

**EVALUATION IN ITINERE
EVALUTAION 2010-2011-2012**

VERSION FRANCAISE

2013



Programme cofinancé par le Fonds Européen de Développement Régional

Programme cofinanced by the European Regional Development Fund

Evaluation in itinere 2010-2012

Résumé

Parcourir L'Europe
Sandra Ungemach-Bensaid,
Jeanne Geoffroy, Daniel Poulénard
9 rue de la Laque
31300 Toulouse / France



Le programme MED 2007-2013 ¹	L'évaluation in itinere 2010-2012 ²
<p style="text-align: center;">Régions Eligibles</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chypre : ensemble du territoire national • Espagne : 6 Autonomies régionales - Andalousie, Aragon, Catalogne, îles Baléares, Murcie, Valence - et les deux villes autonomes de Ceuta et Melilla. • France : 4 régions - Corse, Languedoc-Roussillon, Provence - Alpes - Côte d'Azur, Rhône-Alpes. • Grèce : ensemble du territoire national • Italie : 18 régions : Abruzzes, Basilicate, Calabre, Campanie, Emilie-Romagne, Friuli Venezia Giulia, Latium, Ligurie, Lombardie, Marches, Molise, Ombrie, Piémont, Pouilles, Sardaigne, Sicile, Toscane, Vénétie. • Malte : ensemble du territoire national • Portugal : 2 régions - Algarve, Alentejo • Royaume-Uni : 1 région de Programme Economique – Gibraltar • Slovénie : ensemble du territoire national <p style="text-align: center;">Structures de gestions</p> <p>Autorité unique de Gestion (AUG) : Région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA)</p> <p>Secrétariat Technique Conjoint (STC) : Région PACA, incluant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bureau de liaison de Valence entre les Programmes Med et IEVP CBC Bassin Méditerranéen (programme de voisinage) - Bureau de liaison de Thessalonique entre le programme et les partenaires IPA (pré-adhésion) <p>Autorité de certification (AC) : Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)</p> <p>Autorité d'audit (AA) : Commission Interministérielle de coordination des contrôles (CICC)</p> <p>Comité de suivi (CS) : Représentants des Etats membres, de l'AUG, de l'AA, de l'AC, des représentants des bureaux de liaison et de partenaires économiques et sociaux,</p> <p style="text-align: center;">Axes prioritaires et dotations financières</p> <p>Au niveau du programme : 256 million €, dont 193 millions au titre du FEDER (Fonds européen de Développement Régional)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Axe 1 : Renforcement des capacités d'innovation : 77 millions €, dont 58 millions au titre du FEDER • Axe 2 : Protection de l'environnement et promotion d'un développement territorial durable : 87 millions €, dont 66 millions au titre du FEDER • Axe 3 : Amélioration de la mobilité et de l'accessibilité des territoires : 51 millions €, dont 38 millions au titre du FEDER • Axe 4 : Promotion d'un développement polycentrique et intégré de l'espace Med : 26 millions €, dont 19 millions au titre du FEDER • Axe 5 : assistance technique : 15 millions €, dont 12 millions au titre du FEDER <p style="text-align: center;">www.programmemed.eu</p>	<p style="text-align: center;">Les objectifs de l'évaluation stratégique in itinere (DOC DE TRAVAIL n°5 CE)</p> <p>Le cahier des charges de la mission, comme notre proposition, se réfère aux recommandations de la CE concernant l'évaluation stratégique in itinere, et en particulier aux points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impact macroéconomique des fonds structurels • Pertinence et cohérence des stratégies au niveau national/régional • Propositions d'ajustement au contexte • Concentration thématique et stratégique • Recensement des bonnes pratiques • Indicateurs d'impact • Autres moyens d'obtenir l'impact recherché (étalonnage) <p>Le processus d'évaluation étant prévu sur 36 mois, nous avons fixé des objectifs spécifiques à notre démarche, méthodologiquement et chronologiquement:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2010: vision globale • 2011: ajustements stratégiques • 2012: suivi et bilan <p style="text-align: center;">LES PRODUCTIONS :</p> <p>Les livrables de l'évaluation in itinere ont été :</p> <p>Un document méthode</p> <p>3 rapports annuels 2010+2011+2012</p> <p>Un cahier de recommandations (2011)</p> <p>Un document de travail « benchmarking »</p> <p>16 notes de travail ont été produites soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • A la demande du Comité de Suivi : Par exemple pour faire un zoom sur les projets « transports » afin de donner des éléments pour un éventuel changement de la maquette budgétaire. • Pour anticiper sur les analyses, conclusions ou recommandations des rapports annuels 2010-2011-2012. • Pour apporter un éclairage du point de vue des évaluateurs sur les nouveaux enjeux du programme. <p>Participation à 45 réunions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les événements annuels du programme de cette période : Thessalonique, Barcelone, Nicosie. - Des Comités de Sélection et des réunions préparatoires avec les porteurs de projets - Les Comités de suivi du programme (Grèce, Espagne, Chypre, Portugal, France) - Des réunions de la Task Force et du groupe de travail préparatoire - Des réunions techniques avec l'AUG et le STC - Des entretiens avec les représentants des Etats Membres <p>38 projets ont fait l'objet d'une évaluation approfondie sur les 3 années de l'évaluation.</p>

¹ Programme adopté le 20 décembre 2007 par la Commission Européenne

² Marché signé le 7 janvier 2010 avec la Région PACA

En 2000-2006, deux programmes distincts, MEDOCC et ARCHIMED, concernent la même zone de coopération, avec l'ambition d'associer des Pays Tiers ou Candidats limitrophes essentiellement à l'est et au sud. Depuis 2007 (période de programmation actuelle), les deux zones sont réunies dans un même programme avec une double ambition : associer les Pays en pré-adhésion (IPA - Balkans) et une coordination avec ENPI MED (rive sud de la Méditerranée)

La première difficulté est que l'espace de coopération est intégré dans une zone d'enjeux géopolitiques et économiques qui dépassent les objectifs d'un programme INTERREG, contrairement à certaines zones de contact avec des pays tiers, comme la Baltique par exemple.

La deuxième difficulté spécifique du programme MED est constituée par l'étendue du territoire de coopération. La diversité des territoires et des situations socio-économiques entre Etats Membres apparaît dès que l'on dépasse le stade de l'analyse des grands indicateurs. Les outils d'analyse présents dans les programmes opérationnels (PO) sont soit trop réducteurs (analyse SWOT), soit non actualisés.

La troisième difficulté est la prospective. Sur quels types de travaux le PO peut-il s'appuyer pour construire des objectifs opérationnels réalistes ? Actuellement, des travaux sont en cours (ESPON/ORATE³ par exemple) ou fonctionnent en continu comme les statistiques EUROSTAT⁴. Ces travaux ont été peu utilisés pour l'instant. Le programme INTERACT⁵ répond, lui, à la nécessité d'analyse des bonnes pratiques et au besoin de créer des liens entre programmes et entre projets. A l'inverse, il n'apporte que peu d'éléments de réponse à la question de l'impact territorial du programme.

Le PO MED 2007-2013 reflétait tous ces éléments complexes sans faire des choix très ciblés, ce qui a eu pour conséquences directes:

- (1) De favoriser les partenariats locaux « habitués » du programme et de ce fait provoqué un grand nombre de candidatures pour les premiers appels à projets 2008 et 2009.
- (2) de créer une attente forte vis-à-vis des projets stratégiques attendus comme permettant une réelle prise en compte de cette complexité et de ce fait avoir des résultats plus performants.

3 défis principaux pour la gouvernance du programme.

- Le premier était d'améliorer l'**adéquation entre les enjeux des territoires et le programme** avec une meilleure traduction dans le PO de ces orientations dans tous les documents de mise en œuvre, du PO aux appels à projets.
- Le second était de concevoir une **nouvelle architecture de gouvernance** puisque le programme devait faire face à un « **élargissement** » géographique de MEDOCC à MED, à l'**arrivée de nouveaux Etats Membres** et à une **création ex-nihilo** d'une Autorité de Gestion et d'un Secrétariat Technique Conjoint par la Région PACA à Marseille.
- Le troisième était de réussir la **gestion au quotidien** d'un programme important de 256 M€ et de plus de 100 projets programmés dès juin 2010.

DES TRANSFORMATIONS IMPORTANTES DEPUIS 2010

Le programme a fortement évolué durant ces 3 années (cf. schéma ci-dessous). Côté projets, des appels à projets stratégiques ont été élaborés et mis en œuvre, ainsi que des appels à projets « ciblés » et un dernier appel à projets (capitalisation). Côté programme, la démarche de capitalisation a été lancée. Il est à noter qu'une partie seulement de ces évolutions faisaient partie de l'agenda initial du programme.

Au niveau du partenariat du programme, une clarification s'est faite concernant l'objectif de chaque réunion. Un fonctionnement en « groupe de travail » a commencé pour les réunions concernant les projets stratégiques. Les participants sont rentrés collectivement dans le processus de sélection des projets. La désignation de

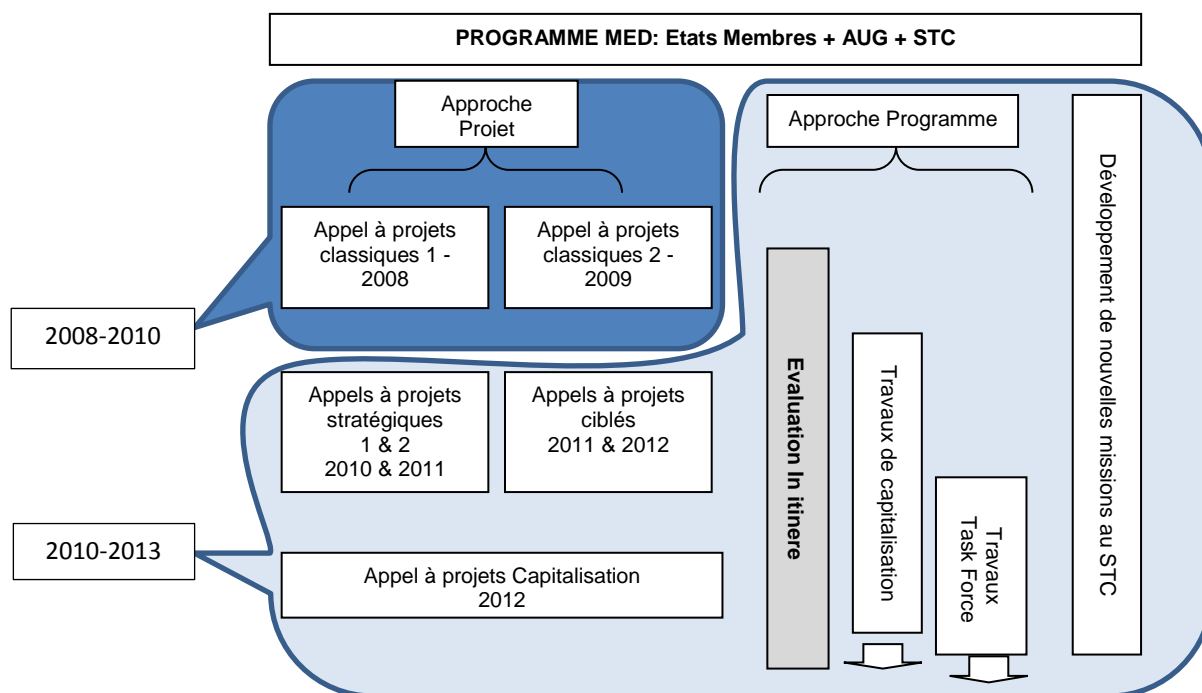
³ Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen

⁴ Office statistique de l'Union européenne

⁵ Programme européen spécifiquement créé pour assister les programmes de coopération territoriale (assistance technique, formation et conseil aux programmes sur les techniques de gestion, les questions financières, la réglementation européenne, la communication, les orientations stratégiques et l'élaboration des politiques) – Source : http://www.interact-eu.net/about_us/about_interact/22/2911

personnes au STC avec des missions plus transversales facilite les échanges dans les autres réunions et fonctions régulières (points de contact, évaluations, capitalisation etc.).

Le processus de travail engagé par l'AUG/STC concernant le **travail de capitalisation, d'évaluation et la réflexion** sur la base de retours d'expérience pour un nouveau programme **est exemplaire**. Elle constitue à ce stade une première rupture avec les générations précédentes de programmes où l'analyse des résultats des projets et du programme n'était effectuée qu'à la fin de la programmation et donc le plus souvent trop tard pour avoir un impact.



RESULTATS AU NIVEAU DES PROJETS

Le programme de 2008 à 2013 a sélectionné 101 projets classiques, 7 projets stratégiques, 23 projets ciblés et 13 projets de capitalisation. L'évaluation in itinere menée de 2010 à début 2013 a pu mesurer de façon approfondie l'ensemble de la mise en œuvre des projets classiques (et en partie les résultats) mais seulement la sélection et le début de la mise en œuvre des projets stratégiques et ciblés.

Tous les projets « classiques » ont été sélectionnés sur base d'un formulaire de **candidature qui aurait gagné à préciser plus clairement certains aspects techniques du projet, tels que les résultats et livrables concrets**. Une fois les projets sélectionnés, il a été difficile, pour le suivi, d'obtenir des projets des informations qui n'étaient pas exigées initialement.

Au terme de cette évaluation début 2013, les modifications importantes dans le cadre de la gestion du programme et du suivi des projets ont permis des progrès très importants. Aujourd'hui, l'écart entre le contenu réel des projets et les éléments d'information disponibles s'est fortement réduit.

La candidature : la forme de la candidature n'était pas satisfaisante. En particulier, elle ne permettait pas de rendre compte du caractère concret d'un projet, et ne donnait pas la possibilité aux partenaires de développer le cadre logique de leurs activités.

La mise en œuvre : le système de certification, différent d'un Etat Membre à l'autre, ajouté à la longueur du circuit de remboursement, a été particulièrement handicapant en situation de crise grave de l'Europe du Sud. L'outil de gestion PRESAGE, après un temps d'adaptation assez long, a été majoritairement jugé positivement.

Les résultats : Au-delà des livrables, l'évaluation a procédé à l'analyse de la forme des résultats qui sont majoritairement :

Principaux types de productions	Forme des résultats
<ul style="list-style-type: none"> - Guide méthodologiques ou techniques - Etude de benchmarking ou de diagnostic - Document stratégique détaillant les composantes d'une stratégie méditerranéenne - Document méthode (Charte européenne) - Feuille de route (Outils méthodologiques) - Boîte à outils - Base de données - Plateforme en ligne 	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'un cluster territorial public/privé d'entreprises et acteurs publics relevant de la thématique - Formalisation juridique d'une association - Implémentation d'une base partagée d'outils et de connaissances - Elaboration, coordination d'un réseau pour l'implémentation de politiques communes sur des thématiques-clés (transport, culture, environnement, agriculture) du développement et de la cohésion d'une Euro-région méditerranéenne - Mise en place d'expérimentations locales qui renvoient toutes à des formes d'innovation, qu'elles soient de nature technique, organisationnelle ou même territoriale, par transfert de savoir-faire d'une région à l'autre - Dynamisation des territoires à travers la collaboration publique-privée - Outil de gouvernance des politiques publiques (plans d'actions, de la stratégie à la mise en œuvre) - Modèles de gouvernance transférable

La complexité des situations/projets :

Les entretiens approfondis et l'analyse des résultats (particulièrement les livrables) des projets démontrent que les situations sont complexes. Les types de situations/projets se sont diversifiés.

- Des projets « classiques » apparaissent aux termes de leurs travaux comme des projets qui pourraient être classés comme « stratégiques ».
- D'autres apparaissent comme une agrégation de projets locaux, où la part transnationale est généralement réalisée mais avec un niveau d'ambition très faible.
- Des projets et des résultats de grandes qualités qui n'ont pas bénéficié d'un partenariat adapté pour porter leurs résultats et qui vraisemblablement ne se pérenniseront pas.

Projets stratégiques, ciblés et de capitalisation

Les projets stratégiques suivent leur plan de travail. Au niveau local, les partenariats permettent d'implémenter les expérimentations prévues. Ces partenariats locaux renforcent la **valeur ajoutée territoriale** locale du projet, comparativement à celle des projets classiques. **Au niveau de la gestion**, les projets stratégiques accusent un retard sur leur consommation prévisionnelle. Ceci s'explique en partie par le fait que ces projets ont un partenariat plus large, plus difficile à coordonner par le partenaire responsable du work package « gestion ». **Capitalisation** : dès le lancement des projets, il semble qu'un effort notable a été réalisé pour la mise en œuvre d'activités communes entre projets stratégiques, ou entre un projet stratégique et d'autres projets.

Projets ciblés : la mobilisation de nouveaux partenaires est un succès pour le programme : mais, revers de la médaille, il s'agit de projets de 24 mois, à 2 ans de la fin du programme, et dont l'exécution financière et technique se doit d'être efficiente.

Projets capitalisation : Bien que le formulaire de candidature ait été plus « contraignant » que des appels à projets classiques, beaucoup de candidatures présentent les mêmes difficultés que celles déposées dans le cadre des appels à projets classiques : définition des résultats souvent trop faible, parfois encore confusion entre résultats et livrables. **Partenariat** : les projets capitalisation ont la capacité d'attirer plus de partenaires d'autres territoires que sur les autres types d'appels à projets. Leur réussite dépendra pour partie des exigences du programme en termes de résultats.

RESULTATS AU NIVEAU DU PROGRAMME :

L'évaluation a travaillé sur 2 champs d'analyse :

- 1) **Gouvernance et fonctionnement du programme** : positionnement, attentes et retour d'expérience des acteurs du programme, processus décisionnel au sein du programme et échanges entre ses différentes instances, processus de sélection et de programmation, fonctionnement opérationnel de gestion et d'animation du programme, système interne de suivi et d'évaluation.
- 2) **« Chantiers » spécifiques** lancés ou prévus par le programme : capitalisation, communication, évaluation, **préparation du futur programme** (Task Force notamment).

Les difficultés et parfois les manques constatés au terme de l'évaluation in itinere (concernant la communication, la gestion, le processus de décision transnational) reflètent simplement l'ampleur de la tâche menée, et le fait que les lacunes organisationnelles et structurelles, pour partie datant d'avant même la mise en œuvre du programme actuel, n'ont pu être totalement corrigées dans le temps imparti par le programme. Ce simple constat révèle la nécessité de pouvoir, par le retour d'expérience, analyser les choix faits tout au long de la programmation pour en retirer les bonnes pratiques à généraliser et les erreurs à ne pas réitérer.

L'évolution constatée depuis le lancement du processus d'évaluation a porté ses fruits en cohérence avec les impératifs de la nouvelle programmation :

- Optimisation des processus en continu
- Concentration thématique et stratégique dans les appels à projets
- Simplification des procédures pour les porteurs de projets (conseils et appui administratif : démarche de résolution de problèmes)
- Volonté partagée de mettre en place une démarche de capitalisation tôt dans le programme actuel, et de mener à bien une évaluation en continu et non ponctuellement à mi-parcours
- Anticipation de la préparation du futur programme (proposition de création de la Task Force dès 2011, et lancement des missions d'assistance à la définition et à la rédaction du programme dès l'automne 2012).

RECOMMANDATIONS : LES 9 ORIENTATIONS PRINCIPALES POUR 2014-2020

Nous pensons que la construction du futur programme est un travail collectif qui doit s'appuyer :

- Sur les acquis du programme actuel 2007-2013 et des nombreuses expérimentations réalisées depuis 2010 : processus de capitalisation, appels à projets stratégiques et ciblés. C'est l'objet des deux premières recommandations.
- Sur une analyse de la place de ce programme dans la zone de coopération. C'est-à-dire :
 - la prise en compte du rapport entre les moyens mis en œuvre et les effets attendus.
 - L'intégration du programme dans les différents dispositifs de mainstream, de programmes thématiques et d'autres programmes de coopération limitrophes.
 - Intégrer les besoins des territoires de l'espace MED en 2014.
 C'est l'objet des recommandations 3, 4, 5, 6 et 7
- Orienter le programme vers une démarche de qualité globale tant au niveau de la gestion que de sa gouvernance, c'est-à-dire une amélioration de l'efficacité des processus de gestion et une gouvernance qui ouvrirait la voie à une stratégie macro-régionale. C'est l'objet des recommandations 8 et 9

(1) Outils de mutualisation	Développer et exploiter durablement un outil partagé de valorisation des connaissances issues du programme : la « MED Library »
(2) Processus de retour d'expérience	Cartographier les processus de mise en œuvre du programme afin de faciliter les opérations de clôture d'une part, la définition des modalités de mise en œuvre du nouveau programme d'autre part, et enfin d'optimiser la qualité des processus de gestion de programme et son efficacité <i>Option 1 : Organiser des ateliers de retour d'expérience</i> <i>Option 2 : Réaliser une enquête auprès des acteurs de la gestion du programme pour identifier, reconstituer et optimiser les pratiques constatées</i>
(3) Diagnostic et stratégie du programme	Proposer un positionnement pour le programme MED face à l'offre générale de programme Européens. Rechercher la convergence avec les programmes Mainstream. Analyser la faisabilité de grands projets pour construire un espace d'échange méditerranéen ; émergence d'une approche macro-régionale.
(4) Types d'appels à projets	Des appels à projets en concordance avec la stratégie du programme : <i>Option 1 : Stratégie du programme orientée vers la réponse aux besoins de la zone de coopération</i> <i>Option 2 : Cibler le programme sur quelques thèmes majeurs de la zone MED en ouvrant le programme à de nouveaux publics (ces thèmes et ces publics seraient identifiés par les travaux actuels d'élaboration du futur programme)</i>
(5) Ciblage des publics	Intégrer dans les appels à projet une réflexion sur le type de partenaires (comme cela a été le cas pour les projets stratégiques) attendus et définir des règles pour les multi-candidatures

(6) Formulation des candidatures	Introduire en plus des améliorations dans PRESAGE la possibilité pour les candidatures de rajouter des « annexes »
(7) Evaluation des candidatures	Organiser des modalités de sélection adaptées aux différents appels à projets. Doter les évaluateurs des outils nécessaires pour une meilleure efficacité du travail à réaliser
(8) Certification centralisée	C'est un des facteurs clef pour accélérer la mise en œuvre des activités et le respect des calendriers de réalisation. Il génère un alourdissement important du suivi des projets pour l'équipe du STC. Nécessité de créer un groupe de travail tripartite (de type Task Force) : Organisme de certification, STC/AUG et représentants des Etats Membres. Publication d'un document cadre « Guide commun pour la gestion financière »
(9) Communication et gouvernance: options d'organisation	Opérer par le retour d'expérience une traçabilité des procédures actuellement à l'œuvre afin de pouvoir opérer des choix stratégiques pour l'avenir <i>Option 1 : Rattacher chaque fonction au niveau décisionnel adéquat</i> <i>Option 2 : Constituer un plan de communication interne</i> <i>Option 3 : Organiser l'expertise pour chaque fonction</i> <i>Option 4 : Définir la communication avec les autres programmes</i>