Europ'Act et la Collection **CONNAÎTRE les programmes européens** :
<http://www.europ-act.eu>

Email : europact@datar.gouv.fr

Contact :

Thomas PEGUY
thomas.peguy@datar.gouv.fr

Datar



Agence de Services
et de Paiement