

Evaluation de mise en œuvre du Programme opérationnel régional FEDER-FSE 2014-2020

Pour l'Île-de-France et le bassin de la Seine

Synthèse d'octobre 2019



Evaluation de mise en œuvre du Programme opérationnel régional FEDER-FSE 2014-2020

Synthèse pour l'Île-de-France et du bassin de la Seine

Enjeux, objectifs et périmètre de l'évaluation Erreur ! Signet non défini.

Méthodologie de l'évaluation Erreur ! Signet non défini.

Analyse et résultats de l'évaluation Erreur ! Signet non défini.

Recommandations Erreur ! Signet non défini.

Annexes Erreur ! Signet non défini.

OBJECTIFS ET DEMARCHE

L'évaluation de mise en œuvre du Programme Opérationnel Régional (POR) FEDER-FSE d'Île-de-France et du bassin de la Seine s'inscrit dans un souhait de la part de l'Autorité de gestion **d'optimiser la fin de la programmation actuelle (2014-2020) et d'anticiper la préparation de la prochaine génération de programme (2021-2027)**, via :

- l'appréciation de l'efficacité et de l'efficience des modalités de mise en œuvre et d'organisation de l'Autorité de Gestion ;
- la mesure de la capacité à obtenir les réalisations et résultats attendus dans le contexte de mise en œuvre du POR et au regard des objectifs initialement fixés,
- la construction de recommandations opérationnelles et l'engagement d'actions permettant d'optimiser les performances du programme (à court et moyen terme).

Le POR d'Île-de-France comprend 10 axes thématiques¹ dont 6 FEDER, 3 FSE et 1 IEJ. FEDER et FSE représentent respectivement près de 40% et 60% des crédits du programme). Les 10 axes se subdivisent en 18 Objectifs Spécifiques (OS). 21 Organismes Intermédiaires (OI), dont 5 avec subventions globales, sont impliqués dans la mise en œuvre du POR aux côtés de l'autorité de gestion des fonds.

L'évaluation s'est déroulée en 3 grandes phases :



Pour mener à bien ces travaux, plusieurs outils ont été mobilisés dont notamment :

- une analyse documentaire et une analyse des données de programmation ;
- des entretiens avec les différents services de la Direction en charge des Affaires Européennes (DAE) et avec les Directions opérationnelles de la Région ;
- une réunion collective avec les chargés d'animation au sein des ITI² ;
- une enquête auprès des structures bénéficiaires³ des fonds au titre du programme;
- une réunion avec le personnel de la DAE afin de partager les analyses et recueillir leur point de vue ;

¹ Auxquels s'ajoutent 2 axes dédiés à l'assistance technique

² Investissements territoriaux intégrés

³ A noter un taux de retour élevé de l'enquête bénéficiaire : 57%

- des travaux d'identification de recommandations et d'approfondissement des propositions (en itération avec la DAE).

Les questions évaluatives (QE) :

QE 1 : Sur la base d'un bilan de la dynamique de mise en œuvre du programme, les premiers résultats et réalisations du POR sont-ils conformes aux attentes ?

QE 2 : Les différentes modalités de gestion et de sélection des opérations soutenues sont-elles adaptées aux spécificités de l'Île-de-France et aux obligations réglementaires ?

QE 3 : Les modalités de mise en œuvre et de suivi du programme présentent-elles une organisation et un rapport coût/efficacité optimal ?

QE 4 : Quelle est l'articulation du POR d'Île-de-France et du Bassin de la Seine avec les autres instruments de politiques publiques, y compris les autres FESI en région ?

ANALYSE ET RESULTATS DE L'EVALUATION

QE 1 : Sur la base d'un bilan de la dynamique de mise en œuvre du programme, les premiers résultats et réalisations du PO sont-ils conformes aux attentes ?

- Le taux global de programmation (dossiers ayant reçu un avis favorable pour percevoir un financement européen FEDER et/ou FSE) est conforme au rythme théorique d'avancement (70 % environ). Le taux est supérieur de 10 points de pourcentage à la moyenne nationale ce résultat est obtenu notamment grâce aux actions mises en œuvre dans les domaines du soutien aux PME innovantes, aux opérations de rénovation énergétique du bâti résidentiel, aux actions en faveur de l'employabilité et de la qualification des franciliens (OS10, OS 13, OS 8), qui tirent fortement la dynamique.
- En revanche, les taux de certification⁴ et de paiement, qui traduisent la dynamique de réalisation des projets, connaissent un retard (inférieurs à 15 %). L'AG a en effet su déployer une stratégie de priorisation pour « sécuriser » au mieux l'avancement de la programmation des OS les plus stratégiques financièrement mais aussi au regard des politiques régionales prioritaires.⁵
- L'autorité de gestion se trouve donc confrontée au paradoxe d'une programmation plutôt élevée témoignant d'une réelle dynamique en réponse aux besoins exprimés par les territoires, les entreprises, les demandeurs d'emplois. Néanmoins, les

⁴ Le taux de certification représente le résultat des contrôles de la conformité de la réalisation de l'opération par rapport aux dispositions des fonds européens

⁵ Une revue par axe a été réalisée dans le rapport complet et détaille la situation pour chaque OS.

réalisations sont limitées dans leur concrétisation du fait de la complexité de la gestion et de la mise en œuvre des fonds européens (cf. questions suivantes).

QE 2 : Les différentes modalités de gestion et de sélection des opérations soutenues sont-elles adaptées aux spécificités de l'Île-de-France et aux obligations réglementaires ?

Pertinence de la délégation aux OI, dont les ITI

- Dans un souci d'articulation avec la génération de programme précédente et les compétences de certains acteurs sur des sujets bien précis, la Région a souhaité s'appuyer sur des organismes intermédiaires avec délégation de gestion. L'expertise de ces OI sur leur domaine de compétences est majeure pour la mise en œuvre du POR. Les changements d'organisation et d'équipe, notamment au sein de l'AG mais également au sein des OI, n'ont pas toujours facilité la stabilisation des cadres de gestion. Un manque de clarté est constaté parfois sur les lignes de partage entre OI et AG, ce qui a nui à la lisibilité du programme. Ces manquements constatés notamment en phase de démarrage (supervision et sécurisation des OI) expliquent une partie des difficultés rencontrées aujourd'hui par l'AG (succession des contrôles, interruption de paiement). Les actions d'accompagnement et de sécurisation des OI ont été renforcées par l'AG à partir de 2017 afin de pallier aux difficultés constatées.
- Parallèlement, la Région a souhaité privilégier une stratégie territoriale forte qui s'exprime par la mise en place de l'approche d'Investissement Territorial Intégré (ITI) via 15 territoires. Le choix de recourir aux ITI pour favoriser une territorialisation de la programmation FEDER/FSE et sélectionner des projets adaptés aux besoins du territoire semble pertinent. En revanche, c'est sur le périmètre de ces délégations que les directions opérationnelles interrogées émettent des avis nuancés. Pour certaines, une délégation trop large thématiquement peut nuire à la cohérence de la stratégie régionale avec un risque de dilution des crédits et des actions. Un consensus apparaît sur le fait que la question des périmètres thématiques et la réflexion en amont pour garantir des logiques de cofinancement cohérentes sont importantes et s'anticipent pour construire la logique d'intervention du futur programme régional.

Pertinence des modes d'allocation des fonds et des critères de sélection des opérations

Le POR Île-de-France est mis en œuvre majoritairement par voie d'appels à projets (AAP)

suivant en cela les directives de la Commission européenne. Toutefois, dans la pratique, cette approche n'est pas toujours évidente à mettre en œuvre et plusieurs difficultés sont pointées. En effet, ce mode d'attribution des fonds génère un très grand nombre de candidatures aux financements européens entraînant des temps de traitement pouvant être longs (sélection puis instruction), impactant de fait le rythme de la programmation. De plus, les calendriers des AAP peuvent être en décalage avec les besoins des porteurs de projets, ce qui peut limiter l'attractivité du POR. Enfin, il a été soulevé que les critères très contraignants du PO (règles d'éligibilité) ne donne pas la possibilité à l'AG d'ajuster sa stratégie.

QE 3 : Les modalités de mise en œuvre et de suivi du programme présentent-elles une organisation et un rapport coût/efficacité optimal ?

Efficiences de l'organisation et des moyens mis en place

- Différentes difficultés ont pu être observées au lancement de la programmation en 2014 : sous-effectif, difficultés de recrutement et de déploiement des outils, règles de gestion à apprivoiser ... Ces handicaps ont entraîné un « turn over » important. Ces difficultés ont été corrigées au fur et à mesure de la programmation mais les résultats de la mise en œuvre souffrent des erreurs du passés.
- Pour autant, l'organisation mise en place, avec une gestion centralisée au niveau de la DAE n'est pas remise en cause, ni en interne, ni par les directions opérationnelles. Au contraire, malgré les écueils rencontrés, les équipes expriment le souhait de consolider l'organisation afin de pouvoir réussir la fin de cette programmation et la bonne préparation de la suivante.

Analyse coût/efficacité pour les bénéficiaires et pour les gestionnaires

- L'enquête auprès des bénéficiaires montre que pour 50 % d'entre eux, le montant d'aide obtenu au regard du temps passé au montage de leur projet est incitatif. L'aide européenne est d'abord perçue comme une possibilité de cofinancement plus élevé et comme une opportunité pour élargir ses partenariats, malgré une obtention de l'aide jugée complexe. Quant aux étapes du processus de gestion d'un dossier, le dépôt et la sélection sont jugés satisfaisants, contrairement à la phase de paiement, considérée majoritairement insatisfaisante.
- Si la vingtaine de gestionnaires que compte la DAE est rapportée au 404 M€ de maquettes gérées, le ratio d'environ 1 ETP pour 20 M€⁶ est obtenu. Par retour

⁶ En coût UE

d'expérience ce ratio tourne plutôt autour de 1 ETP pour 10 M€ au sein des autres autorités de gestion. La complexité du POR (nombre d'axes, nombre d'indicateurs, d'OS ouverts pour les OI, multi-guichets sur certains OS, ...) tend à alourdir sa gestion et donc à nécessiter plus de ressources humaines. Par ailleurs, il convient de s'interroger sur la bonne répartition des effectifs entre AG d'une part, OI d'autre part au regard des montants gérés. A contrario, les montants moyens alloués aux projets sont plutôt élevés ce qui tend à indiquer que l'AG privilégie des projets d'une certaine taille ou des logiques de marché global. Ceci a pour conséquence de rationaliser le rapport coût/efficacité pour les gestionnaires car le retour d'expérience indique que le temps passé sur les dossiers n'est pas proportionnel à leur montant.

Efficacité des actions d'information et de communication

- Jusqu'en 2017, l'information des porteurs de projet et bénéficiaires s'appuyait sur les nombreux supports et outils produits. De façon générale, ces outils ont bien répondu à l'objectif de faire connaître le programme auprès des porteurs de projet. Toutefois, l'enquête permet de relativiser la portée des outils. C'est avant tout auprès de la Région ou d'une structure d'accompagnement, donc via des échanges directs, que les porteurs de projet obtiennent l'information souhaitée.
- La communication grand public, en 2^{ème} période, a pris du retard, ce qui s'explique à la fois par les difficultés rencontrées dans la phase de démarrage du programme, par un contexte sensible du fait de la succession des audits et également par un budget alloué aux actions de communication de l'AG sous-dimensionné. De façon plus générale, le portage de la stratégie de communication mérite d'être toujours plus dynamisé.

Efficacité des contrôles et procédures de gestion

- De nombreuses campagnes et actions de contrôle ont déjà été conduites. Toutefois, il n'est pas encore possible de vérifier l'impact complet de ces actions sur la qualité des rapports d'instruction actuels car il existe un décalage de 2 à 3 ans sur les opérations contrôlées.
- En revanche, l'amélioration semble avérée en partie sur les CSF⁷ et d'autres améliorations pourraient encore être envisagées, par exemple en passant d'une logique de contrôle à celle de conseil de gestion.

⁷ Contrôle de Service Fait

Efficacité des outils de suivi et de pilotage

- Le système de gestion des fonds européens Synergie occupe une place centrale dans la gestion des programmes mais certains modules ne seront finalisés qu'en 2020, d'autres ne seront pas paramétrés sur cette génération de programme. De plus, l'application n'est pas interfacée avec les outils de suivi financier de la Région ce qui induit des difficultés supplémentaires pour le suivi des paiements et de la trésorerie. La compréhension des enjeux et obligations liés à la collecte des données sur les réalisations des opérations s'est améliorée mais des marges de progrès existent encore pour disposer d'un suivi complet des indicateurs du POR. Ces indicateurs sont le reflet des réalisations des projets et plus largement des effets des financements FEDER et FSE sur le territoire.
- VIZIAPROG SDP (Suivi des participants du FSE ; solution complémentaire à Synergie, déployée en 2017), est un outil efficace puisqu'une chaîne complète et sécurisée permet de collecter l'ensemble des données puis de les traiter et de les valoriser en continu. A ce jour, VIZIAPROG SDR (Suivi Des Résultats ; déployé également en 2017) n'est pas utilisé pleinement comme outil de pilotage car la récupération automatisée de données en provenance de Synergie et de l'Agrégateur national n'est pas opérationnelle. Ces limites ont par ailleurs impacté indirectement la mission des personnes en charge de l'évaluation qui ont dû se consacrer lourdement au renseignement et suivi des indicateurs. L'outil a été abandonné pour son manque d'opérationnalité.

QE 4 : Quelle est l'articulation du POR d'Île-de-France et du Bassin de la Seine avec les autres instruments de politiques publiques, y compris les autres FESI en région?

- Du point de vue de **la cohérence interne** à la Région (stratégies régionales), dans les grandes lignes, les priorités portées par les schémas régionaux rejoignent fortement les priorités portées dans les programmes. Cependant quelques difficultés persistent notamment sur certaines thématiques dédiées à la transition énergétique (OS 13 et 14), ou encore sur les populations marginalisées (OS 2).
- Du point de vue de **la cohérence externe** (autres fonds européens ou autres outils de l'Etat), le POR mentionne la recherche d'articulation avec le Contrat de Plan Etat Région, même si le CPER a démarré avec un calendrier décalé d'un an (2015). Concernant l'articulation entre le POR et d'autres dispositifs européens, elle est également recherchée. La DAE a mis en place un service coopération et développement, dont l'une des principales missions est d'orienter les porteurs de projets sur les bons instruments hors FESI, notamment sur des Programmes

d'Actions Communautaires (H2020, Erasmus, Cosme, Life, ...). A ce stade, aucune incohérence majeure n'est identifiée, mais il pourrait être intéressant d'analyser plus finement la prise en compte des priorités du POR dans le cadre des évaluations des schémas. La prochaine génération de programmes 2021-27 travaille sur la cohérence du Programme avec le CPER, le SESRI et le SRDEII notamment.

RECOMMANDATIONS

Recommandations portant sur le PO 2014-2020⁸

- Pour les années restantes 2019-2020, la DAE va devoir d'une part poursuivre sa mission d'instruction des dossiers pour maintenir le rythme de programmation en sécurisant les analyses d'éligibilité et d'autre part assurer un travail important de certification et de paiement. Ces tâches vont nécessiter un renforcement de l'expertise, ainsi qu'une plus grande adaptabilité dans l'organisation.
 - R1 : adapter l'organisation et le pilotage afin de sécuriser la fin de la programmation (recrutement, spécialisation des équipes, intégration d'un référent-chef de projet.).
- Le diagnostic montre des défaillances au niveau des modules de fonctionnalités de Synergie qui pénalisent en partie la chaîne de collecte et de traitement de l'information sur le programme. Il convient de poursuivre les progrès pour consolider la complétude et la qualité de la saisie.
 - R2 : améliorer le lien entre outils de gestion et de suivi et pilotage du programme (sensibilisation des services instructeurs au renseignement des indicateurs, clarification en amont des besoins de reporting).
- Par ailleurs, compte tenu des difficultés de mise en œuvre du programme, le volet communication en direction du grand public a pris du retard. Au cours de l'année 2019, suffisamment de projets sont réalisés ou suffisamment avancés pour mieux valoriser auprès du grand public le rôle et les impacts des fonds européens dans la vie des franciliens.
 - R3 : dynamiser la stratégie de communication en direction du grand public (implication de nouveaux partenaires-relais, innovation dans les vecteurs de communication).

⁸ Chaque recommandation fait l'objet d'une fiche dans le rapport complet.

- L'Autorité de gestion doit mettre en œuvre le plan d'évaluation (qui a pris du retard) approuvé par la Commission européenne, incluant la réalisation d'évaluations d'impact recouvrant l'ensemble du programme.
- R4 : exécuter le plan d'évaluation (définition d'une stratégie d'engagement des évaluations en recherchant à la fois des simplifications et une articulation avec la préparation du nouveau programme).

Recommandations portant sur le PO 2021-2027

- Le POR actuel comprend 10 axes de poids extrêmement différents et avec des modalités de mise en œuvre diversifiées, qui complexifient la lisibilité d'ensemble et la gestion.
- R5 : viser une architecture simplifiée et plus concentrée du PO en ménageant plus de souplesse dans sa mise en œuvre (désignation d'un chef de projet coordinateur, limitation du nombre d'axes, écriture ouverte des axes...).
- Les résultats provisoires de la programmation ne montrent pas de performances meilleures des OI. Mais il peut exister des zones de recouvrement dans la répartition des périmètres d'intervention avec la Région. Par ailleurs, ces délégations n'excluent pas un travail de supervision de la part de l'AG qui prend du temps. Concernant les ITI, la délégation dans son principe est pertinente et en cohérence avec les futures orientations de la Commission européenne en faveur de stratégies territoriales intégrées. En revanche, ce sont les périmètres d'intervention qui sont discutables (risques de morcellement et de concurrence avec les stratégies régionales sur certains sujets)
- R6 : limiter et mieux cibler les délégations (sur la base des orientations fournies par les projets de règlements).
- Les appels à projets sont présentés comme la meilleure formule par la Commission européenne. Toutefois, le diagnostic a montré que cela peut entraîner des difficultés pour l'AG en phase de conception ou de mise en œuvre : lorsque les dispositifs sont relativement standards, cela peut provoquer un afflux de demandes d'aides alors même que les ressources sont limitées. De plus, les AAP ne sont pas forcément adaptés à une stratégie très anticipatrice qui privilégie le fléchage de certains gros projets pré-négociés et pré-sécurisés avant le démarrage du nouveau programme et qui a le mérite de pousser efficacement la programmation dès le démarrage.



- R7 : proposer un recours plus ciblé des appels à projet dans le cas d'opérations à caractère expérimental ou de démarches innovantes.

EDATER

Siège social : 265, avenue des États du Languedoc

Tour Polygone

34000 Montpellier

Mail contact@edater.fr

www.edater.fr