

**PREFECTURE DE LA REGION CENTRE**  
**SECRETARIAT GENERAL AUX AFFAIRES REGIONALES**  
**REGION CENTRE**

**ÉTUDE D'ÉVALUATION DE LA METHODOLOGIE  
GENERALE DE MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES  
EUROPEENS ET DU CONTRAT DE PROJET ETAT-REGION  
2007-2013 EN REGION CENTRE**

Synthèse du rapport final

Septembre 2009



Évaluer les Politiques et Innover  
pour les Citoyens et les Espaces

# Sommaire

<b><i>Introduction</i></b>	<b>2</b>
<hr/>	
<b><i>1. Le référentiel d'évaluation</i></b>	<b>4</b>
1.1. Le champ de l'évaluation	4
<hr/>	
1.2. Le questionnement évaluatif	6
<hr/>	
<b><i>2. Conclusions de l'analyse</i></b>	<b>8</b>
2.1. Animation des nouvelles mesures	8
<hr/>	
2.2. Les appels à projets du volet territorial du CPER et de la mesure 32 du FEDER	8
<hr/>	
2.3. Les conférences territoriales	10
<hr/>	
2.4. La comitologie d'ensemble des programmes	10
<hr/>	
2.5. Retour sur les méta-questions transversales	11
<hr/>	
<b><i>3. Les recommandations formulées</i></b>	<b>12</b>
3.1. Enjeux transversaux à l'ensemble des recommandations	12
<hr/>	
3.2. Animation des nouvelles mesures	12
<hr/>	
3.3. Les appels à projets du volet territorial du CPER	13
<hr/>	
3.4. Les conférences territoriales	14
<hr/>	
3.5. La comitologie d'ensemble des programmes	15

# Introduction

En région Centre, la **nouvelle stratégie de développement régional** pour la période 2007-2013 s'appuie sur la mise en œuvre du **Contrat de Projets Etat-Région (CPER)** et des différents **programmes opérationnels européens** (FEDER, FEADER, FSE). Cette nouvelle période de programmation se caractérise par des évolutions importantes de la théorie d'action de ces programmes. Concernant le CPER et le PO FEDER, les évolutions suivantes peuvent ainsi être soulignées :

(1) Dans le nouveau CPER, le volet territorial est clairement identifié et la mise en œuvre d'une partie significative des mesures qui le compose prévoit le recours à une procédure d'appels à projets territorialisée selon trois sous-espaces régionaux et organisée autour de thèmes ciblés : projets structurants, développement durable et attractivité des agglomérations et des villes moyennes, services à la population.

(2) Concernant le Programme opérationnel FEDER, deux évolutions principales ressortent fortement. La première est l'abandon du zonage pour l'affectation des fonds. Cette première évolution impacte en premier lieu les territoires du sud régional, qui étaient fortement ciblés par les zonages des programmes précédents. La seconde évolution est le recentrage thématique du programme sur quelques priorités définies par l'Union Européenne lors des sommets de Lisbonne et de Göteborg : recherche, innovation, développement durable.

A l'instar de toute politique publique, l'efficacité et l'atteinte des objectifs de ces nouveaux programmes va dépendre directement des modalités de **mise en œuvre** et de **pilotage** définies et appliquées au niveau régional. Le SGAR et le Conseil régional partagent la responsabilité de cette démarche en assurant notamment la programmation régulière des dossiers, le bon fonctionnement des différents groupes de pilotage et de suivi et l'articulation des fonds européens et des crédits du CPER. C'est au regard de cette responsabilité qu'ils ont souhaité lancer la présente étude d'évaluation.

Cette dernière s'inscrit par ailleurs dans le dispositif de **suivi - évaluation en continu** (ou itinère) prôné pour la période 2007/2013 par les acteurs européens et nationaux pour mieux affirmer le rôle stratégique de l'évaluation dans le pilotage des programmes. En région Centre, l'Etat et le Conseil Régional ont défini un dispositif de suivi - évaluation itinère qui passe par (1) la constitution d'une instance de suivi et d'évaluation commune au CPER et au Programme Opérationnel FEDER et (2) la réalisation d'un tableau de bord centré sur quelques indicateurs d'alerte. Conformément aux demandes de la Commission dans le cadre de la mise en œuvre des programmes européens (règlement CE n°1083/2006), le comité régional d'évaluation peut, en plus des évaluations ex-ante et ex-post, proposer aux instances de suivi des évaluations thématiques ou des évaluations stratégiques, lorsqu'un besoin est identifié (par exemple en cas d'écarts importants entre les réalisations et les objectifs). Ce dispositif d'évaluation mis en place en région Centre s'est traduit ainsi par le lancement d'une première évaluation au début de l'année 2009, qui fait l'objet de cette synthèse.

La mission d'évaluation proposée consiste en l'évaluation de la **méthodologie générale de mise en œuvre** des programmes européens et du contrat de projets Etat-Région 2007-2013. Sa finalité principale est, comme l'indique le cahier des charges, de vérifier la lisibilité, l'efficacité et la cohérence de la mise en œuvre des programmes opérationnels et du CPER ; et de permettre le cas échéant de réajuster l'organisation mise en place pour l'améliorer.

La demande évaluative porte plus spécifiquement sur trois thèmes liés à la mise en œuvre des programmes : (1) les procédures d'appels à projets du volet territorial du CPER et du FEDER, (2) l'ingénierie auprès des porteurs de projets et (3) le dispositif de « comitologie ». Trois objectifs opérationnels sont adossés à ces thèmes. Dans le premier cas, il s'agit d'évaluer l'efficacité des procédures, dans le deuxième de connaître les freins à l'émergence et à la réalisation des projets et d'évaluer le travail en réseau des différents services et la

qualité, l'intensité et la cohérence de l'information apportée<sup>1</sup>, et dans le troisième cas d'évaluer la pertinence et l'efficacité du dispositif de comitologie.

Cette description générale de la mission d'évaluation souligne l'importance de sa **finalité opérationnelle**. En effet, sur la base de l'analyse de ce qui s'est passé au cours de la première année de programmation (lancement de plusieurs appels à projets, mise en place et premières réunions des comités...), elle vise à apporter aux responsables du pilotage des programmes des pistes pour **ajuster le dispositif de mise en œuvre** des programmes avant que leur déroulement ne soit trop avancé. Cette évaluation, intervenant un an après le lancement des programmes, se situe ainsi dans le prolongement de l'évaluation ex ante (ajustement de la conception du dispositif) et anticipe sur l'évaluation intermédiaire en cherchant à tirer parti de premiers retours d'expérience pour ajuster au plus vite le dispositif de mise en œuvre.

Afin d'atteindre ces objectifs fixés à la mission, les travaux suivants ont été réalisés, avec un échange régulier sur les choix méthodologiques et les résultats intermédiaires avec le comité régional d'évaluation du CPER et du PO FEDER :

- réalisation d'une dizaine d'entretiens de cadrage<sup>2</sup> auprès des responsables de la mise en œuvre et du pilotage des différents programmes, afin de préciser le référentiel de l'évaluation : objectifs et théorie d'action associés aux choix de mise en œuvre adoptés pour cette nouvelle génération de programmes, questionnaire évaluatif de la mission ;
- traitement et analyse des éléments de suivi existants : résultats de la première vague d'appels à projets lancée dans le cadre du volet territorial du CPER, avancée de la programmation, taux de recouvrement du CPER et des programmes européens dans la programmation ;
- observation du déroulement de certains comités ;
- réalisation d'une cinquantaine d'entretiens<sup>3</sup>, principalement en face à face, avec des acteurs de la mise en œuvre des programmes, à l'échelle régionale et départementale ;
- réalisation d'une trentaine d'entretiens téléphoniques auprès de bénéficiaires des programmes, et auprès de quelques participants aux appels à projets n'ayant pas été retenus.

Cette description synthétique des principaux éléments de la méthodologie mise en œuvre permet de souligner :

- l'importance du nombre de personnes interrogées, et ce, pour chacune des thématiques à analyser (appels à projets, ingénierie, comitologie) car la plupart des acteurs ont pu être interrogés sur plusieurs thèmes ;
- le caractère représentatif des investigations, sinon sur le plan purement statistique, du moins au regard de la diversité des situations régionales, puisque l'ensemble des départements a été concerné et que l'échantillonnage des bénéficiaires des appels à projets interrogés a fait l'objet d'une approche rigoureuse.

Deux formes de limites sont néanmoins à souligner par rapport à cette approche méthodologique.

---

<sup>1</sup> Le cahier des charges précise que le dispositif de communication générale sur les programmes ne rentre pas dans le champ de l'étude

<sup>2</sup> Voir liste des personnes rencontrées ou interrogées dans le rapport final

<sup>3</sup> Voir liste des personnes rencontrées ou interrogées dans le rapport final

La première tient au caractère « chemin – faisant » de cette évaluation, qui lui confère un lien fort avec d’une part, le déroulement des programmes (annonce des résultats des appels à projets, ajustements de la comitologie...), et d’autre part le contexte socio-économique et politique en vigueur au moment de son déroulement (crise financière de 2008, plan de relance, etc...). En effet, ces événements intervenant de façon concomitante à la réalisation des investigations (entretiens d’acteurs notamment), ils influencent vraisemblablement plus les perceptions que dans le cas d’une démarche déconnectée dans le temps, les acteurs ne disposant pas de recul pour en juger la portée ou l’influence.

La seconde limite tient au faible nombre de bénéficiaires de certaines mesures dont on souhaitait évaluer la mise en œuvre (au sein de l’axe 1 du PO FEDER notamment), qui a fortement réduit la recherche de perceptions auprès des bénéficiaires. Certains résultats sont ainsi essentiellement basés sur la perception des acteurs de la mise en œuvre des programmes.

La présente synthèse rassemble les résultats de cette démarche, en trois parties :

- une première partie consacrée au référentiel d’évaluation ;
- une seconde partie consacrée aux conclusions de l’analyse ;
- une troisième partie consacrée aux recommandations formulées.

## 1. Le référentiel d’évaluation

### 1.1. Le champ de l’évaluation

#### 1.1.1. Le champ initial

Le cahier des charges proposait d’évaluer la méthodologie générale de mise en œuvre des programmes autour de trois thèmes d’études :

- les procédures d’appel à projets du volet territorial du CPER et du FEDER ;
- l’ingénierie auprès des porteurs de projets ;
- le dispositif de comitologie.

#### 1.1.2. La clarification du champ de l’évaluation

L’analyse des premiers entretiens de cadrage réalisés, qui ont permis de débattre de la nature des questionnements des acteurs vis-à-vis de la démarche d’évaluation, nous ont amené à proposer au comité d’évaluation une légère réorganisation des thématiques proposées dans le cahier des charges. En effet :

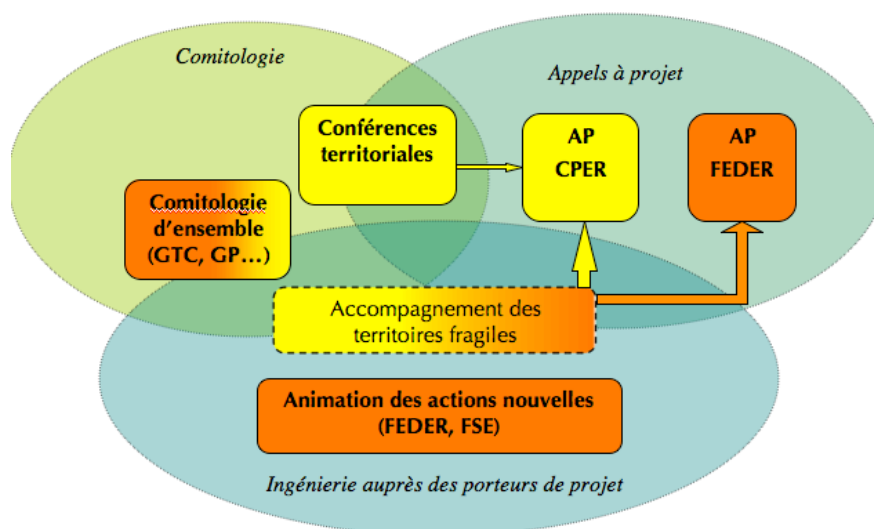
- Au sein du **thème « comitologie »**, deux familles de questionnement distincts se sont dégagés. La première concerne la « **comitologie générale** » de mise en œuvre des programmes, à savoir les comités de suivi et de programmation (quelle lisibilité, quelle efficacité en termes de programmation, de complémentarité des fonds, d’amélioration de la qualité des projets ?...) alors que la seconde porte sur les **conférences territoriales**, instance spécifiquement relative à la mise en œuvre du volet territorial dans sa conception initiale. Le questionnement relatif à ces

conférences territoriales renvoyait de fait autant, sinon plus, au questionnement lié à la mise en œuvre des appels à projets du volet territorial qu'à celui de la comitologie générale de mise en œuvre des programmes ;

- Au sein du **thème relatif aux procédures d'appel à projets**, ensuite, la théorie d'action sous-jacente et les modalités de mise en œuvre sont apparues largement différentes entre les appels à projets du volet territorial et les appels à projets du FEDER, ce qui renvoie clairement aux différences persistant plus largement entre CPER et programme européen. Par ailleurs, le questionnement opérationnel relatif à ces appels à projets ne pouvait que différer dans la mesure où l'appel à projets de la mesure 32 du FEDER était une procédure unique pour l'ensemble du programme, alors que les appels à projets du volet territorial du CPER étaient prévus en deux vagues successives, ce qui laissait place à des recommandations entre la première et la seconde vague. Enfin, autant les appels à projets du volet territorial concernent l'ensemble du territoire régional, autant celui de la mesure 32 du FEDER ne concerne que le sud régional. Il était donc dès lors justifié : (1) de scinder ces deux thématiques au sein du champ d'évaluation, (2) de les rapprocher dans la partie de l'analyse évaluative débouchant sur des recommandations opérationnelles, lesquelles ne concernent que les appels à projets du volet territorial du CPER ;
- Enfin, au sein du **thème « ingénierie auprès des porteurs de projets »**, il est apparu également deux thèmes de questionnement au sein des acteurs responsables de la mise en œuvre des programmes. Le premier, jugé largement prioritaire, porte essentiellement sur l'efficacité et la lisibilité du dispositif d'animation des mesures destinées aux publics ciblés de façon prioritaire par la nouvelle génération de programmes FEDER (entreprises et notamment PME-PMI, acteurs de la recherche). Le second domaine de questionnement, ressenti comme moins prioritaire, portait sur l'accompagnement des porteurs de projets dans les territoires plus fragiles, qui renvoie également au questionnement sur les appels à projets du volet territorial du CPER et de la mesure 32 du PO FEDER.

Au final, il en résulte une réorganisation du champ de l'évaluation en cinq thèmes d'études, l'accompagnement des territoires fragiles étant « intégré » dans la thématique des appels à projets. Cette réorganisation a notamment conduit à mettre en avant certaines différences entre la gestion des fonds européens (en orange ci-dessous) et la gestion du CPER (en jaune ci-dessous) au sein d'un champ restant largement commun (le thème de la comitologie générale ou « autre comitologie » restant notamment mixte à l'ensemble des programmes).

Le schéma ci-dessous synthétise ce nouveau cadre de référence proposé pour le champ de l'évaluation.



Au delà de cette réflexion sur les thèmes de mise en œuvre entrant dans le champ de l'évaluation, une deuxième clarification a été réalisée : celle du périmètre de l'évaluation en termes de programmes européens. En effet, le cahier des charges stipulait que le champ de l'étude concernait la mise en œuvre de l'ensemble des programmes opérationnels (FEDER, FSE, FEADER) et du Contrat de projets Etat-Région sur les thématiques développées ci-dessus. Mais, il est ressorti des entretiens de cadrage :

- que la thématique des appels à projets concernait uniquement le volet territorial du CPER et le FEDER (mesure 32) ;
- que le questionnement des acteurs responsables de la mise en œuvre des programmes en matière d'ingénierie auprès des porteurs de projets portait essentiellement sur le programme FEDER (et même sur son axe 1) et dans une moindre mesure sur certaines mesures nouvelles du FSE, mais pas vraiment sur l'ingénierie et l'animation développée dans le cadre du programme financé par le FEADER ;
- que la comitologie générale de mise en œuvre des programmes, en particulier les Groupes Techniques de Coordination, concernent l'ensemble des programmes FEDER et FSE, et de façon plus partielle le FEADER. En effet, si les mesures du FEADER articulées avec le CPER (volet territorial et grand projet n°4) relèvent clairement des GTC, les mesures du FEADER non articulées avec le CPER font l'objet de comités de financement dont le statut n'est pas clairement celui de GTC<sup>4</sup>.

De ce fait, le champ de l'évaluation en termes de programmes européens a concerné principalement le FEDER, dans une certaine mesure le FSE et de façon marginale le FEADER. Compte tenu de l'ampleur potentielle du champ d'évaluation de départ, il était de toute façon indispensable d'établir des priorités sous peine de trop de dispersion.

## 1.2. Le questionnement évaluatif

Suite aux entretiens de cadrage réalisés et à la réorganisation du champ de l'évaluation précisée ci-dessus, les questions évaluatives apparaissant dans le cahier des charges ont pu être reformulées et précisées.

### 1.2.1. L'animation des nouvelles mesures

Les questions évaluatives précisées lors de l'établissement du référentiel d'évaluation portent essentiellement sur deux points : la part de responsabilité du dispositif d'animation dans le faible taux de programmation de certaines nouvelles mesures, d'une part, et la validation des parti-pris du dispositif d'animation — régionalisation et appui sur le réseau RDT existant — d'autre part.

### 1.2.2. Les appels à projets du volet territorial du CPER

Les questions évaluatives définies lors de l'établissement du référentiel d'évaluation portent sur quatre points :

- La plus value globale du recours à l'appel à projets ;
- L'amélioration potentielle des modalités de mise en œuvre ;
- Les inconvénients de l'appel à projets en termes de programmation des fonds ;

<sup>4</sup> Voir à ce propos la note sur la comitologie du 13 février 2009.

- La capacité de l'ensemble des maîtres d'ouvrages à répondre aux exigences des cahier des charges proposés.

### 1.2.3. L'appel à projets de la mesure 32 du FEDER

Trois questions évaluatives spécifiques à cet appel à projet ont été formulées lors des entretiens de cadrage : quelle est la capacité des collectivités à s'inscrire dans ce cahier des charges assez ambitieux ? Quel appui peut-on apporter pour augmenter la qualité des projets ? Les réunions de présentation et le recours au FRAC ont-ils été efficaces ?

### 1.2.4. Les conférences territoriales

Sur les conférences territoriales, les questions évaluatives définies lors de l'établissement du référentiel d'évaluation sont les suivantes : quel avenir pour ces conférences territoriales ? Peut-on en faire des « lieux » de réflexion collective sans animation spécifique ? Les acteurs souhaitent-ils travailler à cette échelle ?

### 1.2.5. La comitologie d'ensemble des programmes

Enfin, concernant la comitologie d'ensemble des programmes, deux thèmes de questionnement ressortent : la complémentarité entre programmes européens et CPER d'une part, et la stimulation de l'intérêt des participants, d'autre part.

### 1.2.6. Des « méta-questions » transversales

Au-delà de cette approche thème par thème, il se dégage trois questions plus transversales qui transparaissent en filigrane de l'ensemble des réflexions et questions évaluatives posées par les acteurs régionaux.

La première tient à l'**équilibre entre recherche de l'efficacité** des programmes en matière de développement économique (au sens de la création globale d'emplois qu'ils occasionnent par exemple) et **recherche d'un effet sur la cohésion régionale**, c'est-à-dire sur la réduction des disparités au sein de l'espace régional. Les interrogations relatives à la prise en compte des territoires et de leurs spécificités (appels à projets, conférences territoriales, régionalisation de l'animation ...) ou celles relatives à l'atteinte de certains publics cibles traditionnellement plus éloignés des programmes européens (PME/PMI notamment) témoignent de cette première grande préoccupation des acteurs en charge du pilotage des programmes.

La seconde renvoie à une autre **tension à gérer** dans la mise en œuvre de ce type de programme : celle de la **recherche de la qualité et de l'originalité des projets** tout en maintenant un **rythme régulier de programmation** et de consommation des fonds sur l'ensemble de la vie des programmes. Cette tension se pose avec d'autant plus d'acuité pour un programme FEDER largement différent de celui de la période précédente et nécessitant une acculturation certaine pour donner lieu à une programmation régulière. Les interrogations relatives aux risques associés à la technique de l'appel à projets, ou celles relatives à l'influence du dispositif de comitologie sur la qualité des projets et le rythme de programmation s'inscrivent bien dans la gestion de cette tension.

La troisième renvoie enfin à un dernier **équilibre à optimiser**, celui de la « **fertilisation croisée** » **entre programmes européens et CPER**. En favorisant le rapprochement des deux en termes de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation, le niveau national souhaitait faire bénéficier les CPER de la qualité de gestion et de pilotage acquise au cours de plusieurs générations de programmes européens. Il n'en reste pas moins que ces programmes ont une histoire et un périmètre différents, et que les jeux d'acteurs qui les sous-tendent ne sont pas non plus identiques. Les acteurs de la région Centre ont pris acte du rapprochement recherché dans les dispositions qu'ils ont adoptées, et expriment dans leur questionnement la volonté d'en optimiser les avantages et d'en réduire les inconvénients. Les préoccupations relatives au dispositif de comitologie ou celles relatives aux appels à projets du volet

territorial du CPER et de la mesure 32 du PO FEDER traduisent bien ce dernier questionnement transversal.

## 2. Conclusions de l'analyse

Cette partie présente les réponses apportées aux questions évaluatives rappelées ci-dessus.

### 2.1. Animation des nouvelles mesures : réponse au questionnaire évaluatif

Rappelons tout d'abord qu'une partie des interrogations sur l'efficacité du dispositif d'animation mis en place pour les nouvelles mesures en direction des entreprises et des acteurs de la recherche peut être nuancée : le taux de programmation de l'axe 1 du FEDER est plus élevé que celui des deux autres axes, et le taux global de programmation du FEDER et du FSE est dans la moyenne des régions françaises. Par ailleurs, il apparaît que pour la plupart des acteurs interrogés le dispositif d'animation est loin d'être seul en cause dans le niveau de programmation observé, les raisons structurelles (capacité d'innovation des PME/PMI) et conjoncturelles (crise économique) étant également largement prégnantes.

Ensuite, il apparaît que les points-clés de la théorie d'action qui a sous tendu la mise en place du dispositif d'animation sont globalement validés par les acteurs. En effet, la régionalisation du dispositif et l'appui sur un réseau déjà existant semble avoir eu des effets positifs en termes de coordination des acteurs et d'articulation des différentes sources de financement, allant dans le sens d'une plus grande cohérence et pertinence des soutiens à la recherche et à l'innovation à l'échelle régionale. Cependant, sans remettre en cause cette théorie d'action globale, un certain nombre de points faibles du dispositif sont également ressortis des analyses :

- une mobilisation trop faible de certains relais de terrain, qui sont au contact régulier ou occasionnel des entreprises (Communauté d'agglomérations, agences de développement économiques, préfetures), mais qui n'ont pas de rôle suffisamment clair dans le dispositif ;
- une mobilisation d'acteurs spécialistes du fonctionnement des entreprises et de la recherche et de l'innovation, mais moins familiers du rôle de « prescripteur » des fonds européens, pour des raisons à la fois historique et dues à leur positionnement ;
- une difficulté pour les PME/PMI à se saisir des fonds européens, notamment quand leur fonctionnement interne rend difficile la justification des dépenses (absence de comptabilité analytique) ;
- des complexités et des lourdeurs qui demeurent significatives sur le mode de prise en compte des dépenses et les délais d'instruction et de paiement.

Un certain nombre d'actions déjà engagées vont dans le sens de la résorption de ces points faibles (développement des actions collectives à l'échelle locale, effort de communication...), mais on trouvera dans la dernière partie de cette synthèse un certain nombre de propositions pour les compléter.

### 2.2. Les appels à projets du volet territorial du CPER et de la mesure 32 du FEDER : réponse au questionnaire évaluatif

Il ressort de l'analyse que le recours à la méthode d'appel à projet n'est pas remis en cause, ni par les acteurs de la mise en œuvre, ni par les maîtres d'ouvrage. Au contraire, cette modalité de programmation semble plutôt valorisante et motivante pour les maîtres

d'ouvrage<sup>5</sup>. Elle permet également une meilleure sélectivité des projets et une structuration des attentes.

Néanmoins, il ressort également de l'analyse, que d'une part, les modalités de conduite des appels à projets sont largement perfectibles et que d'autre part, certains effets pervers de la méthode d'appels à projets en termes de programmation des dépenses se confirment.

Concernant les modalités de conduite, si les réunions de présentation locales et la possibilité de recourir au FRAC ont été appréciées, un certain nombre de critiques ressortent : sur les délais de réponse, qui sont jugés trop courts, surtout sans annonce en amont d'un calendrier pour se préparer, sur la mobilisation hétérogène et peu organisée des relais départementaux (Préfectures, Conseils généraux, Pays...) ou encore sur la clarté des attendus (dans les cahiers des charges et lors de la phase de montage des dossiers). Par ailleurs, les rôles respectifs des échelons départementaux et régionaux mériteraient d'être clarifiés dans les différentes étapes de la conduite des appels à projets (élaboration du cahier des charges, appui au montage de la réponse, sélection, appui au montage du projet définitif).

Concernant les effets sur la programmation, même si la distinction dans le temps de deux phases (déclaration d'intention assez sommaire, puis dépôt d'un projet abouti) est largement appréciée, il se confirme qu'elle n'est pas très favorable en termes de régularité de programmation. En effet, d'une part, une phase de travail importante s'étale dans le temps sans programmation (sélection sur les déclarations d'intention), et d'autre part, une « perte » de projets retenus sera observée. Un autre effet pervers sur la programmation des appels à projets tels qu'ils ont été conduits ressort également nettement : la difficulté à faire émerger des projets innovants et de qualité. Il apparaît en effet que les projets déposés sont des projets déjà existants<sup>6</sup>, car les maîtres d'ouvrage estiment impossible de monter un nouveau projet dans les délais demandés. Outre la faible stimulation de l'innovation, cet état de fait favorise l'effet d'aubaine, la réflexion sur le financement des projets étant menée dans les collectivités de façon relativement indépendante des appels à projets (dont le résultat est par nature incertain), qui sont en cas de réussite une « cerise sur le gâteau » plus qu'un véritable effet de levier.

Un dernier volet du questionnaire évaluatif portait sur la capacité de l'ensemble des maîtres d'ouvrage à répondre aux exigences des cahiers des charges des appels à projets, ce qui renvoie au questionnaire plus global sur le rôle des programmes sur la cohésion régionale. Sur ce point, il ressort globalement de nos analyses que la majorité des acteurs interrogés, y compris les maîtres d'ouvrage, considèrent que les cibles visées sont en capacité de répondre aux appels à projets proposés. Ce résultat doit néanmoins être assorti de nuances importantes. En effet, les personnes interrogées ont largement fait ressortir :

- l'importance des formes d'appui diverses que peuvent être les structures de Pays, les services de la Préfecture ou du Conseil général ou encore la possibilité de recours au FRAC. Cet appui est logiquement beaucoup plus nécessaire pour les petites collectivités (les communautés d'agglomérations sont beaucoup mieux équipées) et il est plus mis en avant par les acteurs du sud régional, mais pas seulement par eux ;
- que les capacités d'ingénierie propres aux collectivités seront un facteur plus discriminant si on sort des projets déjà existants pour chercher à faire émerger des nouveaux projets dans un délai relativement contraint.

<sup>5</sup> Soulignons néanmoins que les maîtres d'ouvrage ayant des projets retenus dominant largement notre échantillon (volet territorial CPER) ou n'étaient pas au courant des résultats de l'appel à projets au moment de l'entretien téléphonique (mesure 32 FEDER).

<sup>6</sup> Et pour un certain nombre d'entre eux, déposés à la fois au titre de l'appel à projets « Projets structurants » du volet territorial du CPER et au titre de la mesure 32 du FEDER.

### 2.3. Les conférences territoriales : réponse au questionnement évaluatif

Les conclusions de l'analyse évaluative font état d'un sentiment globalement positif concernant le rôle potentiel des conférences territoriales pour favoriser l'appropriation par les acteurs locaux des programmes de développement régional et la prise en compte des spécificités des sous-espaces régionaux dans leur mise en œuvre. Ce sentiment est toutefois différencié selon les acteurs des différents sous-espaces : il est largement répandu chez ceux du sud régional, il est largement présent chez ceux du nord régional, même si le « poids » du département de l'Eure-et-Loir dans ce sous-espace complique le jeu des acteurs, et enfin il est plus nuancé chez les acteurs de l'axe ligérien. La volonté des acteurs de mener une réflexion stratégique à l'échelle des trois sous-espaces régionaux est donc aujourd'hui une réalité plurielle au sein de la région.

Un consensus assez large sur l'intérêt de maintenir les conférences territoriales se dégage donc des entretiens réalisés. Pour autant, pour ces mêmes acteurs, la relance de la dynamique autour des conférences doit passer par une réorientation de leur périmètre d'une part, et de leur rôle et de leur format d'autre part. En premier lieu, le périmètre des conférences doit être élargi au moins à l'ensemble du volet territorial et plutôt à l'ensemble du périmètre des programmes de développement régional et dépasser les seuls appels à projets qui focalisent trop les échanges sur les concurrences territoriales. En second lieu, le rôle de communication ou de réflexion stratégique des conférences doit être précisé, et se traduire dans leur organisation en termes de choix des participants et des modalités d'animation.

### 2.4. La comitologie d'ensemble des programmes : réponse au questionnement évaluatif

En premier lieu, il convient de revenir sur le point central de la théorie d'action sous-jacente à la mise en place du nouveau dispositif de comitologie : la complémentarité entre les fonds européens et le CPER, qu'il est censé optimiser. Il ressort globalement de l'analyse évaluative sur ce point :

- que cette complémentarité se « joue » surtout en amont (et notamment lors de la conception des programmes) et de façon moins centrale dans les comités de coordination des financeurs et de programmation ;
- que le dispositif choisi, traitant systématiquement en commun les programmes européens et le CPER, est globalement favorable à cette complémentarité. Certains points posent encore néanmoins question (dossiers décalés dans le temps pour une même opération, double saisie dans le logiciel PRESAGE<sup>7</sup>, existence en hausse de comités de financeurs en amont des GTC...);
- que le dispositif ne semble pas entraîner une trop forte dilution de l'information sur les fonds européens.

Les données de réalisation ne traduisent pas vraiment dans les faits cette complémentarité (faible nombre de projets communs), mais les points de repères manquent pour en tirer des conclusions solides (comparaison avec d'autres régions, estimation du « potentiel » de projets communs...).

L'autre volet central du questionnement évaluatif sur ce thème de la comitologie d'ensemble portait sur la capacité du dispositif à stimuler l'intérêt des participants et à améliorer la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre. Les réponses que l'on peut y apporter à l'issue de cette analyse évaluative sont nuancées, notamment en fonction des comités considérés. En effet, si le nouveau format du CPR est globalement salué, l'absence de débats au sein de certains GTC et leur caractère trop axé sur l'instruction technique revient souvent dans les

<sup>7</sup> Des améliorations sont en cours sur ces deux premiers points.

propos, allant jusqu'à provoquer des demandes de « dématérialisation » de ces GTC. Par ailleurs, si la nouvelle organisation du CPR diminue le risque de « doublon » avec le GTC, la persistance de comités parallèles ou « amont » des GTC traitant des questions générales (articulation des financements, éligibilité...) renforce ce risque. Enfin, la qualité de l'animation des différents comités fait l'objet de perceptions différenciées.

## 2.5. Retour sur les « méta-questions » transversales

Le premier de ces questionnements transversaux portait sur l'équilibre entre recherche de l'efficacité des programmes en matière de développement économique (au sens de la création globale d'emplois qu'ils occasionnent par exemple) et recherche d'un effet sur la cohésion régionale, c'est-à-dire sur la réduction des disparités au sein de l'espace régional. Les résultats de l'analyse évaluative font état d'un sentiment global sur la mise en œuvre qui respecte peu ou prou cet équilibre : un effort est fait pour animer les nouvelles mesures au plus près du terrain sur l'ensemble du territoire régional, les cibles visées par les appels à projets se perçoivent globalement en capacité d'y répondre, les territoires régionaux les plus fragiles ont été favorisés dans les appels à projets et disposent des conférences territoriales pour exposer leurs spécificités. Cet équilibre est néanmoins fragile car il est favorisé par le caractère relativement peu innovant des projets retenus et car il repose sur des dispositifs exigeants en ressources humaines (appels à projets, conférences territoriales...). Par ailleurs, les appréciations des acteurs sont en partie prospectives et il n'est pas certain à ce stade du déroulement du programme que les dispositions mises en place permettront de toucher effectivement les petites et moyennes entreprises, de diffuser l'innovation dans les secteurs ruraux de la région ou encore de permettre aux collectivités modestes d'accéder aux fonds pendant toute la durée du programme. Enfin, ce questionnement autour du dilemme entre efficacité et cohésion territoriale reste un sujet de débat important et une source de critiques vis-à-vis des partenaires régionaux pour de nombreux acteurs, notamment dans le sud et le nord régional. Même si ce type de prises de positions n'est pas empreint — loin s'en faut — de considérations politiques, il n'en reste pas moins que ce questionnement est un enjeu central de suivi / évaluation et de communication autour de ces programmes pour fédérer l'ensemble des acteurs autour de leur mise en œuvre.

Le second questionnement transversal identifié renvoyait à la tension à gérer entre la recherche de la qualité et de l'originalité des projets et le maintien d'un rythme de programmation et de consommation des fonds régulier sur l'ensemble de la vie des programmes. Le recueil des perceptions de nombreux acteurs et la prise en compte des données chiffrées disponibles renvoie sur ce point une image dans laquelle la pression des contraintes de programmation entache assez fortement la recherche de la qualité et de l'originalité des projets financés. Le résultat des appels à projets ou l'absence de débat sur l'opportunité des projets regrettée dans de nombreux groupes techniques de coordination vont par exemple dans ce sens. Ainsi, même si la critique d'une relative incapacité à favoriser la prise en compte des nouveaux enjeux au détriment d'un soutien au sentier de développement existant est récurrente vis-à-vis des programmes européens<sup>8</sup>, il convient d'être vigilant sur ce point, qui est important pour la motivation dans la durée des acteurs de la mise en œuvre.

Le troisième questionnement transversal, enfin, renvoyait à l'optimisation de la « fertilisation croisée » entre programmes européens et CPER. Sur ce dernier point, pour lequel les acteurs de la région Centre ont fait preuve d'un volontarisme important, le parti pris adopté est globalement apprécié et les acteurs ont globalement conscience de l'intérêt du rapprochement en cours, tant sur le plan de la qualité du suivi et de la gestion que sur celui de l'effet de levier d'un programme sur l'autre. Des marges de progression demeurent cependant pour optimiser la complémentarité financière entre des programmes restant marqués par des différences importantes (histoire, périmètre, jeux d'acteurs...). Par ailleurs, la recherche de complémentarité financière (maximisation des contreparties nationales via le CPER) ne devra pas se faire au détriment d'une certaine complémentarité d'objectifs entre CPER et programmes européens, à laquelle de nombreux acteurs restent attachés.

<sup>8</sup> Voir par exemple l'évaluation ex post du programme de développement rural national, réalisée en 2008.

## 3. Les recommandations formulées

### 3.1. Enjeux transversaux à l'ensemble des recommandations

Avant de développer les recommandations que l'on peut formuler pour chacune des thématiques de mise en œuvre étudiées dans cette évaluation, il nous paraît utile de souligner deux enjeux transversaux à cet ensemble de recommandations.

Le premier de ces enjeux est celui de **l'articulation optimale des échelles territoriales** de mise en œuvre. Dans une vaste région, comportant six départements, c'est une problématique importante. Elle l'est d'autant plus en région Centre que le changement a été plutôt brutal en 2007 sur ce point, avec le passage d'une mise en œuvre très « départementalisée » en 2000/2006 à une mise en œuvre fortement recentrée sur l'échelle régionale en début de période 2007/2013. Si le fondement de cette évolution n'est pas remis en cause, notamment au regard de l'évolution du contenu des programmes, la recherche du « bon équilibre » ne semble pas encore atteinte, même si les acteurs responsables de la mise en œuvre des programmes ont œuvré dans ce sens depuis 2007. L'enjeu est néanmoins important, d'une part parce que l'efficacité de la mise en œuvre des programmes dépend à la fois d'un pilotage stratégique à l'échelle régionale et d'un travail de terrain performant, et d'autre part parce que les compétences acquises lors des périodes précédentes gagneraient à être valorisées. Les recommandations que l'on pourra formuler concernant cette articulation au regard de la situation en région Centre s'inscrivent cependant dans un contexte national particulièrement mouvant sur cette question (Révision générale des politiques publiques (RGPP), suites du rapport de la commission « Balladur »...) qui ne facilite pas leur mise en œuvre.

Un deuxième enjeu transversal aux différentes recommandations « thématiques » est celui de la poursuite de l'effort nécessaire de clarification / stabilisation / communication des procédures de mise en œuvre des programmes, tout en gérant la nécessaire adaptation des programmes à l'évolution du contexte dans lequel ils s'inscrivent d'une part, et à la réalisation d'évaluations d'autre part. Cet enjeu renvoie directement à la mobilisation optimale du dispositif de comitologie d'ensemble de pilotage des programmes, et notamment au rôle du comité régional d'évaluation, et à l'utilisation des dispositifs de communication existants (sites internet notamment).

### 3.2. Animation des nouvelles mesures

Concernant ce premier thème, il faut tout d'abord rappeler que les conclusions évaluatives soulignent que le dispositif d'animation est loin d'être seul en cause pour expliquer le niveau de programmation observé, les facteurs structurels et conjoncturels étant également importants. Par ailleurs, des réponses ont déjà été apportées à une partie des critiques soulevées par l'évaluation. Ainsi, l'implication renforcée des acteurs de terrain (intégration des Préfectures au RDT, développement des actions collectives) et un certain effet d'apprentissage devraient améliorer l'efficacité globale du dispositif.

Pour autant, certaines marges de manœuvre peuvent être saisies et des points sont encore à améliorer. Les propositions consistent en :

- Une clarification du rôle des Préfectures, au delà de leur intégration « formelle » dans le RDT, sachant que ce sont encore bien souvent des interlocuteurs pour les entreprises locales, mais qu'elles ne disposent pas toujours des moyens et/ou de l'information suffisante pour les accompagner sur les fonds européens. Cela suppose de définir quelle doit être aujourd'hui leur mission en matière de développement économique, et notamment par rapport au SGAR et aux subdivisions départementales de la DRIRE, dans un contexte global de RGPP. Et s'il se confirme que les Préfectures ont un rôle à jouer, il s'agit ensuite de définir précisément en quoi ce rôle consiste (animation ? instruction ? aide au montage de dossier ?...) et de communiquer dessus auprès des cibles des mesures et des autres

acteurs de la mise en oeuvre. Sur cette première proposition, la discussion avec le comité de pilotage a fait émerger un premier pas pertinent, qui pourrait être de formaliser un rapprochement du binôme DRIRE/Préfecture dans chaque département ;

- Un effort de communication à poursuivre, en axant l'information sur des exemples concrets, des études de cas et des témoignages, afin de changer les idées reçues de la plupart des acteurs de l'entreprise sur les fonds européens ;
- L'identification de référents au sein des acteurs de terrain en contact avec les entreprises (communautés d'agglomération, agences de développement économiques) et l'information, voire la mobilisation, de ces référents. Sur ce point, des réponses ont déjà été apportées : le SGAR a travaillé à l'identification de référents au sein des communautés d'agglomération de la région et les agences de développement économiques sont mobilisées dans certains départements sur les opérations de type Berr'innov ;
- Un travail sur la justification des dépenses et la diminution des délais d'instruction. Cela peut passer par :
  - un travail et une mobilisation auprès du niveau national sur la forfaitisation d'une partie des dépenses, notamment pour les petites entreprises (ce point concerne d'ailleurs autant le FEDER que le FSE),
  - la généralisation d'un dossier type, même si les services instructeurs soulignent l'hétérogénéité des dossiers et le besoin d'un travail au cas par cas,
  - un travail au moment de l'instruction sur la sensibilisation des maîtres d'ouvrage à la justification des dépenses au moment du dépôt de dossier.
- Une éventuelle mobilisation accrue de certaines CCI volontaires. Ce point reste relativement ouvert, dans le sens où certaines CCI semblent prêtes à jouer un rôle plus important de prescription vis-à-vis des fonds européens, mais sans que cela soit partagé par l'ensemble des CCI interrogées, positionnées plus généralement sur la détection des besoins des entreprises.

### 3.3. Appels à projets du volet territorial du CPER

Les propositions sur ce deuxième thème concernent uniquement la seconde vague d'appels à projets du volet territorial, puisque sur la mesure 32 du FEDER il n'y aura pas de second appel à projets.

Une des conclusions de l'évaluation sur ce thème soulignait **le faible effet sur l'innovation et l'effet d'aubaine important** résultant de la conduite des appels à projets étudiés. Plusieurs points peuvent être améliorés dans les modalités de mise en œuvre afin de **sortir des projets déjà « prêts » et de susciter davantage d'innovation** : allonger les délais de réponses et diminuer ceux de sélection, et accompagner davantage les petites collectivités dans le montage de dossier.

Un second type de recommandation porte sur **l'amélioration de la lisibilité du cahier des charges**. Il convient de préciser les attentes des financeurs, que ce soit sur le type de maîtres d'ouvrage attendu ou sur les critères de sélection. Il faut noter sur ce point que la technique d'appel à projets semble plus pertinente sur les thématiques permettant une certaine innovation et créativité des maîtres d'ouvrage, alors que sur les thèmes très ciblés, où les besoins sont bien connus et les critères d'instruction des projets assez techniques (MSP par exemple), le dépôt au fil de l'eau peut être préféré. Cela peut cependant nécessiter une animation renforcée afin de s'assurer que les projets les plus pertinents sont effectivement montés et déposés.

Enfin, un troisième type de recommandation porte sur la **conduite générale des appels à projets**. Les propositions sont les suivantes :

- communiquer le plus en amont possible sur la procédure et le calendrier,
- mobiliser de manière systématique les relais de type Conseils Généraux et Pays,
- mieux communiquer et informer sur le FRAC, en amont du lancement des appels à projets. La saisie de cet outil dépend par ailleurs des délais laissés aux maîtres d'ouvrage pour déposer leurs dossiers,
- associer les Préfectures à l'élaboration des cahiers des charges et clarifier leur rôle en matière d'animation<sup>9</sup>.

Notons sur ce thème que lors du dernier comité de pilotage de l'évaluation, le SGAR a fait état de certaines décisions prises concernant cette seconde vague d'appels à projets, notamment du fait du contexte de crise économique dans lequel s'inscrivent les programmes depuis 2008 : lancement rapide de cette deuxième vague, en conservant les quatre thématiques antérieures — projets structurants, développement durable des villes moyennes, services à la population, MSP — tout en augmentant la fongibilité des lignes budgétaires entre elles, demande de dossiers complets et non plus de déclarations d'intention, programmation au fil de l'eau des dossiers retenus au fur et à mesure de leur dépôt jusqu'à épuisement des enveloppes budgétaires.

La confrontation de ces décisions avec les résultats de l'évaluation sur ce thème et les recommandations formulées ci-dessus nous amènent à attirer l'attention sur certains risques :

- les orientations choisies constituent de fait un quasi-abandon de la logique d'appels à projets pour revenir à une programmation au fil de l'eau, alors que les acteurs interrogés au cours de l'évaluation ont bien souligné le côté stimulant et valorisant de cette méthode de mise en œuvre de l'action publique ;
- la relance rapide de ce second volet va favoriser le dépôt de projets prêts qui n'avaient pas été retenus lors de la première vague. Les parties du territoire régional qui avaient été particulièrement actives dans le dépôt de dossier lors de la première vague vont ainsi se trouver en position favorable et risquent de capter une part importante des financements au détriment de l'équilibre régional ;
- la relance rapide de ce second volet et le dépôt au fil de l'eau vont largement inciter à la présentation de projets prêts ou quasi-prêts, renforçant au mieux le rôle d'accélérateur des financements publics et au pire son effet d'aubaine au détriment d'un effet d'orientation vers des projets novateurs.

### 3.4. Conférences territoriales

Suite aux conclusions de l'analyse évaluative, qui ont fait ressortir un large consensus sur l'intérêt potentiel des conférences territoriales pour favoriser l'appropriation des programmes de développement régional par les acteurs locaux, la principale recommandation est de relancer rapidement la dynamique aujourd'hui interrompue autour de ces conférences. Ces mêmes conclusions ayant également souligné que le format des premières conférences n'avait pas favorisé ce rôle d'appropriation, il convient de les relancer en adaptant fortement leur format, notamment vers un élargissement de leur objet au-delà des seuls appels à projets du volet territorial du CPER.

Deux orientations ont été suggérées par les participants rencontrés :

<sup>9</sup> La demande de « référents » identifiés pour les candidats souhaitant des éclaircissements est récurrente chez les maîtres d'ouvrage interrogés.

- faire de ces conférences une instance de communication et de sensibilisation sur l'avancée des programmes, en y présentant par exemple les résultats des précédents appels à projet, l'avancée de la programmation par zone géographique, etc... ;
- en faire un lieu de réflexion stratégique sur l'action publique dans chacun des trois sous-espaces régionaux. Cette deuxième orientation nécessite cependant de revoir fortement le format de ces conférences, et de les organiser sous forme d'ateliers de travail suivie d'une restitution plutôt que sous un format « grande messe ». Ceci suppose de revoir la composition des conférences et de dégager des moyens d'animation importants.

Les enjeux de moyens ayant déjà pesé sur l'organisation des premières séries de conférences (calendrier non optimal, absence de comptes-rendus et de capitalisation, interruption pendant plus d'un an...), nous recommandons de privilégier la première orientation.

Comme sur le point précédent, le SGAR a informé le comité de pilotage de l'évaluation lors de sa dernière réunion que les conférences ne seraient pas réunies dans le cadre du lancement de la seconde vague d'appels à projets du volet territorial. Si cette décision va dans le sens de l'élargissement de l'objet des conférences préconisé ci-dessus, elle obère la relance du processus de concertation avec les acteurs locaux que ces instances favorisent. Elle met également en suspens la possibilité pour les acteurs locaux de faire valoir les spécificités inhérentes à chaque sous-espace régional, dont la prise en compte est un garant de l'efficacité des programmes sur la cohésion régionale.

### 3.5. Comitologie d'ensemble des programmes

Au vu des résultats de l'analyse évaluative, il convient de recommander que les questions stratégiques (opportunité des projets, critères d'éligibilité, stratégie d'animation et de coordination des financeurs) trouvent systématiquement une place dans le déroulement des Groupes Techniques de Coordination, à côté du nécessaire examen de la complétude des dossiers.

Si cette recommandation renvoie assez largement à l'animation de chaque GTC, certaines pistes concrètes peuvent être avancées pour la faciliter :

- réserver obligatoirement un temps dans l'ordre du jour de chaque GTC pour aborder des questions stratégiques transversales, éventuellement sur la base de propositions faites auparavant aux copilotes par les membres du GTC. Le temps réservé à la discussion de ces questions étant nécessairement limité, une sélection peut être proposée par les copilotes en cas de besoin ;
- afficher comme principe que les questions soulevées et inscrites à l'ordre du jour doivent trouver une réponse en GTC et permettre de définir peu à peu une jurisprudence en matière de critères d'éligibilité et d'opportunité ;
- améliorer la préparation de la réunion en amont afin de passer moins de temps sur l'analyse de la complétude des dossiers et limiter les ajournements de dossier ;
- laisser la place au débat sur l'opportunité de soutenir certains projets, au moins sur un certain nombre de projets nouveaux ou exemplaires<sup>10</sup>.

Une fois arrêtées, ces dispositions gagneront à être communiquées à l'ensemble des membres des différents comités. La note sur la comitologie diffusée en février peut constituer une bonne base de travail pour ce faire, moyennant un certain nombre de compléments par rapport à la version existante.

<sup>10</sup> Concernant le GTC volet territorial, ce débat sera d'autant plus justifié du fait du retour envisagé à une sélection concomitante à la programmation pour la seconde vague d'appels à projets.