RESOURCES AND LOGISTICS

2, rue Pierre Haret, 75009 PARIS - Tel.: 01 42 81 24 01 / 01 42 81 34 29 - Fax: 01 42 81 21 66

E-mail: 106572.1013@compuserve.com

Rapport final

E3290 Mme LÉVY

Etude réalisée pour la DATAR

Travaux d'appui technique et méthodologique au rapport des évaluations conduites sur les programmes communautaires en cours (Mission Trousset)

- Rapport et note de synthèse -

Patrick BARRAUD

24 juillet 1998

Le présent document constitue le rapport du travail d'appui technique et méthodologique effectué par M. Patrick BARRAUD dans le cadre de Resources and Logistics pour contribuer in fine à l'élaboration du rapport « Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires » établi par M. Pierre TROUSSET.

Comme contractuellement convenu, le présent rapport est constitué :

- A. d'une <u>note de synthèse</u> portant sur l'état des fonds structurels avec des propositions de recommandations
- B. des <u>différents outils et notes</u> confectionnés pour la mission conduite par M. Pierre TROUSSET

A. NOTE DE SYNTHESE

La présente note de synthèse a été établie à partir de 20 grilles d'analyses des fonds structurels renseignées par les SGAR.

Le traitement des différentes grilles d'analyse s'est fait dans la double optique :

- d'opérer une mise en synthèse de données d'information manquant parfois d'homogénéité,
- et de rendre compte de façon fidèle des avis exprimés

Le présent document n'engage pas le responsable de la mission : il n'engage que les auteurs des réponses au questionnaire et le rédacteur de la synthèse ; les analyses sont à confronter avec les opinions et les réalités vécues par les autres partenaires des programmes communautaires.

SOMMAIRE

I. LES FONDS STRUCTURELS: DES EFFETS D'ENTRAINEMENT EN DIRECTION DE L'INTERVENTION PUBLIQUE ET DE L'INITIATIVE PRIVEE A CONSOLIDER	3
II. DES PROGRAMMES EUROPEENS DOMINES PAR LES ENJEUX ECONOMIQUES ET ASSORTIS DE FORTES PREOCCUPATIONS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'EMPLOI A UN DEGRE MOINDRE	5
III. DES ORIENTATIONS ET CONTENUS DE PROGRAMMES JUGES RELATIVEMENT PERTINENTS MALGRE L'EXISTENCE DE PRATIQUES DE « GUICHET »	8
IV. UNE EFFICACITE DES PROGRAMMES EUROPEENS INEGALE DANS LES DOMAINES DE L'EMPLOI, LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE ET LE DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE ET L'INNOVATION	10
V. UN NECESSAIRE PARTENARIAT A RENFORCER AU NIVEAU ECONOMIQUE EN PARTICULIER ET A DOTER D'OUTILS DE GESTION RIGOUREUX ET TRANSPARENTS	11
VI. DES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES CERTAINEMENT PERFECTIBLES	12
VII. DES TRAVAUX D'EVALUATION INTERMEDIAIRE APPAREMMENT PRIS EN COMPTE PAR LES RESPONSABLES DE PROGRAMMES	14
VIII. DES BONNES PRATIQUES DE TRAVAIL A PROMOUVOIR EN MATIERE DE PERTINENCE ET DE MANAGEMENT DES PROGRAMMES	16
IX. DES PROPOSITIONS D'AMELIORATION POUR SIMPLIFIER LES PROCEDURES DE TRAVAIL, RENFORCER LE PARTENARIAT, FAVORISER LE DEVELOPPEMENT INTEGRE, DONNER DU TEMPS A LA PROGRAMMATION ET EXPERIMENTER DE NOUVEAUX MODES D'INTERVENTION PUBLIQUE	17

I. LES FONDS STRUCTURELS : DES EFFETS D'ENTRAINEMENT EN DIRECTION DE L'INTERVENTION PUBLIQUE ET DE L'INITIATIVE PRIVEE A CONSOLIDER

<u>Tableau 1</u>: Taux de financement, de programmation et de paiement des politiques structurelles conduites sur la période 1994-1999 en France¹

Origine des financements	Taux de cofinancement²	Taux de programmation ³	Taux de paiement⁴
Union européenne	35,7 %	52,1 %	22,6 %
Contre parties publiques	40,1 %	71,3 %	28,7 %
Financements privés	24,2 %	69 %	31,3 %
Taux moyens	33,3 %	63,9 %	27,1 %

L'analyse du tableau 1 conduit aux quatre remarques suivantes :

1. Les fonds structurels ont un double effet d'entraînement en mobilisant d'une part des contreparties publiques à un niveau substantiel (40,1 %) et d'autre part des financements privés pour un volume important (24,2 %). Dans cette perspective, les fonds communautaires constituent un facteur de mise en cohérence de l'intervention publique et de l'initiative privée au service de l'ajustement structurel des territoires et du développement régional ; ce faisant, les fonds structurels renforcent les pratiques partenariales entre les représentants des instances communautaires nationales, régionales, locales et socio-économiques dans le cofinancement des différents programmes d'actions. Bien que se situant à un niveau non négligeable (24,2 %) -qui témoigne de l'intérêt porté par l'initiative privée aux politiques structurelles- les financements privés en augmentant de volume pourraient parachever l'ancrage des politiques structurelles dans le tissu économique des régions.

¹ Etabli à partir du traitement de 17 grilles d'analyse des fonds structurels renseignées par les SGAR pour les régions respectives.

² Le taux de cofinancement est calculé par rapport aux montants totaux (prévus au 31.12.96) des politiques structurelles pour la période 1994-1999; ce taux rend compte de la configuration financière des politiques structurelles selon l'origine des financements.

³ Le taux de programmation est calculé par rapport au montant des financements prévus ; ce taux rend compte au 31.12.97 de l'état d'avancement virtuel des politiques structurelles en fonction des actions juridiquement engagées par l'instance de programmation.

Le taux de paiement est calculé par rapport au montant des financements prévus ; ce taux rend compte au 31.12.97 de l'état d'avancement financier effectif des politiques structurelles au regard des dépenses effectuées et certifiées.

2. Le taux moyen de programmation des politiques structurelles au 31.12.97 en s'établissant à 63,9 % doit inciter les décideurs à maintenir au moins les efforts de programmation déjà entrepris. Les fonds communautaires présentent par ailleurs un taux de programmation de 52,1 % -nettement inférieur au taux moyendont le faible niveau présente des risques pour la consommation des montants financiers prévus.

Quant aux contreparties publiques avec un taux de programmation élevé (71,3 %), elles tiennent un rôle moteur dans l'avancement des politiques structurelles, accompagnées en cela par les financements privés qui affichent un taux de 69 %.

3. Estimé au 31.12.97 à 27,6 % le taux moyen des paiements, même s'il est légèrement sous-évalué, est de nature à attirer l'attention des gestionnaires de programmes afin de stimuler le processus de réalisation des opérations et d'accélérer les procédures de paiement.

Les fonds structurels avec le plus faible taux de paiement (22,6 %) risquent à terme d'obérer la réalisation exhaustive des programmes tant du point de vue financier que physique.

Par contre, les financements privés font état d'un taux de paiement plutôt satisfaisant (31,3 %) suivis des contreparties publiques qui en affichant un taux de 28,7 % se situent un peu au dessus de la moyenne.

4. Complexes à gérer et mettre en oeuvre en raison des mécaniques de financement mises en place, de la diversité des partenariats sollicités et des opérations conduites et de l'empilement de nombreuses procédures de travail notamment, les politiques structurelles semblent souffrir de difficultés spécifiques de management en matière de gestion des fonds et des opérations d'une part et d'autre part de programmation et d'exercice de la maîtrise d'ouvrage.

II. DES PROGRAMMES EUROPEENS DOMINES PAR LES ENJEUX ECONOMIQUES ET ASSORTIS DE FORTES PREOCCUPATIONS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'EMPLOI A UN DEGRE MOINDRE

<u>Tableau 2</u>: Taux de répartition et de programmation des fonds structurels par champs clefs d'intervention et appréciation de leur efficience⁵

Champs clés d'intervention des fonds structurels	Taux de répartition ⁶	Taux de programmation	Degré d'efficience ⁸
Adaptation de l'activité économique et soutien aux entreprises	38,9 %	56,1 %	B+
2. Aide à l'emploi et valorisation des ressources humaines	16,8 %	57,7 %	В
3. Développement du potentiel de recherche et de l'innovation technologique	7,6 %	64,7 %	В
4. Protection, requalification et valorisation de l'environnement, des espaces ruraux et urbains	22,5 %	54,6 %	В
5. Développement de la coopération interrégionale et transnationale	3 %	23,6 %	C +
6. Développement des infrastructures de base et de support	11 %	67,1 %	B +
Taux moyen		57 %	В

⁵ Etabli à partir du traitement de 17 grilles d'analyse des fonds structurels renseignées par les SGAR pour leurs régions respectives.

⁸ L'efficience est l'appréciation de l'efficacité par rapport aux coûts financiers ; l'appréciation de l'efficience par les SGAR porte sur 23 programmes dans 20 régions selon l'échelle suivante : A = bon ; B = moyen ; C = insuffisant ; D = faible.

Le taux de répartition est calculé par rapport aux montants financiers prévus pour les fonds structurels sur la période 1994-1999 ; ce taux rend compte de l'importance financière relative de chaque champ clef d'intervention

⁷ Le taux de programmation est calculé pour chaque champ clef d'intervention par rapport au montant financier consacré du champ clé concerné ; ce taux rend compte au 31.12.97 de l'état d'avancement virtuel des champs clefs d'intervention en fonction du montant financier des actions juridiquement engagées par les instances de programmation des programmes.

La répartition des fonds structurels en 6 champs clefs d'interventions fait apparaître les 7 constats suivants :

1. Au travers de l'adaptation de l'activité économique et du soutien aux entreprises qui bénéficient de presque 2/5 des fonds structurels, le tissu économique régional français occupe une position centrale dans les orientations stratégiques et financières des programmes de développement régional. Et bien que se voyant attribuer une note d'efficience plutôt bonne (B+) par les SGAR responsables de programmes, ce champ clef d'intervention souffre d'un taux de programmation de 56,1 %, légèrement inférieur à la moyenne et qui peut révéler les difficultés rencontrées au niveau de la mise en oeuvre par les politiques structurelles à dynamiser l'activité des entreprises. On ne manquera pas en outre de faire remarquer qu'une partie d'autres champs d'interventions relevant de l'aide à l'emploi et de la valorisation des ressources humaines, du développement du potentiel de recherche et de l'innovation technologique est susceptible de contribuer au développement de l'activité économique et des entreprises.

Par ailleurs, il apparaît que le taux d'implication financière d'initiative privée (24,2 %) aussi prometteur soit-il pour une politique publique de développement, reste largement en-deçà de l'effort consenti en faveur du soutien des entreprises (38,9 %).

- 2. Représentant 1/6^{ème} des fonds structurels, le champ de la protection, de la requalification et de la valorisation de l'environnement, des espaces ruraux et urbains constitue une deuxième priorité financière dont la mise en oeuvre doit faire face à des difficultés de programmation (54,6 %) dans un contexte d'efficience jugé moyen (B); il serait dans ces conditions dommage que des délais de programmation compromettent la réalisation exhaustive d'un champ d'intervention prioritaire et indissociable des processus de développement durable engagé dans les régions.
- 3. En 3ème position arrive le champ de l'aide à l'emploi et de la valorisation des ressources humaines qui bénéficie de 16,8 % des fonds structurels ; d'une efficience jugée moyenne (B), ce champ d'intervention peut faire état d'un taux de programmation de 57,7 % très légèrement supérieur à la moyenne.
- 4. Le développement des infrastructures de base et de support avec 11 % des fonds structurels bénéficie d'un fort taux de programmation (67,1 %) et d'un degré d'efficience au dessus de la moyenne (B+) qui témoignent de la qualité des savoir-faire mobilisés dans ces domaines.
- 5. Le champ d'intervention du développement du potentiel de recherche et de l'innovation technologique est doté de 7,6 % des fonds structurels avec une efficience moyenne (B) mais profite d'un taux de programmation fort (64,7 %) qui rend compte de l'intérêt que suscite ce champ clef.

- 6. Avec 3 % des fonds structurels prévus et un très faible taux de programmation (23,6 %) conjugué à un degré d'efficience jugé à peine suffisant (C+), le développement de la coopération interrégionale et transnationale rend compte d'une ouverture des politiques de développement régional sur l'extérieur limitée et peu utilisée.
- 7. Sur la période 1994-1999 les fonds structurels soutiennent des politiques de développement régional très largement orientées en faveur de la dynamisation du tissu des entreprises et consolidées à l'aide de fortes préoccupations environnementales d'une part et d'autre part à un degré moindre au travers d'un appui affirmé en faveur de l'emploi et des ressources humaines ; au niveau de la mise en oeuvre, ces orientations doivent faire face à de relatives difficultés de programmation que ne connaissent pas les champs du développement des infrastructures et du potentiel de la recherche et de l'innovation technologiques moins bien dotés. On peut craindre que sous l'effet conjugué de la limitation de la dotation consacrée à la coopération interrégionale et transnationale et de son utilisation, faute d'ouverture sur l'extérieur, des pratiques de développement régional autocentrées ne perdurent.

III. DES ORIENTATIONS ET CONTENUS DE PROGRAMMES JUGES RELATIVEMENT PERTINENTS MALGRE L'EXISTENCE DE PRATIQUES DE « GUICHET »

<u>Tableau 3</u>: Pertinence des orientations et contenus des programmes financés sur les fonds structurels par rapport aux besoins de développement des régions

Les programmes⁹ vous semblent-ils

pertinents ?	10
plutôt pertinents ?	7
inégalement pertinents ?	4
insuffisamment pertinents?	0

- 1. La quasi moitié des SGAR s'accorde pour confirmer la pertinence des programmes à vocation structurelle.
 - est en particulier soulignée la bonne adéquation entre les objectifs des programmes et les attentes des partenaires et acteurs locaux et régionaux tant au niveau de la définition des zonages qu'en ce qui concerne l'élaboration des DOCUP et la mise au point des mesures ; cette bonne adéquation a notamment été facilitée par l'élaboration partenariale d'un plan de développement régional et par l'adoption d'une logique d'intégration des programmes nationaux et communautaires d'une part et d'autre part l'existence d'une stratégie transversale pour décloisonner les interventions sectorielles.
 - la pertinence des programmes a par ailleurs fait l'objet d'effets de démultiplication des programmes nationaux par les financements communautaires.
 - en outre, cette pertinence associée à l'importance des moyens mis en place s'est explicitement traduite par des relations effectivement cohérentes et complémentaires entre les mesures et les axes qui ont favorisé au niveau de la mise en oeuvre une forte émergence de projets.

^{9 20} grilles d'analyse renseignées par les SGAR dont une grille comportant une double réponse

- 2. 1/3 des avis estiment par ailleurs que les programmes ne sont que relativement pertinents.
 - en effet dans certains cas, la pertinence des programmes pâtit de carences au niveau de l'analyse des besoins de développement d'une part et d'autre part de l'existence de distorsions entre le diagnostic, la stratégie, le contenu des mesures et leur mise en oeuvre.
 - la recherche d'une couverture maximale de territoires au détriment de la recherche de la qualité des interventions et de leurs concentrations apparaît comme un frein aux dynamiques de rattrapage impulsées par les fonds structurels.
 - des effets de distorsion au niveau des modes d'interventions sont par ailleurs constatés en raison de l'hétérogénéité des procédures des différents partenaires d'une part et d'autre part à cause de la multiplicité des programmes
 - enfin, il est regretté que lors de l'élaboration du diagnostic et de la stratégie d'intervention, la dimension européenne soit trop souvent sous-estimée.
- 3. Quatre SGAR, dans leurs réponses, font par ailleurs état d'une pertinence inégale des programmes.
 - une logique de « guichet » favorisant les projets faciles à financer a, dans certains cas, prévalu au détriment du développement de l'innovation.
 - des redondances entre programmes, la rigidité de l'encadrement des aides aux PMI, un recouvrement partiel des aires d'intervention définies par les Conseils régionaux et des zones éligibles aux fonds européens et certains cas d'éligibilité en matière sociale et dans la protection de l'environnement ont réduit la pertinence des programmes au niveau de la mise en oeuvre.

IV. UNE EFFICACITE DES PROGRAMMES EUROPEENS INEGALE DANS LES DOMAINES DE L'EMPLOI, LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE ET LE DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE ET L'INNOVATION

1. En matière d'emploi, l'efficacité des programmes apparaît difficile à évaluer même si les retombées de l'initiative publique ne peuvent être que positives pour l'emploi notamment dans le BTP et les entreprises ; ceci s'explique par la difficulté d'apprécier les effets spécifiques des fonds structurels en raison de l'existence d'autres facteurs macro-économiques ou locaux.

En outre, l'emploi ne peut pas toujours être l'objectif n°1 lorsqu'il s'agit d'améliorer la compétitivité du tissu économique d'un territoire. Cependant, au regard des moyens mis en oeuvre, l'efficacité des politiques structurelles sur l'emploi pourrait être qualifiée de moyenne en général et dans certains cas de médiocre. Par contre, on peut affirmer que les programmes européens ont vraisemblablement contribué à améliorer l'employabilité de certaines populations.

- 2. En ce qui concerne l'efficacité des politiques structurelles pour la protection de l'environnement, les avis sont partagés voire opposés :
 - certains parlent d'efficacité faible et insuffisante au regard des moyens mobilisés,
 - d'autres relèvent des effets positifs et même très positifs dans le cadre d'une action efficace et pertinente encore améliorable en direction des entreprises polluantes.

Par ailleurs, il est constaté que l'intégration de la dimension environnementale dans les instructions publiques régionales à travers la programmation d'opérations spécifiques de protection et valorisation d'une part et d'autre part la prise en compte de l'impact positif ou négatif dans les autres interventions permet à l'environnement de devenir un facteur du développement local.

3. Pour ce qui est de la lutte contre l'exclusion sociale, les réponses font état d'un manque de bilans par défaut d'informations sur les bénéficiaires des programmes.

Néanmoins, il est fait mention d'une efficacité apparemment correcte au niveau de la lutte contre l'exclusion dans le cadre de la politique de la Ville en dépit de lourdeurs.

4. En matière de développement technologique et d'innovation, prévaut le sentiment que l'efficacité est inégale c'est-à-dire que les programmes européens ont des effets positifs sur l'offre mais médiocres sur la demande ; à ceci s'ajoutent des moyens financiers privés et d'animation jugés insuffisants et un manque d'opérations d'envergure. Il est parallèlement mis l'accent sur la nécessité de moderniser le système français de capital risque pour faire face au défaut de financements privés.

V. UN NECESSAIRE PARTENARIAT A RENFORCER AU NIVEAU ECONOMIQUE EN PARTICULIER ET A DOTER D'OUTILS DE GESTION RIGOUREUX ET TRANSPARENTS

L'ensemble des réponses s'accordent pour constater que le partenariat est au centre des programmes européens auxquels il assure une bonne utilisation. Le partenariat Etat/Région est jugé incontournable au niveau de la conception, la négociation et dans certains cas, la mise en oeuvre des programmes. Par ailleurs, s'il est regretté que les acteurs économiques ne sont pas suffisamment représentés dans le partenariat, il est souligné qu'un excès de partenariat risque de nuire à la mise en oeuvre et de devenir contre-productif; en effet, il faut éviter la dilution des responsabilités, en identifiant avec précision les niveaux et instances des prises de décision politiques et stratégiques de façon à les distinguer des partenaires techniques.

Les programmes européens doivent aussi apprendre à se protéger des effets de lobbying conduits par certains partenaires notamment les départements et les organismes consulaires.

En matière de mise en oeuvre des programmes, il est suggéré le recours à des partenaires de taille importante (Conseils régionaux et généraux voire des structures intercommunales, chambres consulaires...). Dans ces conditions, il pourrait être rédigé des conventions d'exécution qui concrétiseraient le partenariat et permettraient de confier à l'un des partenaires la tâche de procéder à la mise en place des crédits publics au nom de l'ensemble des participants.

Par ailleurs, le partenariat doit s'accompagner d'une gestion rigoureuse et transparente des programmes doublée d'un dispositif d'évaluation permanente ; ce qui conduit à homogénéiser et généraliser l'outil informatique dans les relations de travail des différents partenaires.

VI. DES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES CERTAINEMENT PERFECTIBLES

Tableau 4 : Qualité de la mise en oeuvre des programmes.

Les conditions de mise en oeuvre des programmes 10 vous semblent-elles

satisfaisantes en général ?	9
moyennement satisfaisantes?	5
inégalement satisfaisantes ?	5
plutôt insatisfaisantes et à repenser	2

- 1. Une petite moitié (9) des réponses font état de conditions de mise en oeuvre satisfaisantes à travers notamment :
 - une bonne mécanique de mise en oeuvre des programmes reposant notamment sur le partenariat, le travail en réseau et la mobilisation des acteurs locaux et recueillant une large adhésion des différents partenaires.
 - ♦ l'organisation de la fonction de programmation qui tient une place centrale dans la mise en oeuvre des programmes : elle doit être bien formalisée et clairement identifiée pour affirmer son caractère stratégique.
 - un management de projet de qualité lié à une forte stimulation de projets, à un travail d'instruction méthodique, à une conduite d'opérations efficace et à l'appréciation des premiers impacts.

Néanmoins, ces conditions de mise en oeuvre satisfaisantes doivent faire face :

- à l'absence d'une culture du développement de nombreux maîtres d'ouvrage
- à l'endettement des collectivités publiques,
- à la dispersion de la programmation,
- à l'existence de mesures à risques techniques et financiers.

¹⁰ 20 grilles d'analyse renseignées par les SGAR dont une grille comportant une double réponse

- 2. Pour ¼ des réponses les conditions de mise en oeuvre sont moyennement satisfaisantes.
 - ◆ la règle de l'annualité des crédits et le système des avances et soldes alourdissent les procédures et allongent les délais et produisent des lourdeurs administratives.
 - la lourdeur et la lenteur de la Commission qui sont des facteurs de délais s'ajoutent au rôle plus « inquisitionnel » que partenarial de la Commission.
 - ♦ le manque d'homogénéisation de la gestion informatique et de formalisation des outils obère la crédibilité des systèmes d'information.
 - les moyens d'assistance technique sont trop limités.
- 3. Pour 1/3 des réponses, les conditions de mise en oeuvre sont inégalement satisfaisantes ou plutôt insatisfaisantes notamment en raison :
 - d'un partenariat Etat-Région trop faible,
 - d'une programmation pas assez anticipative et faiblement stratégique,
 - de la pesanteur des différentes procédures administratives financières et réglementaires qui pèsent sur le suivi des programmes et produisent des retards dans les paiements,
 - de la multiplicité des intervenants tant politiques que techniques,
 - d'un trop grand nombre de projets financés.

VII. DES TRAVAUX D'EVALUATION INTERMEDIAIRE APPAREMMENT PRIS EN COMPTE PAR LES RESPONSABLES DE PROGRAMMES

<u>Tableau 5</u>: Nature des décisions arrêtées dans les DOCUP¹¹ à l'aide des rapports d'évaluation intermédiaire.

	OUI	NON
	001	NON
a) La modification du contenu de certaines mesures*	11	11
b) Des redéploiements financiers		
* entre mesures** entre fonds*	13 5	10 17
c) La stratégie à promouvoir pour la poursuite du programme ou la préparation de la phase suivante ¹²	15	9
d) Des adaptations des modalités de mise en oeuvre du programme, en termes :		
 * d'information des différents acteurs et bénéficiaires potentiels, * d'animation et d'appui aux porteurs de projets, * de programmation/reprogrammation * de pilotage et de suivi * de gestion financière* 	14 12 8 15 11	10 12 16 9 12
TOTAL	104	106

Récents dans leurs formes actuelles, les exercices d'évaluation intermédiaire iront en se généralisant pour accompagner la mise en oeuvre des fonds structurels ; ce faisant, ils complètent le dispositif d'évaluation des politiques structurelles soutenu par la Commission avec le développement des évaluations ex ante et ex post.

L'actuelle génération de fonds structurels a fait l'objet de rapports d'évaluation intermédiaire dont il convient d'apprécier la valeur ajoutée au niveau de l'utilité, de la mise en oeuvre et de la stratégie des programmes notamment ; pour ce faire, les avis des SGAR agissant en tant que responsables de programmes ont été sollicités.

^{11 24} programmes dans 19 régions ont été exploités

[•] non réponses (6 au total)

¹² Notamment pour les zones qui ont fait l'objet d'une programmation en 2 phases

D'ores et déjà les réponses des SGAR confirment les apports des évaluations intermédiaires sous trois angles, à savoir :

- 1. En priorité le management global des programmes en contribuant en particulier :
 - à la réinterpellation de la stratégie existante pour poursuivre le programme ou préparer la phase suivante,
 - au pilotage et au suivi de la mise en oeuvre par les gestionnaires du programme,
 - à l'information des différents acteurs et bénéficiaires potentiels,
 - aux redéploiements financiers entre mesures,
 - à la modification du contenu de certaines mesures,
 - à l'animation et à l'appui aux porteurs de projets,
 - à l'amélioration de la gestion financière.

Il semble qu'en ce qui concerne les processus de programmation/reprogrammation d'une part et d'autre part les redéploiements financiers entre fonds notamment les résultats de l'évaluation intermédiaire soient moins pris en compte par les responsables de programmes, notamment en raison des règlements de la Commission qui réduisent les marges de manœuvre possibles entre les différents fonds.

2. Et l'efficacité des résultats obtenus au niveau de :

- l'adéquation de la stratégie aux besoins du développement régional,
- l'amélioration de la qualité du suivi en ce qui concerne la consommation des mesures, la mobilisation des crédits et la dynamique de réalisation des programmes,
- la mise en évaluabilité (évaluation ex ante) des programmes pour mesurer l'impact des investissements sur le développement de ces zones.
- 3. Ensuite, l'utilité spécifique de l'intervention communautaire à travers notamment :
 - la vérification de la pertinence des programmes par rapport au bilan socio-économique d'une région,
 - l'officialisation d'une logique d'objectifs lors du choix des actions à aider au regard de la situation économique,
 - la formalisation de l'obligation de partenariat entre l'Etat, les collectivités territoriales et les socioprofessionnels,
 - la production d'effets de levier et de concentration de l'intervention publique dans le déclenchement ou la finalisation de projet,
 - la recherche de mise en cohérence au niveau de la gestion des programmes avec la production d'effets de décloisonnement des services déconcentrés de l'Etat et de coordination avec les services des Conseils régionaux,
 - et à un degré moindre la capacité des programmes européens à générer de l'investissement supplémentaire et un surplus de valeur ajoutée en mobilisant les entreprises
 - et le développement de l'intercommunalité et de la responsabilisation des partenaires locaux.

VIII. DES BONNES PRATIQUES DE TRAVAIL A PROMOUVOIR EN MATIERE DE PERTINENCE ET DE MANAGEMENT DES PROGRAMMES

Dans leurs réponses les SGAR identifient un certain nombre de « bonnes pratiques » de travail dont l'utilisation est une garantie pour la pertinence des projets.

- La conduite d'une réflexion stratégique menée en commun entre l'Etat, les Collectivités territoriales et les acteurs économiques est au centre du processus d'élaboration d'un programme pertinent. Dans cette optique, il doit y avoir acceptation et partage par l'ensemble des partenaires :
 - d'un diagnostic prospectif commun sur les besoins de développement de la région,
 - d'une stratégie unique et détaillée pour répondre à ces besoins,
 - d'une ventilation claire des moyens financiers correspondants à la charge de chaque partenaire,
 - du respect des règles cohérentes pour les interventions économiques et en matière de développement ; ce qui passe par une forte cohérence de l'action publique en matière d'aide au développement et une intégration des conditions d'octroi de ces aides pour les rendre complémentaires et non pas concurrentes,
 - de la mise au point de documents contractuels détaillés et de qualité,
 - d'une volonté effective de s'engager dans une approche intersectorielle favorisant le décloisonnement entre institutions et services déconcentrés,
 - du recours aux appels à projets sur une thématique et ciblés dans le temps,
 - et de façon générale d'une clarification des engagements et compétences des différents partenaires.
- Au niveau de la mise en oeuvre, la pertinence d'un programme passe par son aptitude à être fidèlement traduit sur le terrain qui relève des savoirfaire et méthodes du management de projet ou par objectifs à travers notamment :
 - la mise en place d'outils d'information et de suivi formalisés (tableaux de bord, protocoles de collecte de l'information auprès des maîtres d'ouvrage, calendrier de livraison des données d'information, etc.),
 - le développement d'une ingénierie spécifique de dynamisation de la mise en oeuvre des programmes (repérage des mesures clés, identification des mesures à risques, mise au point de procédures d'alerte, enclenchement des dispositions correctives, installation d'un tableau de bord du redéploiement d'aide à la décision notamment),
 - la stimulation du management des DOCUP (formalisation de l'instruction technique, homogénéiser la fonction de programmation, dynamiser l'émergence de projets, appuyer le montage technique de projets, généraliser l'appel à projets, identifier les savoir-faire, méthodes et procédures de travail à promouvoir pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage).

IX. DES PROPOSITIONS D'AMELIORATION POUR SIMPLIFIER LES PROCEDURES DE TRAVAIL, RENFORCER LE PARTENARIAT, FAVORISER LE DEVELOPPEMENT INTEGRE, DONNER DU TEMPS A LA PROGRAMMATION ET EXPERIMENTER DE NOUVEAUX MODES D'INTERVENTION PUBLIQUE

De façon générale un ensemble d'améliorations sont proposées par les SGAR dans la perspective de réforme des fonds structurels à savoir :

- 1. Simplifier les procédures administratives et financières des programmes pour accroître la marge de manœuvre au plan régional et accélérer les prises de décision (remettre en cause l'annualité budgétaire des crédits, le système des avances et soldes, la multiplication et la rigidité des programmes, la justification des financeurs et la rigidité des transferts entre fonds notamment).
- 2. Impliquer davantage les collectivités territoriales dans la conception et dans la mise en oeuvre des programmes européens ainsi que les chambres consulaires d'une part et d'autre part mieux sensibiliser les porteurs de projets sur leurs obligations.
- 3. Soutenir en priorité les démarches intégrées et porteuses d'une dynamique territoriale en assouplissant notamment la logique de zonage au profit de la logique de projet.
- 4. Disposer effectivement de 7 années de programmation pour mener des actions structurantes sinon l'expérience montre que le retard n'est rattrapé qu'au détriment de l'aspect innovant des dossiers et favorise les actions consommatrices de crédits comme les routes et infrastructures notamment pour les programmes d'objectif 2 ; la mise en oeuvre de politiques partenariales de développement nécessite du temps pour sa définition, sa conception puis sa réalisation.
- 5. Considérer les programmes européens comme l'occasion d'expérimenter de nouveaux modes d'intervention publique au travers de dispositifs de coopération et de gestion déléguée à des partenaires qui agiront au nom de l'ensemble des acteurs ; ces partenaires devront par ailleurs rendre compte en toute transparence de leurs actions aux différents partenaires, sous le contrôle et la responsabilité du représentant de l'Etat en Région qui reste le pivot de ces programmes et le garant du respect des compétences et devoir de chacun.

Et en particulier, il est mis l'accent sur les changements suivants :

a. Au niveau des objectifs ou les champs d'intervention : concentrer pour impulser

- procéder à un ciblage des programmes plus fin au niveau financier, thématique et géographique à travers notamment l'identification d'objectifs moins nombreux et le recentrage de l'intervention communautaire sur des projets structurants.
- rendre les financements communautaires plus incitatifs en mettant notamment en place des critères d'éligibilité plus qualitatifs et définis de façon positive.
- mieux prendre en compte les attentes des acteurs économiques notamment en matière de capital-risque.

b. En ce qui concerne les outils ou modes d'intervention : rendre transparent pour mieux gérer

- renforcer la transparence et la bonne lisibilité des modalités de mise en oeuvre en lançant des démarches communes d'évaluation au niveau régional, en homogénéisant les outils de suivi pour faciliter la mobilisation des données statistiques et en formalisant les méthodes et procédures d'évaluation (ex ante, in itinere et ex post).
- unifier les modalités de gestion des fonds à défaut d'unifier les fonds.
- rééquilibrer les aides à l'emploi et les aides à l'investissement.

c. Pour ce qui est du partenariat et des conditions de mise en œuvre : élargir et formaliser le partenariat pour renforcer son rôle

- accroître la participation des acteurs économiques et des agglomérations à certaines étapes clés de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes.
- définir de façon plus précise les droits et obligations du partenariat pour déboucher sur une responsabilité accrue dans l'exécution des programmes et assurer aux interventions publiques une meilleure cohérence.
- généraliser le principe des fonds de concours entre l'Europe, l'Etat et les collectivités locales pour la mise en place de fonds d'ingénierie financière notamment.
- attribuer aux mesures du DOCUP un caractère contractuellement prescriptif pour en faciliter la mise en oeuvre par les différents partenaires.
- renforcer l'animation et les moyens d'assistance technique qui seraient intégralement financés sur les fonds structurels pour éviter les difficultés liées à la mobilisation des contreparties.
- désigner des chargés de mesure qui seraient responsables du suivi des mesures.

d. Dans le domaine de la prise en compte des territoires de projet : stimuler l'émergence de projets pour structurer les territoires

- placer les pays et territoires au centre des DOCUP et projets notamment en tenant compte des réalités de l'organisation territoriale dans les critères d'éligibilité d'une part et d'autre part en promouvant une politique par territoire.
- intégrer les politiques territoriales nationales dans la stratégie des programmes communautaires à travers notamment la mise en place de projets structurants.
- stimuler l'émergence de projets à base territoriale et l'accompagner d'une ingénierie de montage de projets.

e. En matière de production d'interventions pluri-fonds : adapter les règlements pour développer les projets pluri-fonds

- élaborer des mesures pluri-fonds.
- renforcer les liens entre les projets d'investissement et la formation des personnes chargées de leur exploitation et donner un avantage financier à ces projets.

f. Pour la mise en cohérence des fonds structurels avec les autres politiques publiques : élaborer un plan de développement pour mieux impliquer les partenaires

- élaborer un plan de développement régional commun aux différents partenaires assorti d'une part d'un contrat de développement régional interpartenarial et d'autre part d'un volet européen commun à l'ensemble des politiques publiques.
- harmoniser la stratégie et les priorités territoriales des différents documents de programmation et d'autre part des rythmes d'intervention des CPER et DOCUP; dans cette perspective il convient d'associer à l'élaboration des documents de programmation sous le pilotage de l'Etat et la Région, les acteurs publics et économiques majeurs (départements, réseaux de ville, CESR, assemblées consulaires) en leur demandant de délibérer sur ces programmes afin de confirmer leur participation financière et leur accord sur les orientations proposées.

B. OUTILS ET NOTES DE TRAVAIL

- 1. Note de travail concernant le rappel de données de cadrage sur les fonds structurels pour la période 1994-1999 (27.01.98)
- 2. Check-list des points à aborder au cours des entretiens menés auprès de différentes personnalités (27.01.98)
- 3. Grille d'analyse des fonds structurels à destination des S.G.A.R. (10.2.98)
- 4. Grille d'analyse multi-critère d'évaluation d'un programme européen
- 5. Notes de travail concernant l'analyse de 4 rapports d'évaluation intermédiaire (16.03.98)
- 6. Notes de travail rendant compte de réunions avec des personnalités ou des agents :
 - Réunion avec les évaluateurs
 - Réunion avec les responsables financiers des Administrations Centrales
 - Réunion avec M. GROSVAUCHEL (Outre-Mer) et M. GROS (Mission F.S.E.)
 - Réunion avec M. LEYGUES et M. DUFEIL (DGXVI, C.E.)
 - Réunion avec M. VERMELHO (DGV, C.E.)
 - Réunion avec Me BANDARA (DGVI, C.E.)
 - Réunion avec Me BUCHER (DGV, C.E.)
 - Réunion avec M. PALMA ANDRES et Melle LA PERROUZAZ (DG XVI, C.E.)

NOTE DE TRAVAIL

1. RAPPEL DES DONNÉES DE CADRAGE

Les fonds structurels¹ sont des instruments communautaires de la cohésion économique et sociale qui financent la majeure partie de l'action structurelle de la Communauté. La mise en place des fonds structures, visent à faire face au défi de la réduction des disparités économiques et sociales entre les régions d'Europe et leurs citoyens. Dans cette perspective de long voire très long terme, la Communauté a choisi d'engager un processus de solidarité qui complète l'action des États membres tant en faveur des régions pauvres - valeur ajoutée régionale - qu'au profit de l'ensemble de l'Union Européenne - valeur ajoutée communautaire. Il s'agit d'intervenir en liant l'action publique aux investissements privés pour stimuler l'activité économique des zones en difficulté et produire des effets d'entraînement en favorisant la mise en commun des expériences, des savoir-faire, des capacités d'innovation notamment à travers le renforcement ou le montage de partenariats constructifs.

En ce qui concerne la France 15 Milliards d'Écus soit environ 100 Milliards de Francs sont alloués pour la période 1994-1999, alors que le taux de chômage s'élève en 1994 à 12,2 % (contre 11,3 % dans l'Europe des 15) et le PIB par habitant à 112 en 1992² dans un contexte de disparités régionales marqué et d'un taux de population éligible aux objectifs régionaux important (48 %).

La France est éligible à toutes les aides structurelles exceptées à celle relevant de l'objectif 6 ; la répartition³ de ces aides sur le territoire français fait non seulement apparaître un processus de réduction des disparités économiques et sociales au niveau régional, mais aussi un mode de recours élargi à l'ensemble des fonds mobilisables dans des échelles de montant limitées de 1 à 2.1.

^{1 153} Milliards d'Écus de 1994 à 1999 pour l'Europe des 15

² Europe des 15 = 100 %

³ Voir tableau de répartition des aides structurelles 1994/1999

Répartition des aides structurelles 1994/1999 par objectif en France et dans l'Europe des 15

OBJECTIFS								
	1 2 3 et 4 5a 5b 6 PIC (a) TOTAL							
FRANCE	2 190	3 774	3 203	1 933	2 238	0	1 601	14 939
Eur 15	93 972	15 360	15 180	6 916	6 862	697	14 051	153 038
a : Programme d'Initiative Communautaire								

2. PREMIÈRES RÉFLEXIONS

A partir des données à ce jour disponibles d'une part, et d'autre part d'enseignements liés à des travaux concernant les fonds structurels à travers l'analyse de programmes européens et d'initiatives communautaires, il s'agit d'identifier la place et le rôle occupé et occupable de ces aides dans le développement régional tant dans le contexte national que communautaire; on ne vise donc pas à préjuger de la suite des travaux que nécessite la conduite de la mission préparatoire à la prochaine réforme des fonds structurels.

- 2.1 Il convient dans un premiei temps de s'interroger sur la rationalité des fonds structurels mobilisables tant au regard de leur répartition financière entre objectifs et par initiatives communautaires d'une part, et d'autre part les logiques de développement affichées et impulsées au niveau régional. Ce faisant on vise à mettre en perspective la valeur ajoutée communautaire avec la valeur ajoutée régionale.
- 2.2 Bien qu'imparants les fonds structurels ne suffisent pas à répondre à l'ensemble des besoins du développement identifiés. Dans ces conditions à s'agit d'être sélectif et de concentrer l'utilisation des fonds au profit d'investissements matériels et immatériels pourvoyeurs de développement durable à travers la définition d'une stratégie de développement
- 2.3 Rationnelle et stratégique l'intervention des fonds structurels doit s'appuyer sur une traduction **pertinente** des besoins des régions en projets et opérations sur le terrain. Le principe de pertinence tient une place centrale dans l'utilisation des aides structurelles car il contribue à la conduite de "stratégies gagnantes" dans un contexte de mutations profondes au niveau national, européen et mondial.

- 2.4 La mise en cohérence des fonds structurels relève de la recherche de l'efficacité tant au niveau interne en ce qui concerne la production d'effets de complémentarité entre les diverses mesures des DOCUP qu'au niveau externe de façon à articuler l'action des fonds structurels avec les interventions des pouvoirs nationaux, locaux et des autres programmes communautaires. Dans ces conditions la liaison avec les contrats de Plan Etat-Région est fondamentale notamment pour faciliter la mobilisation des contreparties nationales.
- 2.5 Dans un contexte de compétences partagées d'un point institutionnel, économique et social notamment, les fonds structurels doivent pouvoir s'appuyer sur les différentes instances concercnées par le développement et à travers cela renforcer le partenariat entre les différents acteurs qui interviennent au niveau local, régional, national et européen.
- 2.6 Les fonds structurels ne sauraient par ailleurs être utilisés sans placer au centre de leurs actions un certain nombre de **priorités** comme l'emploi, la formation professionnelle, le développement durable, l'appui aux entreprises et au système productif, le développement rural et urbain et la coopération interrégionale notamment.
- 2.7 L'efficacité des fonds structurels apparaît bien sûr dans ces conditions comme étroitement liée aux projets de développement financés et à leurs impacts sur les zones et régions concernées. La qualité de la mise en œuvre en intervenant directement sur la réalisation des projets contribuera ainsi largement à rendre efficaces les aides structurelles mobilisées. Dans ces conditions, il convient d'identifier les modes de management de projets et de politiques publiques de développement à promouvoir dans les pratiques et procédures des collectivités publiques d'Etat et territoriales de façon à programmer "plus juste" et à réaliser "plus vite" dans les meilleures conditions possibles de coût et de pilotage de la mise en œuvre.

CHECK-LIST des points à aborder au cours des entretiens menés auprès des différentes personnalités (à adapter selon l'interlocuteur)

1. Faire un premier point sur l'action des fonds structurels à ce jour

- 1.1 La valeur ajoutée des fonds structurels, au niveau régional, national et européen en matière d'emploi, de formation professionnelle, de développement durable, de développement rural et urbain, de renforcement des capacités de recherche de coopération inter-régionale notamment.
- 1.2 Les facteurs positifs qui favorisent l'action des fonds structurels et les "bonnes pratiques" s'y rapportant en matière de développement.
- 1.3 Les difficultés et obstacles observés au cours de la mise en œuvre des fonds structurels et susceptibles d'en amoindrir les impacts au niveau du développement.

2. Se placer dans une perspective de réforme des fonds structurels

- 2.1 Avantages et inconvénients au niveau du développement régional et national de la **reconfiguration** des fonds structurels.
- 2.2 **Priorités** à prendre en compte dans les prochains fonds structurels et **impacts** à rechercher en matière de développement.
- 2.3 **Dispositions à promouvoir** dans la préparation des prochains DOCUP en matière de partenariat, méthodes et procédures de travail, d'expertise, de mise en évaluabilité, de zonage, de coordination avec les contrats de plan Etat-Région et autres dynamiques de contractualisation territoriale, etc...
- 2.4 Savoir-faire, méthodes et procédures de travail à promouvoir dans le management des prochains fonds structurels et leur suivi.

- 2.5 **Modalités d'accès** aux fonds structurels à développer au profit de l'ensemble des bénéficiaires potentiels au niveau notamment de l'information et de l'appui au montage de projets en particulier.
- 2.6 "Bonnes pratiques" de conduite de projet à promouvoir auprès des porteurs de projet et maîtres d'ouvrage.

Grille d'analyse des fonds structurels à destination des SGAR - Période 1994-1999 -

1. Région	1		
2. Object	if(s) et F	l.C. da	ns votre région (1994/99)
Objectif	1	ū	
Objectif	2		
Objectif	5b		
Objectif	3		(volet régional)
Objectif	4	ū	(volet régional)
P.I.C. (lis	te)		

3. Montant des fonds structurels (en MF) tous objectifs et P.I.C

Prévus 1994/99 au 31/12/96 Paiements effectués

Programmés ¹ au 31/12/97

FEDER FSE FEOGA IFOP

TOTAL

4. Montant des contreparties publiques (en MF)

Prévus 1994/99 Paiements effectués au 31/12/96 Programmés (1) au 31/12/97

Etat Région Département(s) Autres (collectivités territoriales, organismes consulaires, etc...)

TOTAL

5. Montant des fonds privés (en MF)

Prévus 1994/99 Paiements effectués au 31/12/96 Programmés (1) au 31/12/97

TOTAL

6. Taux moyen d'aide communautaire sur la période 1994/99 (tous objectifs et P.I.C)

Prévus 1994/99 Programmés au 31/12/97

FEDER FSE FEOGA IFOP

Taux moyen

¹ Au sens de l'engagement communautaire défini par la circulaire du SGCI-CICC du 18/09/1997

- 7. Quels sont les avantages et inconvénients de ce taux moyen d'aide communautaire, notamment en ce qui concerne :
 - a le niveau de ce taux d'intervention communautaire
 - b la nécessaire intervention publique
- 8. Liste des programme avec leurs montants (fonds communautaires + contreparties nationales publiques et privées)
- 8.1 Intitulé des programmes d'initiative nationale

Liste des DOCUP ----> Montants (MF) ou volets régionaux

8.2 - Intitulé des programmes d'initiative communautaire

Liste des PIC ----> Montants (MF)

- 9. Décomposition financière des DOCUP en axes prioritaires de développement (en MF)
- 9.1 Intitulé du DOCUP ou volet régional

Prévus Programmés 1994/99 au 31/12/97

Identification des axes de développement

AXE ...

AXE ...

AXE ...

AXE ...

AXE ...

Total AXES

- 9.2 Intitulé du DOCUP ou volet régional
- 9.3 etc ...

10. Ventilation des fonds structurels (DOCUP et PIC) par champs clefs d'intervention² et appréciation de leur efficience³

		Montants Prévus 1994/99	Montants Programmés au 31/12/97	Degré d'efficience ⁴			
		1334/33	ad 51/12/9/	1	2	3 _	4
Cr	namps clefs d'intervention						
1.	Adaptation de l'activité économique et soutien aux entreprises				0	o	0
2.	Aide à l'emploi et valorisation des ressources humaines			ū	0	٥	٥
3.	Développement du potentiel de recherche et de l'innovation technologique			0	O	٦	0
4.	Protection, requalification et valorisation de l'environnement, des espaces ruraux et urbains					Q	0
5 .	Développement de la coopération inter- régionale et transnationale					a	۵
6.	Développement des infrastructures de base et de support				۵		
	6.1 - Dont infrastructures de transport				0		

11. Liste des principaux projets structurants

- a Intitulé du projet structurant
- **b** Impact attendu en matière d'emploi et de valeur ajoutée au niveau du développement régional
- c Montant prévu et programmé au 31/12/97 (fonds communautaires + contreparties nationales en MF)
- d DOCUP ou PIC de référence
- e Champ-clef d'intervention d'appartenance (cf question 9)

³ Appréciation de l'utilité des résultats obtenus au regard des efforts et moyens engagés.

4 1 Bon - 2 Moyen - 3 Insuffisant - 4 Faible

² Il s'agit d'une estimation faite à titre indicatif et laissée à l'appréciation du SGAR en fonction des données disponibles et du degré d'adéquation des champs clefs d'intervention.

stru	Les orientations et contenus des programmes finances sur les fonds cturels vous semblent-ils par rapport aux besoins de développement à Région ?
	Pertinents ?
	Plutôt pertinents ?
	Inégalement pertinents ?
	Insuffisamment pertinents ?
Préd	ciser et détailler s'il vous plaît.
pror et a	Selon vous quelles sont les "bonnes pratiques" de travail à nouvoir pour garantir aux programmes un fort degré de pertinence ? contrario quels sont les risques et difficultés dans l'élaboration de programmes ?
14. l	Les conditions de mise en œuvre de ces programmes vous semblent- s
	satisfaisantes en général
	moyennement satisfaisantes
ū	inégalement satisfaisantes
	plutôt insatisfaisantes et à repenser
Pré	ciser et détailler s'il vous plaît.
opé en d que	Comment configuer le partenariat pour, à le fois le rendre rationnel, efficace et le renforcer au niveau de la conception, la mise œuvre, le pilotagle et le suivi des programmes européens ? A contrario els sont les obstacles et difficultés parfois rencontrés et qu'il eviendrait de parvenir à surmonter ?

16. Quelle analyse portez-vous sur l'efficacité des programmes européens mis en œuvre, en particulier, pour :

•	l'empl	loi
---	--------	-----

- la protection de l'environnement
- · la lutte contre l'exclusion sociale
- le développement technologique et l'innovation

17. Pouvez-vous citer les 3 ou 4 conclusions principales des évaluations intermédiaires par programme permettant de comprendre :

- a) la contribution ou l'utilité spécifique de l'intervention communautaire
- b) sur quoi a porté l'efficacité des résultats obtenus

18. Par ailleurs pour le programme d'objectif⁵ les rapports d'évaluation intermédiaires ont-ils conduit à arrêter des décisions sur :

	oui	non
a) La modification du contenu de certaines mesures		
b) Des redéploiements financiers		
Entres mesures Entre fonds		0
c) La stratégie à promouvoir pour la poursuite du programme ou la préparation de la phase suivante	0	
d) Des adaptations des modalités de mise en œuvre du programme, en termes :		
- d'information des différents acteurs et bénéficiaires potentiels		
 d'animation et d'appui aux porteurs de projets de programmation/ reprogrammation de pilotage et de suivi de gestion financière 	0000	

⁵ A renseigner pour chaque programme relevant d'un objectif différent

19. De façon pratique et opérationnelle dans la perspective de réforme des fonds structurels quelles sont les améliorations que vous souhaiteriez voir proposées par ordre décroissant d'importance ?

Et en particulier quels seraient les changements majeurs à introduire en priorité ?

- a) sur les objectifs recherchés ou les champs d'intervention
- b) sur les outils ou modes d'intervention
- c) sur le partenariat ou les conditions de mise en œuvre
- d) pour faciliter la prise en compte des territoires de projet
- e) pour la production d'interventions pluri-fonds
- f) pour la mise en cohérence des fonds structurels avec les autres politiques publiques (C.P.E.R., plan régional, etc...)

20. Pouvez-vous citer 1 ou 2 opérations co-financées par les fonds structurels et qui semblent exemplaires ?

- Intitulé, montant (fonds communautaires + contreparties), fonds mobilisés
- Objectif et impacts attendus
- Intérêts spécifiques
- 21. Autres remarques et commentaires concernant l'utilisation des fonds structurels sur la période 1994/99 et leur prochaine réforme.

Grille d'analyse multi-critère d'évaluation d'un programme européen

	CARACTERISATION	APPRECIATION PONDEREE	COMMENTAIRES ET REMARQUES
I. RATIONALITE			
1. Pertinence			
- exhaustif			
- prospectif			
b) Stratégie			
- méthodique			
- fidèle			
- sélective			
2. Cohérence			
a) interne			
- Entre axes stratégiques			
- Entre mesures			
b) externe			
- Par rapport au C.P.E.R.			
- Autres politiques			
3. Indicateurs			
- détaillés			
- formalisés			
b) physiques			
- crédibles			
- renseignables			
c) d'impact			
- conformes aux demandes de la Commission			
- formellement définis			
- utilisables pratiquement			

Grille d'analyse multi-critère d'évaluation d'un programme européen

2. Programmation - Degire de formalisation - Degire de formalisation - Degire de formalisation - Qualité de l'instruction technique - Transparence - Degire d'inclativité - Qualité de l'instruction technique - Caractère stratègique - Formalisation du suivi - Identification des procédures de suivi - Identification des procédures de suivi - Viabilité du système d'information - Viabilité des document contractuels - Nature des relations entre les commanditaires/mailres d'ouvrage - Système d'information - Système d'information - Simulation de l'émergence du projet - Système d'information - Simulation de l'émergence du projet - Management du programme - Management du programme - Exercice de la mailtrise d'ouvrage - Exercice de la mailtrise d'ouvrage - Reinterpéliation de la stratègie		CARACTERISATION	APPRECIATION PONDEREE	COMMENTAIRES ET REMARQUES
- Degré de formalisation - Partanarial mobilise - Qualité de l'instruction technique - Transparence - Degré d'incitativité - Vilesse et volume - Caractère sitatégique - Garactère sitatégique - Garactère sitatégique - Garactère sitatégique - Caractère sitatégique - Caractère sitatégique - Caractère sitatégique - Caractère sitatégique - Formalisation des procédures - Garactère sitatégique - L'instence d'outils spéficiques - Caractère d'outils spéficiques - Caractère sitations septiciques - Caractère sitations entre les - Caractère des relations entre les - Caractère de la defiais - Viabilité du système d'information - Sirmulation de l'émergence du projet - Viesse et crébibilité de la programmation - Management du programme - Ferercice de la maitrise d'ouvrage - Ferercice de la maitrise d'ouvrage - Reinterpeliation de la stratégie	2. Programmation			
Partenaial mobilise Outside de l'instruction technique Transparence Degre d'incitativité Vitesse et volume Caractère stratégique Caractère stratégique Formalisation Formalisation du suivi Formalisation du suivi Formalisation du suivi Caractère d'infraction des procédures du suivi Existence d'outils spéficiques de suivi Vaterage des facteurs de delais Vaterage des facteurs de delais Vaterage des facteurs de delais Vature des relations entre les commanditaires/maîtres d'ouvrage Simulation de l'émergence du projet Vitesse et crédibilité de la programmation Management du programme Management du programme Exercice de la maîtrise d'ouvrage	- Degré de formalisation			
- Qualité de l'instruction technique - Transparence - Degré d'incitativité - Vifesse et volume - Caractère stratégique - Identification des procédures du suivi - Existence d'outils spéliciques du suivi - Existence d'outils spéliciques de suivi - Repérage des facteurs de délais - Viabilité du système d'information - Repérage des facteurs de délais - Qualité des document contractuels - Nature des relations entre les commanditaires d'ouvrage - Système d'information - Sintiation de l'emergence du projet - Vitesse et crébilité de la programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpellation de la stratégie	- Partenariat mobilisé			
- Transparence - Degre d'incitativité - Usisse et volume - Caractère stratégique - Caractère stratégique - Formalisation - Formalisation du suivi - Identification des procédures du suivi - Existence d'outilis spéficiques de suivi - Wabilité du système d'information - Repérage des facteurs de délais - Qualité des document contractuels - Nature des relations entre les - Commanditaires/maîtres d'ouvrage - Système d'information - Simulation de l'émergence du projet - Vitesse et créduité de la programme - Management du programme - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage	- Qualité de l'instruction technique			
- Degre d'incitativité - Vitesse et volume - Caractère stratégique - Caractère stratégique - Caractère stratégique - Formalisation du suivi - Identification des procédures du suivi - Existence d'outils spéficiques de suivi - Viabilité du système d'information - Repérage des facteurs de délais - Vabilité du système d'information - Repérage des facteurs et délais - Nature des relations entre les commandiaires/maitres d'ouvrage - Système d'information - Simulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programmetion - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpellation de la stratégie	- Transparence			
- Vitesse et volume - Caractère stratègique - Caractère stratègique - Caractère stratègique - Formalisation - Formalisation du suivi - Identification des procédures du suivi - Identification des procédures de suivi - Viabilité du système d'information - Viabilité du système d'information - Viabilité du système d'information - Nature des racteurs de délais - Qualité des document contractuels - Oualité des document contractuels - Commanditaires/lamélioration - Système d'information - Simulation de l'émergence du projet - Vilesse et crédibilité de la programmation - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Réinterpellation de la stratègie	- Degrè d'incitativité			
- Caractère stratégique 3. Réalisation - Formalisation du suivi - Identification des procédures du suivi - Existence d'outils spéficiques de suivi - Vabilité du système d'information - Repérage des facteurs de délais - Qualité des document contractuels - Nature des relations entre les commanditaires/maîtres d'ouvrage 4. Propositions d'amélioration - Système d'information - Système d'information - Sitimulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programmation - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpellation de la stratègie	- Vitesse et volume			
3. Réalisation - Formalisation du suivi - Identification des procédures du suivi - Existence d'outils spéficiques de suivi - Viabilité du système d'information - Repérage des facteurs de délais - Qualité des document contractuels - Nature des relations entre les commanditaires/maîtres d'ouvrage 4. Propositions d'amélioration - Système d'information - Système d'information - Système d'information - Simulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la projet - Vitesse et crédibilité de la programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpellation de la stratégie	- Caractère stratégique			
3. Réalisation - Formalisation - Formalisation du suivi - Identification des procédures du suivi - Existence d'outils spéficiques de suivi - Viabilité du système d'information - Repèrage des facteurs de délais - Qualité des document contractuels - Qualité des document contractuels - Nafure des relations entre les commanditaires/maîtres d'ouvrage 4. Propositions d'amélioration - Système d'information - Simulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programme - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpellation de la stratégie				
- Formalisation du suivi - Identification des procédures du suivi - Existence d'outils spéficiques de suivi - Viabilité du système d'information - Repérage des facteurs de délais - Qualité des facteurs de délais - Qualité des facteurs de délais - Nature des relations entre les commanditaires/maîtres d'ouvrage 4. Propositions d'amélioration - Système d'information - Sixmulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la projet - Réinterpellation de la stratégie - Reinterpellation de la stratégie	3. Réalisation			
- Identification des procédures du suivi - Existence d'outils spéficiques de suivi - Viabilité du système d'information - Viabilité du système d'information - Repérage des facteurs de délais - Qualité des document contractuels - Nature des relations entre les commanditaires/maîtres d'ouvrage 4. Propositions d'amélioration - Système d'information - Système d'information - Simulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programme - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpeliation de la stratégie	- Formalisation du suivi			
du suivi - Existence d'outils spéficiques de suivi - Viabilité du système d'information - Repérage des facteurs de délais - Qualité des document contractuels - Qualité des document contractuels - Nature des relations entre les commanditaires/maîtres d'ouvrage - Système d'information - Simulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programme du programme de la maîtrise d'ouvrage - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpellation de la stratégie	- Identification des procédures			
- Existence d'outils spéficiques de suivi - Viabilité du système d'information - Repérage des facteurs de délais - Qualité des document contractuels - Nature des relations entre les commanditaires/maîtres d'ouvrage 4. Propositions d'amélioration - Système d'information - Système d'information - Stimulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programme - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpellation de la stratégie	du suivi			
de suivi - Viabilité du système d'information - Repérage des facteurs de délais - Qualité des document contractuels - Qualité des document contractuels - Nature des relations entre les commanditaires/maîtres d'ouvrage 4. Propositions d'amélioration - Système d'information - Système d'information - Stimulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programme - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Réinterpellation de la stratégie	- Existence d'outils spéficiques			
- Viabilité du système d'information - Repérage des facteurs de délais - Qualité des document contractuels - Qualité des document contractuels - Nature des relations entre les commanditaires/maîtres d'ouvrage 4. Propositions d'amélioration - Système d'information - Système d'information - Simulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programmation - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpellation de la stratégie - Reinterpellation de la stratégie	de suivi			
- Repérage des facteurs de délais - Qualité des document contractuels - Nature des relations entre les commanditaires/maîtres d'ouvrage 4. Propositions d'amélioration - Système d'information - Système d'information - Stimulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programme - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpellation de la stratégie	 Viabilité du système d'information 			
- Qualité des document contractuels - Nature des relations entre les commanditaires/maîtres d'ouvrage 4. Propositions d'amélioration - Système d'information - Stimulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programme - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpellation de la stratégie	- Repérage des facteurs de délais			
- Nature des relations entre les commanditaires/maîtres d'ouvrage 4. Propositions d'amélioration - Système d'information - Stimulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programmation - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpellation de la stratégie	- Qualité des document contractuels			
4. Propositions d'amélioration - Système d'information - Stimulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programmation - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpellation de la stratégie	- Nature des relations entre les			
4. Propositions d'amélioration - Système d'information - Stimulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programmation - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Réinterpellation de la stratégie	commandialres/mairres d'ouvrage			
- Système d'information - Stimulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programme programme - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Réinterpellation de la stratégie	4. Propositions d'amélioration			
- Stimulation de l'émergence du projet - Vitesse et crédibilité de la programmation - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpellation de la stratégie	- Système d'information			
- Vitesse et crèdibilité de la programmation - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Réinterpellation de la stratégie	- Stimulation de l'émergence du projet			
programmation - Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Réinterpellation de la stratégie	- Vitesse et crédibilité de la			
- Management du programme - Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Reinterpellation de la stratégie	programmation			
- Exercice de la maîtrise d'ouvrage - Réinterpellation de la stratégie	- Management du programme			
- Reinterpellation de la stratégie	- Exercice de la maîtrise d'ouvrage			
	- Réinterpellation de la stratégie			

Grille d'analyse multi-critère d'évaluation d'un programme européen

	CARACTERISATION	APPRECIATION PONDEREE	COMMENTAIRES ET REMARQUES
4. Configuration Financiere			
a) Décomposition financière par axes stratégiques			
b) Montant moyen par mesure			
c) Montant total des 10 mesures les plus imortantes			
d) Décomposition financière par fonds			
e) Taux moyen de cofinancement communautaire			
f) Taux moyen de cofinancement communautaire par fonds			
II MANAGEMENT			
1. Consommation			
- Taux d'engagement			
- Taux de paiement			
- Réactivité du paiement par			
- Repérage des mesures selon			
- Importance de la déprogrammation			
reprogrammation			

MISSION TROUSSET

Patrick Barraud, le 16 mars 1998

- . Le présent document a été rédigé à partir de l'analyse de trois rapports d'évaluation intermédiaire (Nord/Pas-de-Calais et Guadeloupe, Objectif 1; Rhônes-Alpes, Objectif 5b) et de l'audition de l'évaluateur - CODE - concernant l'évaluation intermédiaire P.A.C.A. en 5b.
- L'hétérogénéité des données d'information a conduit à une présentation « impressionniste » du travail mené. On rappellera que rédigé dans le cadre de la « Mission Trousset », le présent document de travail vise exclusivement à apporter des éléments d'information susceptibles d'être utilisés pour la rédaction du rapport sans autre ambition.

A. RATIONALITE DES PROGRAMMES

LE DIAGNOSTIC

- La lecture des 4 rapports d'évaluation intermédiaire fait état de l'existence d'autant de diagnostics sur lesquels s'appuient les DOCUP.
- Plus ou moins sophistiqués au niveau de la méthode et du degré de quantification (en Guadeloupe, le diagnostic s'appuie sur une triple analyse territoriale, des disparités sous-économiques et des forces et faiblesses, tandis qu'en P.A.C.A. il est élaboré par zones à partir des données de l'INSEE), les diagnostics sont considérés comme plutôt de bonne qualité au niveau de la description. Dans ces conditions, les diagnostics constituent des états des lieux géographiques, économiques et sociaux fidèles et où la dimension et les spécificités territoriales sont explicitement définies et prises en compte (16 zones en Rhône-Alpes et 4 en P.A.C.A.).
- Essentiellement descriptifs, ces diagnostics ne procèdent par ailleurs pas suffisamment à l'identification des facteurs et logiques de développement qui animent la zone et qui sont susceptibles de la faire évoluer; pour les quatre régions prises en considération, il manque des mises en scénario de l'évolution des territoires concernés à court et à moyen terme.

- Faiblement prospectifs, les diagnostics ne font pas suffisamment état de leur environnement géo-économique (trop rapidement évoqué en Guadeloupe et Nord/Pas-de-Calais) avec leurs conséquence en matière de développement (baisse des cours de la banane, de l'ananas et de la canne à sucre liée à des coûts de production élevés en Guadeloupe dus à l'existence d'une politique salariale alignée sur la métropole; perspectives et actuelles opportunités de coopération transfrontalière avec les territoires voisins de la Belgique et par ailleurs encouragées par la Commission Européenne insuffisamment intégrées dans
 - les diagnostics); de façon générale les diagnostics ne prennent pas en compte de façon suffisamment explicite les évolutions en provenance des autres territoires voisins ou européens et les effets de compétition entre les territoires.
- Souffrant d'un manque d'ouverture sur l'environnement extra régional, les diagnostics risquent dans certains cas de privilégier le maintien ou la défense des situations constatées au détriment de l'identification de besoins-clefs, notamment lorsque l'étendue des besoins est grande comme en Guadeloupe ou lorsque l'héritage de la culture du passé est encore très pesant comme en Nord/Pas-de-Calais.
- En ce qui concerne les processus d'élaboration des diagnostics, les travaux d'évaluation étudiés n'y font pas allusion. Au vu d'informations concernant les diagnostics d'autres DOCUP, il apparaît qu'au niveau régional les diagnostics sont confectionnés largement sous l'impulsion des S.G.A.R. dans le cadre de modes de concertation inégalement effectifs avec les conseils régionaux d'une part, et d'autre part avec les instances socio-professionnelles concernées. Ce relatif manque de formalisation dans les procédures d'élaboration des diagnostics, notamment au niveau du partenariat mobilisé est d'une part, susceptible d'obérer des dynamiques de développement régionales et, d'autres part, de peser sur le déroulement des programmes au niveau de l'émergence de projets crédibles.

LA STRATEGIE

- L'ensemble des rapports analysés rendent compte de l'existence d'axes d'intervention qui matérialisent les choix stratégiques opérés.
- De façon générale, la traduction des diagnostics bien descriptifs et faiblement prospectifs - ne fait pas l'objet d'un processus méthodique mais renvoie plutôt à une lecture opérationnelle des diagnostics en dehors de la conduite d'analyse avantages/inconvénients explicite pour mesurer les effets des propositions d'intervention retenues. C'est ainsi qu'en Nord/Pas-de-Calais la relance de l'activité économique en mobilisant 31 % des fonds communautaires apparaît à la fois comme une priorité majeure certes mais néanmoins relative au regard des

besoins. En P.A.C.A., la stratégie affichée est faiblement sélective en l'absence de critères de choix explicites.

En Rhône-Alpes l'affirmation concernant la vocation intégrée du programme se conjugue avec un large champ d'application peu compatible avec une démarche sélective.

- Une démarche de mise en place d'une stratégie « transversale » a été effectuée en Guadeloupe avec la redistribution des axes d'intervention en quatre grands équilibres - économique, spatial, écologique et social - dans la double optique de ne pas enfermer les interventions dans des logiques sectorielles et de faire face aux effets de l'insularité et de l'ultrapériphéricité.
- Le défaut relatif de formalisation de la stratégie des programmes en diminuant le degré de pertinence des programmes par rapport aux besoins-clefs du développement régional est susceptible d'entamer la crédibilité des programmes et de l'utilisation des fonds européens et publics.
- S'il apparaît que le manque de sélectivité des stratégies relève certainement d'insuffisances dans les méthodes de travail employées, l'origine est peut-être aussi à rechercher dans la difficulté de monter dans les régions des partenariats constructifs.

LA COHERENCE

- Au niveau interne
- La présentation des DOCUP fait l'objet d'une homogénéisation positive en ce qui concerne notamment l'exposé des motifs, la rédaction d'une stratégie et sa déclinaison en axes d'intervention et la décomposition en mesures et sous mesures.
 - * L'exigence de cohérence entre les axes est inégalement respectée : relevant d'un « habillage » en P.A.C.A., elle apparaît beaucoup plus effective en Nord/Pas-de-Calais, et surtout en Guadeloupe avec la répartition en quatre grands équilibres, tandis qu'en Rhône-Alpes elle est difficilement appréciable.
 - * Entre mesures la relation de cohérence est de bonne qualité en P.A.C.A., où l'on peut même parler d'intégration. En Guadeloupe, la mise en cohérence des mesures est assurée par la répartition entre équilibres en dépit d'effets d'émiettement produits par le grand nombres de mesures (76) et de sous mesures (113).
- . Entre les axes et les mesures, l'évaluation du DOCUP d'objectif 1 Nord/Pas-de-Calais souligne la qualité de la cohérence qui n'est par contre pas relevée en Rhône-Alpes, où le libellé des mesures est qualifié de « vAste » et « générique ».

Au niveau externe

. La cohérence avec les autres politiques et notamment avec les contrats de Plan Etat Région est essentiellement assurée par les cofinancements d'origine nationale, régionale, voire départementale que procurent les C.P.E.R. A ce titre, les C.P.E.R., en apportant la majeure partie des cofinancements, se trouvent de fait dans une relation de cohérence avec les programmes. On notera cependant la démarche d'intégration promue en Guadeloupe où les programmes nationaux et communautaires sont bien intégrés au sein d'un seul « Plan de développement économique, social et culturel pour la Guadeloupe ».

En P.A.C.A., le DOCUP a produit des effets d'impulsion sur les autres politiques publiques, tandis qu'en Rhône-Alpes le Plan de Développement Régional a parfois pris le relais du PDZR antérieur en complément d'autres procédures et avec une articulation logique avec les Contrats Globaux de Développement.

L'EVALUABILITE

- Au niveau financier, les 4 DOCUP analysés font état d'indicateurs bien formalisés et dont la collecte est relativement bien actualisée en dépit de l'existence néanmoins de certains délais d'une part, et d'autre part d'un défaut d'homogénéisation selon les fonds.
- Quant aux indicateurs physiques, leur crédibilité a fait l'objet d'une reconnaissance par les évaluateurs en Nord/Pas-de-Calais, P.A.C.A. et Rhône-Alpes qui par ailleurs constatent qu'ils sont correctement renseignés. En Guadeloupe, les indicateurs physiques ont été toilettés, notamment dans le sens d'une simplification et d'une actualisation et ne sont pour le moment que partiellement opérationnels compte tenu d'un relatif manque de culture de l'évaluation.
- Parmi les indicateurs d'impact dont la définition a souvent été parachevée récemment les indicateurs relatifs à l'emploi font l'objet d'une attention particulière ; leur définition et utilisation comportent néanmoins des incertitudes.
- In fine s'il apparaît que désormais les gestionnaires de programmes européens disposent d'indicateurs crédibles et globalement utilisables, des réserves semblent demeurer quant au maniement de ces indicateurs dans certaines régions et notamment en Guadeloupe.

- Par contre, la mise en évaluabilité des programmes ne sera définitivement acquise que lorsque leurs évaluations ex ante seront parachevées sous l'angle d'une quantification crédible des objectifs à atteindre qui pourront faire par ailleurs l'objet d'une mise en perspective avec des indicateurs du développement régional actualisés et à l'utilisation aisée.

LA CONFIGURATION

- La répartition des sommes entres axes et son évolution rendent compte effectivement des priorités suivies; c'est ainsi qu'en Nord/Pas-de-Calais le soutien et la relance de l'activité économique représentent 43 % des montants suivis par la requalification du territoire qui mobilise 36 % des montants, tandis qu'en Guadeloupe après redéploiement, l'équilibre économique est ramené à 38 % et l'équilibre spatial voit sa part augmenter à hauteur de 26 %.
- La concentration des sommes sur des mesures renseigne sur le niveau de ciblage des programmes et complémentairement sur l'existence de grands projets structurants.
 En Nord/Pas-de-Calais, 10 mesures concentrent 74 % des ressources du
 - DOCUP, tandis qu'en Guadeloupe 7 mesures dépensent 40 % du DOCUP et 14 mesures 60%.
- Le taux d'aide communautaire est bien sûr réglementairement défini selon les zones d'objectif; néanmoins il est susceptible de variation selon les stratégies de développement retenues et les efforts d'incitativité et de levier escomptés.
 En Nord/Pas-de-Calais, il s'élève à 33 % alors qu'il s'établit à 43 % en Guadeloupe.
- Le taux de cofinancement privé rend compte du niveau d'intérêt manifesté par les entreprises à l'égard des contenus et objectifs suivis par les programmes européens; en Nord/Pas-de-Calais, il s'élève à 26 % et révèle l'existence d'un effet de levier effectif produit par le DOCUP au profit de l'investissement productif.

B. MANAGEMENT DES PROGRAMMES

LA CONSOMMATION(1)

- Le taux de programmation, en permettant de mesurer l'écart entre le prévu et le programmé, rend compte de la trajectoire virtuelle de déroulement du DOCUP. C'est ainsi qu'à mi 1997, 59 % des ressources financières du DOCUP Nord/Pas-de-Calais sont mobilisés globalement avec des écarts de programmation importants, par axe allant de 70 % pour la relance de l'activité économique, à 38 % pour le renforcement du potentiel de recherche-développement et de technologie.
- Le taux d'engagement indique l'état de la trajectoire de déroulement du programme en comportant des certitudes sur la mobilisation des contreparties publiques ; ce taux s'établit ainsi à mi-parcours à 31 % pour Rhône-Alpes et varie bien sûr selon les fonds, axes et mesures.
- Le taux de paiement permet de constater l'efficacité de la réalisation du programme; à mi-parcours, il s'élève pour le DOCUP à 27 % et 8 % pour Regis II en Guadeloupe.
- En croisant le taux d'agrément avec le taux de paiement par rapport à l'agréé on mesure la réactivité de l'agrément et du paiement qui permet d'individualiser le suivi de la mise en oeuvre de chaque mesure à travers 4 catégories, soit pour la Guadeloupe à mi-parcours :
 - * 5 mesures bien programmées et rapidement réalisées
 - * 11 mesures bien programmées et faiblement réalisées
 - * 1 mesure faiblement programmée mais rapidement réalisée
 - * 20 mesures faiblement programmées et en retard de réalisation
- Par ailleurs, le taux de paiement intervient sur les appels de fonds et un niveau faible de paiement peut se traduire par la création de goulots d'étranglement financiers. C'est ainsi qu'avec un taux de paiement de 13,50 % qui continuerait par ailleurs à ce rythme, les futurs appels de fonds communautaires en Rhône-Alpes risquent d'être obérés.
 - (1) Il n'est pas possible de faire une analyse comparative de la consommation soit en l'absence de données, soit faute de données d'information homogènes

- Les processus de redéploiement, notamment par déprogrammation / reprogrammation, permettent de donner aux programmes de la flexibilité tant pour faire face aux difficultés de mise en oeuvre ou d'événements imprévisibles susceptibles de modifier la programmatior initiale, comme par exemple les cyclones en Guadeloupe, où 5 nouvelles mesures ont vu le jour dont 4 au profit de la reconstruction post cyclonique et 34 ont été directement affectées.

LA PROGRAMMATION

- La mécanique de programmation varie selon les régions. Située au centre du management d'un programme, la programmation doit faciliter l'accès aux programmes (stimulation de l'émergence des projets, appui à la mise en forme de projets pour les petits porteurs, instruction technico-financière des projets, choix des projets).
- Les DOCUP de P.A.C.A. et de Rhône-Alpes font l'objet d'une programmation à deux niveaux selon la nature du projet soit en instance de programmation département ou régionale après avoir été auparavant examiné et instruit par une instance ad hoc d'instruction départementale ou régionale de type Groupe Technique Thématique (cf. P.A.C.A.). En dépit d'une certaine lourdeur et d'une trop grande complexité pour les petits porteurs de projet, cette mécanique de programmation est plutôt satisfaisante avec une qualité d'instruction satisfaisante, un partenariat largement mobilisé, une certaine transparence pour les «habitués », une bonne incitativité pour les «habitués » et porteurs de projet organisés, un caractère stratégique affirmé, un volume et une qualité de programmation satisfaisants, avec une crédibilité opérationnelle vérifiée.
- En Guadeloupe, des Comités Techniques Locaux thématiquement spécialisés et de composition partenariale assurent le travail d'instruction technique et émettent des avis techniques au Comité de Pilotage qui décide de l'agrément des projets qui ne seront juridiquement engagés que lorsque les contreparties régionales et départementales auront été officiellement mobilisées après délibération des collectivités concernées. Ce dispositif apparaît globalement comme bien adapté parce que bien formalisé, transparent, partenarial, favorisant le travail en commun, efficace opérationnellement, stratégique, aisément lisible, faisant respecter la répartition des rôles entre l'acte de programmation et l'instruction et in fine par ce que constituant une structure d'animation du développement de la vie locale.

Cependant, cette mécanique s'est vu reprocher une certaine lourdeur, sa consommation en temps et en énergie, le manque d'implication des socio-professionnels et un défaut d'appui aux « petits » porteurs de projet.

LA REALISATION

- L'existence d'un système de suivi informatique du déroulement des programmes aux niveaux des 4 DOCUP apparaît indispensable pour aider les gestionnaires pour mesurer le degré d'avancement au niveau financier, physique de l'impact des programme; encore faut-il que les données d'information soient produites de façon homogène et leur livraison se fasse à travers un calendrier détaillé comme le relève l'évaluateur pour la Guadeloupe.
- Les délais de paiement en général, de mobilisation des contreparties des collectivités en Guadeloupe, parfois de programmation et l'appui aux petits porteurs de projet et la stimulation de l'émergence de projets à renforcer, sont souvent à l'origine des difficultés constatées dans la mise en oeuvre des programmes.
- En dépit de certains efforts tangibles conduit en matière de communication, comme en P.A.C.A. par exemple, les programmes étudiés souffrent en général d'un manque d'information.
- Comme responsables de la conduite de projets soutenus dans les programmes, les maîtres d'ouvrage, en fonction de leur motivation, de leur compétence et de la crédibilité technico-financière de leurs projets, tiennent un rôle important dans le déroulement du programme.
- La précision des documents contractuels entre les gestionnaires, commanditaires et maîtres d'oeuvre est susceptible de faciliter la mise en oeuvre des programmes.

En guise de conclusion, on peut opérer une mise en perspective de la présente note avec le document concernant les « résultats » de l'exercice d'évaluation intermédiaire des programmes européens de développement Objectifs 1, 2 et 5b.

- Réinterpeller les modes de définition des contours des territoires éligibles au vu de l'analyse des incidences et des effets de zonage qui ne sont pas traités et tiennent néanmoins une place importante dans la crédibilité et l'efficacité des fonds structurels.
 - Il convient pour ce faire de prendre en compte non seulement des espaces qui relèvent directement des critères d'éligibilité affichés mais aussi de tenir compte des systèmes d'organisation socio-économique de ces espaces et de leurs relations structurantes avec des espaces voisins.
- Définir des enjeux territoriaux à l'aide de diagnostics prospectifs et anticipatifs traduits en programmes évaluables.

- Affirmer la conception stratégique des programmes de développement à travers des axes d'intervention effectivement prioritaires comportant des opérations structurantes.
- Vérifier la pertinence de la traduction des besoins-clefs identifiés dans le diagnostic dans l'ensemble du programme.
- S'assurer que les objectifs affichés sont compatibles avec les moyens mis en oeuvre.
- Articuler les programmes européens entre eux et avec les autres politiques publiques d'origine nationale et régionale (C.P.E.R.) ou infra régionale.
- Apprécier dans son ensemble les effets de valeur ajoutée locale.
- Améliorer la gestion et le management des programmes avec la préoccupation afin de les rendre évaluables et d'en mesurer l'efficacité.
- S'engager dans des logiques de partenariat et de dynamique de projet constructives et durables, au détriment des pratiques de « guichet » et de clientélisme.

MISSION TROUSSET

Patrick Barraud, le 10 février 1998

- Il convient de rendre évaluable les programmes dans le cadre de l'évaluation ex ante avec l'aide d'indicateurs physico-financiers, d'impact et en matière d'emploi et de développement durable, notamment à travers en particulier des tableaux de bord qui ne soient pas des usines à gaz.
- 2. La mise en stratégie des programmes doit s'appuyer sur des diagnostics complets et prospectifs fidèlement et méthodiquement traduits en priorités d'action.
- 3. Il importe de faire prévaloir dans les programmes une logique de projet au lieu d'une logique de guichet, à la fois au niveau de la forme et dans la généralisation des appels à projets.
- 4. La programmation tient une place centrale dans le bon déroulement des programmes ; dans ces conditions, elle doit être organisée pour être
 - . Crédible financièrement et techniquement
 - . Stratégique
 - . Forte institutionnellement
 - . Partenariale et mobilisatrice
 - . Stimulante pour le développement local

Une force d'expertise et d'aide à la décision peut faciliter la programmation.

- 5. La réalisation doit faire l'objet d'un suivi méthodique s'appuyant sur un système d'information viable à travers des tableaux de bord.
- 6. La maîtrise d'ouvrage doit faire l'objet d'accompagnement en tant que besoin, avec la mise à disposition d'une expertise spécifique et d'une offre de services mobilisables.
- 7. Les situations de blocage ou de fortes difficultés ne sont pas liées uniquement aux procédures de travail de la Commission mais aux rigidités administratives, d'empilements d'instances et d'institutions et d'une multiplicité d'acteurs d'origine franco-française.
- 8. Les évaluations ex post portant sur l'impact ne peuvent venir qu'en fin de programme.

NOTE DE TRAVAIL SUR LA REUNION AVEC LES RESPONSABLES FINANCIERS DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

MISSION TROUSSET

Patrick Barraud, le 17 février 1998

- 1. A ce jour, il semble que l'on ait épuisé les possibilités d'amélioration des circuits financiers relevant de l'Administration Centrale.
- 2. La budgétisation relevant des décisions gouvernementales, on va de plus en plus vers une logique de remboursement.
- 3. Pour le FSE, on constate du retard (1 an en moyenne entre l'engagement et le paiement) lié à la mobilisation des contreparties à des rapports d'exécution tardifs, à la production des pièces justificatives et aux procédures d'appel de fonds; les collectivités publiques compensent en partie les retards en procédant à des avances qui peuvent avoir comme effet pervers de rendre sélective l'accessibilité aux fonds structurels.
- 4. Même si l'on développe les délégations de crédits au niveau régional, il semble que les services déconcentrés aient de la peine à suivre ; ce qui se traduit par de la sous consommation (environ 50 % pour le FSE et le Feoga).
- 5. En dépit de l'existence d'une culture de l'engagement dans l'administration française, les exigences de gestion des fonds structurels sont inadaptées aux procédures françaises et nécessitent une obligation de suivi au niveau de la comptabilité; par ailleurs l'Etat ne peut pas déléguer de l'argent aux collectivité sans perdre son pouvoir de contrôle.
- 6. En tout état de cause, il convient d'accepter les procédures de contrôle de la Commission (à la différence des Chambres d'Agriculture).
- 7. L'épuisement des contreparties publiques et privée d'une part, et l'insuffisance de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage assez souvent défaillante en matière de conduite de projet d'autre part, sont aussi des facteurs de délai.
- 8. In fine si l'on peut dire que l'Administration Centrale a épuisé la totalité des gisements de réduction des délais, il semble néanmoins que l'on puisse gagner 4 à 5 semaines en Objectif 4 et surtout 3 avec des effets mulitiplicateurs.

NOTE DE TRAVAIL SUR LA REUNION AVEC STEPHANE GROSVAUCHEL, SECRETARIAT D'ETAT A L'OUTRE-MER ET ROLAND GROS, MISSION FSE

MISSION TROUSSET

Patrick Barraud, le 18 février 1998

- Effet moteur des fonds structurels sur l'investissement et l'action publique dans les 4 D.O.M. (12 milliards sur 6 ans) qui contrebalancent les effets négatifs de l'appartenance à l'Union Européenne et constituent un signe fort d'appartenance à l'Union Européenne.
- 2. Pas de stratégie commune aux 4 D.O.M., sinon des points communs :
 - . Désenclavement
 - . Développement auto-centré
 - . Elévation de la qualification
 - . Soutien à l'activité traditionnelle : banane, canne à sucre, ananas
 - . Infrastructures, aéroports, routes, ports, transport de l'eau
 - . Report des infrastructures d'environnement (incinérateurs)
- 3. Difficulté d'apprécier l'action des fonds structurels, sinon production d'un effet d'accélération en dépit d'une élaboration des DOCUP selon une vision ancienne.
- 4. Limitation de l'aide au secteur productif de nature immatérielle en raison de l'étroitesse du marché, des surcoûts sociaux et des conséquences négatives des accords de Lomé.
- 5. Aides au tourisme entravées par les avantages de défiscalisation et au développement de la pêche limitées par la réduction de la flotte (P.O.P).
- 6. Importance des créations d'emploi rattrapée par la démographie galopante.
- 7. Consommation des crédits inégale en faveur de la Guadeloupe et de la Réunion, liée par ailleurs à la qualité du partenariat local, à des pratiques d'affichage (Martinique) pourvoyeuses d'inefficacité et à un relatif faible taux de cofinancement européens pour cause de saupoudrage.

8. Orientations à promouvoir

- . Maintien des crédits par habitant
- . Diminution des dépenses d'infrastructure hors environnement sauf en Guyane
- . Montage d'un dispositif adapté pour le secteur productif d'aide à l'investissement immatériel et d'ingéniérie financière
- . Augmentation du FSE en promouvant l'innovation, les nouvelles technologies de communication et en rendant éligible le logement très social
- . Appui au tourisme sous réserve d'analyse des échecs
- . Consolidation des structures de management des fonds européens et renforcement de leur caractère partenarial

NOTE DE TRAVAIL SUR LA REUNIONAVEC M. LEYGUES ET DUFEIL, DG XVI, C.E.

MISSION TROUSSET

Patrick Barraud, le 26 février 1998

- La pertinence de l'intervention territoriale réinterpelle les Etats membres sur l'action régionale, notamment au regard de la mondialisation et du rôle de l'Etat sur les Régions; en France, il est difficile d'identifier la notion de région et d'action régionale.
- 2. La priorité est à la réduction des disparités régionales.
 - a) les fonds structurels ont accéléré le rattrapage des zones d'Objectif 1 (les fonds structurels representant environ 2 à 4 % du P.I.B. des pays d'Objectif 1 et beaucoup plus en matière d'investissement).
 - b) mais effet \pm positif (ou négatif) sur l'emploi entre les différentes zones de ces états d'Objectif 1.
 - c) pour les pays contributeurs, le creusement de ces écarts s'est accentué.

3. Facteurs d'efficacité

- . Partenariat effectif entre vrais décideurs publics, acteurs socio-économiques dans le cadre d'une approche intégrée du développement (et non pas sectorielle)
- . Stimulation de l'innovation
- . Intervention au niveau décentralisé et ciblé sur les P.M.E. (principe de concentration)
- 4. Le maintien de la cohésion économique et sociale est incontournable à travers la réduction de 25 à 20 % de la population communautaire éligible à l'Objectif et le maintien de la barre des 75 % du P.I.B. (Corse 85 %, comme le Hainaut).
- 5. Le nouvel Objectif 2 consacre le caractère permanent et commun du processus de mutation et l'exigence de développement intégré en rendant compte de la globalisation des problèmes de mutations qui justifie la croissance des montants et le renforcement des effets de levier.

- 6. L'Objectif 2 rural, urbain et industriel explicite le partage de responsabilités où l'action de la Commission se concentre sur des zones en difficulté (Nuts 2 région); les zones étant sélectionnées selon le taux de la population et du pourcentage de chômage dans la perspective in fine de faire revenir une forme d'activité et d'emploi en limitant les effets d'apartheid.
 La question du zonage en zone urbaine difficile demeure par ailleurs un vrai problème.
- 7. On va vers un changement radical pour le mode d'utilisation des fonds structurels.
 - Dorénavant, si la Commission avec l'Etat et les Régions définiront la stratégie qui sera traduite en cahier des charges et une mécanique de contractualisation, la mise en oeuvre relèvera de la Région et de l'Etat.
 - En outre, on fera prévaloir une logique de provision s'appuyant sur les factures des réalisations adressées à Bruxelles.
- 8. A l'horizon 2006, on va vers la mise en place d'un budget européen, le renforcement de l'intervention communautaire, l'accroissement de la délégation au bénéfice des niveaux régionaux et locaux.
- 9. Il y a surtout des grands projets en Objectif 1. Très importantes démarches transfrontalière/transnationale et interrégionale en cours de mise au point devant se traduire par l'élaboration de grands projets de coopération structurants sur la base de thèmes d'intérêt européens.
- 10. Pour le SDEC, la Commission est un lieu de coopération intergouvernemental et non pas une force de proposition en matière de
 - a) Question urbaine
 - b) Réseau de transport (intermodalité)
 - c) Développement rural/urbain
- 11.La France et les fonds structurels
 - . La France est un gros bénéficiaire de fonds structurels et a un système inadapté en matière d'aide publique à cause de la confusion des pouvoirs (référence de l'arrondissement et de canton)
 - . L'argent des fonds structurels est « blanchi » par les élus
 - . L'empilement des instances rend difficile le montage des espaces de projets.

NOTE DE TRAVAIL SUR LA REUNION AVEC M. LEVI VERMELHO, CONSEILLER AUPRES DE LA DG V, C.E.

MISSION TROUSSET

Patrick Barraud, le 26 février 1998

- On constate en France un décalage permanent entre les priorités affichées et les interventions affichées; d'un côté, on affirme des objectifs politiques en matière d'emploi, tandis qu'on a au niveau pratique des approches « publics sensibles » et/ou « groupes cibles ».
- 2. Persistance en France d'une approche F.S.E. comme fonds de remboursement, notamment avec la machinerie franco-française caractérisée notamment par
 - . L'existence de nombreuses agences de réflexion et de mise en oeuvre
 - . La superposition de nombreuses mesures (environ 70) en faveur de l'emploi, ce qui in fine obère la définition et la mise en oeuvre d'une stratégie par les décideurs au profit de la mise en place d' « usines à gaz sophistiquées ».
- Environ 2 % des dépenses consacrées à l'emploi en France proviennent du F.S.E. qui est plus visible et plus efficace au niveau des régions qu'au niveau national.
- 4. Bonne pratique à promouvoir : l'Objectif 4 lorsqu'il anticipe sur les difficultés pour protéger l'emploi.
- 5. <u>Obiectif de la Commission</u>: convergences des politiques pour éliminer le chômage en agissant sur
 - . L'employabilité
 - . L'adaptabilité
 - . L'esprit d'entreprendre
 - . L'égalité des chances
- 6. Double stratégie de la Commission
 - * Stratégie d'intervention sur les flux (facteur de chômage)
 - sortie du système éducatif
 - sortie de l'entreprise
 - . par échec en fin de cursus nécessitant des opérations
 - a) de « coaching » individualisées ou/la conduite d'activités de substitution (sports, culture)
 - b) d'anticipation en favorisant l'adaptabilité aux nouvelles configurations de l'emploi (gestion prévisionnelle de l'emploi, Objectif IV)

- * Stratégie d'intervention sur les stocks (chômeurs de longue durée dont environ la moitié sont globalement « perdus »
- 7. Marge de manoeuvre que cherche à développer la Commission :
 - . Etaler les 30/40 ans d'activité professionnelle jusqu'à 70 ans entrecoupés de temps sabbatique
 - . Promouvoir une société de participation à la vie collective
 - . Encourager une nouvelle organisation du travail
- 8. Futur Objectif III: triple ambition,
 - a) Etre un support de la mise en oeuvre des politiques nationales d'emploi
 - b) Réorganiser la DGV au profit de l'observation et du monitorage
 - c) Territorialiser la politique de l'emploi avec la mise en place de programmes régionaux d'Objectif III

NOTE DE TRAVAIL SUR LA REUNION AVEC NELLY BANDARA, RESPONSABLE EVOLUTION, DG VI, C.E.

MISSION TROUSSET

Patrick Barraud, le 26 février 1998

- 1. Nécessité de rendre évaluable le DOCUP relevant de l'évaluation ex ante sous la responsabilité de la Région et de l'Etat avec la mise en place d'indicateurs.
- 2. Développement rural intervenant sur le long terme rendant plus difficile la mesure des effets, notamment
 - En matière d'emploi dans le cas de délocalisation d'entreprises par exemple
 - . Au niveau des cas de substitutions relatifs à certains choix de priorité
- 3. Place de l'investissement privé, de l'investissement immatériel et du tourisme rural importante et relatif déficit de suivis en milieu rural.
- Problème des délais de paiement (sauf en Allemagne où les Landers font des avances) et de la constitution des dossiers qui décourage les petits porteurs de projet.
- 5. Objectif 5b a peu puis bien engagé financièrement, malgré certains cas de sous consommation, avec un taux moyen communautaire d'appui de 30%.
- 6. 5b stoppe la dévitalisation en zone fortement déstructurée et fait faire quelques progrès aux autres zones; effets clefs de revitalisation produits sur le petit commerce, les transports et les services aux personnes âgées.
- 7. En France, trop de zones 5b, limitation des effets de synergie produits au niveau local, défaut de mobilisation des acteurs locaux (logique « bottom up »), flexibilité des taux d'appui communautaire dans la mesure produisant du clientélisme.
- 8. Effet décisif des fonds structurels sur l'environnement, évaluation ex post relevant de la Commission, mise en place d'une réserve de 10 % des fonds structurels déblocables à mi-parcours selon des critères de consommation/qualité, réticence de la Commission à l'égard des évaluations thématiques, montage d'un réseau d'évaluateurs.

NOTE DE TRAVAIL SUR LA REUNION AVEC ANNE BUCHER,, RESPONSABLE EVALUATION, DG $V,\;C.E.$

MISSION TROUSSET

Patrick Barraud, le 27 février 1998

- 1. Il est difficile d'évaluer la politique française d'utilisation des fonds structurels, notamment en matière d'impact sur l'emploi ; et cela en dépit de l'existence d'un bon concept de base : l'employabilité. On a donc des éléments anecdotiques, plus ou moins empiriques, mais pas d'évaluation méthodologique exhaustive.
- 2. Le F.S.E. est très ciblé sur les publics difficiles, au détriment des publics professionnalisés et/ou professionnalisables au nom d'une légitimité spontanée d'appui aux publics défavorisés; ce qui explique le fort ciblage sur les parcours d'insertion in fine très couteux, à l'utilité douteuse et à l'efficacité incertaine pour un niveau bac + 3 ou 4.
- 3. Forte volonté d'expérimentation mais défaut de réflexion pour une bonne complréhension des résultats avec un relatif hiatus entre le F.S.E. et les niveaux régionaux et locaux.
- 4. Il est à craindre que l'Objectif 3 soit un objectif résiduel à défaut, notamment de demande de régionalisation des interventions en France. En tout état de cause, il conviendrait de promouvoir l'impact du F.S.E. sur l'employabilité.
- 5. Dans le futur Objectif 3, pourraient être promus les pratiques
 - . De l'appel à projet
 - . De la programmation
 - . De la recomposition de l'offre de formation
 - . De la régionalisation
 - . De la contractualisation
- 6. Les pratiques de parcours d'insertions conduisent souvent à contourner la mesure de l'efficacité du F.S.E.; néanmoins, des points clefs pourraient être promus :
 - . Instruments de gestion de la relation emploi/formation
 - . Partenariat
 - . Individualisation
 - . Obligation de placement

- 7. Dans le cadre des réflexions conduites sur l'employabilité des publics défavorisés, il serait souhaitable de développer
 - . Les enquêtes de bénéficiaires
 - . Les enquêtes d'employeurs
 - . Les enquêtes de placement et de progression
- 8. La Commission donne la priorité à la logique flux pour traiter le chômage en recommandant notamment de développer la polyvalence au détriment de l'approche du stock des chômeurs.
- 9. Des évaluations du F.S.E., il ressort
 - . La mise en place de nouveaux dispositifs
 - . L'élargissement du F.S.E. de nouveaux publics éligibles
 - . La complémentarité avec l'existant
 - . Le développement de la qualité

NOTE DE TRAVAIL SUR LA REUNION AVEC M. PALMA-ANDRES, ET MELLE LAPERROUZAZ, DG XVI, C.E.

MISSION TROUSSET

Patrick Barraud, le 27 février 1998

- 1. Risque de non utilisation des fonds Objectifs 2 (PACA et Languedoc-Roussillon) et en 1 à cause de 2 types d'obstacle :
 - . Importance de la dépense
 - . Crédibilité de la dépense

In fine l'enjeu central est celui de la qualité de la programmation

- Il convient d'articuler l'action de la Commission à travers l'élaboration de stratégies régionales dont le cadre peut être les C.P.E.R.
 Par ailleurs, il faut garantir la crédibilité de l'engagement contractuel.
- Les taux de cofinancement doivent obéir d'une part, au principe d'effet de levier et doivent être les plus bas possibles et d'autre part, au principe de mobilisation. Les aides aux entreprises et la pratique de zonage comportent des risques de délocalisation.
- 4. En terme d'efficacité, il faut souligner l'importance du tertiaire industriel, de la recherche, des transferts de technologie et le développement des activités de conseil.
- 5. Il faut renforcer les moyens des Préfectures, notamment en matière de programmation et au niveau du partenariat, ne pas s'engager trop exclusivement dans une programmation allant du haut vers le bas.
- 6. La compétitivité des régions ultrapériphériques (D.O.M.) est un problème dont le traitement pourrait notamment passer par le développement de plate-forrmes de transfert technologique de la France et de l'Union Européenne vers la zone des Caraïbes en particulier.