

Evaluation de mise en œuvre des programmes opérationnels FEDER/FSE Centre-Val de Loire, Interrégional FEDER bassin de la Loire et du PDR FEADER Centre-Val de Loire 2014-2020

En collaboration, sur le PDR FEADER, avec AND International



Synthèse septembre 2017

Table des matières

1 Rappel du contexte, des objectifs de la mission et de la méthodologie retenue	3
2 Principaux enseignements et constats de l'évaluation	5
3 Pistes de recommandations	6

Avertissement :

La présente synthèse identifie une série de recommandations visant à proposer des pistes d'évolution ou d'amélioration de l'organisation mise en place par la Région Centre-Val de Loire. Ces propositions n'engagent qu'EDATER et AND International.

1 Rappel du contexte, des objectifs de la mission et de la méthodologie retenue

1.1 Contexte de la mission

Une gestion des fonds européens transférée aux Régions

Les régions qui ont dû s'organiser pour répondre aux obligations et enjeux liés à ces nouvelles responsabilités. Pour la période 2014-2020, la Région Centre-Val de Loire assure la responsabilité de gestion et de la mise en œuvre de trois programmes européens :

- le **Programme Opérationnel (PO) FEDER/FSE "Centre-Val de Loire"** doté de 181,5 M€ de FEDER, de 61,5 M€ de FSE et de 11,5 M€ d'IEJ ;
- le **Programme Opérationnel Interrégional FEDER "Loire"**, doté de 33 M€ ;
- le **Programme de Développement Rural (PDR) FEADER "Centre-Val de Loire"**, doté de près de 346 M€.

Des co-financements européens qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie Europe 2020

La stratégie Europe 2020 fixe les priorités de l'Europe pour les 10 années à venir et vise à maintenir les investissements dans la recherche, l'innovation et la formation.

Des exigences renforcées en matière de suivi et de pilotage des programmes par les résultats

Une **logique de suivi et de pilotage des programmes européens 2014-2020 par les résultats**. Dorénavant, le suivi et le pilotage des programmes ne reposent plus uniquement sur l'engagement des crédits européens, mais avant tout sur les réalisations et les résultats que chaque programme s'est engagé à atteindre avec le financement européen.

Une dynamique de programmation hétérogène

Une dynamique de programmation hétérogène entre programmes et au sein même des programmes (axes/mesures) gérés par le Conseil Régional Centre Val de Loire qui nécessitent de se poser la question des bonnes pratiques et points d'amélioration pour assurer la dynamique de programmation conformément aux engagements pris.

1.2 Objectifs et enjeux de l'évaluation

Rappels et précisions de la demande

La présente évaluation a pour objectif d'apporter des éléments d'analyses et de réponse ainsi que des recommandations lorsque cela est pertinent notamment sur:

- **Stratégie des programmes et modalités d'intervention fixées dans les PO**
- **Instruments de mise en œuvre** (AAP, Fonds d'investissement, marchés publics...)
- **Organisation interne et externe à l'Autorité de Gestion** (ressources humaines, procédures, etc.)
- **Outils d'animation mobilisés** (animation, suivi et reporting)
- **Gouvernance et modalité de partenariat** (instruction / gestion déléguée, concertation, etc.)
- **Éléments exogènes liés au contexte politique publique régionale** (ou nationale) dans les domaines d'intervention pertinent pour les Fonds européens

Rappel des questions évaluatives

L'évaluation a permis d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes :

5 questions évaluatives transversales (pluri-fonds)	3 questions évaluatives spécifiques au PDR FEADER
L'organisation mise en place par l'AG pour répondre aux exigences de la CE est-elle efficace pour sécuriser l'attribution des fonds ? (QE1)	Dans quelle mesure les synergies entre les priorités et les domaines prioritaires ont-elles renforcé l'efficacité du PDR? (Performance opérationnelle) (QE 19)
Dans quelle mesure les modalités et outils d'animation ont contribué à la dynamisation du programme ? (QE2)	Dans quelle mesure l'assistance technique a-t-elle contribué à la réalisation des objectifs fixés à l'article 59 du règlement (UE) n°1303/2013 et à l'article 51, paragraphe 2 du règlement (UE) n° 1305/2013?
Dans quelle mesure l'organisation mise en place permet-elle d'assurer la performance des programmes ? (QE 3)	Dans quelle mesure le RRN® a-t-il contribué à la réalisation des objectifs fixés à l'article 54, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013?
Dans quelle mesure les modalités de mise en œuvre ont-elles contribué à la prise en compte des principes horizontaux ? (QE 4)	
Dans quelle mesure les actions déployées par l'AG ont-elles permis de renforcer la lisibilité et l'attractivité des programmes ? (QE 5)	

Principaux enjeux

Les principaux enjeux de la mission sont les suivants :

- Une **évaluation pluri-fonds** qui porte sur l'analyse de la mise en œuvre des 3 programmes gérés par le Conseil Régional sur la période 2014-2020 : **PO FEDER-FSE, POI FEDER Loire, PDR FEADER**
- Une évaluation qui prend en compte **une double dimension de la mise en œuvre : interne (activités de gestion et de mise en œuvre portées par le Conseil Régional) et externe (activités de gestion et de mise en œuvre portées par des partenaires du Conseil Régional) au Conseil Régional**
- Une évaluation qui doit permettre **d'analyser et proposer des mesures correctrices garantissant une programmation : Dynamique, Performante et Sécurisée**
- Des travaux évaluatifs qui vont « **alimenter** » les **Rapports Annuels de Mise en œuvre (RAMO) transmis au 30/06/2017 et la révision à mi-parcours**

Une évaluation structurée autour de 3 levier

Les réponses aux questions évaluatives sont apportées via **une analyse axée sur 3 dimensions** :

- Les principes d'intervention (QE2, QE5)
- Les modalités d'organisation et les processus (QE1, QE3)
- Les supports d'animation, d'information et de communication (QE2, QE 4)

1.3 Une méthodologie d'évaluation qui croise des outils multiples pour appréhender les différents points de vue

L'évaluation s'appuie sur les investigations suivantes :

Des entretiens

- Des entretiens de visu avec l'ensemble des Directions et Services du Conseil Régional impliqués dans la mise en œuvre des programmes gérés (PO FEDER-FSE Centre Val de Loire, POI FEDER Loire, PDR FEADER Centre Val de Loire) par la collectivité régionale (21 entretiens)
- Entretien avec le Directeur Général des Services
- Des entretiens avec les partenaires régionaux impliqués dans la mise en œuvre des PO

Une enquête (en ligne et téléphonique)

- **Une enquête en ligne auprès de 309 bénéficiaires des fonds EU** au titre du PO FEDER-FSE Centre Val de Loire et du POI FEDER Loire (140 répondants soit un taux de retour de 45%)
- **Des entretiens téléphoniques auprès de 12 porteurs de projets ayant « abandonné » avant dépôt d'une demande de financement** alors qu'ils avaient été accompagnés par les services de l'AG pour déposer une demande de financement EU

Une analyse des documents de mise en œuvre et des données de programmation

Des ateliers de travail

Des ateliers de travail lors du séminaire de la DEIN du 12/09/2017, intégrant les services instructeurs (DDT) et l'ASP pour l'atelier spécifique au FEADER. Au total, ce sont **3 ateliers** (de 2h chacun) qui ont été organisés pour partager les constats, les recommandations de l'évaluation et identifier des pistes d'actions correctrices.

Ces ateliers ont permis à l'ensemble des participants d'exprimer leurs besoins et attentes. Ces éléments sont repris et valorisés en partie dans le « plan d'action » du présent rapport. Ils ont également permis d'alimenter et compléter le « RACI FEDER-FSE » détaillant la répartition des missions entre les agents et services de la DEIN (document présenté en annexe du présent rapport) et de clarifier les attentes en matière d'animation sur le PDR FEADER.

2 Principaux enseignements et constats de l'évaluation

Les différents outils d'analyse mobilisés ont permis d'observer les principaux constats suivants :

- **Une gestion des fonds européens qui a été recentralisée** au sein d'une direction spécialisée (DEIN) pour la programmation 2014-2020. Une organisation centralisée **qui répond aux besoins, aux obligations et constitue un point positif pour la programmation (dynamique et sécurisation)**
- Des compétences et des expertises au sein de la DEIN qui sont reconnues et permettent au Conseil Régional d'assumer son rôle et de répondre à ses obligations d'Autorité de Gestion mais **des clarifications de missions à faire (entre agents et entre services de la DEIN) et des besoins RH complémentaires** pour être en mesure d'absorber le volume d'activité lié à la mise en œuvre des programmes.
- **Une volonté et une implication collective de l'ensemble des agents de la DEIN** pour permettre une programmation dynamique, performante et sécurisée mais **des besoins d'accompagnement pour sécuriser les activités**

- **Un dysfonctionnement majeur des SI** qui créent une surcharge de travail non négligeable et impacte fortement l'organisation. **Des conséquences multiples : retards dans la chaîne de traitement des dossiers, démobilisation des agents, mise en difficulté des porteurs de projets, difficulté de pilotage, mauvaise image des fonds européens, ...**
- **Une mobilisation des fonds européens qui n'est pas optimisée pour garantir un effet levier maximal et sécuriser la programmation**
- **Un retard pris sur la mise en œuvre de certains axes/mesures qui pourraient avoir des impacts non négligeables** (performance, programmation)
- *Une « externalisation » de la gestion du FEADER* qui permet une certaine continuité mais qui pose des difficultés de dynamique, de suivi et de pilotage de la programmation

3 Pistes de recommandations

Les résultats de l'évaluation ont permis de faire émerger une série de recommandations qui permettent de répondre au questionnement évaluatif et qui s'inscrivent dans les obligations de l'AG et le calendrier de la programmation.

3.1 Les principes d'intervention

- **Définir une stratégie budgétaire plus marquée pour positionner les fonds EU sur des politiques publiques plus adaptées aux exigences des financements EU** (MO disposant de capacité d'ingénierie technique et financière, projets mobilisant des enveloppes plus significatives justifiant les coûts de gestion associés, effet levier plus significatif...)
- **Intégrer de manière plus systématique l'analyse des capacités financières et d'ingénierie de gestion des MOs**, voir en faire un vrai critère de sélection des projets
- **Relever les seuils minimums de financement** pour assurer un ratio montant EU / coût de gestion acceptable (MO et AG)
- **Des paiements à accélérer suite au déblocage des outils de gestion**
- **Intérêt à réécrire certaines mesures du FEADER pour prendre en compte les évolutions contextuelles (Loi Notre notamment) et engager une modification de la maquette (M4.1, M10, M11 notamment)**
- **Une négociation est à ouvrir avec la CE sur les valeurs intermédiaires du cadre de performance du PO FEDER-FSE** pour l'axe 3 (infrastructures numériques) / axe 4 (rénovation axe Orléans-Châteauneuf) / axe 5 (axe urbain)
- **Déployer les activités de contrôle interne afin d'identifier et d'anticiper des problèmes d'application de règles de gestion** et d'anticiper la mise en place de recommandations/bonnes pratiques
- **Des règles de gestion qui doivent être plus systématiquement partagées, harmonisées et appliquées** en interne
- **Insérer l'Option des Coûts Simplifiés de manière plus systématique**, quand cela est possible et pertinent, afin de faciliter les justifications des dépenses de personnel

3.2 L'organisation et les processus

- **Un service PO FEDER-FSE qui nécessiterait des compléments humains** sur les activités de suivi, de pilotage (0,5 ETP) et de gestion notamment liée au FSE (1 ETP) **et des renforts à prévoir pour absorber le stock de dossiers**

- **Des actions de formation auprès des agents à maintenir (notamment sur des aspects réglementaires, règles de gestion, ...) y associer les partenaires de la gestion (AC, DRAAF, DDT, ...)**
- **Une coordination politique et stratégique en continu à renforcer sur le FEADER pour alimenter le suivi et le pilotage de la programmation**
- **Permettre une meilleure anticipation des périodes de pic** dans l’instruction des dossiers par les services instructeurs FEADER (notamment les DDT)
- **Renforcer la compétence des services instructeurs grâce à un meilleur ciblage des formations sur les mesures et sur les outils FEADER**
- **Assurer la mise à disposition de moyens humains suffisants et avec les compétences adéquates pour faire face aux pics d’instruction des dossiers.**
- **Une clarification nécessaire des périmètres de missions des services transversaux de la DEIN :** Service Finance/Contrôle, Service Pilotage et Coordination
- La répartition des activités de suivi et de pilotage qui doit être retravaillé entre les services de la DEIN
- Une organisation spatiale de la DEIN qui doit être repensée pour décroiser le travail et les personnes (mélanger chargés de mission et gestionnaires d’un même service/axe, positionner le Service Contrôle-Finance en proximité des Services Programmes)
- Un travail de coordination avec les Directions Opérationnelles à consolider pour sécuriser le montage des projets et proposer un accompagnement de qualité aux MOs
- Un travail de proximité et d’animation avec les services de l’Etat (DRAAF / DDT) à consolider pour assurer un suivi et un pilotage de la programmation
- Améliorer la visibilité de l’AG sur l’état d’avancement de la programmation
- Un enjeu d’urgence à résoudre les problèmes techniques liés à la dématérialisation, à finaliser la configuration des outils de gestion sur le FEADER (intégrant un appui pour garantir une harmonisation d’utilisation)
- Nécessité de disposer d’un dispositif de suivi et de pilotage automatique et en temps réel

3.3 Les supports d’animation, d’Information, et de Communication

- Retrouver (via la résolution des problèmes liés à la dématérialisation et absorption du stock de dossiers à traiter) des marges de manœuvre pour les chargés de mission pour animer et accompagner les porteurs de projets
- Systématiser le recours à des AAP pour animer la programmation et permettre d’anticiper et planifier les charges de gestion (animation de l’AAP, analyse des dossiers, comité de sélection, instruction, ...)
- Un travail spécifique d’accompagnement/d’appui et d’animation auprès des partenaires régionaux pour valoriser les possibilités de financement et aider à l’appropriation des règles de gestion associées afin de renforcer le rôle de prescripteurs des acteurs du territoire (en particulier sur les territoires urbains)
- Des supports de communication qui doivent être plus animés et diffusés
- Des supports de communication, qui doivent aider à plus clarifier pour chaque axe/mesure des POs les interlocuteurs techniques (DEIN, DO, DDT, Services, ...) et la nature des accompagnements/appui proposés
- Des supports de communication qui doivent plus porter sur la valorisation de réalisations que sur des contenus techniques

Vos interlocuteurs sur la mission :



Sébastien GUILBERT, Directeur Exécutif Edater,
Responsable du Pôle Europe
guilbert@edater.com



Séverine RENAULT, Associée AND International
severine.renault@and-international.com



EDATER

Siège social : 265, avenue des États du Languedoc, Tour Polygone, 34000 Montpellier
Tél. : 04 67 02 29 02

Bureaux Paris : 5 rue de Liège, 75009 PARIS - Tél. : 01 42 60 49 08

Bureaux Caen : 34, avenue du 6 juin, 14 000 CAEN – Tel : 02 31 47 08 80

Mail : contact@edater.fr

www.edater.fr