



ESPAÑA ESPACIO ATLÁNTICO
FRANCE ESPACE ATLANTIQUE
IRELAND ATLANTIC AREA
PORTUGAL ESPAÇO ATLÁNTICO
U.K. ATLANTIC AREA

Evaluation intermédiaire INTERREG IIB Espace Atlantique 2000-2006

Rapport final



décembre 2003



avec la collaboration d'





Evaluation intermédiaire INTERREG IIIB Espace Atlantique 2000-2006

Rapport final

EDATER

Jardin des Rosiers
3, avenue de Castelnau
F-34090 Montpellier

Tél. : 04 67 02 29 02
Fax : 04 67 79 56 76
courriel : floirac@edater.fr

ADE

Rue de Clairvaux
B-1348 Louvain-la-Neuve

Tél. : + 32 10 45 45 10
Fax : + 32 10 45 40 99
courriel : fuencisla.carmona-
blanco@ade.be

Table des matières

Préambule.....	5
Fiche signalétique de l'étude.....	6
Avertissement.....	7
Point méthodologique.....	8
Rappel du contexte et des objectifs de l'évaluation	11
Présentation du programme	12
PREMIERE PARTIE : Synthèse des enseignements et recommandations	18
1 Enseignements et conclusions	19
1.1 Analyse de la validité de l'évaluation ex ante et de l'analyse AFOM de la zone	19
1.2 Vérification de la pertinence et de la cohérence de la stratégie	19
1.3 Quantification des objectifs : réalisation – résultat – impact	20
1.4 Evaluation de l'efficacité du système de sélection des projets.....	21
1.5 Qualité de la mise en œuvre commune et du système de suivi du programme	24
2 Recommandations	29
2.1 Orientation générale n°1 : améliorer le système de gestion du programme.....	31
2.2 Orientation n° 2 : améliorer les conditions de l'intervention du Secrétariat Commun et des correspondants nationaux.....	38
2.3 Orientation n°3 : améliorer les conditions de l'intervention du Secrétariat Commun	39
2.4 Orientation n°4 : améliorer la procédure de sélection des projets	41
DEUXIEME PARTIE : analyse détaillée	43
1 Analyse de la validité de l'évaluation ex ante et de l'analyse AFOM de la zone	44
1.1 Situation socio-économique initiale	44
1.2 Tendances récentes.....	46
2 Vérification de la pertinence et de la cohérence de la stratégie	49
2.1 La pertinence de la stratégie générale	49
2.2 Analyse de la cohérence interne	58
2.3 Analyse de la cohérence externe	61

3	Quantification des objectifs – réalisations, résultats et impacts	64
3.1	Analyse de la pertinence, de la quantification et de la faisabilité des indicateurs du programme 65	
3.2	Propositions d'indicateurs complémentaires	71
3.3	La communication et l'accompagnement sur les indicateurs	77
4	Evaluation de l'efficacité et du système de sélection des projets.....	78
4.1	Analyse de la performance globale du programme	78
4.2	Analyse par Priorité et mesure	83
4.3	Analyse transversale des projets.....	87
4.4	Eléments d'analyse de la valeur ajoutée communautaire et transnationale du programme.....	90
5	Qualité de la mise en œuvre commune et du système de suivi du programme	94
5.1	Le pilotage du programme et le partenariat entre instances gestionnaires	95
5.2	Organisation de l'instruction et de la programmation	97
5.3	Le dispositif de suivi et de contrôle.....	106
5.4	L'animation du programme	113

Préambule

Le présent document constitue le rapport final de l'évaluation intermédiaire du programme INTERREG III B Espace Atlantique 2000-2006. Il se compose :

- d'une première partie présentant la synthèse des enseignements issus de l'analyse détaillée des 5 points mentionnés au cahier des charges, accompagnée des recommandations détaillées correspondantes,
- d'une seconde partie présentant l'analyse détaillée de ces points.

Deux autres documents accompagnent le présent rapport :

- les annexes,
- un résumé des principaux enseignements et recommandations, disponible en français / anglais/ espagnol / portugais.

Le présent document aborde donc les points indiqués par la Commission européenne comme devant faire partie de l'analyse de l'évaluateur (rappelés en tête de chapitre), ainsi que les points du cahier des charges.

Tableau récapitulatif des points à traiter par l'évaluateur

Thème évaluatif ¹	Principales questions à étudier dans la perspective de la rédaction de conclusions et recommandation	Prise en compte dans le rapport définitif
1. Analyse destinée à confirmer la validité de l'évaluation ex ante ainsi que les atouts, faiblesses et potentialités de la région de coopération concernée	Evolutions socio-économiques récentes éventuelles	Chapitre 1 : Analyse de la validité de l'évaluation ex ante et de l'analyse AFOM de la zone
2 - Confirmation de la pertinence et de la cohérence de la stratégie.	Pertinence de la stratégie existante Validité des principaux besoins Liens besoins stratégie	Chapitre 2 : Analyse de la pertinence et de la cohérence de la stratégie
3 - Quantification des objectifs - Réalisations, résultats et impacts	Cohérence du programme au regard des objectifs quantifiés Qualité du renseignement des indicateurs (collecte, rythme de restitution de l'information et utilité) Pertinence des indicateurs	Chapitre 3 : Quantification des objectifs : réalisations, résultats et impacts
4 - Évaluation de l'efficacité et des effets socio-économiques escomptés, en vue d'une évaluation de l'allocation des ressources financières.	Réalisations et résultats du programme Analyse par Priorité et mesure Analyse transversale des projets	Chapitre 4 : Evaluation de l'efficacité et des effets socio-économiques escomptés
5 - Qualité de la mise en œuvre commune et système de suivi	Qualité de la gestion et du suivi Sélection des projets Partenariat	Chapitre 5 : Qualité de la mise en œuvre commune et du système de suivi
6 - Conclusions et recommandations		Chapitre 6 : Conclusions et recommandations

¹ Source : Document de travail n°8a, évaluation à mi-parcours des interventions des Fonds Structurels – INTERREG III, Commission européenne, 21.05.02, point 2

Fiche signalétique de l'étude

Etat du document

- Lettre de commande du 02.06.03
- Remise de documents à analyser : voir bibliographie dans le document « annexes »
- Réunion de lancement de l'évaluation : 04.06.03 à Bruxelles (Belgique)
- Remise d'une note de cadrage : 13.06.2003
- Réunion du comité de pilotage de l'évaluation n°1 : 10.07.03 à Las Palmas (Espagne)
- Réunion du Comité de pilotage de l'évaluation n°2 : 19.11.03 à Poitiers (France)

Phasage de l'étude

- Phase 1 : note de cadrage de la mission
- Phase 2 : première analyse des projets du premier appel à projets et de la mise en œuvre du programme (rapport intermédiaire)
- Phase 3 : analyse approfondie des premiers résultats du programme, de la mise en œuvre et recommandations (rapport final)

Contacts

- Commanditaire : Conseil régional Poitou-Charentes (Autorité de gestion du programme) – Correspondant : Ronan Mc ADAM
- Correspondants techniques : Elena de MIGUEL, Olivier PICHOT – Secrétariat commun INTERREG
- Evalueur : société EDATER, 04 67 02 29 02
- Chef de projet : Estelle FLOIRAC, floirac@edater.fr

Avertissement

Ce document a été réalisé dans le cadre de l'évaluation intermédiaire du programme, posé comme exercice obligatoire au niveau européen dans le Règlement n°1260/1999 du Conseil. Le cahier des charges de l'évaluation souligne que les premiers appels à projets devaient donner lieu à la programmation des premiers projets au cours des Comités de gestion de mars et mai 2003 (ce qui a été le cas), et que plus globalement, « le lancement tardif du programme INTERREG III B « Espace Atlantique » implique donc une quantité plus réduite d'activités à évaluer ». Le retard pris dans la signature de la Piste d'audit d'une part, ainsi que la nécessité de revoir le plan de financement de certains projets suite au Comité de gestion de St Jacques de Compostelle (mars 2003) d'autre part, ont induit un retard significatif dans l'envoi des premières lettres d'octroi. Au jour de la finalisation du présent rapport, **aucune réalisation de projet en tant que telle n'avait pu être constatée** ; l'analyse relative à la partie du cahier des charges indiquant que « sur la base des projets sélectionnés, l'évaluateur examinera les premières réalisations et les premiers résultats obtenus pour déterminer les progrès accomplis quant à la réalisation des objectifs » n'a donc pu être menée dans le cadre de cette évaluation intermédiaire. En revanche, l'évaluateur s'est attaché à répondre aux autres points du cahier des charges en matière d'« évaluation de l'efficacité et des effets socio-économiques escomptés », en particulier :

- tirer des conclusions sur le bien-fondé de la stratégie et de l'allocation des moyens financiers
- proposer des « recommandations (...) en vue des modifications de structure et de rééquilibrage du programme ».

En matière de respect des points du cahier des charges, l'évaluateur s'est efforcé d'y répondre de la manière la plus rigoureuse et pertinente possible. Il tient à souligner cependant que la réunion de lancement de l'évaluation le 04.06.03 à Bruxelles a permis aux partenaires de s'accorder sur le fait que les points 1 et 2 du cahier des charges, s'ils devaient faire l'objet d'une analyse crédible, ne devaient pas amener l'évaluateur à refaire une analyse complète de ces points, par ailleurs largement développés dans le cadre de l'évaluation ex ante. Le présent rapport reprend d'ailleurs les principales conclusions de cette évaluation ex ante, et tente dans la mesure du possible de proposer une analyse reprenant ou approfondissant certains des points relevés dans le rapport ECOTEC.

Il a également été convenu, au lancement de la mission, que l'évaluateur ne devait pas mener de comparaison entre le présent programme et d'autres programmes INTERREG IIIB.

Point méthodologique

Logique d'organisation générale du rapport

La première partie du présent document présente la synthèse des enseignements issus des 5 chapitres de l'analyse détaillée :

- persistance de la pertinence de l'analyse AFOM de la zone
- pertinence et cohérence de la stratégie
- quantification des objectifs
- efficacité et système de sélection des projets
- qualité de la mise en œuvre commune du programme

accompagnée des recommandations issues de ces enseignements, regroupées en 4 orientations :

- 1. Améliorer le système de gestion du programme
- 2. Améliorer les conditions de l'intervention du Secrétariat Commun et des correspondants nationaux
- 3. Suivre l'évolution de la programmation
- 4. Améliorer la procédure de sélection des projets

Sources d'information et méthodes

Les sources d'information utilisées pour le projet de rapport final sont :

Les documents mis à la disposition d'EDATER

La bibliographie complète utilisée pour cette étude est disponible dans le document complémentaire « annexes ».

Les résultats des entretiens auprès des gestionnaires et partenaires du programme

La liste des personnes rencontrées, ainsi que le guide d'entretien, sont également disponibles dans le document complémentaire « annexes ».

L'enquête auprès d'un échantillon de porteurs de projets

Une enquête qualitative auprès d'un échantillon de porteurs de projets a été lancée afin de recueillir leur avis sur les étapes d'avancement du programme à ce jour.

▪ **Méthode de sélection des projets**

L'échantillon a été constitué de telle sorte qu'il contienne des projets les plus représentatifs² possibles de l'ensemble des projets déposés sur le programme, en matière de nationalité du chef de file, de mesures représentées, de coût du projet.

▪ **Types de projets sélectionnés**

- Pour la phase I, le questionnaire a été envoyé pour :

² Il ne s'agit pas de la représentativité au sens statistique du terme, qui n'a pas de valeur sur un échantillon aussi réduit

- 8 projets approuvés (avec ou sans réserves). Les porteurs de ces projets se caractérisent a priori par leur réactivité puisqu'ils ont fait partie des premiers projets déposés, et par la qualité de leur dossier puisqu'ils ont été approuvés
- 2 projets ajournés
- 2 projets rejetés. Il a été considéré qu'il était intéressant de se pencher également sur les causes du rejet de certains dossiers, ainsi que sur la manière dont les porteurs de projets concernés ont compris la décision du Comité de gestion.

Sur la phase 1, 6 questionnaires ont été reçus.

- Pour la phase II, l'échantillon se composait de :
 - 4 projets approuvés (avec ou sans réserves)
 - 5 projets ajournés
 - 5 projets rejetés

Les retours ont été : 2 projet approuvés, 3 projets ajournés, 4 projets rejetés.

15 projets ont été enquêtés au total :

N°	Référence du projet	Organisme chef de file	Pays	Mesure	Montant € (coût total)	Décision du Comité de gestion	Phase
1	ATLANTE	Câmara Municipal do Porto	PO	A1	1 908 000	approuvé avec réserves	I
11	ICRW	Environnement Agency	UK	C1	8 637 764	approuvé avec réserves	I
17	SENSITIC II	Aquitaine Europe Communication	FR	B2	1 148 970	approuvé avec réserves	I
23	COASTATLANTIC	Gobierno del Principado de Asturias	ES	C2	2 535 079	approuvé	I
24	SDEA	CRPM	FR	A1	752 000	approuvé avec réserves	I
26	PLASMANET	AIN (Asociación de la Industria Navarra)	ES	A2	550 000	approuvé	I
45	VALBIOMAR	Technopole Quimper-Cornouaille	FR	C3	2 372 695	ajourné	II
52	SSAAA	Departamento de Transportes y Obras Publicas, Gobierno Vasco	ES	B1	380 000	approuvé avec réserves	II
94	ICARE	Bordeaux technowest	FR	A2	998 399	rejeté	II
16	RELIAA	Cardiff University	UK	A1	2 133 906	rejeté	II
65	BAIXADENSIDAD E	C.M. DE MOGADOURO	PO	A1	1 004 248	ajourné	II
72	CINCO	ISQ – Instituto de Soldadura e Qualidade	PO	A2	1 822 882	approuvé sous réserves	II
130	TRANSATLANTICO	EXCELENTÍSIMO CABILDO INSULAR DE TENERIFE	ES	D3	1 435 000	rejeté	II
36	STELA MARIS	Eixo Atlantico Do Noroeste Peninsular	PO	D1	722 000	ajourné	II
120	ECORURALIA	Associaçao Transumancia e Natureza	PO	C1	514 800	rejeté	II

▪ Importance des relances

Le questionnaire a été envoyé pour les 8 projets de phase I le 30.07.03, et pour les projets de phase II le 03.10.03.

Dans un premier temps, le questionnaire validé par l'Autorité de gestion a été envoyé à l'ensemble des porteurs de projets. Pour les projets de phase II, au vu du faible nombre de retours malgré un travail de relance important (mail et téléphoniques), il a été décidé de choisir un nouvel échantillon de remplacement (toujours représentatif) pour les chefs de file de phase II n'ayant pas répondu au premier envoi. Les porteurs de projets ajournés et rejetés ont été destinataires d'un questionnaire plus adapté au statut de leur projet. Là aussi, des relances mails et téléphoniques ont été nécessaires. Au final, en l'absence de premiers résultats ou de fonctionnement effectif du partenariat, il est encore trop tôt pour tirer un certain nombre d'enseignements, mais l'opinion des porteurs de projets sur un certain nombre de points a pu être abordée : constitution du partenariat, délais dans le traitement des dossiers, critères de sélection, qualité de l'information disponible, etc.

Rappel du contexte et des objectifs de l'évaluation

Objectifs de la mission

Le cahier des charges souligne la forte incidence que pourrait avoir l'évaluation intermédiaire des programmes INTERREG III sur la poursuite de la stratégie et la programmation. Il assigne le contenu suivant à l'évaluation intermédiaire³ :

- établir si la forme d'assistance choisie demeure la solution appropriée pour traiter des problèmes que rencontre une coopération,
- établir si les axes stratégiques, les priorités et les objectifs sont cohérents et toujours pertinents, jusqu'à quel point des progrès ont été accomplis pour la réalisation de ces objectifs et dans quelle mesure ceux-ci peuvent être effectivement atteints,
- évaluer la quantification des objectifs, et en particulier dans quelle mesure ces objectifs facilitent le suivi et l'évaluation,
- établir dans quelle mesure les priorités horizontales (égalité des chances et environnement) ont été intégrées dans les types d'intervention,
- analyser l'adéquation des systèmes communs de mise en œuvre et de suivi.

Ces objectifs induisent le traitement des points suivants au sein du présent rapport :

- analyser la persistance de la **validité de l'évaluation ex ante** et de la l'analyse **AFOM** initiale ;
- analyser la pertinence et de la cohérence de la stratégie ;
- formuler un jugement sur l'efficacité du processus de **quantification des objectifs** et, plus globalement, de la qualité des indicateurs ;
- apprécier les **progrès** qui restent à accomplir pour la suite du programme au vu des **premiers résultats** obtenus ;
- apprécier la mise en œuvre commune du programme ;
- dégager des **conclusions et recommandations** à caractère opérationnel.

Phases de la mission

Le déroulement de la mission s'est organisé en deux phases :

- une première phase d'analyse de la mise en œuvre du programme, de mise en évidence des premiers résultats issus de l'appel à projets, et de formulation des questions clés à approfondir (sur la base de l'analyse documentaire et des premiers entretiens),
- une seconde phase d'approfondissement de l'analyse de la mise en œuvre et des résultats du programme.

³ cf cahier des charges de l'évaluation, p.2

Présentation du programme

Le cadre institutionnel

Le Programme d'Initiative Communautaire INTERREG IIIB Espace Atlantique est régi par le Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels et le Règlement (CE) n° 438/2001 de la Commission du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des Fonds structurels.

Un programme transnational, reposant sur l'implication des régions et des Etats membres partenaires

Il s'agit d'un programme favorisant les actions de coopération transnationale, reposant sur l'engagement d'un certain nombre d'Etats membres, et fonctionnant par obtention d'un consensus sur les décisions principales. Il se présente donc davantage comme un programme où l'avancement repose sur une prise de décisions commune et partagée par les Etats.

A côté de cette implication des Etats dans la prise de décision, les régions se présentent comme les entités de base du programme, soit les unités qui mettent en œuvre la coopération transnationale. Le fait que l'autorité de gestion de ce programme ait été confiée à la Région Poitou-Charentes en atteste.

L'espace atlantique se distingue par son dynamisme (en termes de nombre de projets déposés) et sa très large couverture géographique, source de richesse des échanges (rencontre des modes de gestion de politique publique Nord/Sud devant déboucher sur des compromis, etc.).

Un projet éligible à INTERREG doit, au final, « proposer des solutions innovantes » par rapport à un problème donné et « tenter d'y apporter une solution qui prendra en compte les aspects qui concernent spécifiquement l'Espace Atlantique. Le projet répondra aux objectifs généraux du programme au travers d'une approche, d'une méthode ou d'outils développés et expérimentés dans un cadre transnational⁴».

...qui participe à la mise en œuvre du SDEC...

Le programme INTERREG IIIB Espace Atlantique se présente comme un outil d'expérimentation du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) aux régions de la façade atlantique. Il participe donc d'une réflexion large sur l'organisation spatiale de l'Europe à plus ou moins long terme. La complémentarité réelle et concrète entre le présent programme et le SDEC sera analysée ultérieurement.

⁴ Cf Guide à l'usage des porteurs de projet, p. 21

...et qui prend la suite d'INTERREG II C

Le programme INTERREG IIIB Espace Atlantique prend la suite du programme du même nom sous le volet INTERREG IIC en 1994-1999 et qui s'est réalisé jusqu'en juin 2002.

Les objectifs globaux du programme INTERREG IIC Espace Atlantique étaient :

- la promotion et le développement harmonieux et équilibré de l'Union européenne par l'intégration spatiale ;
- le développement d'une coopération transnationale entre les régions limitrophes et les régions voisines ;
- une plus grande efficacité spatiale des politiques de la Communauté ;
- la mise en œuvre d'une stratégie commune de gestion de l'eau.

La principale différence entre les deux programmes réside dans le fait que l'ensemble des tâches de gestion du programme sous INTERREG IIC étaient confiées à la Préfecture de région Poitou-Charentes, en particulier les fonctions d'autorité de gestion et autorité de paiement, sous l'intitulé « autorité de gestion financière ».

INTERREG IIC a permis de tester l'intérêt et la pertinence d'une structure de gestion transnationale (la cellule de Coordination), qui a préfiguré, d'une certaine manière, le Secrétariat Commun. Une structure de gestion clairement transnationale permet en effet de disposer d'un organisme travaillant pour l'intérêt commun, c'est-à-dire le bon avancement du programme. Un compte commun a également été créé.

Le rapport d'évaluation ex ante relève par ailleurs que « l'impact escompté des projets financés sur INTERREG IIIB est supérieur à ceux de la précédente programmation⁵ ».

L'évolution d'INTERREG dans l'Espace Atlantique

	INTERREG II	INTERREG III	Evolution
Population éligible	80 760 754	76 100 000	-5,77%
Superficie éligible (km ²)	904 704	856 530	-5,32%
Dotation totale	24 031 000 Ecus	203 935 952 Euros	+748%
Crédits européens	13 381 000 Ecus	118 979 087 Euros	+789%

Source : Conseil Régional Poitou-Charentes

⁵ Cf rapport d'évaluation ex ante ECOTEC p. 38

Contenu du programme

Les documents de référence

▪ Le Programme Opérationnel⁶

Il s'agit du document recensant les propositions d'actions faites par les Etats et les régions partenaires du programme INTERREG IIIB Espace Atlantique, traduites sous forme de Priorités et mesures. Il contient également les grandes lignes de la mise en œuvre technique, administrative et financière du programme.

La rédaction de ce document s'appuie notamment sur les résultats d'une démarche d'étude et de mobilisation engagée par les régions dans le cadre du Programme INTERREG II C : « étude stratégique de coopération interrégionale de l'Espace Atlantique ». A partir d'une analyse macro-économique des forces et faiblesses de cet espace, d'une enquête sur les stratégies et les pratiques de coopération interrégionale des régions, et d'une exploitation des études disponibles (Europe 2000 +, rapport périodique de la Commission Européenne sur la situation socio-économique des régions), un certain nombre d'axes de coopération ont été proposés et validés en commun.

Le Programme Opérationnel a été réalisé en partenariat avec les différents acteurs du territoire représentant les milieux professionnels, universitaires, associatifs, syndicaliste, environnementaux, entrepreneuriaux, urbains.... Les réunions, séminaires thématiques mis en place ont permis d'alimenter le contenu du programme.

▪ Le Complément de Programmation⁷

Selon l'article 9 (m) du Règlement n° 1260/99 de la Commission Européenne, le Complément de Programmation (CP) est un document qui met en œuvre la stratégie et les priorités de l'intervention présentée dans le Programme Opérationnel, et qui contient les éléments détaillés relatifs aux Priorités et Mesures retenues. Ce document respecte les orientations du Programme Opérationnel et apporte de l'information plus spécifique, particulièrement utile pour les futurs porteurs de projets ainsi que pour leurs partenaires potentiels.

Il contient les éléments suivants :

- une description concrète des mesures retenues dans chaque Priorité du Programme Opérationnel (objectifs, types d'activités et de bénéficiaires, critères de sélection des projets, indicateurs),
- un plan de financement au niveau des mesures où l'allocation du FEDER est indiquée, de même que les contreparties nationales,
- le Plan d'information et de publicité,
- une description du système informatisé pour l'échange d'information et de données entre la Commission européenne, les structures de gestion et les Etats membres, conformément aux Règlements des Fonds Structurels.

▪ La Piste d'audit

Ce document présente le système de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre du FEDER, et précise certains points relatifs à l'instruction et la sélection des dossiers, les appels de fonds auprès de la Commission européenne et les demandes de solde, le suivi, le contrôle, etc.

⁶ cf Programme Opérationnel p 9-10

⁷ cf Complément de Programmation p 4

Le poids financier du programme

Le programme a été approuvé par la Commission européenne pour un montant total de 203 935 952€, dont 118 979 087 € de contribution communautaire FEDER. Il s'agit de l'un des six programmes INTERREG III volet B de la période 2000-2006. Le taux moyen des contreparties nationales s'élève à 41,66%.

Le Programme opérationnel indique que les « apports du FEDER correspondants » à chaque pays sont les suivants :

Apports du FEDER correspondants à chaque pays (en €)

Espagne	France	Irlande	Royaume-Uni	Portugal
27 500 000	32 900 000	4 200 000	38 811 000	15 568 086

Source : Programme Opérationnel p. 85

Les orientations stratégiques du programme

Le programme INTERREG IIIB Espace Atlantique vise en particulier à favoriser la coopération transnationale entre les autorités nationales, régionales et locales dans le but de promouvoir un plus haut degré d'intégration au sein de l'Espace Atlantique, de parvenir à un développement durable, harmonieux et équilibré dans l'Union Européenne.

« Le Programme pour l'Espace Atlantique doit garantir un développement social et économique équilibré qui soit à la fois cohérent et durable de l'Espace Atlantique dans son ensemble, tout spécialement par la coopération en matière d'aménagement du territoire. Ceci se traduit en deux OBJECTIFS STRATEGIQUES :

- amélioration de l'intégration des politiques d'aménagement du territoire et mise en oeuvre par une augmentation du nombre de stratégies conjointes, ciblées sur la valorisation des atouts spécifiques de cet espace.
- développement d'une culture de coopération transnationale et interrégionale, via une augmentation du nombre de partenariats et de procédures de collaboration : mise en réseau des territoires et des acteurs atlantiques. » (extrait du Programme Opérationnel).

Plus globalement, il a pour objectifs de :

- favoriser la cohérence et la cohésion de l'Espace,
- améliorer la compétitivité économique et l'efficacité de l'Espace Atlantique afin de dépasser les handicaps de sa localisation périphérique par rapport aux régions plus centrales de l'Union,
- rechercher des schémas de développement durable à travers une stratégie et un développement territorial intégrés,
- harmoniser les objectifs sociaux, économiques et environnementaux, en assurant la préservation et la valorisation des atouts culturels, historiques et environnementaux de l'Espace.

Ce programme est articulé autour de quatre Priorités :

- Priorité A : Structuration polycentrique de l'espace et développement de pôles de compétences,

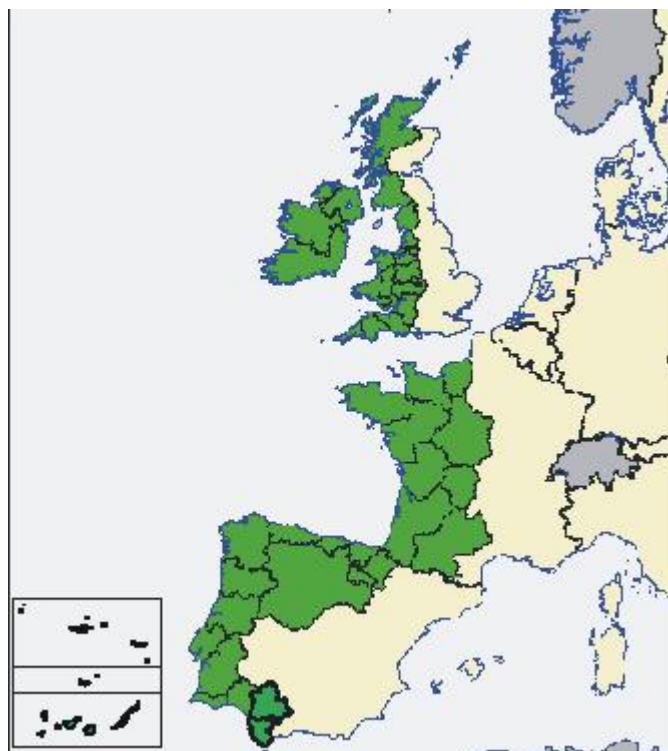
- Priorité B : Développement de systèmes de transport efficaces et durables et amélioration de l'accès à l'information,
- Priorité C : Promotion de l'environnement, gestion durable des activités économiques et des ressources naturelles,
- Priorité D : Renforcement et promotion de l'identité atlantique dans la globalisation.

L'espace de référence du programme

L'Espace Atlantique couvre une surface de 856 420 km² et représente une population totale de 76.1 millions d'habitants, répartis sur les régions suivantes :

- **Espagne** : Galicia, Asturias, Cantabria, Navarra, País Vasco, La Rioja, Castilla y León, Andalucía (Huelva, Cádiz et Sevilla), Canarias.
- **France** : Aquitaine, Poitou-Charentes, Pays de la Loire, Bretagne, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Limousin, Centre, Midi-Pyrénées.
- **Irlande** : l'ensemble de son territoire.
- **Portugal** : L'ensemble de son territoire.
- **Royaume-Uni** : Cumbria, Lancashire, Greater Manchester, Cheshire, Merseyside, Worcestershire and Warwickshire, Avon, Gloucestershire and Wiltshire, Dorset and Somerset, Cornwall and Devon, Staffordshire, Herefordshire, Shropshire, West Midlands, les 22 Unitary Authorities of Wales, Northern Ireland, Highlands and Islands, South Western Scotland.

Les régions du programme INTERREG IIIB Espace Atlantique



Source : Programme Opérationnel INTERREG IIB « Espace Atlantique »

L'évaluation ex ante⁸ du programme, réalisée par le cabinet ECOTEC en mars 2001, a mis en évidence le caractère hétérogène de l'Espace Atlantique. Ce vaste territoire, partant du Nord du Royaume Uni jusqu'au Sud de l'Espagne, semble constitué de « sous-espaces » ayant leur propre logique de fonctionnement et de coopération. Il existe en effet des liens forts entre les régions, telles que le Nord du Portugal et la Galice, entre les régions Ouest de la France et le Sud Ouest du Royaume Uni, ou encore entre l'Irlande et le Royaume Uni. L'intérêt d'un programme transnational comme INTERREG, dans ce cadre, est de permettre d'aller au-delà de relations qui pourraient entrer dans un cadre transfrontalier. Il s'agit notamment d'encourager les relations Nord-Sud, et ce programme y participe clairement.

L'enjeu est donc d'une part, de pouvoir s'appuyer sur ces acquis géographiques et culturels, et d'autre part de les dépasser pour construire une véritable stratégie globale de développement territorial dans le cadre du programme. Il s'agit plus particulièrement de développer une stratégie conjointe et intégrée de coopération entre les régions et les organismes impliqués de l'Espace Atlantique, dans le but de promouvoir son développement équilibré, harmonieux et polycentrique.

8 Rapport réalisé par le cabinet ECOTEC en mars 2001

PREMIERE PARTIE : Synthèse des enseignements et recommandations

1 Enseignements et conclusions

1.1 Analyse de la validité de l'évaluation ex ante et de l'analyse AFOM de la zone

Les évolutions socio-économiques récentes intéressant la zone ne semblent pas devoir induire une réorientation de la stratégie initiale. L'analyse AFOM initiale, reposant sur un diagnostic socio-économique détaillé, est donc globalement toujours d'actualité, sous réserve de prendre en compte :

- la marée noire du Prestige, qui a induit un regain de prise en compte des préoccupations environnementales ; mais celles-ci sont déjà présentes, de manière thématique et transversale, dans la stratégie du programme. Ce sont davantage les outils d'aide à l'émergence de projets sur ces thèmes qui pourraient en être encouragés (par exemple la réactivation du groupe de travail sur l'émergence de projets en lien avec la sécurité maritime),
- la dégradation de la situation socio-économique observable dans la plupart des pays de l'Union européenne (ralentissement de la croissance...) et les éventuels gels de crédits publics correspondants pourraient, en revanche, avoir des conséquences d'une part sur la mobilisation des contreparties publiques nationales de certains Etats partenaires du programme, et d'autre part sur la baisse de régime en matière de coopération (phénomène de « repli sur soi » traditionnel en temps d'incertitude économique).

Il est particulièrement difficile de dresser le portrait des évolutions socio-économiques intéressant la zone de coopération, au vu de l'hétérogénéité des sources de données. Il serait utile de pouvoir obtenir des données socio-économiques homogènes et régulièrement actualisées, suivies dans le cadre d'un Observatoire par exemple, afin de pouvoir remettre régulièrement en perspective la stratégie du programme. *Ce point fait l'objet de la recommandation 1.3.*

1.2 Vérification de la pertinence et de la cohérence de la stratégie

▪ Pertinence de la stratégie

Le Programme se décline en deux objectifs stratégiques, 4 Priorités et 10 mesures, ce qui constitue une **architecture simple**, centrée a priori sur un petit nombre de thèmes, mais qui se révèlent pour certains très composites. La formulation des Priorités en soi fait appel à des **notions parfois théoriques**, telles la « structuration de l'espace », l'« identité atlantique », qui peuvent être difficiles à traduire de manière concrète. La stratégie se présente comme **résolument transversale** (structuration de l'espace, valorisation de l'identité) et devant privilégier les projets inter-sectoriels, relevant d'une approche intégrée, mais il semble que cette transversalité ne ressorte pas de manière claire dans les projets approuvés à ce jour (ce point devra être traité de manière approfondie dans le cadre de l'évaluation finale, une fois que les premières réalisations constatées).

Globalement, la stratégie est également très ouverte, afin de laisser une grande latitude aux porteurs de projets.

L'ensemble des **besoins** de l'espace, relevés dans les documents-cadre, semblent pris en compte par les mesures du programme, tout comme les orientations prioritaires de la Commission européenne (développement économique, emploi, développement durable et environnement, société

de l'information et de la communication), à l'exception de l'égalité des chances. Là aussi, le caractère très ouvert de la stratégie facilite la mise en évidence de la prise en compte des besoins.

En matière de réorientations de la stratégie, le Comité de suivi devra se prononcer lors de sa prochaine réunion sur l'opportunité ou non de maintenir au niveau des orientations stratégiques du programme les thématiques en retard de programmation (mesures B1, D2 et D3 notamment), dans la perspective d'un transfert de fonds éventuel.

- **Cohérence interne**

Le programme est **globalement cohérent** avec **deux orientations stratégiques majeures** :

- Priorités A et B : **organisation spatiale**, sous l'angle du développement équilibré des territoires et d'un système de transport devant contribuer à cet équilibre,
- Priorités C et D : **valorisation des atouts du territoire**, dans une optique de développement durable (Priorité C) ou de promotion de l'identité atlantique à l'international (Priorité D).

Le programme s'articule de la manière suivante : **il convient de soutenir la structuration et l'organisation du territoire concerné avant de pouvoir le valoriser.**

La **maquette financière** initiale est globalement **équilibrée**, même si la Priorité D est un peu en retrait en matière financière, du fait de son caractère innovant.

- **Cohérence externe**

Le long travail de rédaction du programme a permis de construire une **stratégie cohérente** avec les autres programmes communautaires nationale. La concordance est manifeste entre le programme INTERREG et le SDEC. La cohérence externe (c'est à dire la cohérence du projet dans son contexte national, régional ou local) est par ailleurs vérifiée pour chaque projet au moment de son évaluation avant l'examen du projet par le Comité de gestion (programmation). L'implication des Correspondants nationaux sur ce point particulier permet de récolter des informations pertinentes indispensables à la prise de décision.

1.3 Quantification des objectifs : réalisation – résultat – impact

Le programme se caractérise par **plusieurs types d'indicateurs dont la pertinence est variable** :

- les indicateurs de suivi des 2 objectifs stratégiques (6) : ils restent classiques (proposés par la DG REGIO) ; il s'agit notamment de mesurer le nombre d'organismes impliqués dans les projets,
- les indicateurs de contexte (2) : ils sont difficilement exploitables, et l'impact du programme sur leur évolution reste peu évident,
- les indicateurs de résultat/impact relatifs aux Priorités (20) : d'une manière générale, il s'agit d'indicateurs assez classiques de réalisation, intéressants mais qui mériteraient dans l'ensemble d'être mieux expliqués (pour que l'on s'assure de la qualité de leur renseignement). On pourrait également envisager de réduire leur nombre.
- les indicateurs inclus dans les fiches mesures (59) : ils sont classés comme «réalisation / résultat / impact », mais il s'agit surtout d'indicateurs de réalisation (nombre d'études, nombre de partenariats). Il peut sembler difficile de demander aux porteurs de projets de remplir la valeur qu'ils prévoient pour ces trois types d'indicateurs, surtout dans le cas des indicateurs d'impact, qui 1/ ne sont pas nécessairement pertinents pour toute action de la mesure, et 2/ ne sont pas nécessairement pertinents à remplir au niveau de chaque action.

Au vu du retard pris dans l'avancement du programme, la quantification à atteindre fin 2003 pour les indicateurs se présente évidemment comme non atteinte. Il est difficile, dans ces conditions, de porter

un jugement sur sa qualité. La plupart des objectifs à 2006 devront certainement être revus à la baisse. Cet examen devra être conduit de manière approfondie dans le cadre de la révision du programme, une fois validées les orientations à suivre pour la deuxième période du programme et exploitées les informations sur les premiers projets programmés.

En outre, le système de suivi **pourrait être amélioré** par des indicateurs de suivi des évolutions socio-économiques et d'évaluation de la qualité de la coopération (au niveau du projet comme du programme). L'enjeu en matière de suivi sera de **renseigner PRESAGE avec rigueur** (pour les indicateurs par mesure) et d'utiliser des **outils simples** pour les autres types d'indicateurs.

Il conviendrait assez rapidement d'engager un travail spécifique sur les indicateurs, sur leur pertinence mais surtout sur la capacité des porteurs de projets et des structures gestionnaires de programme à les collecter et les traiter afin d'en tirer des enseignements utiles.

1.4 Evaluation de l'efficacité du système de sélection des projets

▪ Statut des projets déposés

Le nombre de projets déposés dans le cadre de la phase I de l'appel à projets a été assez conforme aux prévisions (27) ; le nombre de projets déposés en phase II a en revanche été **très supérieur aux attentes** (112 nouveaux projets). Au terme des deux phases, les projets se répartissent comme suit : 30 % des projets ont été approuvés, 30% des projets ont été ajournés, 32% des projets ont été rejetés et 8% des projets ont été jugés non admissibles ou retirés⁹.

Projets	Présentés	Approuvés (avec ou sans réserves)	Ajournés	Non admissibles et retirés	Rejetés
Phase 1	27	2+6 =8	13	0	6
Phase 2	122	13+23=36	38	8+2=10	38
Total	149	44	51	10	44

Les principaux motifs d'ajournement ou de rejet des projets sont :

- le déséquilibre du projet soit au niveau du partenariat (nombre de partenaires par pays) soit au niveau du plan de financement (poids relatif des partenaires),
- le manque de précisions dans le document de demande de concours notamment pour ce qui concerne l'impact territorial des actions prévues au sein du projet.

Les premiers résultats de l'enquête auprès des porteurs de projets indiquent que ceux-ci estiment parfois que ces raisons invoquées ne sont **pas assez explicites au moment de la notification des décisions**. On constate cependant que d'une phase à l'autre, le nombre de projets manifestement non conformes à la stratégie du programme diminue, ce qui atteste d'une **meilleure préparation des projets**.

▪ Dégagement d'office

Le risque de dégagement d'office subsiste pour fin 2004 (n+2 par rapport à la date de démarrage du programme), ce qui induit dès maintenant une réflexion sur la manière d'anticiper cette hypothétique perte de crédits : consacrer beaucoup d'efforts à la relance des chefs de file en matière de remontée des justificatifs, ou réserver dès à présent une somme pour le dégagement d'office prévu, somme qui ne serait pas proposée à la programmation pour les prochains appels à projets.

⁹ ces résultats ne prennent pas en compte la procédure extraordinaire lancée en septembre 2003 en lien avec l'obligation pour certains porteurs de projets de revoir leur plan de financement, qui pourrait mener certains porteurs de projet à renoncer au dépôt.

▪ **Dynamique de programmation**





Le taux de programmation en coût total est assez **satisfaisant** (41,9% en juillet 2003) au vu du retard pris au démarrage du programme, et suite à seulement un appel à projets.

Le nombre élevé de projets ajournés, même si la totalité n'est pas assurée d'être programmée prochainement, ainsi que le nombre prévisible de projets qui n'étaient pas prêts pour le premier appel à projets peut laisser penser que **le niveau de programmation va augmenter significativement** lors du prochain Comité de gestion. **Il faut s'interroger dès maintenant sur l'opportunité du lancement d'un éventuel appel à projets supplémentaire, et sur son étendue.**

Répartition des projets par mesure (hors assistance technique)

PRIORITE - Mesure	Dotation initiale (€ et%)	Nb projets approuvés	Montant programmé (€)	Taux de programmation
Mesure A-1 : Structuration territoriale de l'Espace Atlantique	23 760 043 12,7 %	8	12 682 733	53,4%
Mesure A-2 : Promotion et développement de pôles de compétences	23 932 097 12,8%	15	22 693 952	95%
Mesure B-1 : Développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable	31 758 953 16,9%	3	380 000,00	1%
Mesure B-2 : Amélioration de l'accès à la société de l'information	26 385 152 14,1%	6	7 419 029	28,1%
Mesure C-1 : Protection de l'environnement et des ressources naturelles	16 400 331 8,7%	3	14 669 793	89,5%
Mesure C-2 : Gestion intégrée des zones cotières et des estuaires, protection des zones humides	18 664 810 10,0%	4	10 032 638	53,8%
Mesure C-3 : Gestion durable des activités économiques	15 248 777 8,1%	2	6 667 230	43,7%
Mesure D-1 : Mise en valeur des cultures et du patrimoine Atlantiques et encouragement à la création culturelle. Contribution au développement économique	10 925 182 5,8%	3	3 997 325	36,6%
Mesure D-2 : Création et promotion de produits touristiques atlantiques	10 559 566 5,6%	-	-	-
Mesure D-3 : Promotion de l'Espace Atlantique	9 913 323 5,3 %	-	-	-
TOTAL	187 548 234	44	78 542 700	41,9%

Source : compte-rendu du comité de gestion de juillet 2003 et tableau « consolidation des projets phase I et II » transmis par le Secrétariat Commun

Légende :	
	Programmation dite « en avance » : supérieure à 70%
	Programmation dite « normale » : entre 30% et 70%
	Programmation dite « en retard » : inférieure à 30%
	Mesures les mieux dotées en coût total prévu

Deux types de mesures se dégagent de ce tableau :

- Les mesures qui risquent la surprogrammation (A2, C1)
- Les mesures qui sont fortement bloquées
 - **B1 : Développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable**

La multiplicité des autorités régulatrices des transports peut constituer un facteur de blocage important, si seules certaines sont prêtes à collaborer. Dans tous les cas, au vu de l'importance stratégique du thème du transport dans le programme, il semble tout de même qu'il y ait une place à conserver pour quelques projets de transport dans le programme, sous réserve éventuellement d'une réécriture de cette mesure (champ, public...).

- **D2 : Création et promotion de produits touristiques atlantiques**

Il peut sembler assez étonnant qu'aucun projet ne soit programmé sur cette mesure, car le tourisme est une thématique d'appel forte sur l'espace considéré.

- **D3 : Promotion de l'Espace Atlantique**

Pour cette mesure, tout comme la précédente, un manque de maturité des porteurs de projets potentiels pour s'approprier les thématiques peut expliquer le retard de programmation. La mesure se caractérise par une grande diversité d'actions : elles vont du plus « vague » (« activités qui permettent la collaboration entre les acteurs publics et privés dans ces secteurs ») au plus précis (« création de réseaux de pépinières d'entreprises de base technologique »).

D'une manière plus générale, deux freins majeurs sont identifiés :

- l'absence de maîtrise des modalités de coopération.
- le caractère très ouvert (peut-être trop, parfois), du programme.

- **Analyse transversale des projets (approuvés)**

		Espagne	France	Portugal	Royaume-Uni	Irlande	total
Projets approuvés	Nombre de projets où le pays est chef de file	18	10	7	7	2	44
	%age	41%	22,5%	16%	16%	4,5%	100%
	Nombre de partenaires par pays	99	61	67	32	41	300
Rappel ; projets déposés	Nombre de projets où le pays est chef de file	80	24	25	14	5	148 ¹⁰⁻
	%age	54%	16%	17%	9,5%	3,5%	100%
	Nombre de partenaires par pays	409	171	169	97	35	881

Pour les projets approuvés, en matière de nationalité du chef de file, l'Espagne et la France sont surreprésentées par rapport aux autres pays (avec respectivement 39% et 25% des chefs de file sur les 44 projets approuvés). L'Espagne, le Portugal et la France sont les plus « gros fournisseurs » de partenaires.

En matière de taille moyenne des projets, les projets relevant de la Priorité C ont le montant moyen le plus élevé (2,8 M€) en coût total.

¹⁰ Un projet se présente avec des chefs de file de nationalités différentes (espagnol, français, portugais)

En matière de type de maître d'ouvrage, les plus représentés sont les administrations publiques (52%), les organismes ou associations à but non lucratif (39%) et les organismes ou entreprises privés (9%). Un travail sur l'établissement d'une typologie du statut des maîtres d'ouvrage pourrait être fait, au vu de l'hétérogénéité du statut des structures d'un Etat à l'autre.

Nombre moyen de partenaires par projet et par pays

Pays Chef de file	France	RU	Portugal	Espagne	Irlande
Nombre moyen de partenaires	7,2	6,8	5,5	5	4,5

▪ Valeur ajoutée communautaire et transnationale du programme

La valeur ajoutée transnationale d'un programme peut signifier que grâce au programme, une habitude de coopération se met en place et des impacts (non purement locaux) sont visibles sur plusieurs pays. Il semble que le programme INTERREG III B contribue à l'installation d'une culture de coopération entre les Etats, moyennant quelques ajustements et une démarche de construction d'accords plus rigoureuse.

Un projet doit avoir une qualité transnationale spécifique, qui selon certains partenaires du programme, n'est pas toujours assurée par les critères de sélection existants. Ces mêmes critères sont parfois considérés comme non discriminants et ne permettraient pas toujours de sélectionner les projets les plus pertinents, ou opportuns. Il convient de définir mieux les critères de sélection (confirmé par l'enquête porteurs de projets) et de rendre la programmation plus sélective pour 2004-2006.

Les projets dont la valeur ajoutée est visible de la manière la plus immédiate sont souvent les grands projets. Ils ont a priori un caractère structurant mieux établi. Pour autant, un programme INTERREG n'a pas vocation à ne donner lieu qu'à de grands projets.

Analyser la valeur ajoutée communautaire d'un programme INTERREG consiste à porter un « jugement pour savoir si l'initiative a créé les conditions pour la coopération soutenue dans la zone transfrontalière, transnationale ou interrégionale concernée¹¹ ». La pérennité des coopérations est toutefois difficile à estimer à ce jour, en l'absence de démarrage des projets (à approfondir lors de l'évaluation finale). En matière de contribution de la programmation aux objectifs prioritaires de l'Union européenne¹², des indicateurs montrant la prise en compte des priorités communautaires par les projets déposés pourraient être définis (avec des modalités de type « positif », « négatif », « neutre » ou « remarquable »). En matière d'effet des contributions financières mobilisées, les porteurs de projets indiquent en majorité que la subvention dont ils ont bénéficié a été déterminante pour la réalisation de leur projet. En matière d'efficacité de la méthode associée à la programmation, l'assistance technique permet de financer une gestion de mieux en mieux coordonnée, sur la base du travail important fourni par le Secrétariat Commun.

1.5 Qualité de la mise en œuvre commune et du système de suivi du programme

1.5.1 Pilotage du programme et organisation du partenariat

Le dispositif de mise en œuvre du programme INTERREG IIIB Espace Atlantique repose sur un ensemble de comités, intervenants, partenaires **dont le rôle respectif, bien que détaillé dans les documents-cadre du programme, est parfois perçu de manière différente** par les acteurs du programme. Il s'agit en tout cas d'un **compromis** résultant d'une longue période de négociation entre

¹¹ Cf Document de travail n°8a de la CE, p. 15.

¹² Cf cahier des charges de l'évaluation

les pays partenaires ; toute modification entraîne obligatoirement une nouvelle négociation, qui peut être longue.

Le **Comité de Suivi** a un rôle de **pilotage stratégique** du programme, qu'il n'a **pas toujours l'occasion d'exercer** dans le cadre de ses réunions, au vu des questions de gestion dont il est souvent saisi. Une meilleure répartition des rôles entre Comité de gestion et de Suivi d'une part, et le renforcement de sous-groupes de travail thématiques d'autre part, pourraient, dans cette perspective, être envisagés. En revanche, il ne semble pas pertinent de fusionner Comité de gestion et de Suivi, ni d'augmenter la fréquence des réunions.

Le **Comité de gestion** est responsable de la sélection et de l'approbation des demandes d'aide, ainsi que le suivi de la mise en oeuvre des projets durant toute la phase de leur réalisation. Son rôle est donc distinct de celui du Comité de suivi dans la mesure où il intervient pour mettre en oeuvre la stratégie, non pour la définir. En matière de projets examinés, on constate fréquemment une différence entre la décision prise par le Comité de gestion et l'avis donné par le Secrétariat Commun, ce qui complique la justification de la décision du Comité de gestion auprès des porteurs de projets¹³, et ce qui milite pour une clarification de l'application des critères de sélection.

L'**Autorité de gestion** est l'organisme d'appui pour la gestion du Programme ; elle exécute les décisions des Comités de Suivi et de Gestion et agit sous l'autorité des Etats, qui conservent la responsabilité globale du Programme. Son intervention est parfois perçue comme **manquant de visibilité**, notamment par rapport à celle du Secrétariat Commun. Toutefois la proximité entre les deux structures présente de nombreux avantages en terme d'efficacité et de rapidité de travail.

Le **Secrétariat Commun** se présente comme responsable de l'administration du programme. Il est notamment en charge de l'évaluation des projets et donne un avis technique transmis ensuite au Comité de gestion. L'**augmentation des moyens humains** du Secrétariat Commun est à l'étude actuellement (1 ou 2 personnes), en lien avec les tâches de suivi des projets et du programme, et de travail sur la vision spatiale du programme. L'évaluateur confirme cette nécessité (tout comme les porteurs de projets enquêtés).

Les **correspondants nationaux** sont les premiers interlocuteurs du porteur de projet souhaitant déposer un dossier sur INTERREG. Ils travaillent avec le Secrétariat Commun au montage de bons dossiers. Ils contribuent grandement à la **qualité des projets déposés**.

L'**Autorité de paiement**, la Caisse des Dépôts et Consignations, intervient notamment pour effectuer les paiements du FEDER et la transmission des demandes de remboursement à la Commission européenne avec comme mission centrale d'assurer un suivi financier global du programme.

1.5.2 Organisation de l'instruction et de la programmation

- **Les procédures de dépôt des projets et l'enregistrement sont satisfaisants**

L'accès commun aux documents du programme par internet est un moyen simple et d'accéder aux documents du programme.

Le formulaire de candidature a été amélioré par l'adjonction d'un formulaire excel pour reporter le plan de financement. Certains interlocuteurs le trouvent toutefois encore incomplet.

- **L'instruction est une procédure relativement bien structurée, mais qui fait intervenir beaucoup d'instances, où les délais de prise de décision doivent être bien maîtrisés.**

¹³ La décision est différente dans 33% des cas

L'instruction repose d'abord sur l'analyse du projet au regard des conditions d'admissibilité, puis la sélection se fait sur la base des critères de sélection. Dans la pratique, on constate que **certaines conditions d'admissibilité relèvent déjà de critères de sélection**, et vice-versa ; il conviendrait d'autant plus de les clarifier. Les délais semblent relativement maîtrisés (cf enquête porteurs de projets).

L'avis de synthèse produit sur le projet par le Secrétariat Commun (avec l'aide des correspondants nationaux), **reste un avis technique et non d'opportunité** (cette dernière décision, celle de sélection au vu de l'opportunité ou non de programmer le projet, revient en effet au Comité de gestion). Une position commune à tous les intervenants d'un même Etat est ensuite construite sur chaque projet, ce qui induit la nécessité pour tous les intervenants **d'avoir les mêmes éléments d'information**, donc le même degré de connaissance sur les projets examinés.

- **La sélection des projets est parfois considérée comme insuffisamment discriminante**

Au vu de l'application des critères de sélection dans le cadre du premier appel à projets, des questions sont soulevées au sujet de leur pertinence et de leur capacité à retraduire réellement les orientations stratégiques du programme, soit leur caractère réellement discriminant pour permettre de programmer les projets les plus « opportuns ». Ils reposent en particulier sur des notions telles la « valeur ajoutée transnationale » l'« impact territorial réel » du projet, la « contribution positive au développement durable et équilibré », qui mériteraient peut-être d'être **mieux définies** (confirmé par les porteurs de projets enquêtés)

L'enjeu au niveau des critères de sélection se trouve désormais dans la manière dont ils vont être appliqués pour le reste de la période actuelle de programmation (2004-2006). Il semble en effet que les critères existants devront être appliqués de manière peut-être **plus rigoureuse** qu'au début de la période, en lien avec la raréfaction des crédits disponibles, qui devront être réservés aux projets les plus pertinents.

1.5.3 Le dispositif de suivi et de contrôle

- **Le contrôle**

L'Autorité de gestion met en place actuellement un projet d'organisation des différents types de contrôles à réaliser par les autorités nationales désignées, et par elle-même. **La validation de ce dispositif doit avoir lieu rapidement**, car les **premières réalisations**, et donc les premiers justificatifs à contrôler et déclenchant les premiers paiements sont susceptibles de voir le jour très rapidement. Le dispositif proposé semble conforme aux règlements en la matière (notamment 438/2001).

Au final, il semble que le système repose sur une « **pyramide de certifications** » :

- le **contrôle** de service fait se présente comme le cœur du système.

La **diversité des systèmes de contrôle nationaux** risque de poser un problème d'homogénéité dans la remontée des données vers l'Autorité de gestion, qui assume en dernier ressort la responsabilité du contrôle de premier niveau. Si des Etats souhaitent l'externaliser, l'Autorité de gestion pourrait avoir un interlocuteur au sein de la structure choisie. Le **chef de file** doit également être **sensibilisé à l'importance de son rôle de premier contrôle** des pièces envoyées par ses partenaires.

- Les **contrôles par sondage** : les textes donnent la possibilité à l'autorité nationale **d'externaliser** la réalisation de ces contrôles (portant sur 5% du montant programmé). Il semblerait **assez pertinent** dans le cadre du programme de recourir à cette possibilité.

Il convient de veiller à l'implication concomitante des contrôleurs de chaque Etat membre où réside un partenaire.

- **Le suivi informatique**

Le suivi de l'atteinte des objectifs fixés par les indicateurs relatifs à chaque mesure sera fait grâce au logiciel PRESAGE, ainsi que le suivi de l'avancement global du programme. Il sera particulièrement important dès le début de l'utilisation de ce logiciel, de faire porter la **formation des agents en charge de son renseignement** sur toutes les possibilités de valorisation de l'information que comporte l'outil, sous peine de voir les partenaires du programme refuser de se l'approprier.

1.5.4 L'animation du programme

- **L'appel à projets**

Le fonctionnement de l'**appel à projets à date fixe (même en deux phases)** a induit une charge de travail importante pour le Secrétariat Commun, mais n'est **pas remis en cause** par les partenaires du programme. Il permet au contraire **d'anticiper les hausses de la charge de travail**, qu'un appel à projets continu ne permettrait pas. En revanche, un appel à projets continu en 2004 pourrait être plus pertinent.

- **L'aide au montage de projets**

Le **rôle respectif** des correspondants nationaux et du Secrétariat Commun en matière d'aide au montage de projet doit faire l'objet d'une **meilleure communication auprès des porteurs de projets**. Au vu de la phase II, il semble que la grande majorité des porteurs de projets ont pris contact avec le correspondant national de leur pays pour obtenir de l'aide relative au montage de leur projet, ce qui a certainement contribué à **améliorer la qualité de leur dossier** et le rendre leur dossier éligible.

Les correspondants nationaux ont un niveau d'intervention très divers d'un Etat à l'autre, selon l'organisation administrative, en particulier le niveau de décentralisation. L'appui au montage de projet peut en effet être apporté par le correspondant national dans un pays, par des cellules INTERREG « régionales » dans un autre, etc. D'un Etat à l'autre, les correspondants nationaux ont également une vision différente de ce en quoi doit consister leur intervention.

L'augmentation des moyens à la disposition du poste de correspondant national en lien avec la montée en puissance de la fonction de **suivi des projets** (qui implique fortement les correspondants nationaux) pourrait faire l'objet d'une réflexion le plus tôt possible.

L'animation devra faire l'objet d'une réflexion pour 2004-2006 pour voir quels sont les thèmes qui devront faire l'objet d'une relance : l'ensemble des Priorités sur des types d'actions spécifiques ? Certaines Priorités seulement (celles désignées éventuellement comme les plus stratégiques ? Les Priorités en retard de programmation ?).

- **La stratégie d'information**

Il est important que l'**information validée sur le contenu du programme** et les **possibilités de financement qu'il offre** soient **disponibles pour les porteurs** de chaque pays membre (réaffirmé par l'enquête porteurs de projets).

Le **site internet** du programme constitue un **espace d'information à améliorer** dans la perspective d'en faire un véritable outil de travail commun à l'ensemble des participants au programme (porteurs de projets, structures de gestion, membres des comités...) (réaffirmé par l'enquête porteurs de projets).

Un **suivi des initiatives de communication nationales** mériterait d'être mis en place. Il s'agit d'un élément important assurant la cohérence du programme, qui devra être mis en œuvre rapidement, même si chaque Etat-membre reste maître des initiatives de communication mises en place sur son territoire.

L'enjeu de la communication pour la période 2004-2006 sera de bien **cibler les actions de communication**. A mi-parcours du programme, la communication pour l'émergence de nouveaux projets pourrait se faire sur certains thèmes, sur certains types de partenaires, sur les partenaires potentiels dans certains pays. De nouveaux objectifs de communication liés à la promotion des projets en cours de réalisation, et des thèmes transversaux sont à prévoir. La communication « interne » auprès des acteurs directement impliqués doit également participer à l'émergence de réseaux opérationnels pérennes.

Pour une éventuelle future période INTERREG IV, la stratégie de communication transnationale devra faire l'objet d'un travail spécifique.

2 Recommandations

La lecture des recommandations qui suivent doit être faite avec précautions, en gardant en mémoire les points suivants :

1. une somme importante d'informations a été collectée durant les phases de l'analyse. La difficulté a consisté dans un premier temps à restituer cette information sous forme synthétique dans le rapport détaillé, et à analyser ensuite les domaines dans lesquels le besoin d'améliorations, donc de recommandations, étaient les plus sensibles. L'évaluateur a tenté de couvrir l'ensemble des ces besoins d'améliorations, tout en ayant conscience que l'enjeu dans un rapport d'évaluation d'un programme transnational est de se centrer sur les besoins réellement transnationaux, ressentis par l'ensemble des partenaires, et non de se faire l'écho de demandes particulières émanant de certaines régions ou Etats. L'ensemble des informations transmises au cabinet ont cependant été analysées, même si tous les points abordés par les partenaires n'ont pas nécessairement trouvé leur place dans le rapport.
2. Dans un certain nombre de cas, les gestionnaires du programme ont déjà entamé une réflexion sur l'amélioration de certains points de gestion (renforcement des moyens humains du Secrétariat Commun ; opportunité d'un futur appel à projets en 2004, etc.). Aussi, certaines recommandations sont davantage là pour encourager les gestionnaires à poursuivre dans la voie déjà engagée.
3. Globalement, les programmes INTERREG restent des programmes particulièrement complexes, du fait des principes qui le soutiennent : importance du partenariat et des décisions à l'unanimité (importance du consensus), barrières culturelles et linguistiques qui pourraient n'être qu'un facteur de richesse, mais qui sont parfois exacerbées...Ceci explique en grande partie les difficultés mises en évidence lors de l'évaluation, mais ne remet pas en cause l'utilité d'un tel programme.

Sur le plan de l'appropriation des recommandations, les lecteurs doivent prendre en compte :

- le fait que la programmation se clôturera dans quelques dizaines de mois, induisant d'une part des délais courts pour la mise en œuvre des recommandations retenues, et d'autre part, la nécessité de trouver un compromis entre des recommandations pertinentes mais qui n'auront pas le temps de donner tous leurs effets, et des recommandations peut-être plus « limitées » dans leur ambition, mais susceptibles d'être mises en application rapidement.
- le fait que l'appropriation des recommandations nécessite un apprentissage collectif, une dynamique d'évolution qui demande parfois du temps pour éviter la perte de repères des personnes chargées de leur mise en œuvre.

Enfin, au-delà de la finalité première de l'évaluation (rendre compte de l'utilisation des fonds publics et répondre avec le plus de rigueur possible aux questions évaluatives posées par les partenaires du programme), notre travail a aussi été, nous l'espérons, un vecteur de dialogue et d'échanges utile :

- à la diffusion d'une culture partagée (prise de recul commune sur le sens d'un programme INTERREG, sur l'efficacité de l'intervention respective de chacun, mais aussi consolidation des connaissances, partage des difficultés et contraintes réciproques, renforcement des liens au sein des réseaux d'acteurs et de la discussion inter-Etats afin de faire d'INTERREG III B Espace Atlantique un véritable programme transnational et non interrégional...);
- à la consolidation de points de vue et d'analyses, voire à la validation de décisions en émergence.

Les conclusions formulées dans les parties précédentes ont permis de dégager un certain nombre de recommandations. Pour plus de clarté, elles ont été regroupées au sein de 4 orientations principales :

Orientations	Propositions
1. Améliorer le système de gestion du programme	1.1 : stabiliser le fonctionnement du Comité de suivi 1.2 : former et informer les personnels en charge du suivi au thème de l'intérêt de la démarche de suivi-évaluation 1.3 : améliorer le système d'indicateurs 1.4 : mettre en place un dispositif partagé et valorisé pour le suivi des indicateurs du programme 1.5 : obtenir rapidement un système de contrôle validé 1.6 : stabiliser les compétences des prestataires en traduction 1.7 : adapter la stratégie d'information et de communication nationale et transnationale 1.8 : utiliser davantage le site internet du programme comme un outil de communication interne et externe
2. Améliorer les conditions de l'intervention du Secrétariat Commun et des correspondants nationaux	2.1 : renforcer les moyens humains dédiés à la gestion de projets au sein du Secrétariat Commun 2.2 : améliorer la diffusion de l'information relative aux questions d'éligibilité 2.3 : clarifier les interventions respectives du Secrétariat Commun et des correspondants nationaux en matière de conseil au montage de projet
3. Suivre l'évolution de la programmation	3.1 : étudier les possibilités de programmation sur les mesures B1, D2 et D3 (dans la perspective d'un transfert de fonds éventuel) 3.2 : valider un scénario pour le prochain appel à projets 3.3 : cibler l'animation sur certains thèmes peu sollicités à ce jour
4. Améliorer la procédure de sélection des projets	4.1 : mieux différencier conditions d'admissibilité et critères de sélection 4.2 : mieux définir les critères de sélection existants 4.3 : avoir une programmation plus sélective

2.1 Orientation générale n°1 : améliorer le système de gestion du programme

Proposition 1.1 : stabiliser le fonctionnement du Comité de suivi
<p>Situation actuelle</p> <p>Le règlement intérieur du Comité de suivi indique que celui-ci se réunit au moins une fois par an. A ce jour, il s'est réuni 2 fois et a lancé 4 consultations écrites. Toujours selon les textes, le Comité de suivi intervient pour définir la stratégie du programme et la réorienter si nécessaire. Or, les réunions de cette instance sont difficiles à organiser, et l'ordre du jour est souvent chargé. Ceci ne permet pas toujours de faire porter un temps assez important de la discussion sur les orientations stratégiques du programme. Pour autant, il ne serait pas très efficace d'augmenter la fréquence des réunions, au vu du temps consacré par tous à l'organisation de, puis à la participation à ce type de réunions.</p>
<p>Ajustements à rechercher</p> <p>Faire en sorte que le Comité de suivi assure mieux le rôle premier de pilotage de la stratégie du programme, qui lui est dévolu ; et parvenir à un mode d'organisation qui lui permette de traiter plus facilement des points autres que ceux liés à la stratégie en tant que telle (ressources humaines, etc.)</p>
<p>Actions proposées</p> <ul style="list-style-type: none">- Au vu de la relative « lourdeur » de l'organisation des réunions du Comité de suivi, ne pas remettre en question la fréquence des réunions (au moins une fois par an selon les textes) mais veiller à la concordance, dans la mesure du possible, entre réunions du Comité de gestion et de suivi.- Mieux finaliser la préparation technique des dossiers présentés en Comité de suivi, afin que le passage à ce Comité se présente davantage comme une validation/refus que comme un espace de discussion difficilement maîtrisable. Une modalité de pré-décision pourrait être mise en place de manière thématique : de petits groupes pourraient travailler ensemble sur certains sous-thèmes, procéder par échanges mail et téléphone, et parvenir, lors de réunions téléphoniques, à une sorte de pré-accord (dans la mesure du possible) présenté ensuite au Comité. Il s'agit d'une modalité mise en œuvre sous INTERREG IIC qui a montré certaines limites ; il conviendrait de tirer les leçons précises de cette expérience afin de l'exploiter au mieux.- Dresser la liste des points relevant de la stratégie « pure » du programme d'une part, et à la gestion du programme d'autre part. Les points relevant de la gestion devraient n'être traités que par le Comité de gestion, et la répartition des rôles entre les deux Comités devrait être rigoureusement respectée. La procédure écrite, déjà utilisée depuis le lancement du programme, pourrait également être promue, sur la base de documents réalisés par les sous-groupes thématiques cités.- Prévoir, dans l'ordre du jour du prochain Comité de suivi, une présentation d'un projet fortement représentatif des enjeux du programme et de sa stratégie, suivie d'une discussion.- Prévoir également lors du prochain Comité de suivi une discussion approfondie sur l'opportunité de maintenir comme orientation stratégique du programme les thématiques du transport (mesure B1, la mieux dotée du programme), et de l'identité atlantique (mesures D2 et D3), fortement sous-programmées. L'opportunité de maintenir ces orientations en l'état, de les reformuler ou de les supprimer doit être décidée en Comité de suivi pour la période 2004-2006.

Proposition 1.2 : former et informer les personnels en charge du suivi au thème de l'intérêt de la démarche de suivi-évaluation

Situation actuelle

A ce jour, le suivi de la réalisation et des résultats liés aux projets en tant que tel n'a pas commencé en raison de la prise de retard dans la programmation et l'envoi des lettres d'octroi. Il convient dès maintenant de sensibiliser les responsables du suivi (à la fois au niveau des structures de gestion et des porteurs de projets) à l'importance du renseignement des indicateurs (notamment de réalisation) par les porteurs de projets. Le temps à consacrer à cette tâche ne doit en effet pas être amputé au bénéfice d'autres tâches administratives (instruction des dossiers, préparation des diverses réunions, etc).

Ajustements à rechercher

Il s'agit donc :

- de mettre en place une démarche pédagogique et un appui technique régional (aide à l'interprétation de l'information, « re-définition commune » de l'indicateur...) auprès des acteurs concernés (porteurs de projets, correspondants nationaux) ;
- d'insister sur le caractère stratégique et l'utilité de ce travail à chaque fois que cela est possible (en démontrant concrètement les incidences ou les avantages de disposer d'un tel système).

Actions proposées

- Sensibiliser et valoriser l'importance que revêt le suivi informatique des dossiers (pour la gestion du programme et pour les porteurs de projets) notamment en communiquant dès le début du renseignement du logiciel PRESAGE sur le travail déjà réalisé par les services gestionnaires, en démontrant l'usage qui peut être fait du travail fourni (renégociation avec les autorités nationales et européennes sur la base d'informations précises sur l'avancement du programme...). Le paramétrage du logiciel PRESAGE n'ayant pas encore été effectué au moment de la rédaction du rapport, il est seulement possible d'indiquer que le paramétrage du logiciel devra constituer une occasion de communiquer en direction de tous les partenaires du programme sur l'utilité du logiciel. Au-delà de la formation « technique » à PRESAGE prévue dans les semaines qui viennent, c'est la formation sur l'opportunité que constitue ce logiciel qui importe.
- A ce jour, il est prévu que ce soit le Secrétariat Commun qui renseigne la base de données PRESAGE (selon des modalités précises qui restent à définir) Comme prévu dès à présent par les gestionnaires du programme, il convient d'informer les partenaires amenés à utiliser le logiciel, mais ne devant pas saisir d'informations, au sujet des données disponibles à la consultation. Dans un souci de partage large de l'information, il convient de s'assurer de l'accès le plus large possible des partenaires aux informations. Le moment du renseignement de la base de données PRESAGE sera l'occasion de refaire le point sur la qualité du renseignement de la valeur prévue pour les indicateurs au moment du dépôt du dossier.
- Insister dans la Lettre d'octroi sur l'importance du renseignement des indicateurs de réalisation et de résultats attendus ; instituer leur renseignement comme condition sine qua non pour l'acceptation des rapports d'exécution et les demandes de paiement intermédiaire. Pour les chefs de file ayant déjà reçu la Lettre d'Octroi, il convient de leur adresser un courrier dès que possible leur rappelant la nécessité de renseigner les indicateurs liés à la mesure à laquelle ils émergent, au moment du dépôt (valeur prévue) comme au moment du solde de leur projet (valeur réalisée). Si l'hypothèse du séminaire réunissant les chefs de file se concrétise, ceci constituera une bonne occasion d'insister sur ce point.

Proposition 1.3 : améliorer le système d'indicateurs

Situation actuelle

Le programme dispose à ce jour d'un système de suivi qui repose sur plusieurs types d'indicateurs (de contexte, de suivi des objectifs stratégiques, de suivi des mesures, etc), qui ont été, de l'aveu même des gestionnaires, difficiles à valider de manière commune. L'ensemble donne le sentiment d'un système qui ne nécessite pas forcément davantage d'indicateurs dans toutes les catégories, mais qui pourrait 1/ reposer sur des indicateurs plus pertinents, et 2/ comprendre des indicateurs en lien avec la qualité de la coopération transnationale, au niveau des projets comme au niveau du programme. Dans tous les cas, il ne s'agit pas de remettre en question les indicateurs choisis, mais d'améliorer ponctuellement le système de suivi mis en place.

Ajustements à rechercher

Définir un système d'indicateurs 1/ pertinents ; 2/ aisément renseignables ; 3/ aisément actualisables ; 4/ appropriés par l'ensemble des personnes en charge de leur suivi ; 5/ valorisés comme de vrais outils de suivi de l'avancement du programme.

Actions proposées

- Construire un système de suivi des évolutions socio-économiques de la zone, reposant sur une dizaine (maximum) d'indicateurs : les indicateurs retenus pourraient être ceux utilisés pour réaliser le diagnostic socio-économique initial (globaux et sectoriels) :
 - le PIB (régional ou national, selon l'entité administrative qui participe au programme) : pour le PIB régional, il devrait être rapporté au PIB moyen de son pays, ainsi qu'à la moyenne européenne,
 - le taux de chômage (femmes et hommes, en lien avec la priorité communautaire relative à l'égalité des chances),
 - l'évolution de la part des secteurs dans l'économie des territoires concernés (primaire secondaire, tertiaire), accompagnée de la superficie agricole,
 - le nombre d'entreprises,
 - l'évolution des flux touristiques,
 - les flux de voyageurs
 - etc.
- définir des indicateurs liés à la qualité de la coopération au niveau du projet (ces indicateurs s'appliquent à n'importe quel projet : « qualité de l'interaction transnationale de la mise en œuvre », « intensité de la réponse apportée par le projet transnational », « création d'une dynamique de coopération », etc. – cf rapport final) et du programme (respect des délais, qualité de l'information transnationale, etc.).
- Etudier la possibilité d'éliminer ou de fusionner certains indicateurs.

Proposition 1.4 : mettre en place un dispositif de suivi partagé et valorisé pour le suivi des indicateurs du programme

Situation actuelle

Le logiciel de suivi PRESAGE sera bientôt disponible pour le suivi des indicateurs de réalisation et sera bientôt paramétré. Certains autres indicateurs pourraient être suivis dans PRESAGE.

Ajustements à rechercher

Il convient de définir des modalités précises de suivi, qui permettent à tous les indicateurs d'être valorisés, au-delà de la simple obligation de les suivre.

Actions proposées

- Pour les indicateurs par mesure : le paramétrage de PRESAGE pour le suivi de ces indicateurs devra être précédé d'une vérification que toutes les personnes amenées à utiliser et valoriser ces indicateurs les comprennent tous de la même manière ; un guide d'interprétation des indicateurs pourrait être diffusé à l'ensemble des partenaires du programme ainsi qu'aux chefs de file, qui auraient la responsabilité de le diffuser à l'ensemble des partenaires. Le paramétrage devra également prévoir de pouvoir saisir à la fois la valeur prévue pour les indicateurs, ainsi que la valeur réalisée.
- Pour les indicateurs de contexte socio-économique : en lien avec la recommandation 1.3, mettre en place un outil de suivi de ces indicateurs permettant de se tenir au courant des évolutions socio-économiques intéressant la zone de coopération. La création d'un Observatoire de la zone transnationale pourrait servir cet objectif. Les évolutions intéressant des zones de coopérations plus restreintes, à définir, pourraient faire l'objet d'un suivi particulier.
- Pour l'ensemble des autres indicateurs : ils pourraient être suivis dans PRESAGE en faisant un lien entre indicateurs de suivi des Priorités et nombre de projets saisis (les indicateurs de suivi des Priorités sont parfois « nombre de projets », « d'initiatives » ou de « réseaux », ce qui peut être comptabilisé à travers les informations sur les projets saisies dans PRESAGE).

Proposition 1.5 : obtenir rapidement un système de contrôle validé

Situation actuelle

Des éléments relatifs aux différents types de contrôle devant s'exercer sur les projets existent dans la Piste d'audit et dans des documents relatifs aux responsabilités des autorités de gestion françaises des programmes INTERREG. Une version de travail d'un document portant sur la mise en œuvre des procédures de gestion a récemment été finalisé par l'Autorité de gestion et devait être présentée incessamment aux partenaires du programme.

Ajustements à rechercher

Préciser les rôles de chaque instance dans le contrôle, en particulier :

- la manière dont l'Autorité de gestion va prendre en charge les tâches qui lui reviennent,
- les éventuelles externalisations permises par les textes,
- la répartition des tâches autorité de gestion – autorité nationale

Actions proposées

- l'Autorité de gestion doit diffuser rapidement le document de travail mentionné,
- l'Autorité de gestion a une responsabilité « en dernier ressort » du contrôle de service fait ; elle doit donc :
 - s'assurer auprès de chaque autorité nationale que tout le monde a la même interprétation du dispositif,
 - mettre en place une démarche de communication aisée entre l'autorité de gestion et chaque autorité nationale, afin que ces dernières disposent d'un seul et même interlocuteur au sein de l'autorité de gestion et que l'interlocuteur au sein de chaque autorité nationale soit lui aussi clairement identifié.
- Les textes permettent à l'autorité nationale de confier le contrôle de premier niveau à un auditeur indépendant. L'Autorité de gestion doit dans ce cas avoir une vision claire des structures à qui ce contrôle de premier niveau est transféré.

Par ailleurs, plusieurs éléments doivent être mis en place rapidement :

- la liste des pays souhaitant faire appel à la possibilité d'externaliser cette tâche,
- le plan de l'état semestriel, qui doit être effectué par l'autorité de gestion française pour l'ensemble du programme, à destination de la CICC,
- la nomination des membres du Groupe des Contrôleurs Financiers (FCG) animé par l'Autorité de gestion, dans le cadre de la réalisation des contrôles approfondis (dits des 5%) pour homogénéiser la méthodologie des contrôles et coordonner le travail des contrôleurs (avec participation de la CICC à la première réunion de ce groupe afin de rappeler les critères de qualité de ces contrôles),
- la rédaction d'une procédure écrite pour mettre en place les modalités de coordination entre contrôleurs de chaque Etat membre,
- une check list par Etat membre pour faire le point sur l'ensemble des tâches en lien avec le contrôle à prendre en charge au sein de chaque Etat (une fois que chaque Etat membre aura fait part à l'Autorité de gestion de son système de contrôle)

Proposition 16 : stabiliser les compétences des prestataires en traduction

Situation actuelle

La multiplicité des langues au sein du programme rend nécessaire un service de traduction simultané performant, en particulier sur les termes techniques. Ce souci est déjà présent à l'esprit des gestionnaires du programme, qui diffusent aux traducteurs un « glossaire des termes techniques » ; l'enjeu est donc de s'assurer de la bonne prise en compte de ce document, le cahier des charges dans le cadre de la procédure de marché public ayant déjà été clairement amélioré.

Ajustements à rechercher

S'assurer que les traducteurs maîtrisent les concepts techniques utilisés dans les réunions.

Actions proposées

- S'assurer que les traducteurs dépêchés sur les lieux de réunion aient pris connaissance au préalable du glossaire des termes techniques du programme.
- Réfléchir au niveau des autorités nationales à la mise en place d'équipes ayant des capacités linguistiques renforcées.

Proposition 1.7 : adapter la stratégie d'information et de communication nationale et transnationale

Situation actuelle

A mi-parcours, il ne serait pas pertinent pour la période restante de relancer une stratégie de communication tous azimuts sur le programme. En effet, le programme se trouve dans une situation « charnière » : il est trop tard, au vu des échéances de 2006, pour relancer des initiatives globales de communication. Pour autant, on ne se trouve pas en pratique au mi-parcours du programme : un besoin d'une meilleure communication est ressenti pour disposer de projets plus pertinents. De manière plus immédiate, l'information et l'animation doivent être ciblées en fonction de l'étendue du prochain appel à projets. Pour une éventuelle période INTERREG IV cependant, des enseignements peuvent être tirés sur une meilleure communication transnationale, car il semble que des progrès certains peuvent être faits en la matière.

Pour les actions nationales : à ce jour, les documents relatifs aux actions de communication sur le programme lancées dans chaque Etat partenaire sont mis en ligne sur le site internet du programme, sans que ces documents soient nécessairement analysés pour vérifier leur qualité et leur conformité aux orientations stratégiques du programme en matière de contenu et d'organisation de la communication. Un suivi au niveau transnational de ces actions de communication serait souhaitable, sans pour autant remettre en cause la liberté de chaque Etat de mettre en œuvre ses actions de communication.

Ajustements à rechercher

Pour les actions transnationales : pour faire en sorte que chaque Etat profite des « bonnes pratiques » de ses partenaires en matière de communication

Pour les actions nationales : vérifier la qualité des documents de communication sans entrer dans une démarche de « contrôle », afin de s'assurer que l'ensemble des messages vont bien dans le même sens et participent à la diffusion d'une culture commune sur le programme.

Actions proposées

- Inscrire dans la fiche de poste d'une des personnes du Secrétariat Commun la tâche de recensement des actions nationales de communication, d'analyse de leur conformité aux dispositions INTERREG. Les correspondants nationaux pourraient transmettre ces documents au Secrétariat Commun.

- Constituer une base de données des participants aux réunions et séminaires nationaux, afin de constituer une liste de partenaires potentiels susceptibles d'être contactés par des porteurs de projets en difficulté sur ce point.
- Au niveau transnational : communiquer sur les « bonnes pratiques » sur la base de la présentation de projets INTERREG « exemplaires », représentatifs des enjeux du programme, d'un partenariat de qualité. Ces bonnes pratiques pourraient permettre aux porteurs de projets de procéder à la finalisation de leur dossier. La diffusion de ces bonnes pratiques pourrait se faire :
 - sur le site internet du programme
 - au cours de séminaires d'information thématiques dans le cadre du prochain appel à projets.

Proposition 1.8 : utiliser davantage le site internet du programme comme un outil de communication interne et externe

Situation actuelle

Le site internet du programme est un outil performant en matière de diffusion d'informations validées. Il doit devenir l'outil principal de mise à disposition et d'échange d'informations. Certains porteurs de projets semblent toutefois indiquer que certains documents peuvent être difficiles d'accès ; il conviendrait de voir si cette opinion est largement partagée ou non.

Ajustements à rechercher

Mettre en place une meilleure stratégie de mise à jour, de renseignement et de valorisation du site internet

Actions proposées

- Envisager de mener une enquête auprès des porteurs de projets déposés sur leur perception de l'utilité et de la facilité d'utilisation du site internet.
- Améliorer la fonctionnalité de « recherche de partenaire », dans la mesure où il s'agit d'un motif assez fréquent d'ajournement de projets.
- Au-delà de sa fonction initiale il s'agit également d'une base de données importante dont l'exploitation serait à envisager.

2.2 Orientation n° 2 : améliorer les conditions de l'intervention du Secrétariat Commun et des correspondants nationaux

Proposition 2.1 : renforcer les moyens humains dédiés à la gestion de projets au sein du Secrétariat Commun

Situation actuelle

La charge de travail liée à la préparation des deniers comités de gestion, aux difficultés ponctuelles du programme (nécessité de revoir le taux d'intervention du FEDER par mesure) implique un renforcement des moyens humains du Secrétariat Commun, déjà envisagé par les partenaires (1 ou 2 personnes supplémentaires sont mentionnées par les partenaires), qui met du temps à se concrétiser. Au vu de l'avancement de la programmation et de l'étendue du prochain appel à projets, les personnes à recruter interviendront de manière privilégiée sur le suivi des projets, et, de manière moins importante certainement, sur l'aide au montage de projets.

Ajustements à rechercher

Donner au Secrétariat Commun les moyens de mener à bien les ambitions qu'on lui confie.

Actions proposées

- Relancer une démarche de communication en direction des candidats anglo-saxons potentiellement intéressés par un poste au sein du Secrétariat Commun, en étudiant éventuellement d'autres supports de diffusion des annonces que ceux utilisés jusqu'à maintenant (tout en prenant en compte le fait qu'il est important de conserver une relative homogénéité avec les modes de recrutement pour le reste du personnel du Secrétariat Commun).
- Veiller sur la couverture linguistique au sein de l'équipe (notamment pour le portugais et l'anglais en les posant comme première langue).

Proposition 2.2 : améliorer la diffusion de l'information relative aux questions d'éligibilité

Situation actuelle

Les autorités gestionnaires jugent globalement que les documents-cadre sont clairs quant aux conditions d'éligibilité des actions, mais de nombreuses questions sont posées aux correspondants nationaux à ce sujet. Or, les porteurs de projets doivent se référer aux conditions normales et habituelles de fonctionnement du système de leur propre pays. Le « forum » sur le site internet du programme permet d'ores et déjà de mettre en ligne certaines questions posées, mais cet espace pourrait être amélioré. On constate par ailleurs que le contact téléphonique est souvent privilégié par les porteurs de projets, même si la réponse à leurs interrogations se trouve déjà dans les documents ou sur le site internet. Pour certaines questions, relatives par exemple à la prise en compte des coûts de préparation du projet, la réponse se fait au cas par cas et nécessite un contact.

Ajustements à rechercher

Donner à tous les porteurs de projets une information validée et commune.

Actions proposées

- Aider les correspondants nationaux à répondre aux questions des porteurs de projets en faisant figurer dans la partie « forum » du site internet l'ensemble des questions posées par les chefs de file et partenaires aux correspondants nationaux, accompagnées des réponses présentant le fonctionnement « normal et habituel » du pays considéré.
- S'assurer, par le maintien d'une communication fluide entre le Secrétariat Commun et les correspondants nationaux, que le discours sur l'éligibilité des dépenses (ou sur toute autre question) est le même d'un Etat à l'autre, afin de maintenir une équité entre tous les porteurs de projets.
- Des réponses officielles peuvent être recherchées auprès du Comité de suivi, lorsque les questions ont trait à la stratégie du programme.

Proposition 2.3 : préciser les interventions respectives du Secrétariat Commun et des correspondants nationaux en matière de conseil au montage de projet

Situation actuelle

Il est important que les porteurs de projets sachent à qui s'adresser de manière privilégiée pour solliciter de l'aide au montage de projet pour le prochain appel à projets.

Ajustements à rechercher

Donner à nouveau une information claire aux porteurs de projets sur leurs interlocuteurs techniques.

Actions proposées

- Diffuser pour le prochain appel à projets un document reprécisant le rôle de chacun, indiquant notamment, pays par pays, quelles sont les structures que le chef de file ou ses partenaires doivent contacter en priorité.

2.3 Orientation n°3 : améliorer les conditions de l'intervention du Secrétariat Commun

Proposition 3.1 : étudier les possibilités de programmation sur les mesures B1, D2 et D3 (dans la perspective d'un transfert de fonds éventuel)

Situation actuelle

Les mesures B1, D2 et D3 sont fortement bloquées ; pour une bonne gestion du programme, il convient de s'interroger en détail sur la possibilité ou non de voir des projets émerger sur ces mesures.

Ajustements à rechercher

Obtenir une position commune des partenaires sur le maintien des orientations stratégiques initiales, et procéder éventuellement à une réécriture des mesures ou préparer un transfert de fonds éventuel

Actions proposées

- Dans un premier temps, parvenir à une position commune sur la pertinence de maintenir dans la stratégie pour 2004-2006 les thèmes correspondant à ces mesures en retard. (cf recommandation 1.1). S'il est décidé que ces orientations doivent être maintenues :
- créer un groupe de travail sur la mesure B1 en priorité, puis sur les mesures D2 et D3, regroupant les autorités compétentes en la matière, afin de cerner les freins à la programmation. S'il s'agit de freins de type juridique ou législatif, une réécriture de la mesure pourra être envisagée (élargissement du champ éligible, des types de publics éligibles, ou réorientation vers des types d'actions moins ambitieuses, etc.)
- S'il s'agit de problèmes moins facilement solvables, comme un manque de « maturité » en la matière des porteurs de projets, une trop grande hétérogénéité des systèmes de transport, etc., il conviendra de réfléchir d'ores et déjà à la pertinence d'un transfert de fonds éventuel de la mesure B1 et des mesures D2 et D3 en direction d'autres mesures qui risquent la surprogrammation. Cette dernière position présente l'inconvénient de demander du temps, mais est pertinente avec le processus de réorientation de la stratégie permise à mi-parcours du programme.

Proposition 3.2 : valider un scenario pour le prochain appel à projets

Situation actuelle – rappel des conclusions

La Priorité D est très peu sollicitée. Sur les mesures D2 et D3, les formes de coopération proposées sont peut-être peu facilement appropriables par les bénéficiaires potentiels. Il semble globalement que le programme, ainsi que les porteurs de projets potentiels sur ces mesures, ne sont pas assez « mûrs ». La Priorité B se trouve confrontée aux mêmes difficultés de programmation, surtout sur la mesure B1, qui semble fortement bloquée, mais sur laquelle quelques projets, selon certains partenaires, pourraient être programmés.

Pour le prochain appel à projets, tout va dépendre de la position du Comité de suivi sur le maintien ou non des thématiques B1, D2 et D3

- soit l'appel à projets est lancé uniquement sur les Priorités B et D, considérées comme faisant pleinement partie de la stratégie initiale, et devant être soutenues – pas de transfert de fonds dans ce cas
- soit l'on considère qu'au vu des projets déjà déposés, il est peu probable qu'une montée en puissance de ces Priorités soit possible, et un transfert de fonds peut être envisageable vers d'autres mesures des Priorités A et C, qui seraient alors incluses dans l'appel à projets.

Actions proposées

- Quel que soit le scenario retenu : prévoir une action de communication en direction des porteurs de projets afin de prévenir les frustrations qui vont de pair avec le choix de tout scenario
- SCENARIO 1 a : un appel à projets global en 2004 (sur l'ensemble des Priorités du programme)
 - Avantages : respect des textes (un appel à projets par an) ; permet à l'ensemble des porteurs de projets prêts à déposer leur dossier de le faire, et à l'ensemble des Priorités (émanant de la stratégie initiale) d'être à nouveau représentées dans le cadre de l'appel à projets. Si un transfert de fonds est décidé des mesures B1, D2 et D3 en direction de certaines autres mesures du programme, un appel à projets sur toutes les mesures est pertinent.
 - Inconvénients : dans la mesure où comme pour la phase II du premier appel à projets, le nombre de projets potentiels risque d'être très élevé, cette masse de projets risque de ne pas être compatible avec la taille de l'enveloppe restant à programmer (certainement réduite suite au réexamen des projets ajournés). De plus, le temps à consacrer à la gestion de projets va devoir se combiner avec le temps nécessaire au suivi et au contrôle des premières opérations, ce qui risque d'occasionner une surcharge de travail difficilement gérable.
 - Action correspondante : au vu de l'enveloppe restante suite au réexamen des projets ajournés, lancer un appel à projets portant certes sur l'ensemble des Priorités, mais en mettant en avant certains types d'actions prioritaires, afin de limiter le nombre de projets déposés et cibler l'appel sur les projets porteurs de la plus grande valeur ajoutée (prise en compte des priorités communautaires, etc.).
- SCENARIO 1b : un appel à projets continu en 2004, ciblé sur certaines mesures ou Priorités (les plus en retard)
 - Avantages : permet de satisfaire à la fois une partie des porteurs de projets et la nécessité d'encourager rapidement la programmation sur les mesures les plus en retard. L'appel à projets continu permet également de se donner davantage de souplesse dans la gestion de la programmation, et de voir pas à pas, quasiment en temps réel, comment celle-ci évolue.
 - Inconvénients : risque de frustrer les porteurs de projets qui ont des projets à déposer sur les mesures les plus consommées, qui seraient exclues de l'appel à projets.
 - Actions correspondantes :
- étudier tout d'abord les possibilités de programmation sur les mesures en retard (B1 notamment) (cf recommandation 3.1). S'il y en a, lancer un appel à projets spécifique aux mesures des Priorités B et D (une fois les mesures éventuellement réécrites)
- adapter les critères de sélection, afin de rendre la programmation plus sélective sur ces mesures (cf recommandations 4.1 à 4.3)
- SCENARIO 2 : un appel à projets en 2005
 - Avantages : un appel à projets décalé en 2005 permet de se concentrer sur le suivi et le contrôle en 2004 et donne le temps aux porteurs de projets de

monter des dossiers ayant réellement une valeur ajoutée, afin d'utiliser au mieux les dernières ressources du programme. En effet, l'appel à projets sera nécessairement restreint, il devra porter sur des projets très ciblés et dont la valeur ajoutée est manifeste.

- Inconvénients : peut décevoir des porteurs de projets qui préparent des projets en ce moment, qui seraient prêts à les déposer en 2004 ; peut également avoir un effet négatif pour l'image du programme.
- Action correspondante : envisager une relance de l'animation sur les mesures en retard (si le Comité de suivi le juge pertinent) ou opérer le transfert de fonds indiqué ci-dessus. Suivre ensuite l'émergence des projets en 2004 et lancer un appel à projets adéquat en 2005 sur les mesures encore en retard, avec en visée des projets peut-être plus rapides à mettre en œuvre et à réaliser (car nous serons déjà en 2005).

Proposition 3.3 : cibler l'animation sur certains thèmes peu sollicités à ce jour

Situation actuelle

Les Priorités B et D sont confrontées à un déficit de programmation, semble-t-il du fait d'une ingénierie de projet moins aisée que sur d'autres thèmes ou d'un manque d'orientations stratégiques; un effort en matière d'animation se dessine donc, mais les moyens humains doivent être équilibrés entre l'animation à maintenir et les paiements à suivre et contrôler.

Ajustements à rechercher

Diriger l'animation sur 2004-2006 sur certains thèmes, actions...en priorité

Actions proposées

- Si les orientations stratégiques sont maintenues :
- Réactiver le groupe de travail formé suite au naufrage du « Prestige », visant à faire émerger des projets en lien avec la sécurité maritime (relancer les contributions des experts), étant donné l'état actuel de la programmation les objectifs initiaux de ce groupe devraient être modifiés et élargis au delà d'une simple aide au montage de projets pour aller vers une mobilisation générale sur ce thème en liaison avec la CRMP (et notamment la Commission arc atlantique) par exemple.
- mettre en place un groupe de travail spécifique aux mesures B1, D2 et D3 sur ce modèle.

2.4 Orientation n°4 : améliorer la procédure de sélection des projets

Proposition 4.1 : mieux différencier conditions d'admissibilité et critères de sélection

Situation actuelle

Le système d'instruction repose dans un premier temps sur des conditions d'admissibilité, et la procédure de sélection repose sur l'application de critères de sélection, qui doivent être précisés et hiérarchisés.

Ajustements à rechercher

Mieux définir la portée exacte de chaque condition et critère

Actions proposées

- Diffuser un Guide d'interprétation des conditions d'admissibilité et des critères de sélection, afin de remédier aux risques de malentendu sur la portée précise de chacun des ces critères ou conditions.
- Ajouter, au niveau des conditions d'admissibilité, que le plan de financement doit être détaillé pour chacun des partenaires.

Proposition 4.2 : mieux définir les critères de sélection existants

Situation actuelle

Certains porteurs de projets considèrent que la décision du Comité de gestion, basée sur les critères de sélection, est parfois peu claire. Les définitions officielles de certains critères, tels l'impact territorial, la valeur ajoutée transnationale...ne sont pas assez précises. En conséquence, la motivation de la décision du comité de gestion manque parfois de clarté.

Ajustements à rechercher

Mieux définir l'interprétation à avoir des critères de sélection et diffuser largement cette information

Actions proposées

- Créer un groupe de travail Secrétariat Commun – Autorité de gestion – membres du comité de suivi pour mieux définir les critères de sélection existants
- Diffuser un guide d'interprétation de l'application des critères de sélection

Proposition 4.3 : avoir une programmation plus sélective

Situation actuelle

L'expérience montre que les critères de sélection ne peuvent être totalement figés et qu'ils doivent parfois être adaptés à la dynamique de la programmation. Pour le présent programme, il convient d'être plus sélectif sur les mesures déjà bien consommées.

Ajustements à rechercher

Ne pas bouleverser les critères de sélection, mais les orienter pour que la qualité de la programmation se renforce dans un contexte de raréfaction des crédits.

Actions proposées

- Pour les mesures qui risquent d'atteindre une forte consommation, écrire la liste des types d'opérations que l'on souhaite voir déposées prioritairement sur la période 2004-2006, afin d'orienter la programmation vers les actions à plus haute valeur ajoutée (communautaire et transnationale notamment), ou sur lesquelles l'effet levier est le plus élevé, ou les projets les plus structurants (actions opérationnelles plutôt qu'études, etc.)

DEUXIEME PARTIE : analyse détaillée

1 Analyse de la validité de l'évaluation ex ante et de l'analyse AFOM de la zone

Rappel des questions clefs soulevées par la Commission européenne¹⁴ :

- examen confirmant la validité du classement des principales disparités à traiter et recommandations relative à toute modification éventuellement nécessaire

L'analyse AFOM consiste à dégager les atouts, faiblesses, opportunités et menaces relatives à un territoire sur lequel s'applique une politique. Cette dernière doit s'appuyer sur les atouts de la zone, afin de compenser les faiblesses existantes, par l'utilisation des opportunités et afin de réduire la pression des menaces.

Comme le souligne le cahier des charges de l'évaluation, l'examen du maintien de la pertinence de l'analyse AFOM doit rester concis : « sans bouleversement majeur, cette analyse sera concise : il ne s'agit pas de refaire un diagnostic macro-économique complet »¹⁵. Il s'agit essentiellement de vérifier si le contexte 2003 est de nature à modifier de manière sensible, structurelle, l'analyse établie, et est par conséquent susceptible d'infléchir la stratégie élaborée. Le Programme opérationnel repose en effet sur un diagnostic très détaillé de la situation socio-économique initiale.

La méthodologie utilisée pour l'analyse de ce point a consisté à combiner deux sources de données :

- l'interrogation des partenaires, dans le cadre des entretiens, sur la persistance de la pertinence du diagnostic initial. Ceux-ci nous ont confirmé ce diagnostic, et indiqué les évolutions conjoncturelles dont le rapport se fait l'écho,
- la consultation des données macro-économiques globales sur les thèmes principaux du diagnostic afin de faire ressortir quelques éléments d'évolution récents.

Mais cette étape a également permis de mettre en évidence un manque important en matière d'outil de suivi des évolutions socio-économiques, même les plus globales, sur la zone de coopération. Ce point fait l'objet d'une recommandation spécifique.

1.1 Situation socio-économique initiale

1.1.1 Situation socio-économique au regard des éléments identifiés lors du lancement du programme¹⁶

1.1.1.1 Des taux de chômage proches de la moyenne européenne

Au moment de la rédaction du programme, le chômage est le principal problème économique de l'Union Européenne. Avec plus de 20% de chômeurs en 1997, l'Espagne est principalement touchée, avec de fortes disparités régionales : les régions du Nord présentaient des taux proches de la moyenne de l'Union (10 à 15%), tandis que pour certaines régions du Sud (Andalousie), le taux de

¹⁴ Source : Commission des Communautés Européennes – Document de travail 8a – L'évaluation à mi-parcours des interventions des fonds structurels – 21/05/2002

¹⁵ cf cahier des charges p. 3

¹⁶ cf PO p. 27 et suivantes

chômage atteignait 30% en 1997. En revanche, les taux de chômage sont restés faibles entre 1987 et 1997 au Portugal : pour les régions les plus touchées par les restructurations de l'industrie textile, le taux ne dépassait pas 8%.

Les autres régions de l'Espace Atlantique présentaient des taux de chômage proches, voire inférieurs à la moyenne européenne.

1.1.1.2 Un secteur primaire encore important

Sur le plan des activités économiques, l'agriculture est un secteur encore très présent dans les régions de l'Espace Atlantique. C'est au Portugal et en Espagne qu'il est le plus fortement représenté. Les cultures sont diversifiées, mais l'élevage est une activité présente dans l'ensemble de l'Espace Atlantique.

En terme de valeur, l'agriculture et l'agroalimentaire constituent des piliers de l'économie de l'ouest. Les échanges de produits agricoles et animaux vivants représentent 36,5% des valeurs totales des échanges internationaux.

La pêche constitue un facteur déterminant pour plusieurs régions de l'Espace Atlantique. L'Espagne affiche une des plus grandes capacités de pêche de l'Union européenne. La Galice, Huelva et Cadix et les îles Canaries en constituent les principaux centres. En terme d'emplois, la Galice compte près de 26 000 pêcheurs et constitue un des principaux centres européens.

1.1.1.3 Une industrie en reconversion

L'économie industrielle des régions de l'Espace Atlantique repose sur des secteurs d'activités traditionnels en mutation ou qui nécessitent une profonde reconversion.

Majoritairement, il s'agit d'industries de main d'œuvre, liées à l'exploitation de minerais et de métaux en Ecosse, au Pays de Galles, des industries agroalimentaires, des industries du textile (en Irlande du nord, Midlands, Espagne, Portugal), industries du bois dans l'ouest français et au Portugal.

Enfin l'espace Atlantique se caractérise par l'importance des entreprises de petite taille. Or, les Très Petites Entreprises et les grandes enregistrent de moins bons résultats en matière de sauvegarde d'emplois que les PME.

1.1.1.4 Un secteur tertiaire sous-représenté

Les services sont peu représentés sur la zone, même s'ils constituent le secteur d'activité le plus pourvoyeur d'emplois aujourd'hui au niveau européen. Le tourisme devient un secteur d'activité déterminant pour un certain nombre de régions, en particulier dans le Sud de l'Espagne et dans les régions méridionales françaises.

La recherche et développement technologique jouent un rôle de plus en plus déterminant dans la compétitivité relative des nations, des entreprises et des régions. Le potentiel de recherche est très inégal au sein de l'Europe et de l'Espace Atlantique. Pour information, au regard des indicateurs de dépense de recherche, les régions du sud de l'Espace Atlantique enregistrent des moyennes inférieures à celles du Nord (France, Irlande, Royaume-Uni).

1.1.1.5 Des infrastructures de transport à améliorer

En 1996, la route demeure le principal mode de transport pour les marchandises (75%) et pour les voyageurs (85%) dans l'Union Européenne.

Concernant les infrastructures routières de l'Espace Atlantique, on constate qu'il n'existe pas véritablement de « réseau atlantique » en tant que tel. L'ensemble des réseaux ont été conçus de façon centralisée. Bien qu'ils permettent aux villes d'être bien connectées à leur capitale, ils sont insuffisants pour faciliter les connexions interurbaines.

Le transport maritime constitue un des enjeux majeurs pour les régions atlantiques. En effet, en 2000 près de 80% du commerce mondial s'effectue par les océans et ce commerce doit doubler en 10 ans¹⁷. Toutefois, les ports de l'Espace Atlantique sont encore mal intégrés au réseau de transport combiné européen. Ils sont mal reliés aux réseaux routiers et ferroviaires de leur hinterland et restent relativement isolés.

En 2000, l'ensemble des aéroports de l'Espace Atlantique (55 plateformes environ) a vu transiter un total de 114 millions de passagers. 11% ont fréquenté les aéroports français, 33% ceux de la péninsule ibérique et 56% les aéroports de Grande-Bretagne.

Quelques aéroports du sud de l'Espace Atlantique présentent un degré de trafic et de liaisons internationales assez significatif, vraisemblablement induit par la vocation touristique prépondérante de ces villes. Les liaisons aériennes à l'intérieur de l'Espace Atlantique sont toutefois peu nombreuses.

1.1.1.6 Un patrimoine naturel et culturel de qualité mais soumis à des pressions importantes

L'Espace Atlantique présente traditionnellement une image de qualité de vie et de qualité de l'environnement. Il se caractérise par l'importance et la diversité des milieux naturels.

Les milieux littoraux, les estuaires et les zones humides constituent des espaces de protection majeurs dans l'Espace Atlantique. Ils sont soumis à des pressions très importantes du fait du développement de l'urbanisation littorale et des activités agricoles, industrielles et touristiques et de leurs mutations (friches agricoles et industrielles, pression touristique, catastrophes maritimes...).

1.2 Tendances récentes

1.2.1 Au niveau européen et international

1.2.1.1 Un ralentissement de la croissance¹⁸

L'activité économique européenne a amorcé une baisse au quatrième trimestre 2002 et au premier trimestre 2003. D'après les prévisions de la Commission européenne, cette tendance se confirmerait aux deuxième et troisième trimestres 2003.

Les économies européennes accusent donc une nouvelle rupture du processus de croissance qui avait timidement redémarré au premier trimestre 2002 et engendré une hausse moyenne du PIB en volume de 1.6% (en rythme annualisé) sur les neufs premiers mois de l'année 2002.

Ces perspectives d'évolution pour 2003, sont confirmées par la publication des prévisions de la Banque centrale européenne qui avance une fourchette de croissance de 0.4-1.0% pour le PIB de la zone euro 2003.

On peut également noter un chiffre d'affaires pour le commerce de détail inférieur en mars 2003 de 1.6% à celui d'un an auparavant, de même qu'une activité de la construction en baisse (-3.6% en glissement annuel au premier trimestre 2003). La production industrielle quant à elle, maintient difficilement sa croissance avec une hausse de 0.8% en avril 2003.

Cette stagnation de l'activité en Europe est le reflet en partie d'une conjoncture mondiale morose, et des risques et incertitudes ayant accompagné le conflit armé au Moyen-Orient et ayant pesé sur le moral des entrepreneurs et des ménages.

¹⁷ Aménager la France de 2020, la Documentation Française, juillet 2000

¹⁸ Note de conjoncture n°2-2003, Statec.

1.2.1.2 Une stagnation de l'emploi et une hausse du chômage¹⁹

Le taux de chômage²⁰ de la **zone euro**, corrigé des variations saisonnières, s'est élevé à 8,8% en août 2003, soit une hausse de 0,3 points par rapport à août 2002. Le taux de chômage de l'**UE15** était de 8,0% en août 2003, soit une hausse là aussi de 0,3 points par rapport à août 2002.

1.2.1.3 Un léger ralentissement de la hausse des prix et des salaires²¹

On observe un ralentissement de l'inflation en Europe depuis le début de l'année 2003 (2% en mai, contre 2.4% en mars). Ce contexte s'explique par la baisse des prix pétroliers et l'appréciation de l'euro (1.08 dollar en avril 2003). Le coût salarial moyen quant à lui s'est accru de 2.8% au premier trimestre, soit une hausse moins significative que celle de 2002 (3.5% en moyenne annuelle).

1.2.2 Sur la zone de coopération

1.2.2.1 Situation économique globale

La plupart des régions de l'Arc Atlantique ont connu une baisse de leur nombre de chômeurs entre 1998 et 2000. L'augmentation du nombre de chômeurs la plus importante a eu lieu dans les régions espagnoles des Asturies et de la Rioja. A l'inverse, les régions de l'Irlande, le centre du Portugal et la Navarre ont connu une baisse du chômage importante (-15%, et même jusqu'à -43% dans les régions irlandaises²²).

Entre 2000 et 2003, le taux de chômage s'est stabilisé en Espagne et en France. Le Royaume-Uni et l'Irlande enregistrent, quant à eux, une légère baisse. Enfin, seul le Portugal a connu, entre 2000 et 2003, une hausse importante du taux de chômage (+2.9 pts).

Taux de chômage dans les pays partenaires du programme

Etat	Taux de chômage global(janvier 2000)	Taux de chômage global(août 2003)
Espagne	11,3	11,4%
France	9,3	9,4%
Portugal	4,1	7%
Royaume-Uni	5,4	5% (juin 2003)
Irlande	4,3	4,7%

Source : Les chiffres clés de l'Union Européenne et EUROSTAT

1.2.2.2 Agriculture

En matière d'agriculture, à l'image des tendances observées dans l'ensemble des pays de l'Union Européenne, le volume de la main d'œuvre totale (exploitants comme salariés) baisse de manière régulière. La Superficie Agricole Utilisée (SAU) a tendance à augmenter tandis que le nombre d'exploitation diminue.

19 Note de conjoncture n°2-2003, Statec.

20 Eurostat calcule les taux de chômage « harmonisés » pour les États membres, ainsi que pour les pays en passe d'adhérer et les pays candidats. Ces taux de chômage sont basés sur les définitions recommandées par le Bureau International du Travail (BIT). « Harmonisé » signifie que les micro données nationales concernant les particuliers et les ménages sont traitées par Eurostat de la même manière pour toute l'UE afin de permettre une comparabilité entre les États membres.

21 Note de conjoncture n°2-2003, Statec.

22 Conférence des Régions Périphériques Maritimes de l'Europe – Analyse de la compétitivité des régions de l'arc atlantique en matière de ressources humaines – Août 2002

1.2.2.3 Environnement

Sur le plan environnemental, avec le développement de l'urbanisation (dû à la poussée démographique sur les territoires de l'Espace Atlantique) et le développement des activités touristiques, les espaces naturels risquent d'être de plus en plus menacés. De plus, les récentes catastrophes maritimes, comme le naufrage du Prestige et de l'Erika, menacent directement le patrimoine naturel. Ces catastrophes peuvent avoir un impact négatif important sur les filières touristiques²³ et aquacoles (le secteur de la pêche a particulièrement été touché dans la région de la Galice).

1.2.3 Synthèse

1.2.3.1 Des incertitudes conjoncturelles qui se font ressentir

L'évolution intervenue entre 2000 et 2002, relève davantage d'une évolution conjoncturelle plutôt que structurelle. Ce constat s'explique notamment par la courte période de deux ans qui s'est écoulée depuis le début du programme. Ainsi, l'évolution socio-économique de la zone est très proche des tendances 2000-2002 observées au niveau européen :

- stabilisation du chômage entre 2000 et 2003,
- augmentation de la surface agricole utile et, parallèlement, diminution du nombre d'exploitations.

1.2.3.2 Mais une confirmation de la situation initiale et des tendances structurelles présentées dans le Programme Opérationnel

Le diagnostic du Programme Opérationnel et les tendances récentes, décrites dans les analyses ci-après, ne témoignent pas de modifications majeures de la situation socio-économique de la zone éligible. Cette analyse est partagée par l'ensemble des partenaires rencontrés. Il n'y a pas de nécessité manifeste de réorienter la stratégie par rapport à ces évolutions ; simplement, les points suivants doivent être pris en compte :

- l'aggravation générale de la situation économique européenne risque d'avoir des impacts sur les niveaux de contreparties nationales que peuvent solliciter les chefs de file. Dans un contexte de gel des crédits publics, ces contreparties peuvent devenir difficiles à trouver.
- Dans un contexte d'incertitude sur l'évolution de la situation économique, la coopération transnationale ne constitue souvent plus une priorité, et les crédits nationaux sont mobilisés en priorité sur le soutien à l'activité économique, aux investissements, etc. ; et non à la coopération.
- la marée noire du Prestige a induit un regain de prise en compte des préoccupations environnementales ; mais celles-ci sont déjà présentes, de manière thématique et transversale, dans la stratégie du programme. Ce sont davantage les outils d'aide à l'émergence de projets sur ces thèmes, dans le cadre fixé par le programme, qui pourraient être encouragés (on pense notamment à la réactivation du groupe de travail sur l'émergence de projets en lien avec la sécurité maritime suite au naufrage du Prestige),

²³ Pour exemple, l'association interrégionale Ouest Littoral a mis en valeur, par l'intermédiaire d'un audit réalisé en septembre 2000, l'impact de la marée noire engendré par l'Erika sur l'économie des régions de Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes. Le principal dommage chiffrable concerne le domaine du tourisme (458 millions d'Euros). Pour ce secteur l'impact financier de la marée noire sur la période 2000-2002 représente ainsi près de la moitié de l'ensemble des dommages estimés de la catastrophe (916 millions d'Euros). Ainsi, le lien de causalité entre la baisse sensible de la fréquentation touristique et la marée noire est fortement établi.

2 Vérification de la pertinence et de la cohérence de la stratégie²⁴

Rappel des questions clefs soulevées par la Commission Européenne²⁵ :

- *permanence des poids respectifs des différents axes prioritaires,*
- *cohérence de la programmation, depuis les objectifs du complément de programmation jusqu'aux objectifs du PIC,*
- *permanence de la cohérence entre les objectifs stratégiques, spécifiques ou opérationnels.*

L'objet de ce chapitre consiste à vérifier la pertinence, ainsi que la cohérence interne et externe du programme.

L'analyse de la **pertinence** permet de s'assurer que la stratégie initiale était et reste pertinente au regard des besoins et enjeux identifiés lors du diagnostic.

L'analyse de la **cohérence interne** permet de vérifier la logique entre les différents niveaux d'objectifs du programme.

L'analyse de la **cohérence externe** consiste à vérifier l'articulation du Programme INTERREG IIIB Espace Atlantique avec les autres politiques publiques nationales d'une part, et européennes d'autre part (voire internationales) qui s'appliquent sur la zone de coopération.

2.1 La pertinence de la stratégie générale

2.1.1 Les priorités de l'intervention publique²⁶

Le Programme Opérationnel indique que l'objectif principal à atteindre consiste à « garantir un développement social et économique équilibré qui soit à la fois cohérent et durable de l'Espace Atlantique dans son ensemble, tout spécialement par la coopération en matière d'aménagement du territoire ». Ceci se traduit par deux objectifs stratégiques :

- l'amélioration de l'intégration des politiques d'aménagement du territoire et sa mise en oeuvre par une augmentation du nombre de stratégies conjointes, ciblées sur la valorisation des atouts spécifiques de cet espace,
- le développement d'une culture de coopération transnationale et interrégionale, via une augmentation du nombre de partenariats et de procédures de collaboration : mise en réseau des territoires et des acteurs atlantiques.

On constate, dès le niveau de ces deux objectifs, que c'est bien l'intégration des politiques territoriales européennes qui est visée par le programme. Toutefois, au-delà de cet intitulé assez

²⁴ Cf cahier des charges p. 2 : « établir si les axes stratégiques, les priorités et les objectifs sont cohérents et toujours pertinents »

- ²⁵ Source : Commission des Communautés Européennes – Document de travail 8a – L'évaluation à mi-parcours des interventions des fonds structurels – 21/05/2002
26 cf PO pp. 48-50

large, c'est la mise en place de partenariats, d'une culture de la coopération qui sont posées comme objectifs, davantage que comme moyens.

Les objectifs opérationnels se déclinent en quatre priorités²⁷ :

- **Priorité A : structuration polycentrique de l'espace et développement de pôles de compétence**

Il s'agit ici de préciser et de contribuer à mettre en place, grâce à des réseaux, les contours d'un Espace Atlantique compétitif et organisé de façon polycentrique. Ceci suppose une mobilisation de toute une série d'acteurs économiques et sociaux. Certaines actions relatives à cette Priorité sont très générales : « actions visant à renforcer le rôle stratégique des villes, des espaces ruraux et des métropoles dans le développement durable et la qualité de vie » ; « promotion des réseaux de coopération entre différents organismes socio-économiques ».

- **Priorité B : développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable et amélioration de l'accès à la société de l'information**

La consolidation de l'Espace Atlantique et son ouverture internationale passent par une amélioration de sa « compétitivité logistique », en privilégiant les modes de transport respectueux de l'environnement, une appropriation des modes de communication immédiats et futurs, et une capacité de créativité et d'innovation dans le domaine du transport des personnes, des biens et des informations.

Les actions possibles au sein de cette Priorité se présentent comme assez vagues ; en particulier, les « réseaux qui permettent d'améliorer les services de transport public visant à l'intermodalité » ou les Actions de collaboration transnationale en réseau pour promouvoir les systèmes de transport plus respectueux de l'environnement ». Il est assez difficile de saisir les types de projets susceptibles de correspondre à cette description. Certains autres types d'actions sont beaucoup plus précis, telles les « améliorations des structures (par exemple plates-formes de transport) », qui semblent désigner de lourds projets d'infrastructures, qui peuvent nécessiter un long temps de maturation.

- **Priorité C : promotion de l'environnement, gestion durable des activités économiques et des ressources naturelles**

Les actions sont très tournées vers la protection des ressources naturelles et la lutte contre la pollution (mesure C1), les problématiques côtières (environnement et tourisme notamment, mesure C2) et les pratiques en lien avec le développement durable (agriculture, maîtrise de l'énergie, etc.)

- **Priorité D : renforcement et promotion de l'identité atlantique dans la globalisation**

La lisibilité de l'Espace Atlantique auprès de sa population comme de l'environnement international manque encore de clarté. Pourtant les opportunités de valorisation de cet espace ne manquent pas à partir de ses atouts naturels, culturels, économiques, humains... Cette Priorité regroupe les actions de promotion interne et externe de l'espace de coopération, qui s'appuiera sur des outils qu'il convient de mettre en place. Elle intègre, mais dans une vision positive et offensive, en termes d'opportunités, la préparation de l'espace et de ses acteurs à l'élargissement de l'Union Européenne vers l'Est et le Sud.

Certains partenaires relèvent, à propos de la rédaction des principaux documents du programme, un manque d'orientations stratégiques, souligné peut-être par le caractère très ouvert, voire « flou », de certaines orientations. La procédure de rédaction en commun a été jugée « longue et difficile ». Les principales difficultés rencontrées étaient de deux sortes :

- la nécessité d'avoir un consensus transnational avant de négocier le programme avec la Commission européenne, ce qui a induit de longs allers-retours entre tous les partenaires (difficulté propre aux programmes INTERREG),

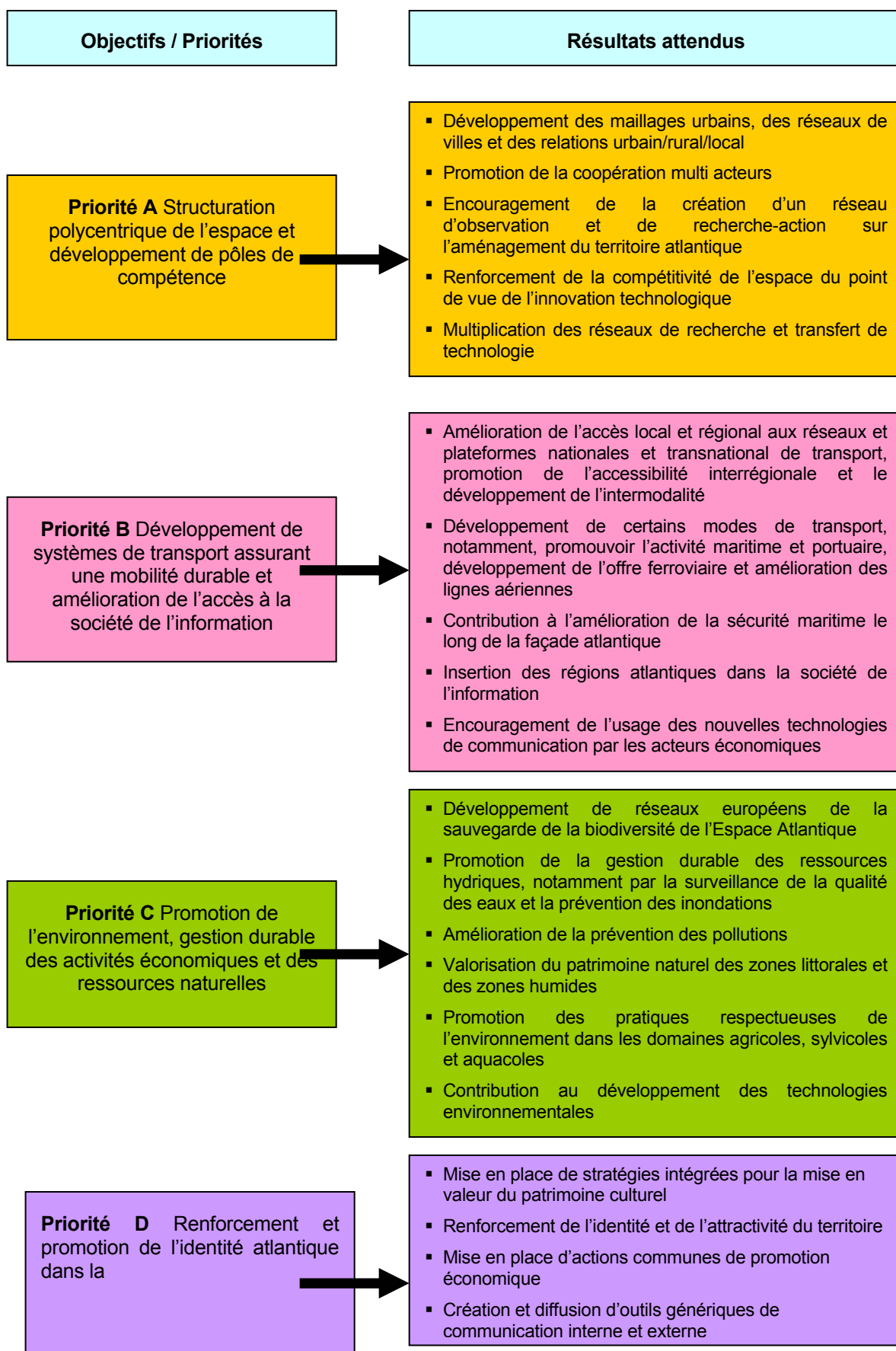
27 cf PO pp. 48-50

- les délais induits par la nécessité pour la région Poitou-Charentes de régler les derniers détails financiers de la période INTERREG IIC.

Dans le même temps, deux facteurs facilitateurs principaux sont relevés :

- le fait qu'INTERREG IIIB fasse suite à INTERREG IIC, ce qui a donné au programme IIIB quelques bases,
- la volonté forte de l'ensemble des partenaires de faire avancer le programme.

Logique générale d'organisation et d'intervention du programme (arbre d'objectifs du programme : cf cahier des charges p. 3)



2.1.2 Les caractéristiques de la stratégie

2.1.2.1 Une complémentarité variable entre le programme Opérationnel et le Complément de programmation

Le tableau en annexe 3 présente les points sur lesquels le Complément de programmation devait compléter ou préciser le Programme Opérationnel. Il en ressort que :

- le Programme opérationnel est bien complété par le Complément de programmation notamment sur les indicateurs par mesure, l'appréciation de la situation environnementale, les fonctions des principaux organismes de gestion, la méthodologie d'instruction des projets, la ventilation financière entre les différentes mesures, les types de bénéficiaires et d'actions éligibles...
- en revanche, certains points ne semblent pas avoir été réabordés dans le complément de programmation : les résultats attendus au niveau de chaque projet n'ont pas été précisés dans les fiches mesures ; les « petites infrastructures » n'ont pas été mieux définies ; et si les rôles des organismes de gestion ont été précisés, leur organisation (notamment celle du Secrétariat Commun) n'a pas été détaillée.

2.1.2.2 Une stratégie résolument transversale

Le caractère transversal du programme est déjà visible dans l'intitulé des Priorités. C'est le cas en particulier des Priorités A « structuration du territoire » et D « identité atlantique », sous lesquelles s'inscrivent toute une série de thèmes, mais aussi de types d'acteurs.

En matière de réalisations, donc de projets attendus, les actions transversales sont également privilégiées puisqu'il est indiqué dans le Programme Opérationnel que « les actions relevant d'une approche territoriale intégrée, c'est-à-dire utilisant les opportunités de plusieurs priorités et/ou mesures et concourant à atteindre plusieurs objectifs stratégiques du Programme, seront encouragées²⁸ ». Le Programme Opérationnel donne d'ailleurs plusieurs exemples d'actions à caractère transversal qui pourraient trouver leur place dans le programme (tourisme et développement rural, etc.).

Le Programme Opérationnel indique également que « le Comité de Suivi pourra établir des critères de sélection permettant de promouvoir les opérations intersectorielles²⁹ ».

2.1.2.3 En réponse aux besoins du territoire

Liens entre besoins identifiés et éléments de la stratégie

Thèmes	Besoins identifiés dans le diagnostic d'origine ³⁰	Traduction dans le programme opérationnel et le complément de programmation
Organisation territoriale	Le système urbain a des faiblesses : nombre réduit de villes à fort potentiel d'attractivité et densité réduite des relations entre les villes de petite et de moyenne dimension	Mesure A-1 : Structuration territoriale de l'Espace Atlantique
Agriculture	Fragilisation de l'activité agricole qui se traduit par une population active agricole âgée et un bas niveau de productivité	Mesure C-3 : Gestion durable des activités économiques
	Obligation de réduire les capacités de la pêche avec de grandes conséquences sociales	Mesure C-3 : Gestion durable des activités économiques

28 cf PO p. 51

29 cf PO p. 51

30 Programme Opérationnel p 37.

Thèmes	Besoins identifiés dans le diagnostic d'origine ³⁰	Traduction dans le programme opérationnel et le complément de programmation
Industrie	Certaines régions renferment encore des foyers de déclin industriel	Ce besoin peut être pris en compte sous l'angle de l'aide à la coopération interentreprises en vue de créer des synergies, etc au sein de la Priorité A
Tourisme	Le secteur touristique souffre de fragilité dans l'organisation de l'offre et de la saisonnalité de l'activité	Mesure D-2 : Création et promotion de produits touristiques atlantiques
Identité et culture	Faible diffusion de l'identité culturelle des régions atlantiques en raison de la faible dynamique interne des flux de personnes, de biens, de services et d'information	<p>Mesure D-1 : Mise en valeur des cultures et du patrimoine atlantiques et encouragement à la création culturelle.</p> <p>Mesure D-2 : Création et promotion de produits touristiques atlantiques</p> <p>Mesure D-3 : Promotion de l'Espace Atlantique</p> <p>Mesure B-2 : Amélioration de l'accès à la société de l'information</p> <p>Mesure B-1 : Développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable</p>
Transport	Les politiques d'aménagement du territoire et des transports ne contribuent pas à structurer des relations fluides le long de la façade atlantique, et ne contrecarrent pas la prédominance des relations économiques et culturelles avec les capitales des Etats membres non atlantiques, à l'exception de Lisbonne et Dublin	Mesure B-1 : Développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable
	Les relations (sur le plan des infrastructures de transport ferroviaire) sont difficiles entre les régions de la façade atlantique	Mesure B-1 : Développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable
	Insuffisance des liaisons aériennes	Mesure B-1 : Développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable
	Niveau faible de connexions intermodales des ports atlantiques	Mesure B-1 : Développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable
Environnement	Les friches agricoles et industrielles liées aux nécessaires reconversions posent aux villes et aux régions le problème de reconquête et de réhabilitation	Mesure C-1 : Protection de l'environnement et des ressources naturelles
	Pression touristique	Mesure C-2 : Gestion intégrée des zones côtières et des estuaires, protection des zones humides
Services et NTIC	Rareté des milieux innovants et pratique réduite des relations de coopération et de participation entre le tissu des entreprises et les centres de recherche	<p>Mesure A-2 : Promotion et développement de pôles de compétences</p> <p>Mesure B-2 : Amélioration de l'accès à la société de l'information</p>

Thèmes	Besoins identifiés dans le diagnostic d'origine ³⁰	Traduction dans le programme opérationnel et le complément de programmation
	Beaucoup de régions rencontrent des difficultés à attirer des investissements nécessitant une ressource humaine de haut niveau scientifique et technologique	Mesure A-2 : Promotion et développement de pôles de compétences

Source : Programme Opérationnel INTERREG IIB « Espace Atlantique »

Il ressort de ce tableau que la mesure B2 ne constitue pas une thématique prioritaire au regard des besoins identifiés dans le diagnostic. La thématique du transport, quant à elle, ressort fortement, tout comme les thématiques de la Priorité A. L'environnement, thème plus transversal, n'est pas pris en compte uniquement dans la Priorité C.

2.1.2.4 En réponse aux priorités communautaires

Rappel des conclusions de l'évaluation ex ante³¹

- Approfondir le travail sur l'évaluation environnementale ;
- approfondir la prise en compte des thématiques transversales comme le Développement Durable et l'Egalité des Chances.

Le Programme Opérationnel reprend les résultats de l'évaluation ex ante et propose un tableau de mise en évidence des impacts de chaque Priorité sur 5 « orientations prioritaires » de la Commission européenne (cf PO p. 103).

La grille, reprise ci-dessous, se lit comme suit :

■ Impact faible - ■ ■ Impact moyen - ■ ■ ■ Impact fort

Analyse globale de la grille

La première interrogation au sujet de cette grille porte sur le mode de lecture de l'échelle choisie pour mesurer l'impact. Il n'est pas précisé s'il s'agit d'un impact positif ou négatif, même si intuitivement on peut penser qu'il s'agit d'un impact positif. De même, à la lecture de la grille il semble que les cases cochées indiquent davantage le degré de prise en compte de chaque orientation par les mesures que l'impact en tant que tel des mesures, celui-ci ne pouvant être mesuré au stade de la rédaction du programme (il faudrait alors parler d'impact attendu).

Si l'on reprend tout de même cette appellation, on constate que l'impact des priorités et mesures sur les orientations prioritaires de la Commission européenne n'est pas homogène :

- certaines mesures sont entièrement dédiées à un thème, ce qui implique logiquement un impact fort de la mesure sur l'orientation prioritaire : c'est le cas de la mesure B2 sur la société de l'information et des mesures de la Priorité C sur la protection de l'environnement.

La priorité C est spécifiquement dédiée à cette priorité communautaire. Cependant, une analyse de l'incidence environnementale de chacune des mesures a été inscrite dans le Complément de programmation (p. 8). Cette analyse met en évidence le fait que toutes les mesures ont, de près ou de loin, un impact positif, une prise en compte ou un respect de l'environnement.

³¹ NB : certaines des conclusions du rapport d'évaluation ex ante étant tout à fait intéressantes, il semble pertinent de reprendre les principales recommandations issues de cette évaluation dans les chapitres correspondants du présent document, afin de voir dans quelle mesure elles ont été prises en compte dans le cadre du présent programme. L'un des partenaires interrogés souligne que l'évaluation ex ante a été très importante dans la construction du programme IIB et qu'elle devrait être prise en compte de manière permanente dans les étapes de sa mise en œuvre.

- le «développement économique », « l'emploi » et « l'environnement » sont dans le même temps plus ou moins soutenus par l'ensemble des Priorités du Programme (A, B, C, D), avec des impacts plus ou moins forts. Un impact faible signifie alors que l'impact sur l'orientation prioritaire est d'une certaine manière indirecte, c'est-à-dire que même s'il ne s'agit pas du thème dominant de la mesure, celle-ci donne lieu à des actions qui ont un effet moins immédiat sur le thème en questions. Cela signifie que les thèmes qui sont souvent impactés « faiblement » sont des thèmes transversaux, qui se diffusent sur l'ensemble du programme, et non des thèmes faiblement représentés dans le programme.

Le développement économique et l'emploi est en effet une priorité qui est visée de manière souvent indirecte par l'ensemble des mesures. La mesure A1 porte sur les effets d'entraînement (notamment pour le monde rural) d'une meilleure organisation de l'espace. La mesure A2 porte sur la valorisation du potentiel scientifique et technologique, générateur d'emplois. De même, la mesure B1 portant sur les systèmes de transport permet notamment de développer les activités maritimes et portuaires, qui peuvent être une source de création d'emplois, tout comme les activités touristiques soutenues par la mesure D2. Ainsi, comme indiqué ci-dessus, l'impact sur le développement économique est plus indirect que réellement faible,

- en revanche, concernant, « l'égalité des chances », seule la Priorité B (en particulier la mesure B2) est susceptible d'avoir un impact sur cette Priorité. Ainsi, comme l'évaluation ex-ante l'a précédemment souligné, certaines thématiques, et en particulier « l'égalité des chances » n'ont, semble-t-il, pas été assez approfondies. Le constat est identique pour l'orientation « société de l'information » où les impacts « potentiels » concernent les mesures A2 et B2.

Le Programme Opérationnel indique en particulier que « les projets financés sous la mesure relative aux transferts de technologie, aux réseaux de recherche et à l'accès à la Société de l'information seront évalués en fonction de leur impact probable sur l'égalité des chances ». Le Programme Opérationnel indique également que le thème de l'égalité des chances apparaît surtout au niveau des critères de sélection, mais on constate que dans le compte-rendu du Comité de gestion de juillet 2003, seul un projet est indiqué comme ayant un « fort impact sur l'égalité des chances ». L'évaluation ex ante avait déjà relevé que le Programme Opérationnel ne traitait pas suffisamment ce point et que le Complément de programmation devrait y remédier, mais l'égalité des chances n'apparaît nommément comme critère de sélection dans aucune fiche mesure (ce qui pourrait être un bon moyen de promouvoir sa prise en compte auprès des porteurs de projets éventuels),

- enfin, si l'on regarde les montants prévus par mesure, on note que la mesure la mieux dotée du programme «B1 : Développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable » ne semble engendrer aucun impact sur 3 des 5 orientations prioritaires de la Commission. Seuls un impact « faible » concernant le développement économique et « moyen » pour le développement durable de l'environnement a été repéré dans la grille d'analyse. On peut s'interroger, dans ce cas, sur la pertinence des orientations prioritaires retenues pour faire l'objet de l'analyse.

Impact des priorités et des mesures du programme sur quelques orientations prioritaires de la Commission

	Montants totaux prévus (%)	Intitulés Mesures	Développement économique	Emploi	Egalité des chances	Développement durable et environnement	Société de l'information
Priorité A : Structuration polycentrique de l'espace et développement de pôles de compétence	12,7	Mesure A-1 : Structuration territoriale de l'Espace Atlantique	■			■	
	12,8	Mesure A-2 : Promotion et développement de pôles de compétences	■	■			■
Priorité B : développement de systèmes de transport efficaces durables et amélioration de l'accès à la société de l'information	16,9	Mesure B-1 : Développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable	■			■ ■	
	14,1	Mesure B-2 : Amélioration de l'accès à la société de l'information	■	■	■		■ ■ ■
Priorité C : promotion de l'environnement, gestion durable des activités économiques et des ressources naturelles	8,7	Mesure C-1 : Protection de l'environnement et des ressources naturelles				■ ■ ■	
	10	Mesure C-2 : Gestion intégrée des zones côtières et des estuaires, protection des zones humides				■ ■ ■	
	8,1	Mesure C-3 : Gestion durable des activités économiques	■	■ ■		■ ■ ■	
Priorité D : renforcement et promotion de l'identité atlantique dans la globalisation	5,8	Mesure D-1 : Mise en valeur des cultures et du patrimoine atlantiques et encouragement à la création culturelle	■	■		■	
	5,6	Mesure D-2 : Création et promotion de produits touristiques atlantiques	■	■ ■		■	
	5,3	Mesure D-3 : Promotion de l'Espace Atlantique	■ ■	■			

Source : Programme Opérationnel INTERREG IIIB Espace Atlantique – 2000-2006 – p 103

2.2 Analyse de la cohérence interne

2.2.1 La structure générale

Rappel des conclusions de l'évaluation ex ante

- D'une manière générale, l'articulation entre les priorités, les mesures et la partie stratégie n'est pas clairement présentée et nécessite un éclairage complémentaire.

- Développer les ressources humaines sur chacune des priorités.

2.2.1.1 Les objectifs stratégiques

Rappel des deux objectifs stratégiques du programme :

- Amélioration de l'intégration des politiques d'aménagement du territoire et mise en oeuvre par une augmentation du nombre de stratégies conjointes, ciblées sur la valorisation des atouts spécifiques de cet espace.
- Développement d'une culture de coopération transnationale et interrégionale, via une augmentation du nombre de partenariats et de procédures de collaboration : mise en réseau des territoires et des acteurs atlantiques.

Les deux objectifs stratégiques principaux semblent clairement articulés l'un avec l'autre. L'objectif 1 porte en effet sur l'intégration territoriale et l'objectif n°2 porte sur le développement d'une culture de coopération. On peut s'attendre à ce que la culture de la coopération se présente comme un moyen, ou plutôt un pré-requis à l'obtention d'une intégration des politiques.

On peut souligner que dans le cas d'un programme INTERREG, les premières périodes de programmation servent souvent à enclencher une dynamique de coopération entre des acteurs qui n'ont, a priori, pas l'habitude de travailler ensemble. Les périodes de programmation suivantes peuvent ensuite servir à faire émerger des coopérations avec des réalisations concrètes, au-delà de l'établissement d'un lien de coopération en tant que tel. Ici, la période de coopération effective dans le cadre d'INTERREG IIC 1994-1999 a été singulièrement raccourcie, et n'a donc peut-être pas permis d'aller aussi loin que souhaité dans les bases d'une culture de coopération. On comprend bien en ce sens pourquoi le partenariat, la coopération apparaissent encore fortement comme des objectifs en soi du programme INTERREG III 2000-2006, d'autant que le but d'un programme INTERREG est de lancer une dynamique de coopération suffisante pour que les fonds INTERREG ne soient, à terme, plus nécessaires, et que la coopération vive d'elle-même, en quelque sorte.

L'un des partenaires interrogés souligne que la définition des documents du programme a été possible grâce à un travail long et difficile de négociation entre les partenaires. Ce même partenaire indique que malgré ces efforts, les orientations stratégiques ne parviennent pas à être réellement cohérentes. Cette opinion peut être nuancée par les analyses des points suivants.

2.2.1.2 Les Priorités et mesures

Deux orientations majeures : l'organisation spatiale et la valorisation des atouts du territoire

Les programmes INTERREG IIIB, étant transversaux à plusieurs pays et ayant vocation à soutenir de multiples formes de coopération, se caractérisent souvent par le caractère assez large de la formulation des Priorités et des objectifs correspondants. Ici, deux orientations majeures se dessinent cependant :

- les Priorités A et B, par exemple, portent toutes deux sur les thèmes de **l'organisation spatiale**, la première sous l'angle du développement équilibré des territoires, la deuxième sous l'angle d'un système de transport devant contribuer à cet équilibre,
- les Priorités C et D, quant à elles, sont ciblées sur le thème de la **valorisation des atouts du territoire**, dans une optique de développement durable (Priorité C) ou de promotion de l'identité atlantique à l'international (Priorité D).

Il semble donc que le programme s'articule de la manière suivante : il convient de soutenir la structuration et l'organisation du territoire concerné avant de pouvoir le valoriser.

Des Priorités formulées de manière assez large

Rappel des conclusions de l'évaluation ex ante

- *On ne voit pas bien si la Priorité A a été sélectionnée sur la base d'un besoin réellement identifié, ou simplement sur la base des options avancées par le SDEC³². Une définition plus précise des objectifs de la priorité A serait bénéfique pour la mise en œuvre de cette priorité.*
- *La pertinence de l'ensemble des priorités (A, B, C et D) et de certaines mesures (A1, B2, C1, D1, D3...) gagnerait dans une définition plus détaillée. Une meilleure hiérarchisation des objectifs permettrait de clarifier les enjeux majeurs.*
- *La pertinence de la mesure A 1 gagnerait dans une définition plus détaillée dans le Complément de Programmation (effort de hiérarchisation).*

La Priorité A, en particulier, fait appel à des notions très larges de « cohérence territoriale », d'« intégration économique », de « stratégies intégrées » et d'articulation des « différents échelons territoriaux ». Ces notions peuvent sembler difficiles à appréhender au premier abord ; toutefois, la Priorité A est celle qui a enregistré le plus de dossiers déposés à ce jour, avec un nombre de dossiers acceptés non négligeables) ce qui peut signifier que les porteurs de projets se sont appropriés ces thématiques assez facilement.

Rappel des conclusions de l'évaluation ex ante

- *La Priorité D rassemble une série de mesures diverses. Il semble qu'une meilleure hiérarchisation des objectifs permettrait d'en clarifier les enjeux majeurs ;*
- *Les objectifs de la mesure D1 semblent plutôt se référer à des types d'actions, qu'à de réels objectifs.*
- *La mesure D2 ne présente aucune analyse des forces et faiblesses des produits existants. Certains objectifs apparaissent inadéquats comme la volonté de promouvoir des offres communes pour soumissionner en dehors de l'Union Européenne ;*
- *Dans la mesure D3, l'évaluateur pense que l'Espace Atlantique peut se révéler un espace pertinent en matière de coopération. Mais savoir s'il peut être considéré comme un espace macro-économique reste à définir – Clarification de l'objectif global et du contenu de cette mesure (le programme ne précise pas clairement ce qu'il peut apporter aux activités nationales déjà aidées sur cette espace...).*

La Priorité D, qui porte sur l'identité atlantique, fait référence à l'un des thèmes fondateurs de la coopération atlantique, mais qui est également l'un des plus large et diffus du programme. La faible sollicitation de cette Priorité, et sa faible programmation peuvent indiquer que l'appropriation est plus difficile sur ce thème.

Au final, la volonté dans le présent programme a été de construire un programme très ouvert, permettant a priori d'accueillir tout type de projet. A la lecture des documents, on peut avoir le

³² Schéma de Développement de l'Espace Communautaire

sentiment que les nombreux critères de sélection retenus agissent comme un contrepoids nécessaire à ce caractère non limitatif du cadre global, mais au final, il semble que ces critères n'aient pas été retenus dans une optique très restrictive (cf analyse de ce point en section 5).

NB : le Complément de programmation ne reprend pas le paragraphe explicatif du contenu des Priorités disponibles dans le Programme Opérationnel, ce qui aurait pu être utile aux porteurs de projets pour recadrer leur projet dans la stratégie de la Priorité au moment d'étudier le Complément de programmation.

Une concentration des interventions

Plus généralement, le nombre de Priorités et de mesures reste très raisonnable. La volonté des rédacteurs du programme a été de concentrer les interventions.

L'un des partenaires interrogés indique que dans la mesure où chaque Etat partenaire a, au final, sa propre vision du programme (même si le Programme opérationnel et le Complément de programmation révèlent une stratégie sous-jacente claire), il n'est pas toujours facile d'arriver à un accord global sur la manière d'envisager le programme, d'autant que l'habitude de coopération ne semble pas encore bien ancrée chez chacun (il pourra s'agir d'un impact du programme, pas encore sensible à ce jour).

2.2.2 Des dotations financières qui hiérarchisent les priorités du programme

Dotations financières initiales par Priorité et mesure³³

	Dotations initiales par priorité (en M€ et en % du total)	Mesures	Dotations initiales par mesure (en M € et en % du total)	Part de la mesure dans le programme (en %)
Priorité A : Structuration polycentrique de l'espace et développement de pôles de compétence	47 692 140 25%	Mesure A1 - Structuration territoriale de l'Espace Atlantique	23 760 043	12,7
		Mesure A2 - Promotion et développement de pôles de compétences	23 932 097	12,8
Priorité B : développement de systèmes de transport efficaces durables et amélioration de l'accès à la société de l'information	58 144 105 31%	Mesure B1 - Développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable	31 758 953	16,9
		Mesure B2 - Amélioration de l'accès à la société de l'information	26 385 152	14,1
Priorité C : promotion de l'environnement, gestion durable des activités économiques et des ressources naturelles	50 313 918 27%	Mesure C1 - Protection de l'environnement et des ressources naturelles	16 400 331	8,7
		Mesure C2 - Gestion intégrée des zones côtières et des estuaires, protection des zones humides	18 664 810	10,0
		Mesure C3 - Gestion durable des activités économiques	15 248 777	8,1
Priorité D : renforcement et promotion de l'identité atlantique dans la globalisation	31 398 071 17%	Mesure D1 - Mise en valeur des cultures et du patrimoine Atlantiques et encouragement à la création culturelle. Contribution au développement	10 925 182	5,8
		Mesure D2 - Création et promotion de produits touristiques atlantiques	10 559 566	5,6
		Mesure D3 - Promotion de l'Espace Atlantique	9 913 323	5,3
TOTAL				100

Source : Compte rendu Comité de gestion juillet 2003

³³ Hors assistance technique

Selon les partenaires interrogés, l'état d'esprit ayant prévalu lors de la rédaction du programme et de la stratégie a été celui d'un nécessaire compromis entre les exigences de la Commission européenne et la prise en compte raisonnée des priorités de chaque Etat membre. Cet esprit de compromis se retrouve évidemment dans toutes les étapes de prise de décision.

2.3 Analyse de la cohérence externe

La cohérence externe du programme INTERREG IIIB Espace Atlantique est particulièrement importante du fait du nombre de régions et d'Etats partenaires du programme. En effet, ce programme doit se montrer cohérent non seulement avec les autres programmes communautaires, mais aussi avec les orientations édictées par les Ministères ou autorités nationales respectives de chaque Etat, et enfin avec les stratégies régionales développées dans le cadre de compétences décentralisées.

D'une manière générale, la formulation des Priorités et mesures, qui reste globalement assez large, est un facteur facilitateur important de cohérence externe. Dans l'ensemble, la complémentarité entre les différents programmes est renforcée par leurs objectifs et buts communs, particulièrement la promotion de la cohésion économique et sociale.

Le Programme Opérationnel est « fortement inspiré des priorités respectives des régions qui constituent l'Espace Atlantique³⁴ ». Les autorités régionales ont été étroitement impliquées dans le développement du Programme. Ce processus de concertation a garanti que le Programme soit véritablement cohérent avec les initiatives et les programmes nationaux et régionaux.³⁵

Les partenaires ont globalement confirmé la cohérence externe du programme INTERREG. Le Programme a été développé de telle manière qu'il puisse ajouter de la valeur aux priorités de développement régional actuelles, en permettant une coopération transnationale. Il a également été conçu pour lutter contre l'approche « isolationniste » du développement régional qui a pu prévaloir dans le passé.

2.3.1 Avec les fonds structurels

Le Programme Opérationnel comporte déjà une analyse assez détaillée de la cohérence externe, portant en synthèse sur les points suivants³⁶ :

- L'organisation spatiale (Priorité A) : cohérence avec l'objectif de « promotion d'une région tournée vers l'extérieur et vers l'avenir » dans le cadre de PEACE II Pays de la Loire et les programmes régionaux Objectif 1 du Portugal.
- Le développement d'activités basées sur la connaissance (Priorité A) : cohérence avec les programmes des Fonds structurels d'Andalousie, de Navarre, du Nord Ouest de l'Angleterre et de Bretagne.
- L'amélioration de l'accès aux infrastructures et aux communications (Priorité B) : activités proposées globalement dans l'ensemble de la zone de programmation, particulièrement en Irlande, en Espagne et au Portugal.
- Le développement rural et l'utilisation prudente des ressources naturelles (Priorité C) : cohérence avec les objectifs de la plupart des programmes des Fonds structurels opérant au sein de la zone éligible, notamment avec les Plans de développement rural en cours dans la zone éligible.

³⁴ cf PO p. 21

³⁵ cf PO p 21-22

³⁶ cf PO p. 14,15,16

- La construction d'une identité externe pour la région (Priorité D) : cohérence avec les actions de développement d'entreprises que les programmes des Fonds structurels soutiennent dans toute la zone.

Les entretiens menés ont permis de mettre en évidence le fait que c'est davantage la cohérence en matière de taux d'intervention entre INTERREG et les objectifs 1 et 2 qui concentre l'attention que la cohérence en matière de stratégie. En effet, dans ces régions, le taux maximum d'intervention du FEDER est supérieur à la moyenne (respectivement 85%, 75% et 50% d'intervention maximale du FEDER pour les projets en zone ultra-périphérique, objectif 1 ou 2).

2.3.2 Avec les autres programmes INTERREG

Le Programme Opérationnel indique que « une cohérence devra être recherchée dans la mise en œuvre des Programmes Opérationnels [des autres espaces INTERREG IIIB] (...) des mécanismes de coordination seront proposés tels que des rencontres périodiques entre les Secrétariats Communs et les Autorités de gestion des autres espaces transnationaux ou transfrontaliers³⁷ ».

Des contacts privilégiés peuvent exister entre les Secrétariats de certains programmes INTERREG lorsque les territoires éligibles se recoupent partiellement. De même, des initiatives nationales de rencontre entre les régions d'un même Etat membre concerné par plusieurs programmes INTERREG existent. Mais nous n'avons été informés d'aucune initiative spécifiquement transnationale, sous forme de rencontres et échanges, visant à présenter les « bonnes pratiques » mises en œuvre à travers INTERREG IIIB dans les espaces concernés. Ceci serait assurément une chose à étudier, à l'initiative de la Commission européenne éventuellement ou dans le cadre du programme INTERACT³⁸. Ce programme, destiné à coordonner les programmes transnationaux d'aménagement du territoire, et financé sous INTERREG III, est supposé en augmenter l'impact sur la cohésion économique et sociale et sur l'intensité de la coopération dans toute l'Union européenne et avec les pays voisins. L'axe le mieux doté de ce programme (12,1 M€) concerne en effet la promotion des échanges d'expériences et les meilleures pratiques, sous l'angle de l'aide à l'amélioration des programmes, à la gestion financière et à la mise en œuvre des projets.

2.3.3 Avec le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)

Le programme INTERREG IIIB Espace Atlantique est présenté comme un outil d'expérimentation du SDEC sur la façade atlantique.

Le SDEC comporte les priorités suivantes :

- le développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne,
- l'assurance d'une parité d'accès aux infrastructures et au savoir,
- le développement durable, la gestion intelligente et la préservation de la nature et du patrimoine culturel.

Ces trois orientations sont reprises fortement au sein des Priorités A, B et C du programme.

Les enseignements de l'analyse AFOM³⁹ (cf PO p. 43) permettent par ailleurs de relever deux opportunités majeures pour l'Espace Atlantique :

³⁷ cf PO p. 13

³⁸ Portail de l'Union européenne (<http://europa.eu.int/>)

³⁹ NB : l'analyse AFOM du PO est inspirée notamment du « Rapport intermédiaire de l'étude stratégique de coopération interrégionale de l'Espace Atlantique » (projet INTERREG II C GALICIA / CRPM)

- d'une part, une des logiques possibles d'aménagement du territoire de l'Union Européenne concerne la mise en valeur d'un système urbain polycentrique, reposant, d'un côté, sur le renforcement des pôles d'entraînement et des connexions, de l'autre côté sur un réseau bien structuré de villes petites et moyennes. Cette organisation correspond à un modèle de qualité de vie urbaine humanisée et conviviale, susceptible de faire contrepoids à la dynamique centrifuge des grandes agglomérations métropolitaines européennes et de contribuer à l'objectif majeur de la cohésion économique et sociale ;
- d'autre part, les zones et les espaces naturels sensibles en termes d'environnement, tels que les zones côtières, les parcs naturels ou les estuaires, émergent en tant qu'atouts fondamentaux à préserver et à mettre en valeur dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire de l'Union Européenne, de même que le patrimoine culturel riche et varié.

Ces deux enseignements sur la zone reprennent de manière fidèle les termes du SDEC.

3 Quantification des objectifs – réalisations, résultats et impacts

Rappel des questions clefs soulevées par la Commission Européenne⁴⁰ :

- *degré de pertinence caractérisant les indicateurs identifiés qui servent à quantifier les objectifs mais aussi les disparités essentielles,*
- *pertinence des indicateurs en ce qui concerne l'objectif global, ainsi que les objectifs spécifiques et opérationnels,*
- *adéquation des indicateurs auxquels on se réfère à propos de l'égalité des chances entre hommes et femmes, la durabilité environnementale et autres thèmes transversaux,*
- *fiabilité et respect des délais impartis par la procédure de collecte des données,*
- *utilité des indicateurs, à la fois quantitatifs et qualitatifs, dans le but de savoir s'ils rendent compte en temps utile de la mise en œuvre du PIC en cause, condition d'un suivi et d'une évaluation véritables.*

Avertissement : l'analyse qui suit établit un constat sur le dispositif prévu à ce jour. En effet, ce dernier n'a pas encore réellement fonctionné, compte tenu du démarrage tardif du programme et de l'absence de réalisations de projets. De cette analyse s'est dégagée une première série d'orientations visant à améliorer le dispositif, dans une optique opérationnelle. Il s'agit d'une première étape de travail, qui a vocation à être appropriée par les gestionnaires et partenaires du programme, afin de déboucher éventuellement sur un système d'indicateurs dont la pertinence aura pu être améliorée, en particulier lorsque le fonctionnement des premiers projets aura pu démontrer ou infirmer la pertinence des indicateurs retenus.

D'une manière générale, la définition d'indicateurs au moment de la rédaction d'un programme est parfois faite avec peu de visibilité sur la montée en puissance prévisible du programme. L'un des partenaires rappelle en effet que les indicateurs ont été définis au démarrage du programme, à un moment où malgré l'expérience d'INTERREG IIC, il n'était pas possible d'anticiper précisément sur le type de projets qui allaient être déposés, et donc sur l'adéquation parfaite des indicateurs au projet. Une fois que les projets auront été lancés, il sera possible de réinterroger les indicateurs sur leur pertinence, en se fondant sur les premières réalisations. Ceci pourra être fait dans le cadre de l'évaluation finale. En effet, la pertinence des indicateurs se mesure notamment à l'utilisation qui peut en être faite :

- par les bénéficiaires : compréhension de la signification des indicateurs et capacité à les renseigner ;

- par les gestionnaires du programme pour le suivi et l'évaluation : consolidation des indicateurs et capacité à mesurer la valeur ajoutée apportée par le programme.

⁴⁰ Source : Commission des Communautés européennes – Document de travail 8a – L'évaluation à mi-parcours des interventions des fonds structurels – 21/05/2002

En matière de quantification :

Le suivi des indicateurs quantitatifs, aussi pertinents soient-ils n'a pas de sens dès lors qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une quantification initiale. Rappelons que cet effort de quantification ne doit pas faire perdre de vue l'idée que les futures évaluations du programme ne pourront se baser uniquement sur les indicateurs quantitatifs mais devront aussi faire l'objet d'analyses qualitatives.

Il est impossible à ce jour de mener une analyse de la pertinence de la quantification des indicateurs, en l'absence de réalisations.

C'est donc surtout la qualité et la fiabilité du dispositif d'indicateurs qui sera étudiée dans cette section.

On peut rappeler, en introduction, les caractéristiques à donner à un système d'indicateurs :

- ils doivent être simples à calculer et facilement renseignables,
- ils doivent être compris de la même façon par l'ensemble des personnes amenées à les renseigner,
- ils doivent permettre un suivi dans le temps, notamment pendant la durée du programme ;
- ils doivent permettre de rendre compte des réalisations permises par le programme, ainsi que l'atteinte des objectifs clés du programme, dans la mesure du possible.

3.1 Analyse de la pertinence, de la quantification et de la faisabilité des indicateurs du programme

NB : l'analyse d'ensemble de cette partie répond au cahier des charges : « porter un jugement sur la pertinence (...) la clarté du lien causal des indicateurs retenus par rapport à l'objectif global » des indicateurs. En revanche, en l'absence de réalisations, donc de remise en perspective des indicateurs, il est difficile de porter un jugement sur « l'utilité » des indicateurs (*cf cahier des charges p. 4*).

3.1.1 Le dispositif global d'indicateurs

Le dispositif de suivi par indicateurs mis en place pour le programme est explicité à deux reprises.

Dans le Programme opérationnel :

Les pages 51 à 53 listent trois types d'indicateurs retenus pour le suivi du programme, sous la rubrique « indicateurs d'évaluation du programme – quantification des objectifs » :

- les indicateurs de suivi des objectifs stratégiques
- les indicateurs de contexte
- les indicateurs de suivi des 4 Priorités.

Dans le Complément de Programmation :

Les fiches mesures comprennent les trois types d'indicateurs relatifs à chaque mesure :

- Indicateurs de réalisation: ils informent sur les effets immédiats et à court terme de l'exécution d'un projet ou d'une activité (par exemple, mètres carrés réhabilités, nombre de bâtiments restaurés, etc.) : ils reflètent les progrès de la réalisation physique d'un projet.

- Indicateurs de résultat: ils apportent de l'information sur les résultats (output) ou le produit immédiat dérivé d'un projet (par exemple, rapports d'exécution annuels, nombre d'actions de publicité réalisées, etc.).
- Indicateurs d'impact: ils mesurent les effets à long terme d'un projet ou d'une activité (par exemple, croissance en termes d'emploi, nombre d'emplois créés, etc.)

3.1.2 Les indicateurs de suivi des objectifs stratégiques

Le but du Programme est de garantir un développement social et économique équilibré qui soit à la fois cohérent et durable de l'Espace Atlantique dans son ensemble, tout spécialement par la coopération en matière de planification spatiale. Ceci se traduit en deux objectifs stratégiques principaux :

- Amélioration de l'intégration des politiques d'aménagement du territoire et mise en oeuvre par une augmentation du nombre de stratégies conjointes, ciblées sur la valorisation des atouts spécifiques de cet espace ;
- Développement d'une culture de coopération transnationale et interrégionale, via une augmentation du nombre de partenariats et de procédures de collaboration : mise en réseau des territoires et des acteurs atlantiques.

Quantification des indicateurs de suivi des objectifs stratégiques

N ° objectif	Indicateur	Valeur prévue au 31.12.03	Valeur prévue au 31.12.06
1	A - Nombre de stratégies spatiales conjointes développées permettant une meilleure intégration spatiale	10	50
2	B -Nombre de réseaux de collaboration ou de partenariats en cours permettant une meilleure culture de coopération	20	58
2	C - Nombre de régions impliquées dans les réseaux permettant une meilleure culture de coopération régionale	20	40
2	D - Nombre d'organismes publics impliqués dans les réseaux (Universités, Autorités locales, Entreprises publiques) permettant une meilleure culture de coopération multiacteurs	100	250
2	E - Nombre d'organismes de droit privé impliqués dans des réseaux (PME, Fondations privées etc) permettant une meilleure culture de coopération multi-acteurs	60	150
2	F - Nombre de réseaux impliquant plus de 3 pays permettant une meilleure culture de coopération transnationale	10	30

Source : PO pp. 51-52

Un seul indicateur correspond au suivi de l'objectif stratégique n°1 ; il reprend quasiment l'intitulé de l'objectif. Il mériterait dans un premier temps d'être précisé (qu'est-ce qu'une stratégie conjointe ? Une meilleure stratégie spatiale ?) et éventuellement d'être détaillé, par exemple avec des indicateurs en lien avec :

- le nombre de régions impliquées dans ces stratégies conjointes,
- les types de structures intervenant dans ces stratégies, dans l'optique d'impliquer les structures les plus diverses possibles, ce qui permettrait d'élargir le champ social,
- le nombre de documents officialisant ces stratégies conjointes.

Pour ce qui est de **l'objectif stratégique n°2**, certains termes des intitulés des indicateurs mériteraient d'être précisés (cf tableau ci-dessous) :

- Indicateur A : comment se définit un « réseau de collaboration » ou un « partenariat » ? Est-ce toujours quelque chose de formalisé (contractuellement) ? Ce terme désigne-t-il simplement les conventions signées entre chefs de file et partenaires ?
- Indicateurs C et D : la multiplicité des acteurs est en effet un bon indicateur de l'appropriation d'un programme par les différentes composantes de la société. Il conviendrait pour ce faire de disposer d'une « table » recensant le type d'organismes participant au programme avec leur statut correspondant. (public – privé), car celui-ci n'est pas nécessairement évident.

3.1.3 Les indicateurs de contexte

Liste des indicateurs de contexte et leur quantification

	2001	2003	2006
Nombre d'habitants concernés (en milliers)			
Irlande	3,626		
Espagne	18,380		
France	19,426		
Portugal	9,929		
Royaume-Uni	24,339		
TOTAL	75,700		
Nombre d'entités administratives qui font partie d'un réseau pour planifier et mener à bien les projets de ce programme, dont:			
- Etats	5	5	5
- Régions NUTS 2	10	20	30
- Villes/districts	10	20	30

Source : PO p. 52

NB : la dénomination « indicateur de contexte » convient à l'indicateur relatif à l'évolution démographique, car il s'agit bien d'un indicateur de contexte socio-économique ; le « nombre d'entités » est un indicateur qui relève, pour sa part, de la mesure de l'intensité de la coopération au niveau du programme. Il pourrait donc être associé à la catégorie de suivi des objectifs stratégiques.

Ces deux indicateurs de contexte ont été proposés par la DG REGIO. Ils restent « bruts » et difficiles à manipuler :

- la population concernée est un indicateur intéressant a priori, mais il est difficile d'estimer la population précise sur laquelle le programme peut avoir un véritable impact. Si l'on reprend l'un des critères de sélection du programme, on voit que les projets doivent avoir un impact territorial réel, mais peut-on dire qu'un projet concernant trois régions a un impact sur l'ensemble de la population de cette région ? Un projet sur la gestion d'un cours d'eau transnational ne concerne-t-il que les riverains du fleuve ? Les effets indirects sont trop complexes pour que l'indicateur « population concernée » soit significatif,
- l'intitulé de l'indicateur 2 pourrait être clarifié : qu'entend-t-on exactement par « réseau pour planifier et mener à bien les projets » ? De plus, il semble peu probable que l'on fasse référence aux « régions » partenaires du programme (car une augmentation du nombre de régions partenaires induirait une modification de l'ensemble de la stratégie du programme ; pourtant l'intitulé de l'indicateur pourrait le suggérer) ; le nombre de villes, en revanche, pourrait faire référence aux villes impliquées dans un projet.
- Dans l'idéal, il faudrait disposer d'indicateurs qui fourniraient à la fois des informations générales sur le territoire (nombre d'habitants, superficie, nombre de PME, nombre de

chômeurs) dont un indicateur spécifique pour mesurer la part des femmes dans l'effectif salarié par exemple (lié à la priorité communautaire « égalité des chances » et des renseignements sur la situation transnationale (travailleurs transnationaux, nombre d'entreprises ayant une activité transnationale, situation des transports, etc). Ceci fait l'objet de propositions en section 3.2.

3.1.4 Les indicateurs relatifs aux Priorités

Liste d'indicateurs relatifs aux Priorités du programme

Résultats / impacts	Valeur prévue 2003	Valeur prévue 2006
Priorité A		
Etablissement de partenariats urbains-ruraux	10	21
Etablissement de partenariats publics-privés	6	15
Etablissement de partenariats ruraux	4	10
Études liées au développement territorial/à la planification spatiale	10	25
Études réalisées et utilisées ultérieurement pour la mise en oeuvre d'actions concrètes	10	25
Priorité B		
Réalisation d'études intermodales	3	4
Projets de coopération entre régions maritimes	6	12
Projets de coopération concernant des questions liées à la Société de l'information	4	15
Projets concernant l'amélioration de l'accessibilité régionale	3	8
Priorité C		
Initiatives pour promouvoir les pratiques agricoles peu intensives	8	20
Initiatives soutenant les biocombustibles, et l'énergie éolienne, hydraulique et marémotrice	2	10
Initiatives relatives au secteur de la pêche	8	20
Initiatives de planification conjointe pour la protection de l'habitat naturel	10	25
Actions visant la promotion de l'espace rural	8	20
Actions relatives à la gestion des côtes et des estuaires et à la protections des zones humides	5	15
Priorité D		
Actions visant le développement du patrimoine culturel	10	25
Réseaux culturels transnationaux dans l'Espace Atlantique	3	8
Réseaux en matière d'éducation	4	8
Actions relatives au développement touristique de l'Espace Atlantique	10	25
Actions stratégiques de marketing relatives à la promotion de l'espace	6	15

Source : Programme opérationnel INTERREG IIIB, p52, 53

Chaque Priorité comporte de 4 à 6 indicateurs de suivi définis comme « résultat/impact ».

Ces indicateurs se rapprochent toujours plus ou moins du nombre de projets déposés, sous des appellations différentes : « nombre de partenariats », « nombre d'initiatives », etc. Il s'agit ici

davantage d'indicateurs de réalisation, qui portent sur ce qui est mis en œuvre en contrepartie de l'action publique, que d'indicateurs de résultat ou d'impact. Il est difficile de tirer du sens de ces indicateurs, la variation du nombre d'initiatives ou de partenariats ne permettant pas d'indiquer l'évolution qualitative du programme qui leur est associée. Ils permettent tout de même de suivre l'avancement du nombre d'initiatives selon une typologie transversale par rapport aux intitulés des mesures. Il convient de noter qu'il n'est pas toujours pertinent de définir systématiquement des indicateurs au niveau aussi global qu'une Priorité, mais il s'agit souvent d'une obligation.

Il pourrait être envisagé de réduire le nombre d'indicateurs par Priorité.

3.1.5 Les indicateurs par mesure

Chaque porteur de projet est amené à remplir une demande de concours des fonds communautaires dans le cadre du programme INTERREG III B Espace Atlantique. A cette occasion, il doit renseigner une liste d'**indicateurs spécifiques à la mesure** à laquelle se rattache le projet en question. Ceux-ci correspondent en fin de compte aux indicateurs d'évaluation présents dans le Complément de programmation.

Zoom sur l'enquête auprès des porteurs de projets

La majorité des porteurs de projets enquêtés ont renseigné les indicateurs prévus concernant leur projet. La plupart ont trouvé les indicateurs clairs et compréhensibles (5 porteurs de projets sur 8 ayant répondu). Toutefois, afin d'améliorer la collecte des indicateurs, les personnes enquêtées préconisent la création d'un guide méthodologique (3 sur 6) ou une aide à destination des équipes techniques (3 sur 6). Un porteur de projet rejeté indique qu'il est difficile de renseigner des indicateurs « standard », qui peuvent ne pas être totalement pertinents pour l'ensemble des projets d'une mesure donnée.

Le nombre d'indicateurs de suivi des mesures est assez raisonnable par rapport à d'autres programmes européens, puisqu'il s'élève à 59, mais il s'agit encore d'un nombre élevé si l'on veut les suivre et les exploiter de manière performante.

Nombre d'indicateurs par mesure

Mesures	Indicateurs de réalisation	Indicateurs de résultat	Indicateurs d'impact
Mesure A1 - Structuration territoriale de l'Espace Atlantique	2	4	2
Mesure A2 - Promotion et développement de pôles de compétences	2	3	2
Mesure B1 - Développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable	2	2	2
Mesure B2 - Amélioration de l'accès à la société de l'information	2	2	1
Mesure C1 - Protection de l'environnement et des ressources naturelles	2	1	2
Mesure C2 - Gestion intégrée des zones côtières et des estuaires, protection des zones humides	2	3	1
Mesure C3 - Gestion durable des activités économiques	2	2	1
Mesure D1 - Mise en valeur des cultures et du patrimoine Atlantiques et encouragement à la création culturelle. Contribution au développement	2	2	2

Mesure D2 - Création et promotion de produits touristiques atlantiques	2	3	1
Mesure D3 - Promotion de l'Espace Atlantique	2	1	2
<i>TOTAL</i>	20	23	16

Source : PO

D'une manière générale, des efforts d'explicitation des indicateurs devront être entrepris (indicateurs de réalisation, de résultats et d'impacts). Sur ce point l'évaluation ex ante du programme a montré qu'il y avait eu une confusion entre les différents types d'indicateurs dans le programme INTERREG II C. Cette préconisation semble avoir été peu prise en compte dans le programme actuel. Ainsi, l'indicateur « nombre de projets » est mis en indicateur de résultat alors qu'il s'agit davantage d'un indicateur de réalisation, soit la contrepartie directe des moyens financiers alloués à chaque mesure. On peut considérer que les différents indicateurs possibles pour le suivi d'un programme se définissent comme suit :

- est considérée comme *réalisation* tout ce qui est obtenu en contrepartie de la dépense publique (par exemple, dans le cas d'une action de création d'un service de conseil aux PME, la dépense a « acheté » la mise en place d'un service de conseil),
- les indicateurs de *résultats* informent sur les changements qui interviennent pour les destinataires directs (par exemple, qualification acquise par des stagiaires, satisfaction des entreprises qui ont reçu un conseil...),
- les indicateurs d'*impacts* représentent les conséquences du programme au-delà de son interaction directe et immédiate avec les destinataires :
 - conséquences qui apparaissent ou qui perdurent à moyen terme chez les destinataires directs du programme (par exemple, la hausse de la fréquentation dans le cadre d'une politique de valorisation touristique, la hausse de la qualité de l'état de conservation des espaces naturels transnationaux, etc.),
 - conséquences qui affectent, à court ou à moyen terme, des personnes ou organismes qui ne sont pas destinataires directs (par exemple, l'amélioration de la qualité de vie pour le voisinage d'une friche industrielle réhabilitée).

Dans la mesure où les projets n'ont pas encore démarré, les indicateurs n'ont pu être confrontés aux premières réalisations afin de juger de leur pertinence.

3.1.6 Les modalités de collecte et de renseignement

3.1.6.1 Pour les indicateurs par mesure : ils seront suivis dans PRESAGE

Le suivi de ces indicateurs quantifiés constitue une base pour l'évaluation intermédiaire et ex post du Programme. Il est rappelé au chef de file qu'au moment du dépôt de son projet, il est tenu de renseigner précisément les « indicateurs quantifiés d'activités et de résultats »⁴¹. Il est indiqué dans le Complément de programmation que « les indicateurs indiqués dans les Fiches Mesures du CP seront quantifiés et affinés pendant l'exécution du Programme⁴² ». Il sera donc nécessaire de fournir aux chefs de file les informations nécessaires pour la compréhension et le remplissage des indicateurs. Pour cela, un mémento des indicateurs pourrait être conçu et diffusé auprès des porteurs de projets (chef de file et partenaires). Les chefs de file devront ensuite rendre compte des réalisations effectives dans leurs rapports d'activité.

⁴¹ cf Complément de programmation p. 17

⁴² cf Complément de programmation p. 19

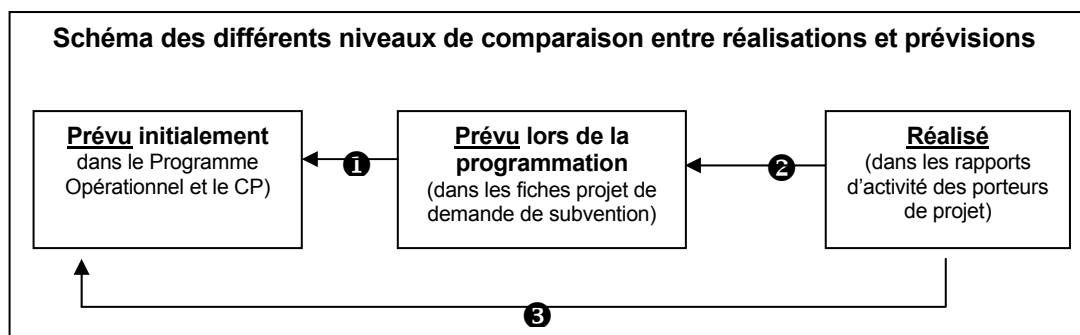
3.1.6.2 Pour les autres indicateurs : il serait cohérent de les suivre également dans PRESAGE

Un lien entre les indicateurs par mesure et ceux par Priorité pourrait être établi au sein du logiciel PRESAGE, lorsque les indicateurs par Priorité portent sur le « nombre de projets » ou le « nombre d'initiatives ». Pour les autres, il serait utile de pouvoir les suivre à travers PRESAGE également, afin de mettre en place un système de suivi cohérent.

S'il est impossible de paramétrer PRESAGE dans ce sens, un lien PRESAGE-excel pourrait être développé.

3.1.7 Quantification des indicateurs

Pour les indicateurs par mesure, une quantification doit être faite au niveau de chaque projet. L'analyse de l'atteinte des objectifs consistera à rapporter la valeur prise par l'indicateur à la valeur prévue à mi-parcours, puis au solde du projet (voir schéma ci-dessous).



Le niveau d'atteinte de ces quantifications, à ce jour est à zéro. Les quantifications pour 2006 pourraient être revues en prévoyant cependant une montée en puissance importante du programme.

3.2 Propositions d'indicateurs complémentaires

Il est possible de proposer certains indicateurs complémentaires pertinents, en lien avec l'une des demandes du cahier des charges : « proposer de nouveaux indicateurs, des moyens de quantification et de collecte » (cf cahier des charges p. 4).

Tout d'abord, il faut que les gestionnaires et partenaires s'approprient la signification des différents types d'indicateurs : de contexte (pour suivre les évolutions socio-économiques), de réalisation, de résultat, d'impact (cf page précédente).

3.2.1 Pour suivre les évolutions socio-économiques

Dans la mesure où le programme concerne un territoire assez vaste au sein de l'Europe des 15, les grandes évolutions socio-économiques, qui peuvent être suivies par l'intermédiaire de quelques indicateurs, sont fortement susceptibles d'avoir un impact sur le développement du programme. De tels indicateurs, simples et aisément renseignables, seraient très utiles au suivi du programme et à sa remise en perspective dans le cadre des évolutions socio-économiques concernant la zone. D'ailleurs, selon le Comité Economique et Social, pour qu'il y ait véritablement une relation de proximité entre le programme et les projets qui le constituent, et la réalité économique et sociale qu'il entend servir, une intervention systématique des partenaires économiques et sociaux dans les

différentes régions concernées est toujours gagnante et indispensable (...) la Commission doit faire en sorte que les Etats-membres rendent une telle implication effective⁴³ ».

Plusieurs types d'indicateurs peuvent être listés :

3.2.1.1 Les indicateurs généraux

- le PIB (régional ou national, selon l'entité administrative qui participe au programme) : pour le PIB régional, il devrait être rapporté au PIB moyen de son pays, ainsi qu'à la moyenne européenne,
- le taux de chômage (femmes et hommes, en lien avec la priorité communautaire relative à l'égalité des chances),
- l'évolution de la part des secteurs dans l'économie des territoires concernés (primaire, secondaire, tertiaire), accompagnée de la superficie agricole,
- le nombre d'entreprises, l'évolution du nombre de créations d'entreprises, etc.

3.2.1.2 Les indicateurs directement liés aux Priorités du programme

- **Priorité A : Structuration polycentrique de l'espace et développement de pôles de compétence**
 - Nombre de PME en zone rurale,
 - Nombre de communautés de villes créées (ou en projet)
 - Nombre de chercheurs, etc.
 - nombre de partenariats mixtes (urbains-ruraux ; public-privé...)
 - nombre de partenariats regroupant plus de x (nombre à définir) niveaux institutionnels
- **Priorité B : Développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable et amélioration de l'accès à la société de l'information**
 - Nombre de passagers transportés dans les aéroports de l'Espace Atlantique,
 - évolution du transport ferroviaire (voyageurs et marchandises),
 - % moyen des consommateurs ayant accès à Internet...
- **Priorité C : Promotion de l'environnement, gestion durable des activités économiques et des ressources naturelles**
 - Nombre et superficie de sites classés « Directive Oiseaux »,
 - nombre et superficie des sites proposés « Directive Habitat »,
 - taux de dépendance de la pêche,
 - évolution de la qualité de l'eau de baignade sur le littoral, etc.
 - linéaire de côte concerné par les projets
- **Priorité D : Création et promotion de produits touristiques atlantiques**
 - Fréquentation des principaux sites touristiques,
 - estimation du marché potentiel en matière de tourisme
 - nombre de manifestations touristiques ou culturelles nationales ou internationales, etc.

⁴³ cf avis du CES du 28.03.01 p. 5.

Dans cette optique, la création d'un Observatoire des évolutions socio-économiques de la zone pourrait se révéler très utile. L'idée serait de suivre l'évolution socio-économique des zones éligibles sous forme de tableau de bord d'indicateurs en veillant à disposer d'une information adaptée territorialement et disponible annuellement. Cette idée a été abordée dès le lancement du programme INTERREG III B, mais sans pouvoir être concrétisée, les structures existantes (IAAT, Cellule Prospective de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes) ne se révélant pas adaptées.

3.2.2 Pour rendre compte de la qualité des projets et du programme

Certains partenaires relèvent que la définition a priori d'un système d'indicateurs d'exécution est toujours une obligation par rapport aux souhaits de la Commission européenne, mais difficile à exécuter. Certains partenaires souhaiteraient une simplification : un système d'arbre d'indicateurs, composé d'un petit nombre d'indicateurs pertinents, qui caractériseraient **l'exécution du programme**, qui reposerait sur un ensemble plus large d'indicateurs « opérationnels ».

Quelques indicateurs, rendant compte de la qualité de la coopération, sont proposés (*cf cahier des charges p. 4 – recommander des indicateurs qualitatifs appropriés à un suivi à long terme*) et concerneraient pour certains l'ensemble des projets quel que soit leur contenu, et pour les autres, le programme.

NB : nous avons pleinement conscience de la difficulté de l'exercice de construction d'indicateurs. Les propositions formulées ici ne sont que des pistes, qui ont vocation à être discutées.

3.2.2.1 A l'échelle du projet

Des indicateurs peuvent être proposés, dans le but de suivre les effets du programme en termes :

- d'encouragement à une gestion plus intégrée de l'espace transnational. En effet, l'Espace Atlantique est un espace unique qui est géré selon des règles administratives ou régionales et des interventions publiques diverses. Le programme vise donc l'atténuation de ces gestions individuelles au profit d'une gestion intégrée.
- d'utilisation de la plus-value transnationale. Les différences de culture, administratives, de « savoir-faire » ne peuvent pas être seulement considérées comme un handicap. Des telles différences peuvent également être source de richesse, lorsque l'ouverture est promue et les complémentarités valorisées comme le fait ce programme.

Les indicateurs proposés ci-dessous peuvent être renseignés dans un premier temps au niveau des projets, et agrégés ensuite au niveau des Mesures et Priorités du programme.

Indicateurs de ressources

Les moyens humains mobilisés pour la mise en œuvre des projets INTERREG sont à prendre en compte. Le nombre de partenaires par pays ou région, et même le nombre d'équivalents temps-plein consacrés à la gestion d'un projet au sein d'une structure, pourraient également être chiffrés.

Intitulé :	Equilibre transnational des ressources humaines consacrées au projet	
Définition :	On considérait que la contribution est équilibrée si les ressources humaines sont partagées entre les différents partenaires nationaux ou régionaux. Les équivalents temps plein pourraient être calculés et rapportés à la contribution financière de chaque pays.	
Unité d'observation :	Unité de mesure :	
Projet – Rapport d'avancement	Par partenaire : rapport mentionné ci-dessus	

Indicateurs de mise en œuvre

Il est possible de rendre compte des interactions transnationales pour la mise en œuvre du programme, au-delà du nombre de partenaires.

Intitulé :	Qualité de l'interaction transnationale dans la mise en œuvre	
Définition :	<p>On considère qu'il y a bonne interaction si les opérateurs chargés de la mise en œuvre d'un même projet ont des discussions périodiques approfondies et de qualité. Le rythme souhaitable devrait être établi pour chaque projet.</p> <p>La qualité des relations suppose :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la connaissance personnelle et les relations de confiance - une compréhension partagée de la finalité du projet. <p>L'échelle serait</p> <p>4 – bonne : contacts très fréquents, opérationnels, codécision.</p> <p>3 – moyenne : contacts épisodiques, opérationnels et pas de co-décision mais chaque partenaire est à même de prendre des décisions sur les stades du processus qui le concernent le plus</p> <p>2 - faible : contacts peu fréquents, pas toujours opérationnels</p> <p>1 – mauvaise : rencontres limitées aux Comités de pilotage des projets</p> <p>0 – nulle : pas de contacts</p>	
Unité d'observation :	Unité de mesure :	
Projet – Enquête évaluation	De 0 à 4	

Si ces indicateurs peuvent exprimer l'effort fourni en faveur de la coopération transnationale, dans le cadre de l'évaluation finale ils devront néanmoins, pour avoir tout leur sens, être accompagnés d'une analyse plus qualitative de cette coopération :

- dans le cadre d'entretiens avec les partenaires du programme,
- dans le cadre d'une enquête auprès de l'ensemble des bénéficiaires du programme,
- dans le cadre d'une enquête de terrain autour de quelques projets...

Indicateurs de résultat

Les indicateurs INTERREG suivants peuvent être proposés :

- l'intensité de la réponse apportée par le projet transnational,
- la création d'une dynamique de coopération transnationale,
- la pérennité des effets transnationaux (pas étudiable à ce jour), sous la forme du nombre d'initiatives (structures ou partenariats) mis en place dans le cadre du programme et qui se maintiendront après la fin de celui-ci, parce que capables de poursuivre le travail de coopération au-delà de tout programme communautaire ou financement public.

Intitulé :	Intensité de la réponse apportée par le projet transnational			
Définition :	L'appréciation repose sur l'intensité de la réponse apportée par le projet à un déficit, un manque vécu sur la zone de coopération. Cette appréciation dépend de l'importance du thème sur la zone, de l'intensité du problème repéré.			
	Note à attribuer	Importance du domaine	Degré de distorsion	Degré de rééquilibrage
	100	Essentiel	Très fort	Total
	75	Important	Fort	Fort
	5	Significatif	Moyen	Partiel
	25	Marginal	Faible	Faible
	0	Insignifiant	Inexistant	Existant
	Le chiffre obtenu peut être rapporté au coût du projet.			
Unité d'observation :	Unité de mesure :			
Projet – Enquête évaluation	De 0% à 100% (équilibre)			

Intitulé :	Création d'une dynamique de coopération transnationale			
Définition :	On peut considérer qu'il y a création d'une dynamique de coopération lorsque les projets ont des effets globaux sur l'état d'esprit des opérateurs et des acteurs de la zone, s'il induit donc une amélioration de la perception de la dimension transnationale et des possibilités qu'elle offre. C'est l'importance pédagogique du projet qui sert de fondement à cet indicateur.			
	On peut considérer qu'il y a création de dynamique de coopération transnationale si chaque projet, par conséquent une appréciation au niveau du programme est possible, débouche ou induit :			
	<ul style="list-style-type: none"> - l'établissement de structures formelles transnationales - la constitution d'accords formels en conventions bilatérales, prolongeant le partenariat INTERREG - la conclusion d'accords de coopération non financés sous INTERREG, prolongeant le partenariat INTERREG - la conclusion d'accords de coopération (financés par INTERREG ou non), pour des nouveaux opérateurs 			
Unité d'observation :	Unité de mesure :			
Projet – Enquête évaluation	0-4			

D'autres indicateurs, plus ponctuels, pourraient être étudiés :

- **sur le taux** de participation des partenaires aux Comités de pilotage des projets, ainsi que le délai moyen de transmission des factures par les partenaires au chef de file.
- **sur la pérennisation des projets au-delà de la période INTERREG** : nombre de structures créées à la suite d'un projet INTERREG et « capables de poursuivre le travail de coopération

au-delà de tout programme communautaire ou financement public, parce capables de s'auto-entretenir⁴⁴ »

- **sur le nombre d'étapes** de définition du projet où le partenariat est mobilisé (toutes les étapes ? Seulement certaines ?),
- **sur le mode de fonctionnement du partenariat** (gestion commune, accord commun puis gestion individuelle, etc...à définir).

3.2.2.2 A l'échelle du programme

Indicateurs de ressources

D'un point de vue financier traditionnel, l'indicateur clé du programme est le taux de consommation des fonds INTERREG.

Autres indicateurs

- **sur la qualité de la communication** : degré de satisfaction des porteurs de projets potentiels ayant participé à des séminaires d'information,
- **sur le respect des délais** : fréquence de respect des délais de notification, de paiement.

3.2.3 Pour rendre compte de la prise en compte des priorités communautaires transversales

Cette prise en compte est finalement peu visible dans le cadre du programme. Les gestionnaires pourraient étudier la possibilité de renseigner, au moment de la réception du formulaire de candidature, un champ spécifique portant sur la nature de l'impact de chaque projet sur ces priorités (en fonction de ce qu'indique le chef de file dans le formulaire de candidature) sur le modèle de ce qui existe dans les programmes Objectif 2. Les priorités communautaires sont l'emploi, l'environnement, l'égalité des chances et les TIC. Les modalités utilisées sont les suivantes :

- positif : contribue positivement à la réalisation de l'objectif poursuivi
- neutre : n'a pas d'effet attendu ou identifiable sur la réalisation de l'objectif poursuivi
- remarquable : mérite d'être souligné par son importance, sa valeur d'exemplarité, son caractère innovant (donc un nombre limité de cas). Il est toujours supposé positif.
- négatif : contribue négativement à la situation de l'objectif poursuivi

Par expérience, il convient d'être prudent sur la manipulation de ce type d'indicateurs. Il faut en particulier bien préciser ce que signifient les modalités, et éviter de les modifier en cours de route. Ces indicateurs sont susceptibles de donner une bonne idée de la prise en compte de ces priorités dans la conception du projet.

⁴⁴ cf avis du CES du 28.03.01 p. 5.

3.3 La communication et l'accompagnement sur les indicateurs

3.3.1 Accompagnement

Pour garantir le bon fonctionnement du dispositif de suivi et pour assurer son opérationnalité notamment lors de l'évaluation du programme, il est nécessaire de prévoir des mesures d'animation et d'accompagnement.

En effet, si le renseignement des indicateurs de réalisation et de résultat sera assuré grâce à l'implication des porteurs de projets (qui doivent les quantifier d'une part dans la fiche projet de demande de subvention et d'autre part dans les rapports d'activité périodiques), la qualité du renseignement ne sera garantie que s'ils sont accompagnés pour la réalisation de cette tâche.

Les recommandations 1.2, 1.3 et 1.4 traitent de ce point, avec les propositions résumées suivantes :

- Pour les indicateurs par mesure : vérifier que toutes les personnes amenées à utiliser et valoriser ces indicateurs les comprennent tous de la même manière ; un Guide d'interprétation des indicateurs pourrait être diffusé à l'ensemble des partenaires et chefs de file, qui auraient la responsabilité de le diffuser à l'ensemble des partenaires du programme.
- Insister dans la Lettre d'octroi sur l'importance du renseignement des indicateurs de réalisation et de résultats attendus ; instituer leur renseignement comme condition sine qua non pour l'acceptation des rapports d'exécution et demandes de paiement intermédiaires (cf « fiabilité des procédures de collecte des données – *cahier des charges p. 4*).

3.3.2 Utilisation

La question de l'utilisation des indicateurs permet de s'interroger sur ce que l'on veut faire de ces indicateurs et quels en seront les destinataires. Dans le cas présent, trois cibles peuvent être identifiées :

- la Commission Européenne à laquelle il faut rendre des comptes sur le programme,
- l'Autorité de gestion, les partenaires du programme et, plus largement, le comité de suivi, comme outil de pilotage du programme,
- les porteurs de projets pour les informer des résultats du programme et de l'évaluation pour laquelle ils sont parfois amenés à être mobilisés.

D'une manière générale, l'utilisation de certains indicateurs (pas uniquement quantitatifs) peut être faite en direction des élus et habitants du territoire concernés afin de les informer des réalisations et résultats du programme.

4 Evaluation de l'efficacité et du système de sélection des projets

Rappel des questions clefs soulevées par la Commission européenne⁴⁵ :

- *étudier les réalisations et les résultats obtenus jusqu'à ce jour pour déterminer les progrès accomplis quant à la réalisation des objectifs.*

A ce stade de l'avancée du programme, les premiers résultats en tant que tels, résultant de la mise en œuvre des projets programmés, ne peuvent être étudiés puisque les projets n'ont pas encore véritablement été lancés. Il est donc impossible d'analyse « jusqu'à quel point des progrès ont été accomplis pour la réalisation des objectifs » (cf cahier des charges p. 2). En revanche, il est possible de tirer quelques conclusions sur la dynamique de dépôt des projets, sur les tendances en matière de rejet et d'approbation, sur les perspectives en matière de dynamique de programmation et sur la qualité du système de sélection des projets.

4.1 Analyse de la performance globale du programme

Le rapport d'activité 2002 rappelle que « l'approbation du programme par la Commission européenne le 22 mars 2002 a eu pour conséquence un démarrage tardif du programme avec pour effet l'absence de réalisations en 2001 et 2002, à l'exception des activités de préparation pour le lancement du programme au titre de l'assistance technique ».

4.1.1 Analyse du statut de l'ensemble des projets déposés

Rappel : les critères de sélection définis dans le programme opérationnel (p.79) sont les suivants :

- proposer des résultats concrets au profit de l'Espace Atlantique et démontrer un impact territorial réel et une contribution positive au développement équilibré et durable de l'Espace Atlantique,
- contribuer à la mise en œuvre des recommandations du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire et des politiques de l'Union Européenne,
- être en cohérence et en conformité avec la stratégie du Programme Opérationnel, contribuer à une approche de l'intégration territoriale, à la vision spatiale ou au renforcement de l'identité de l'Espace Atlantique,
- ne pas avoir d'impact négatif sur l'environnement de l'Espace Atlantique.

⁴⁵ Source : Commission des Communautés Européennes – Document de travail 8a – L'évaluation à mi-parcours des interventions des fonds structurels – 21/05/2002

Récapitulatif du statut des projets phases I et II

	Présentés	Approuvés (avec ou sans réserves)	Ajournés	Non admissibles et retirés	Rejetés
Phase 1	27	2+6 =8	13	0	6
Phase 2	122	13+23=36	38	8+2=10	38
Total	149	44	51	10	44

Source : compte-rendu des Comités de gestion phase I et II

4.1.1.1 Les projets approuvés

Sans réserves

Sur l'ensemble des deux phases, 11% des projets ont été acceptés sans réserves (cf caractérisation de ces projets ci-dessous).

Avec réserves

Ces dossiers doivent faire l'objet de compléments dans un délai de 1 mois pour permettre la programmation définitive du projet.

En phase I, d'une manière générale, les projets approuvés « avec réserve » répondaient aux critères réglementaires définis par le programme opérationnel (voir plus haut). Mais certains aspects méritent d'être clarifiés, en particulier sur le plan administratif (absence des pièces administratives nécessaires,...) ou méthodologique (moyens mis en œuvre peu explicites), etc.

En phase II, les motifs les plus fréquents sont la nécessité de préciser davantage la méthodologie, de consolider le plan de financement, de recadrer la place des dépenses « ressources humaines » dans le projet, d'être plus précis sur la dissémination des résultats. Comme on le voit, les motifs d'émission de réserves sont de plus en plus précis, ce qui correspond certainement à une hausse globale de la qualité des projets déposés.

4.1.1.2 Les projets ajournés

▪ Les motifs d'ajournements

En phase II, l'ajournement est dû, en premier lieu, à un partenariat déséquilibré et peu représentatif de l'Espace Atlantique ; en second lieu, à un plan de financement instable : budget trop élevé au regard des objectifs prévus, répartition budgétaire par pays déséquilibrée. Ainsi, les principaux motifs d'ajournement sont similaires à ceux observés dans les projets de la Phase I, même si la hiérarchie des motifs était inversée (dans la phase 1, le déséquilibre budgétaire et financier était le motif le plus souvent cité).

L'une des difficultés majeures d'un programme transnational est de parvenir à juger de l'impact proprement territorial d'un projet. Le territoire sur lequel sont visibles les retombées d'un projet peut s'étendre bien au-delà du territoire propre au chef de file. Là aussi, la question se pose de savoir ce qu'on entend par impact territorial d'un projet : un projet impliquant deux Etats membres seulement doit-il justifier d'un impact sur l'ensemble de l'espace atlantique ?

NB : bien que l'ensemble des projets ajournés en phase I et redéposés et réexaminés en phase II aient été approuvés, cela ne signifie pas qu'un porteur de projet ajourné peut considérer que son projet est en bonne voie d'être approuvé, moyennant quelques ajustements mineurs. Il convient de considérer qu'il s'agit de projets rejetés, mais pour lesquels un potentiel est pressenti. Cependant, les gestionnaires doivent tenir compte du montant total lié à ces projets potentiellement programmables. Cela permet d'y voir un peu plus clair quant aux montants hypothétiques restants pour les projets du prochain appel à projets.

- **Les modifications des projets suite à la décision d'ajournement**

Zoom sur l'enquête auprès des porteurs de projets – projets ajournés

L'un des chefs de file concernés souligne le très court délai entre la notification et la date limite pour déposer à nouveau son projet (3 semaines).

Les chefs de file ont modifié leur projet en priorité sur le calendrier (modification des dates de début et fin), le partenariat (élargissement du partenariat) et le budget global (augmentation ou diminution du budget).

Dans les priorités A et B, la quasi-totalité des porteurs de projets ont modifié l'ensemble de ces points. Pour les priorités C et D, les modifications concernant le calendrier des projets ont moins été abordées. Enfin, il convient de souligner que les objectifs des projets sont restés pratiquement identiques dans toutes les Priorités, excepté la Priorité C.

Les principales modifications apportées aux projets ajournés

	Priorité A <i>(nb de projet ajournés présentés pour la seconde fois: 4)</i>	Priorité B <i>(nb de projet ajournés présentés pour la seconde fois: 4)</i>	Priorité C <i>(nb de projet ajournés présentés pour la seconde fois: 15)</i>	Priorité D <i>(nb de projet ajournés présentés pour la seconde fois: 8)</i>
Calendrier	3	4	7	4
Objectifs	-	-	1	1
Budget global	3	4	14	8
Partenariat	4	4	15	7

Source : Secrétariat Commun INTERREG « Espace Atlantique » - 2003

4.1.1.3 Les projets refusés

Les projets refusés concernent principalement ceux cumulant des insuffisances au niveau du partenariat, des déséquilibres budgétaires et financiers mais également ceux dont l'impact territorial est très faible. La majorité des projets refusés cumulaient l'ensemble de ces insuffisances.

On peut tout de même noter que par rapport à la phase I, le motif de refus n'est plus aussi fréquemment « actions inéligibles » : les projets refusés semblent tout de même correspondre aux objectifs du programme, ce qui peut laisser penser qu'une appropriation plus grande des objectifs et du contenu du programme est à l'œuvre (mais dans le même temps, cette information est à relativiser car le taux de refus des projets a augmenté entre la première et la deuxième phase de l'appel à projet). En phase II, les chefs de file ont eu (plus souvent qu'en phase I) le réflexe de solliciter une aide pour le montage de leur projet.

L'aspect budgétaire intervient également dans les motifs d'ajournement. Il convient de noter que dans les projets refusés il s'agit davantage d'une incertitude sur la viabilité des partenaires. Il conviendrait de définir plus clairement dans quels cas un partenaire peut être jugé non viable, et le notifier clairement au chef de file, au risque de voir ce dernier contester la décision, jugée trop subjective (sur quels critères repose en effet une telle affirmation ?).

4.1.2 Analyse de l'effet levier du programme

Calculer l'effet de levier (prévu ou programmé) des subventions allouées par le biais du FEDER aux zones éligibles au PIC INTERREG IIIB Espace Atlantique consiste à rapporter le montant total (prévu ou programmé) en fonds européens sur le montant (prévu ou programmé) total. Cela permet de mesurer la capacité des fonds européens à induire des dépenses d'investissement et de fonctionnement pour les bénéficiaires des aides, et plus globalement pour l'économie des zones concernées.

Effet de levier global prévu et programmé

	Prévu (€)	Programmé (€)
Montant total	187 548 234	78 542 700
Montant Europe (FEDER)	109 460 760	46 571 187
Effet levier	1,71	1,68

Source : compte-rendu des comités de gestion phase I et II

A ce stade, il apparaît que l'effet de levier du FEDER correspond aux prévisions puisque **1 € apporté par l'Europe induit 1,68 € d'investissement dans l'économie locale** (contre 1,71 € prévus). Cet effort équivaut à un investissement de près de 2,5 € par habitant, ce qui s'explique par le poids important de la population éligible (76,1 M habitants).

La stratégie définie pour le programme a consisté à rechercher un effet de levier relativement bas, notamment en fixant un taux d'intervention du FEDER élevé : le taux d'intervention UE programmé suite au dernier comité de gestion (soit le rapport entre les montants de crédits communautaires programmés et le montant total programmé) est en effet de 59,3%.

4.1.3 Performance globale

Montants prévus et programmés⁴⁶ (en euros)

	Nb projets examinés	Montant total (en euros)		Montant de crédits européens (en euros)		
		prévu total	programmé	prévu total	prévu par phase	programmé
Phase I	27	187 548 234	17 824 011	109 460 760	15 178 518 ⁴⁷	17 824 011
Phase II	122		60 718 689		22 767 776	11 168 598

Source : compte-rendu du comité de gestion de mars-avril et juillet 2003 et tableau « consolidation phase I et II » transmis par le Secrétariat Commun

Un tableau en annexe récapitule la ventilation financière pour les projets examinés en phase II par cofinanceur, ainsi que la synthèse des montants financiers par mesure.

Récapitulatif des principales références financières du programme

Période 2000-2003 pour INTERREG IIIB Espace Atlantique :

- **Coût total prévu** : 187 548 234 €
- **Montant total programmé** : 78 542 700 €
- **Nombre d'opérations programmées** : 44
- **Taux de programmation global** : 41,9 %
- **Montant FEDER programmé** : 46 571 187 €
- **Taux de programmation FEDER** : 43%

Source : PO et compte-rendu du comité de gestion juillet 2003 et tableau « consolidation phase I et II » transmis par le Secrétariat Commun

⁴⁶ Hors assistance technique

⁴⁷ soit 40% du montant prévu pour le premier appel à projets (37.946.294 €)

4.1.3.1 Rythme de programmation

Rappel : le premier appel à projets s'est déroulé en deux phases : la phase I du 06.12.02 au 10.01.03, et la phase II du 11.01.03 au 07.03.03.

La phase II a vu un nombre significativement plus élevé de projets examinés puisque 122 projets l'ont été, avec 112 projets nouveaux déposés et 10 projets ajournés en phase I et réexaminés en phase II.

Ce nombre de 112 nouveaux projets peut sembler élevé pour une phase d'appel à projets INTERREG (l'un des correspondants nationaux a d'ailleurs parlé de « frénésie » à ce sujet). Il faut noter que dès le premier séminaire d'information (24.06.2001), dès avant l'approbation officielle du programme, 316 projets potentiels étaient déjà repérés. Ceci atteste du caractère particulièrement dynamique des porteurs de projets sur ce programme. D'autres raisons peuvent être invoquées :

- la formulation assez large du contenu des Priorités peut expliquer que beaucoup de projets sont susceptibles d'être déposés sur le programme. Cela peut être rapproché de la volonté de la Commission européenne de favoriser une approche « bottom-up » des programmes européens, qui laisse la part belle aux initiatives remontant du « terrain »,
- la phase I ayant été lancée très rapidement, pour permettre aux projets déjà prêts d'être examinés rapidement, un nombre important de porteurs de projets n'ont pu finaliser leur dossier que pour la phase II,
- il s'agit d'un programme ayant démarré tardivement, aussi on peut penser que certains porteurs de projets ont pu, lorsque le territoire concerné est pertinent, déposer leur dossier sur INTERREG Atlantique après l'avoir déposé sur d'autres programmes INTERREG (ce point mériterait d'être étudié).

4.1.3.2 Niveau d'intervention du FEDER

Niveaux d'intervention du FEDER (prévu et programmé)

	Priorité A	Priorité B	Priorité C	Priorité D
Taux d'intervention du FEDER prévu	59,03 %	57,83 %	58,34 %	58,39 %
Taux d'intervention effectif du FEDER	59,56 %	59 %	59,11 %	58,39 %

Source : compte-rendu du comité de gestion de juillet 2003

Le tableau ci-dessus fait apparaître un non respect du taux d'intervention moyen par Priorité fixé en début de programmation par le Comité de gestion. Pour y remédier, les autorités gestionnaires du programme ont décidé que la programmation future devra permettre de ramener le taux d'intervention de la Priorité au niveau prévu initialement. Certains partenaires rappellent à cette occasion qu'ils ont jugé négativement le fait de définir un plafond d'intervention du FEDER, notamment car ceci handicape les porteurs de projets de régions éligibles à l'Objectif 1, où le taux d'intervention maximum des fonds européens est en général plus élevé, et parce que cela pourrait constituer un précédent pour la suite ; enfin, car cela menace le plan de financement de certains projets (la possibilité est d'ailleurs donnée aux porteurs de projets concernés de revoir leur plan de financement).

4.1.3.3 Taux d'ajournement

32 % de l'ensemble des dossiers déposés ont été ajournés, soit 51 dossiers.

La phase I a donné lieu, proportionnellement, à un nombre important de dossiers ajournés (près de la moitié). L'analyse des projets de la deuxième phase montre que la qualité des dossiers s'améliore puisque le taux d'ajournement n'est plus que de 32%.

4.1.3.4 Taux de rejet

Près de 30% de l'ensemble des dossiers déposés ont été rejetés, soit 44 dossiers.

Le tableau ci-dessous fait apparaître une évolution du taux de refus au cours de l'avancement du programme.

Nombre de dossiers	Comité de gestion mars-avril 03	Comité de gestion juillet 03
Rejetés	6	38
Présentés	27	122
Taux de refus	22%	31%

Source : compte-rendu du comité de gestion de mars-avril et juillet 2003

4.1.3.5 Risque de « dégage ment d'office »

Le compte-rendu du Comité de gestion extraordinaire du 17.09.03 rappelle que 29 M€ (FEDER) doivent être justifiés pour échapper au risque de dégage ment d'office fin 2004 (soit 85% des réalisations par rapport à la programmation prévisionnelle pour 2003 et 2004 : 60 M€). La discussion se pose actuellement dans les termes suivants :

- soit le dégage ment d'office existe au niveau du programme seulement : auquel cas, il pourrait être pertinent de « réserver » dès maintenant la somme correspondant au montant estimé et de ne pas l'inclure dans le prochain appel à projets de 2004,
- soit le dégage ment d'office peut être répercuté au niveau des projets, en l'occurrence ceux déjà sélectionnés : auquel cas, appliquer la règle reviendrait à récupérer une partie de l'argent versé aux chefs de file n'ayant pas justifié autant de dépenses que prévu.

4.2 Analyse par Priorité et mesure

4.2.1 Analyse par Priorité

Avancement par Priorité

Axe	Dotation initiale (€ et %)	Nombre de projets approuvés	Montant programmé	Taux de programmation Priorité
Priorité A – Structuration polycentrique de l'Espace et de développement des pôles de compétences	47 692 140 25%	23	35 376 685	74,2%
Priorité B – Développement de systèmes de transport efficaces et durables et amélioration de l'accès à la société de l'information	58 144 105 31%	7	7 799 029	13,4%
Priorité C – Promotion de l'environnement, gestion durable des activités économiques et des ressources naturelles	50 313 918 27%	11	31 369 661	62,3%
Priorité D – Renforcement et promotion de l'identité Atlantique dans la globalisation	31 398 071 17%	3	3 997 325	12,7%
TOTAL	187 548 234	44	77 473 099	41,9 %

Source : compte-rendu du comité de gestion de mars-avril et juillet 2003

La Priorité A est, de loin, celle qui comporte le plus de projets approuvés. Le taux de programmation de cette mesure est très élevé par rapport à la moyenne du programme, même si l'un des partenaires semble indiquer que la pertinence n'était pas nécessairement au rendez-vous avec tous les projets. La programmation future sur cette mesure, en particulier au vu du nombre de projets ajournés en juillet 2003 et qui pourraient être approuvés au cours du prochain Comité de gestion, doit être surveillée afin de ne pas risquer de surprogrammation.

La Priorité C est sensiblement dans la même situation. L'un des partenaires indique que le thème de l'environnement a été le plus porteur de bons projets.

La Priorité B, en revanche, est assez faiblement sollicitée, mais avec une situation très différente pour les deux mesures (cf « analyse par mesure – point 422).

La Priorité D est la moins sollicitée, puisque 13 projets ont été déposés sur l'ensemble de la Priorité, et la plupart ont été ajournés. Seuls 3 projets ont été approuvés sur la mesure D1. Ceci peut s'expliquer par :

- la formulation très large des termes de la Priorité, qui rend difficile son appropriation,
- le fait que l'espace ne serait pas « mûr » pour développer les formes de coopération inscrites dans la Priorité D (les partenaires ayant avancé ce point estiment que ces types de coopération fonctionneront certainement bien dans le cadre d'un éventuel INTERREG IV), ce qui implique qu'une dynamisation de la communication sur cette priorité serait peu utile.

Répartition de la programmation en coût total en millions d'euros

	Priorité A	Priorité B	Priorité C	Priorité D	Total
Phase 1	4.5M€	2.2M€	11M€	0M€	17.7M€
Phase 2	30.8M€	5.5M€	20.3M€	3.9M€	60.3M€
Total	35.3M€	7.7M€	31.3M€	3.9M€	78M€





Source : compte-rendu des Comités de gestion de phase I et II

4.2.2 Analyse par mesure

Répartition des projets par mesure (hors assistance technique)

PRIORITE - Mesure	Dotation initiale (€ et%)	Nb projets approuvés	Montant programmé (€)	Taux de programmation
Mesure A-1 : Structuration territoriale de l'Espace Atlantique	23 760 043 12,7 %	8	12 682 733	53,4%
Mesure A-2 : Promotion et développement de pôles de compétences	23 932 097 12,8%	15	22 693 952	95%
Mesure B-1 : Développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable	31 758 953 16,9%	3	380 000,00	1%
Mesure B-2 : Amélioration de l'accès à la société de l'information	26 385 152 14,1%	6	7 419 029	28,1%
Mesure C-1 : Protection de l'environnement et des ressources naturelles	16 400 331 8,7%	3	14 669 793	89,5%
Mesure C-2 : Gestion intégrée des zones côtières et des estuaires, protection des zones humides	18 664 810 10,0%	4	10 032 638	53,8%
Mesure C-3 : Gestion durable des activités économiques	15 248 777 8,1%	2	6 667 230	43,7%
Mesure D-1 : Mise en valeur des cultures et du patrimoine Atlantiques et encouragement à la création culturelle. Contribution au développement économique	10 925 182 5,8%	3	3 997 325	36,6%
Mesure D-2 : Création et promotion de produits touristiques atlantiques	10 559 566 5,6%	-	-	-
Mesure D-3 : Promotion de l'Espace Atlantique	9 913 323 5,3 %	-	-	-
TOTAL	187 548 234	44	78 542 700	41,9%

Source : compte-rendu du comité de gestion de juillet 2003 et tableau « consolidation des projets phase I et II » transmis par le Secrétariat Commun

Légende :	
	Programmation dite « en avance » : supérieure à 70%
	Programmation dite « normale » : entre 30% et 70%
	Programmation dite « en retard » : inférieure à 30%
	Mesures les mieux dotées en coût total prévu

Deux types de mesures se dégagent de ce tableau :

4.2.2.1 Les mesures qui risquent la surprogrammation

- **A2 : Promotion et développement de pôles de compétences**

Les projets sous cette mesure peuvent être des aides aux petites entreprises de l'arc atlantique, l'attraction de nouveaux actifs dans les zones rurales atlantique, etc.

- **C1 : Protection de l'environnement et des ressources naturelles**

- Les projets sous cette mesure peuvent être des aides au retraitement des eaux résiduelles, d'étude de la biodiversité, de prévention des incidents et d'éducation à l'environnement, etc.

4.2.2.2 Les mesures qui sont fortement bloquées

- **B1 : Développement de systèmes de transport assurant une mobilité durable**

L'un des partenaires relève qu'il y a eu beaucoup moins de bons projets que prévu sur cette mesure (transports et sécurité maritime). Il manque en particulier quelques projets larges et structurants, qui donneraient davantage d'identité au programme par leur qualité, l'intérêt du thème abordé, le nombre et la qualité des partenaires, le champ géographique, etc. Il a été difficile également, sur cette mesure, de lancer la démarche du groupe de travail sur l'émergence des projets en lien avec la sécurité maritime suite au naufrage du « Prestige ». Ces deux éléments peuvent signifier que cette mesure souffre d'un manque de cadrage stratégique dès le départ, qui pourrait l'empêcher, quasiment inéluctablement selon certains partenaires, de donner lieu à des projets. Les porteurs de projets ciblés sont en effet les « réseaux transnationaux d'agences de transport ; organismes publics et privés significatifs (responsables de la politique de transport) et partenariats publics - privés à l'échelle nationale, régionale, locale ». La multiplicité des autorités régulatrices des transports peut constituer un facteur de blocage important, si seules certaines sont prêtes à collaborer. L'Autorité de gestion souligne en effet au final que les bénéficiaires potentiels ciblés sur cette mesure n'ont pas nécessairement les compétences nécessaires pour mettre en œuvre les projets prévus. Dans tous les cas, au vu de l'importance stratégique du thème du transport dans le programme, il semble tout de même qu'il y ait une place à conserver pour quelques projets de transport dans le programme, sous réserve d'un travail spécifique sur les perspectives de cette mesure. Ceci doit faire l'objet d'une prise de position par le Comité » de suivi. *Ce point fait l'objet des recommandations 4.1 et 4.2, conformément à la demande du cahier des charges : « si des inadéquations dans la hiérarchie des priorités respectives sont relevées, des recommandations devront être formulées en vue des modifications de structure et de rééquilibrage du programme » - cf cahier des charges p. 4)*

- **D2 : Création et promotion de produits touristiques atlantiques**

Il peut sembler assez étonnant qu'aucun projet ne soit programmé sur cette mesure, car le tourisme est une thématique d'appel forte sur l'espace considéré. Les actions envisagées sont assez concrètes, par exemple les « actions de collaboration entre "hôtels/gîtes ruraux" dans les différentes régions de l'Espace Atlantique. Promotion de stratégies de marketing conjointes» ou pour la « promotion des dénominations d'origine, labels de qualité, éco-labels, etc. pour les produits atlantiques». Il est possible que le concept d'espace atlantique ne soit pas encore vécu comme une opportunité commerciale par les publics cibles. Le déficit en matière de communication transnationale initiale, soulevé par certains partenaires, trouve peut-être là son illustration.

- **D3 : Promotion de l'Espace Atlantique**

Pour cette mesure, tout comme la précédente, un manque de maturité des porteurs de projets potentiels pour s'approprier les thématiques, ainsi que des critères de sélection peut-être inadaptés peuvent expliquer le retard de programmation. La mesure se caractérise en tout cas par une grande diversité d'actions : elles vont du plus « vague » (« activités qui permettent la collaboration entre les acteurs publics et privés dans ces secteurs ») au plus précis (« création de réseaux de pépinières d'entreprises de base technologique »). Il semble que la thématique de l'élargissement à l'Est n'inspire pas encore les porteurs de projets visés.

D'une manière plus générale, deux freins majeurs sont identifiés :

- l'absence de maîtrise des modalités de coopération.

Le Comité Economique et Social relevait à ce propos, concernant les programmes INTERREG, « le niveau élevé des exigences que le programme prévoit pour les institutions promotrices ; en

effet, le programme exige des promoteurs une grande expérience de travail, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre, l'accompagnement et la gestion de projets, et plus particulièrement de projets de coopération. Une telle exigence, pour compréhensible et souhaitable qu'elle soit, est susceptible d'exclure les organismes jeunes et peu expérimentés, en les empêchant de concevoir et de présenter des projets, pourtant très souvent de bonne qualité⁴⁸ ».

- Le caractère très ouvert (peut-être trop, parfois), du programme.

Il est louable de la part des rédacteurs du programme de l'avoir conçu de manière à ne pas se priver de la possibilité de programmer des projets de nature très différente. Le revers de ceci est qu'il est parfois difficile, pour un porteur de projet, de s'inspirer des critères de sélection et des conditions d'une mesure pour définir son projet, si ces conditions elles-mêmes sont trop vagues.

Dans tous les cas, il convient de rester prudent dans l'analyse des réallocations financières potentielles entre mesures. Il convient au préalable d'examiner le montant susceptible d'être déposé dans le cadre du futur appel à projets et les critères (autres que purement financiers) fixant l'opportunité de réallouer (par exemple, la volonté du Comité de suivi de maintenir dans le programme l'ensemble des orientations stratégiques initiales).

4.3 Analyse transversale des projets

4.3.1 Répartition des projets par nationalité du chef de file

Répartition des pays au sein des chefs de file

		Espagne	France	Portugal	Royaume-Uni	Irlande	total
Projets approuvés	Nombre de projets où le pays est chef de file	18	10	7	7	2	44
	%age	41%	22,5%	16%	16%	4,5%	100%
	Nombre de partenaires par pays	99	61	67	32	41	300
Rappel : projets déposés	Nombre de projets où le pays est chef de file	80	24	25	14	5	148 ⁴⁹
	%age	54	16	17	9,5	3,5	100%
	Nombre de partenaires par pays	409	171	169	97	35	881

Source : compte-rendu du comité de gestion de mars-avril et juillet 2003

Pour les projets approuvés, en matière de nationalité du chef de file, l'Espagne et la France sont surreprésentées (avec respectivement 39% et 25% des chefs de file sur les 44 projets approuvés). L'Espagne, le Portugal et la France sont les plus « gros fournisseurs » de partenaires. Enfin, sur l'ensemble des projets déposés, les projets dont le chef de file est français ou anglais comptent le nombre moyen de partenaires le plus important, avec respectivement 7,2 partenaires et 6,8 partenaires par projet.

⁴⁸ cf avis du Comité Economique et Social du 28.03.01 p. 1

⁴⁹ Un projet se présente avec des chefs de file de nationalités différentes (espagnol, français, portugais)

Nombre moyen de partenaire par projet et par pays

Pays Chef de file	France	RU	Portugal	Espagne	Irlande
Nombre moyen de partenaires	7,2	6,8	5,5	5	4,5

Source : Source : compte-rendu du comité de gestion de mars-avril et juillet 2003 (ensemble des projets déposés en phase II)

4.3.2 Répartition des projets par taille (projets approuvés)

Les projets approuvés se répartissent ainsi :

- 59 % des projets ont un coût total inférieur à 2 M€ (26 projets)
- 29.5% des projets ont un coût total compris entre 2 et 4 M€ (13 projets)
- 11% des projets ont un coût total supérieur à 4 M€ (5 projets)

Montant moyen des projets par Priorité

	Priorité A	Priorité B	Priorité C	Priorité D	Total
Nombre de projets approuvés	23	7	11	3	44
Montant moyen des projets	1 538 117	1 114 147	2 851 587	1 332 441	1 785 061

Source : compte-rendu du comité de gestion de mars-avril et juillet 2003

Le projet « Improving coastal and recreational waters », du fait de son coût total élevé (8,6 M€), tire le coût moyen des projets de la Priorité C, mais aussi de l'ensemble des projets, vers le haut. Si on l'ôte des statistiques, on obtient un coût moyen des projets de Priorité C proche de 2,3 M€, et un coût moyen global de projet proche de 1,6 M€.

Les Priorités B et D concentrent globalement des projets de taille limitée (souvent inférieure à 1 M€). Les projets de la priorité C ont un coût moyen globalement plus élevé, ce qui facilite l'obtention d'un taux de programmation élevé.

4.3.3 Répartition des projets par type de maître d'ouvrage (projets approuvés)

Les projets approuvés se répartissent de la manière suivante :

- 23 porteurs de projets (soit 52%) sont des administrations publiques,
- 17 porteurs de projets (soit 39%) sont des organismes ou associations à but non lucratif,
- 4 porteurs de projets (soit 9%) sont des organismes ou entreprises privées.

Le Complément de programmation indique qu' «en général, le Chef de File sera un organisme public, sauf avis contraire du Comité de Gestion, après une analyse au cas par cas⁵⁰ ».

De manière plus détaillée, les porteurs de projets publics sont majoritairement les universités (Cardiff University, University of Exeter, National University of Ireland, Queen's University Belfast...), les Institut Nationaux (Institut national de la Recherche Agronomique, Instituto Nacional de Estadística, Institut Européen de la Forêt cultivée...).

L'analyse du « dynamisme » des régions en matière de dépôt de projets permet d'indiquer que les régions les plus souvent représentées sont :

⁵⁰ cf Complément de programmation p. 18

- la Galice (3 projets en phase I et 15 projets en phase II),
- l'Andalousie (1 projet en phase I et 13 projets en phase II),
- Castilla y Leon (1 projet en phase I et 11 projets en phase II),
- les Canaries (1 projets en phase I et 9 projets en phase II).

Par pays, les régions les plus dynamiques sont la Galice pour l'Espagne, l'Aquitaine pour la France (9projets) et le Pays de Galles pour le Royaume-Uni (4 projets) et l'Estremadura pour le Portugal.

« Région »	Nombre de projets déposés (phase I et II)	%
Galice	18	12,1
Andalousie	14	9,4
Castilla y Leon	12	8,1
Pays basque	11	7,4
Canaries	10	6,7
Asturies	8	5,4
Navarre	5	3,4
Cantabria	5	3,4
Irlande	6	4,0
Pays de Galles	4	2,7
Lancashire	3	2,0
Cornwall	3	2,0
Devon	1	0,7
Ecosse	1	0,7
Estremadura	8	5,4
Porto Douro	5	3,4
Guarda – Beira Alta	4	2,7
Evora Alentejo	4	2,7
Braga Minho	2	1,3
Algarve	1	0,7
Aquitaine	9	6,0
Poitou-Charentes	5	3,4
Pays de Loire	2	1,3
Ile-de-France	2	1,3
Bretagne	1	0,7
Midi-Pyrénées	1	0,7
Arc Atlantique (transversal)	4	2,7
Total	149	100

Source : document Secrétariat Commun

4.4 Eléments d'analyse de la valeur ajoutée communautaire et transnationale du programme

Tout programme fonctionnant avec des fonds communautaires se doit de démontrer sa valeur ajoutée communautaire (telle que définie ci-dessous), mais dans le cas d'un programme INTERREG III B (volet transnational), sa valeur ajoutée « transnationale » doit également être mise en évidence. Cela permet de mettre en évidence la différence majeure qui existe entre les programmes du mainstream (Objectifs 1 et 2) et INTERREG.

4.4.1 Valeur ajoutée communautaire du programme

Analyser la valeur ajoutée communautaire d'un programme INTERREG consiste à porter un « jugement pour savoir si l'initiative a créé les conditions pour la coopération soutenue dans la zone transfrontalière, transnationale ou interrégionale concernée⁵¹ ».

La valeur ajoutée communautaire ne consiste donc pas à voir dans quelle mesure un projet a un impact sur les priorités communautaires définies par la Commission européenne.

Le cahier des charges précise les trois points devant faire partie de cette analyse :

4.4.1.1 La contribution de la programmation aux objectifs prioritaires de l'Union européenne

Il ne semble pas pertinent, dans le cadre d'un programme comme INTERREG, de poser en critère de sélection « de premier niveau », au début du programme, la conformité ou non du projet aux orientations de type « développement durable », « égalité des chances ». En revanche, à mi-parcours, il peut être pertinent de poser en critère de « bonus » le bon positionnement des projets déposés au regard de ces critères. Dans un contexte de raréfaction des crédits en fin de programme, il convient en effet d'être plus sélectif, et une des pistes pour programmer les projets les plus en phase avec les orientations de la Commission est de demander aux porteurs de projets de mettre en avant très clairement dans leur dossier la contribution de leur projet à ce thème.

Il pourrait être intéressant de construire une liste d'indicateurs permettant d'estimer le degré de prise en compte des orientations prioritaires de la Commission européenne dans les dossiers déposés. Ce point a été détaillé en section 323.

- L'égalité des chances semble peu prise en compte

Le Complément de programmation indique p. 11 que « la contribution à l'égalité des chances sera prise en considération dans le processus de sélection de projets ». Il s'agit d'un thème présenté comme transversal, mais dont on se rend compte qu'il n'est pas nécessairement pertinent de le prendre en compte de cette manière. Il s'agit en effet d'un impact à rechercher, mais qui n'est pas nécessairement pertinent par rapport à tous les types d'interventions possibles dans le cadre du programme.

Au final, l'égalité des chances semble avoir été peu prise en compte dans les projets déposés. Le compte-rendu du Comité de gestion à Las Palmas indique que seul le projet « RED TELECEM » présente une contribution forte à l'égalité des chances. Le compte-rendu du Comité de gestion de St Jacques de Compostelle ne mentionne aucun projet en lien avec cette priorité communautaire.

- L'environnement semble être relativement bien pris en compte

Le compte-rendu du Comité de gestion de Las Palmas (juillet 2003) indique pour une douzaine de projets que leur contribution à la protection de l'environnement est positive, ou du moins, que le projet

⁵¹ Cf Document de travail n°8a de la CE, p. 15.

est conforme aux prescriptions du programme en la matière. Un seul projet est mentionné comme devant clarifier cette contribution (lien entre les nouvelles technologies et l'information environnementale – projet TELNET). Le compte-rendu du Comité de gestion de St Jacques de Compostelle ne mentionnait cette contribution positive que pour 2 projets (ICRW et FORSEE).

Plus globalement, on ne peut attendre de tous les projets INTERREG qu'ils aient un impact, de quelque nature que ce soit, sur les priorités communautaires. L'égalité des chances n'a pas nécessairement vocation à être prise en compte, par exemple, dans n'importe quel projet d'infrastructures. Il faut être vigilant sur la prise en compte de ces priorités pour juger les projets : celle-ci ne peut pas s'exercer de la même façon sur tous les projets, dont certains peuvent être totalement neutres par rapport aux priorités.

4.4.1.2 Les effets des moyens financiers mobilisés

Zoom sur l'enquête auprès des porteurs de projets

Tous les porteurs de projets ayant répondu à la question (8 sur 8) indiquent que la subvention dont ils bénéficient est déterminante pour la réalisation de leur projet. Elle permet souvent de diminuer la part d'autofinancement (7 citations), d'augmenter l'ambition du projet (6 citations), de réaliser un projet qui n'aurait pas pu être engagé sans cette aide (6 citations) et d'augmenter la qualité du projet (4 citations).

Une pérennisation des coopérations difficile à estimer aujourd'hui

Cette notion de « créer les conditions » implique que le programme INTERREG se présente comme une occasion à saisir pour un porteur de projet d'entreprendre une démarche de coopération, qui n'a pas vocation à disparaître avec la fin de la période INTERREG. L'enjeu d'INTERREG n'est pas de soutenir la coopération de manière durable, mais d'aider des démarches de coopération à se mettre en place, pour ensuite se pérenniser. Dans cette optique, il semble difficile de tirer des conclusions très détaillées sur les perspectives de pérennité des modalités de coopération.

Le fait, par exemple, d'un porteur de projet ait pu bénéficier de soutien dans le cadre d'INTERREG IIC, puis IIIB, ne signifie pas que la coopération qu'il monte n'est pas pérenne : la possibilité est prévue par les textes ; les projets sous INTERREG IIIB peuvent en effet aller plus loin, enrichir les résultats obtenus sous INTERREG IIC. On peut noter à ce sujet que sur les 112 projets déposés en phase II, un certain nombre d'organismes étaient déjà impliqués dans des projets déposés en phase I.

4.4.1.3 L'efficacité de la méthode associée à la programmation

Efficacité du partenariat pour la dynamique de la programmation

La valeur ajoutée est à ce jour visible dans la qualité des relations inter-Etats. Il semble que le programme INTERREG III B contribue à l'installation d'une culture de coopération entre les Etats, moyennant quelques ajustements et une démarche de construction d'accords plus rigoureuse, afin d'éviter que certaines décisions ne soient remises en cause une fois leur acceptation effective.

Il est important, en effet, que cette culture de coopération ne soit pas « brouillée » par des remises en question de décisions sur lesquelles un consensus était considéré comme acquis. Ceci milite pour une démarche de construction d'accords plus rigoureuse, afin qu'une décision unanimement acceptée ne puisse être remise en question. Ceci est difficilement solvable dans les textes, car cela dépend davantage de la bonne compréhension entre les Etats et de leur volonté de faire avancer le programme.

Efficacité de l'assistance technique pour l'animation du programme

Par rapport au lancement de l'évaluation, qui est intervenue finalement peu de temps après l'approbation officielle du programme, on constate une consolidation du fonctionnement du programme. Les instances connaissent de mieux en mieux leur rôle ; des avancées sont

manifestes en matière de fixation des responsabilités partagées (approbation de la Piste d'audit), du système de contrôle (projet de convention rédigé par l'Autorité de gestion), de suivi financier (paramétrage prochain de PRESAGE). Ce sont notamment les dépenses d'assistance technique qui ont permis ces avancées ; le Secrétariat commun, dont les dépenses sont payées par ce biais, constitue au titre de la coordination du programme une avancée considérable. Son travail en binôme avec les correspondants nationaux semble constituer un socle solide de gestion des projets.

Efficacité des procédures financières pour l'accélération du rythme de programmation

C'est davantage pour l'accélération du rythme de paiement que la qualité des procédures financières devra être étudiée, une fois les premiers paiements sur les projets engagés.

4.4.2 Valeur ajoutée transnationale du programme

Rappel des conclusions de l'évaluation ex ante

La mesure A2 est précise et devrait constituer un modèle pour toutes les autres mesures. Cependant, et en dépit du fait que certains types d'actions aient été enlevés de cette dernière version du programme au profit du Complément de Programmation, de nombreuses actions parmi celles prévues sont de simples études, ou ne sont pas réellement du ressort d'un programme transnational (comme l'intégration des centres d'excellence dans l'économie régionale).

Intuitivement, la valeur ajoutée transnationale d'un programme peut signifier que grâce au programme, une habitude de coopération se met en place et des impacts sur plusieurs pays sont visibles à travers la mise en œuvre des projets. Il s'agit d'impacts qui ne sont pas purement locaux (c'est-à-dire, qui auraient pu être obtenus par la mise en œuvre de programmes locaux ou nationaux sans coopération particulière au-delà du territoire national).

4.4.2.1 Caractéristiques d'un projet transnational

Les critères

La transnationalité est la raison d'être du programme INTERREG et d'un des éléments les plus délicats à caractériser. Le Guide à l'usage des porteurs de projets indique que « pour qu'un projet soit considéré comme transnational dans le cadre d'INTERREG, trois éléments sont essentiels :

- avoir au minimum un partenaire originaire d'un Etat de l'Espace Atlantique,
- avoir des actions clairement définies avec son/ses partenaire(s) : des objectifs, des procédures, des moyens, un calendrier commun, concrétisés dans un accord de coopération transnational,
- avoir une continuité et une complémentarité entre les activités réalisées au niveau local, régional ou national et celles que l'on souhaite mener au niveau transnational.

Zoom sur l'enquête auprès des porteurs de projets

La plupart des porteurs de projets enquêtés et qui ont répondu trouvent le partenariat transnational satisfaisant ou très satisfaisant (9 porteurs de projets sur 9 ayant répondu). Les apports de la coopération transnationale concernent majoritairement des apports méthodologiques, des transferts de connaissance et la création de nouveaux réseaux partenariaux (commerciaux, recherche, sous-traitance...).

Transnational ou interrégional ?

Un projet peut être à la fois interrégional et transnational. Il est précisé sur le site internet inforegio que « la coopération transnationale entre autorités nationales, régionales et locales vise à promouvoir une meilleure intégration territoriale dans l'Union grâce à la formation de grands groupes de régions européennes » alors que « la coopération interrégionale vise à améliorer l'efficacité des politiques et des outils de développement régional par un vaste échange d'informations et un partage

d'expériences (mise en réseau)⁵² (...) Ces programmes favorisent également une meilleure intégration entre les États membres et les pays candidats, ainsi que les pays voisins⁵³».

Plusieurs questions découlent de cette présentation :

- constate-t-on dans le présent programme que des autorités nationales, régionales et locales participent au programme ?
- en quoi les projets programmés s'inscrivent-ils dans la perspective de création de « grands groupes de régions européennes » ?

Le Guide à l'usage des porteurs de projets indique qu'« un projet ne peut être éligible qu'à un type de coopération (transfrontalier, transnationale, interrégionale). Ces éléments sont liés à la nature du projet, le domaine concerné, sa localisation géographique et la concordance avec les objectifs et contraintes des différents programmes⁵⁴ ».

4.4.2.2 Quels sont les types d'interventions susceptibles de dégager le plus de valeur ajoutée ?

Les fiches mesures présentent quatre types d'actions éligibles possibles : « études », « réseaux », « projets pilotes » et « information et formation ». Un partenaire indique que les possibilités de programmer des études sans applicabilité immédiate devraient être limitées, dans un souci d'opérationnalité accrue du programme. La valeur ajoutée peut en effet sembler plus évidente lorsqu'il s'agit d'une action « concrète », qui implique davantage les partenaires, que lorsqu'il s'agit d'une étude, même à visée opérationnelle. Or, les études sont assez fortement représentées au sein des projets déposés.

4.4.2.3 Simple projet de coopération ou projet INTERREG ?

L'un des partenaires interrogés indique qu'un nombre significatif de projets n'étaient en fait que de simples projets de coopération, qui ne correspondaient pas à la stratégie d'INTERREG III B Espace Atlantique. C'est ce « saut qualitatif » en matière de valeur ajoutée, d'un simple projet de coopération à un véritable projet atlantique intégré, ou d'une somme de projets à un seul vrai projet intégré, qui reste difficile à caractériser aujourd'hui.

L'approche bottom-up choisie par la Commission européenne qui caractérise l'émergence de projets, facilite certainement la constitution de projets pertinents par rapport aux besoins d'un territoire précis. Mais n'est-ce pas d'autant plus difficile, dans ces conditions, de créer de vrais projets transnationaux qui ne se résument pas à une somme de projets locaux ?

Globalement, il est possible de dire, pour faire écho avec les indications de l'un des partenaires interrogés, que ce premier appel à projets a donné lieu à un certain nombre de projets qui semblent intéressants, mais qu'il est encore trop tôt, au vu de l'absence de réalisations, pour tirer des conclusions sur leur réelle qualité transnationale. L'absence de quelques « grands projets » très structurants, sur l'ensemble de la zone de coopération, a été regrettée par certains partenaires ; elle pourrait apporter une plus grande assise au programme.

Zoom sur l'enquête auprès des porteurs de projets – perception globale

Soulignons que la plupart des porteurs de projets enquêtés ont une « bonne », voire « très bonne » perception du programme européen INTERREG IIIB. Le principe fondateur de coopération et d'échange avec d'autres territoires (villes, régions...) est approuvé par la majorité des porteurs de projets.

⁵² cf http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc/abc_fr.htm

⁵³ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc/voletb_fr.htm

⁵⁴ cf Guide à l'usage des porteurs de projets, p. 21

5 Qualité de la mise en œuvre commune et du système de suivi du programme

Rappel des questions clefs soulevées par la Commission Européenne⁵⁵ :

- *Qualité et efficacité de la gestion commune et du suivi,*
- *Appel à la concurrence pour la sélection des projets,*
- *Contribution du partenariat à la qualité de l'exécution et du suivi,*
- *Responsabilité effective conformément aux exigences des réglementations nationales et communautaires.*

L'analyse de la qualité de la mise en œuvre du programme portera sur les 4 points suivants :

- le pilotage du programme et l'organisation du partenariat,
- l'organisation de l'instruction et de la programmation,
- le dispositif de suivi et de contrôle,
- l'animation du programme

NB : des fiches récapitulatives du rôle, de la composition et du fonctionnement des instances sont présentées en annexe.

Ce chapitre se base en particulier sur⁵⁶ :

- **les entretiens réalisés auprès des partenaires du programme** (soit une vingtaine de personnes),
- **l'enquête menée auprès d'un échantillon de porteurs de projets** (soit 15 porteurs de projets),
- **le Programme opérationnel, le Complément de programmation, la Piste d'audit et divers documents mentionnés en bibliographie.**

NB : l'analyse d'ensemble de cette partie répond au point « analyser l'adéquation des systèmes communs de mise en œuvre et de suivi » (*cf cahier des charges p. 2*) ; « apprécier la qualité et l'efficacité de la gestion commune et du suivi (...) », etc. (*cf cahier des charges p. 5*)

⁵⁵ Source : Commission des Communautés Européennes – Document de travail 8a – L'évaluation à mi-parcours des interventions des fonds structurels – 21/05/2002

⁵⁶ Pour les entretiens et enquêtes, voir listes des personnes en annexe.

5.1 Le pilotage du programme et le partenariat entre instances gestionnaires

5.1.1 Un pilotage stratégique par le Comité de suivi à assurer

Les partenaires constatent que les débats lors des réunions du Comité de suivi portent parfois trop sur des points de gestion interne du programme, et pas assez sur le pilotage stratégique. Il ne semble pas pertinent d'augmenter la fréquence des réunions de ce Comité, au vu de la lourdeur du dispositif à la fois de préparation et de déplacement. Plusieurs solutions peuvent être envisagées :

- mieux utiliser la procédure de consultation écrite. L'avantage de cette option (une prise de décision plus rapide) peut contrebalancer l'inconvénient de l'absence de débat rassemblant l'ensemble des partenaires.
- dans la mesure où la fréquence des réunions du Comité de suivi (1 par an) requiert que les débats en son sein soient focalisés sur les questions stratégiques intéressant le programme, il convient de s'assurer que ses réunions permettent bien de consacrer un temps de la discussion à la stratégie du programme, en-dehors des points de gestion « pure ». Il serait intéressant d'introduire dans l'ordre du jour du prochain comité de suivi la présentation d'un projet fortement représentatif des enjeux et de la stratégie du programme. Cette disposition pourra être étendue aux prochaines réunions du comité de suivi.

L'ensemble de ce point fait l'objet de la recommandation 1.1.

5.1.2 Une montée en puissance de l'Autorité de gestion en lien avec la nécessaire coordination des systèmes de contrôle nationaux

Rappel du dispositif prévu

Le Complément de programmation indique que « l'Autorité de Gestion est l'organisme d'appui pour la gestion du Programme ; elle exécute les décisions des Comités de Suivi et de Gestion et agit sous l'Autorité des Etats, qui conservent la responsabilité globale du Programme ».

Comme la plupart des programmes INTERREG en Europe, la désignation de l'Autorité de gestion a fait l'objet d'une création de poste ad hoc. Ceci est particulièrement important pour montrer que la responsabilité en tant qu'autorité de gestion induit de consacrer des moyens spécifiques à cette tâche et qu'il ne s'agit pas d'une responsabilité dont on peut s'acquitter à côté d'autres priorités.

En termes de moyens humains, et au vu du nombre important de projets déposés (112) en phase II de l'appel à projets, il semble que l'Autorité de gestion aura besoin de temps pour consolider les procédures de gestion et de suivi, qui devront dans le même temps être mises en place rapidement. La montée en puissance du contrôle lors des premiers paiements permettra à l'Autorité de gestion d'affirmer son rôle dans le programme.

5.1.3 Un rôle de « cheville ouvrière » du Secrétariat commun à renforcer, moyennant un renforcement des moyens à sa disposition

Rappel du dispositif prévu

Le Secrétariat Commun travaille sous la responsabilité de l'Autorité de gestion. Il est le responsable de l'administration du Programme. Il évalue les projets dans la phase de sélection et vérifie leur éligibilité technique et financière (cf CP p. 73).

Il peut être difficile de comprendre précisément le statut du Secrétariat commun : hébergé par le Conseil régional, travaillant pour les Etats et soumis à l'Autorité de gestion. Toutefois, une fois cet

«effort intellectuel » fait, ce sont les avantages d'un tel système qui prennent le dessus. La proximité (géographique) entre l'Autorité de gestion et le Secrétariat commun permet de travailler plus rapidement et plus facilement. Dans le même temps, cela peut occasionner une vision un peu « brouillée » des compétences relatives des deux instances. L'évaluateur considère que dans la pratique, l'Autorité de gestion va se « spécialiser » dans les mois qui viennent sur les démarches de contrôle, et le Secrétariat Commun va intervenir davantage sur le suivi du programme et des projets, ce qui pourrait contribuer à mieux démarquer les deux instances.

En qualité de structure transnationale, le Secrétariat Commun semble bien « faciliter les actions de suivi conjointes et les partenariats⁵⁷ », comme le relevait l'évaluation ex ante.

Le recrutement récent d'une assistante a, semble-t-il, grandement facilité la vie quotidienne de son personnel. Selon certains partenaires interrogés, l'effectif du Secrétariat Commun aurait été sous-estimé dès le départ, ce qui vient d'être résolu, mais qui milite pour une prise en compte très en amont des besoins en effectif du Secrétariat Commun dans la perspective d'une éventuelle période INTERREG IV. Le prochain recrutement au sein du Secrétariat Commun portera sur :

- l'analyse des dossiers et rapports d'activité des projets,
- la centralisation des informations sur l'avancement physique et financier des projets,
- les contacts techniques avec les porteurs des projets et les correspondants nationaux des Etats Membres du Programme.

Au final, l'un des critères importants pour les éventuels recrutements futurs semble être la capacité d'adaptation à différents types de tâches, qui est évidemment plus difficile à apprécier qu'une compétence thématique. Il n'est pas exclu d'ailleurs que le besoin de spécialistes thématiques, dans le cadre d'une éventuelle prochaine période de programmation, puisse être à envisager, en matière par exemple d'aménagement du territoire, ou même tout simplement de démarches de coopération.

De manière plus immédiate, il est encore temps de statuer sur les critères de recrutement d'une personne supplémentaire. Il conviendrait de s'assurer, dans un premier temps, que les compétences linguistiques de cette personne permettent au Secrétariat commun de présenter un personnel maîtrisant l'ensemble des langues du programme. L'évaluateur estime que sur un plan technique, il convient de mettre comme critère de recrutement le fait de pratiquer le portugais et l'anglais comme « première langue », sans nécessairement de critère de nationalité.

L'une des difficultés en lien avec ce recrutement est de rendre l'offre d'emploi attractive, même pour des personnels venant de pays où le niveau moyen des salaires est plus élevé. Une des solutions pourrait être de rendre le poste attractif par l'existence de conditions de travail compensant un niveau de salaire qui peut être jugé bas.

Ce point fait l'objet de la recommandation 2.1.

5.1.4 Les correspondants nationaux

NB : parler d'un « correspondant national » de manière générique ne reflète pas la réalité de la diversité de leur intervention selon les Etats partenaires, mais c'est cette appellation qui est retenue dans le cadre du rapport.

Le correspondant national se présente comme l'interlocuteur technique principal des chefs de file, en liaison avec le Secrétariat Commun. Sa tâche consiste à aider le porteur de projet à formaliser le contenu du projet (en s'assurant qu'il correspond à la stratégie du programme), à constituer ou élargir, si besoin, son partenariat, et à lui apporter des éclaircissements sur des difficultés éventuelles d'interprétation des textes communautaires. L'évaluateur considère que le correspondant national est bien placé pour aider le Secrétariat Commun à formuler un avis technique sur les projets déposés, notamment par la mobilisation d'avis techniques au sein de sa structure. Il s'agit d'un binôme à

⁵⁷ cf rapport ECOTEC évaluation ex ante p. 38

conserver en l'état ; l'hétérogénéité de leur intervention pourrait toutefois militer pour davantage d'échanges entre les correspondants nationaux.

Ce point fait l'objet de la recommandation 2.2.

On peut considérer à ce jour que le fonctionnement du partenariat est relativement stabilisé.

La volonté affirmée de se doter d'un dispositif de pilotage unifié (guichet unique, une structure transnationale – le Secrétariat Commun, une Autorité de gestion, une Autorité de paiement...) constitue une réelle valeur ajoutée pour affiner la logique globale du programme et construire une vision spatiale commune. Toutefois, ces acquis, qui contribuent également à donner une plus grande lisibilité au pilotage du programme, doivent maintenant être précisés et ajustés au fil de l'expérience et des enseignements tirés de la phase de lancement du programme. Notamment, il s'agira de mieux maîtriser deux points clés pour l'efficacité du programme :

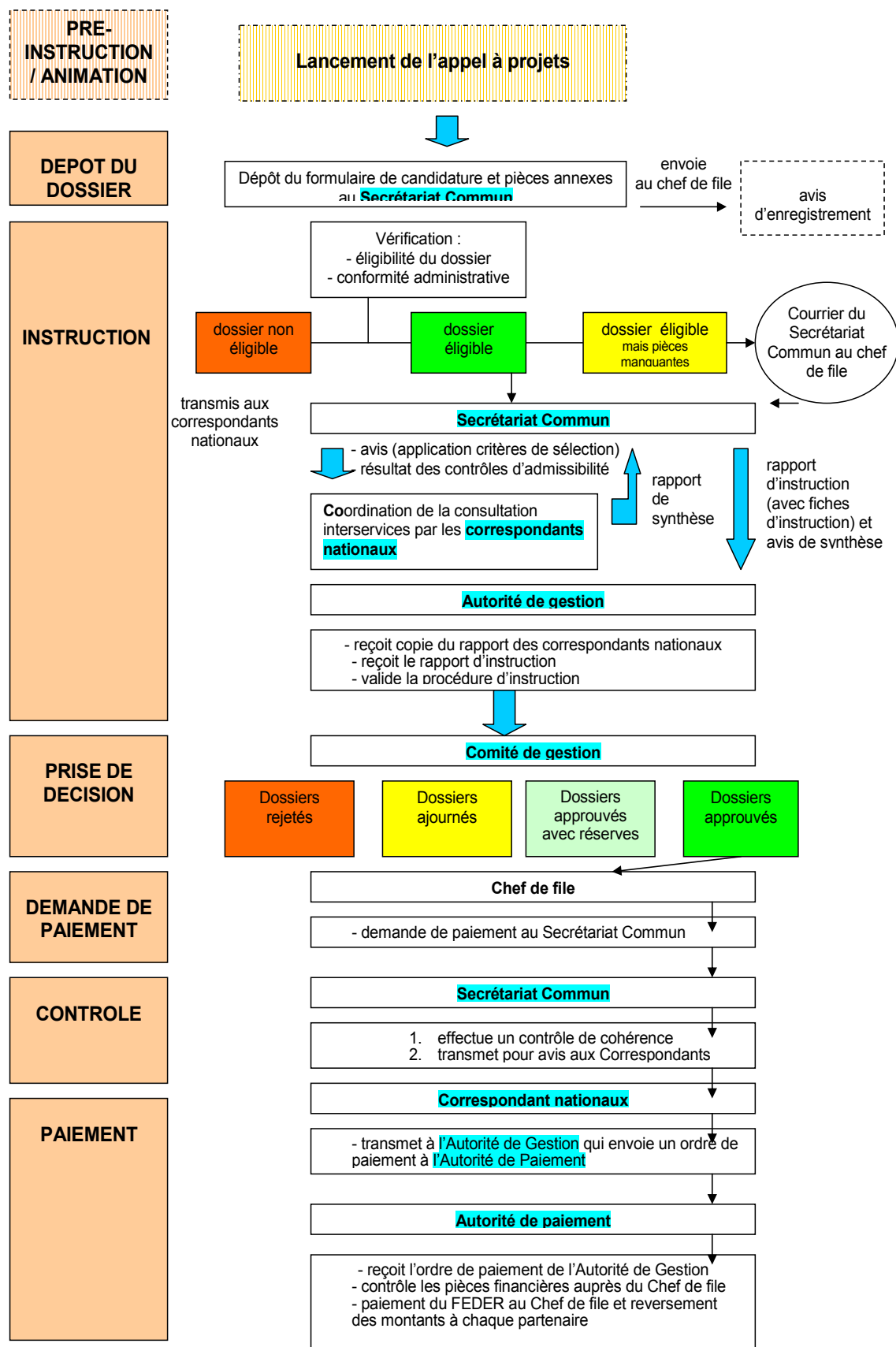
- les rôles précis dévolus aux différentes instances pour 1/ construire et valider les avis sur les projets, et 2/ assurer le suivi des projets,
- et les délais de décision.

5.2 Organisation de l'instruction et de la programmation

Le parti pris dans ce rapport a été de considérer que l'étape de l'appel à projets est partie intégrante du dispositif d'animation. Il en constitue la première étape, puisque c'est le lancement du programme. Nous ne considérons donc comme étapes de l'instruction que ce qui est lié aux projets déposés, la première étape étant donc le dépôt du dossier.

Le schéma global récapitulant les principales étapes de l'instruction et de la programmation des projets est présenté ci-dessous :

Etapes d'instruction et de programmation des projets (proposition)



Source EDATER à partir d'éléments disponibles dans la Piste d'audit

Avertissement : le Programme Opérationnel et le Complément de programmation ne proposent pas de schéma récapitulatif et détaillant l'ensemble des étapes chronologiques d'instruction et de programmation des projets, ce qui pourrait être envisagé pour la suite. Ce schéma a donc été réalisé à partir des étapes distinguées dans la Piste d'audit.

Rappel des recommandations de l'évaluation ex ante

Clarification des procédures de soumission, d'analyse et d'approbation des projets

Clarification des critères d'évaluation des projets

Développement de recommandations sur les mesures de publicité et d'information du programme

Clarification des flux administratifs et financiers dans le système de gestion du programme et les rôles joués par chacun des acteurs

5.2.1 Le dépôt des projets et l'enregistrement

Rappel du dispositif prévu

Le dépôt des dossiers se fait auprès du Secrétariat Commun, guichet unique de dépôt des pièces de la candidature. Les formulaires de candidature sont ensuite mis en ligne sur le site web du programme, pour consultation restreinte.

Zoom sur l'enquête auprès des porteurs de projets – délais

Le délai moyen entre le dépôt du dossier et la notification de la décision a été jugé inférieur à 2 mois (8 chefs de file sur 13 ayant répondu)

5.2.1.1 Un rôle de « guichet unique » du Secrétariat Commun apprécié

Ce système facilite grandement, en effet, la cohérence du traitement des dossiers déposés. Il est pratique que ce soit cette même structure qui gère le site internet à partir duquel peuvent être téléchargés les documents et où sont ensuite proposés à la consultation des correspondants nationaux notamment, les formulaires de candidature remplis.

5.2.1.2 Le formulaire de candidature mériterait d'être plus détaillé

L'un des partenaires interrogés indique que le formulaire de candidature est particulièrement aisé d'utilisation, en particulier car toutes les pièces sont disponibles au téléchargement sur le site internet du programme. Pour d'autres partenaires, un certain nombre de points pourraient être clarifiés au sujet du formulaire de candidature :

- les caractéristiques des partenaires doivent être mieux explicitées, notamment leur statut public ou privé, les règles auxquelles ils sont soumis,
- le formulaire devrait distinguer le temps envisagé pour la préparation des projets et le temps de sa mise en œuvre ; certains chefs de file considèrent en effet le temps de préparation comme non inclus dans le temps de mise en œuvre du projet, ce qui risque de poser un problème en termes d'éligibilité des frais de préparation,
- une annexe financière pourrait permettre de détailler les coûts de personnel envisagés pour le projet, afin de distinguer les jours de consultants des ressources humaines liées au fonctionnement interne du projet. Le poste de dépenses « ressources humaines » constitue en effet parfois une ligne budgétaire importante, qui mériterait d'être bien détaillée. Il en est de même pour le type de contreparties.

Concernant le dépôt des projets, il peut arriver que le chef de file puisse fournir certaines pièces complémentaires après le dépôt officiel de son projet, au moment de la signature de la Lettre d'octroi. Ceci constitue un risque de rallongement du temps nécessaire à l'instruction du projet.

L'un des points relevés à ce jour par les interlocuteurs porte sur la nécessaire consolidation, pour l'après-2003, des documents d'instruction (formulaire de candidature notamment, kit financier, etc.) ainsi que des modalités de dépôt des dossiers (nécessité de fournir tous les documents à la date indiquée à préciser, etc.). Le premier appel à projets a en effet servi de « test » à l'emploi de ces outils.

5.2.1.3 Le formulaire de candidature constitue un outil utile au chef de file pour gérer le partenariat

Il concentre en effet tous les renseignements utiles au chef de file pour connaître de manière synthétique les différentes composantes de son projet. Mais il faut encore convaincre les porteurs de projets qu'il s'agit d'un outil et non d'un document servant uniquement à la demande de financement.

En particulier, le porteur de projet – chef de file devrait considérer le formulaire comme un outil utile à la concrétisation du partenariat et au démarrage du suivi de son projet. A ce jour, les formulaires sont davantage remplis comme une obligation que comme un moyen de **soutien à la gestion du projet**.

5.2.2 L'instruction

Rappel du dispositif prévu

Etape 1 : vérification de l'admissibilité des dossiers

Cette étape est effectuée parallèlement par :

- *le Secrétariat Commun, sur la base du remplissage d'une « grille d'analyse des conditions d'admissibilité » qui reprend les 24 conditions d'admissibilité spécifiées dans le Programme opérationnel*

Le Secrétariat commun formule un premier avis sur le remplissage de ces critères par le projet, et le transmet aux correspondants nationaux, accompagné de la grille d'examen des conditions d'admissibilité des projets. Les correspondants nationaux téléchargent également le formulaire de candidature et les pièces annexes du dossier.

Les correspondants nationaux, qui lancent parallèlement une consultation auprès d'un ensemble de services et experts (éventuels) pertinents, dans leur Etat membre, afin de vérifier « la mobilisation des cofinancements des partenaires participants, la compatibilité avec les politiques nationales et les programmes des Fonds structurels » et de rendre « leur avis sur le projet⁵⁸ ». Ils vérifient en particulier :

- *le cofinancement des partenaires participants (réalité des contreparties) ;*
- *la faisabilité technique et l'intérêt du projet par rapport aux objectifs du Programme ;*
- *la compatibilité du projet avec les politiques nationales et régionales et les programmes des Fonds Structurels.*

Etape 2 : rédaction du rapport d'instruction et envoi au comité de gestion

Le Secrétariat Commun rédige le rapport d'instruction comportant les points suivants :

** la fiche technique du projet*

** l'avis d'admissibilité*

⁵⁸ cf PO p. 78

** l'avis sur le résultat de la soumission du projet aux critères de sélection*

** la recommandation finale du Secrétariat Commun*

L'avis final est produit par le Secrétariat Commun sur la base des avis de l'ensemble des correspondants nationaux. Il est favorable, favorable sous réserve ou défavorable, et est motivé.

Rappel des recommandations de l'évaluation ex ante

Clarification des procédures de soumission, d'analyse et d'approbation des projets

Les intervenants de l'instruction sont donc, dans un premier temps, les membres du Secrétariat Commun et les correspondants nationaux assistés de leurs relais dans les services techniques dans chaque Etat membre. Il s'agit d'une procédure relativement bien structurée, mais qui fait intervenir beaucoup d'instances ; les délais de prise de décision doivent donc être bien maîtrisés.

5.2.2.1 Certaines conditions d'admissibilité doivent être précisées

Les conditions d'admissibilité sont couramment reconnues comme portant sur la forme davantage que sur le fond du dossier, même si une telle distinction reste difficile à établir. Une idée avancée par l'un de nos interlocuteurs est qu'il devrait être possible de remplir les critères d'admissibilité sans nécessairement regarder le contenu du projet ; or, les conditions d'admissibilité suivantes peuvent être interprétées comme se référant assez sensiblement au contenu du projet :

- le partenariat mobilisé pour la mise en œuvre du projet est-il réel ?
- les partenaires au projet sont-ils en capacité de réaliser conjointement les actions et d'atteindre les objectifs prévus ?

Il faut indiquer plus clairement jusqu'où doit aller cette analyse. Elle semble aller en tout cas au-delà de «le formulaire de candidature mentionne-t-il les structures de gestion et un budget prévisionnel ? » ou «le projet respecte-t-il les législations nationales et communautaires en matière de marchés publics ? ». De même, le critère de sélection « le projet est-il compatible avec les politiques nationales des Etats membres concernés ? » pourrait relever des conditions d'admissibilité (cf phrase précédente).

5.2.2.2 Une étape importante : la coordination du recueil d'avis techniques par les correspondants nationaux

Rappel des recommandations de l'évaluation ex ante

Clarifier le contenu et les méthodes de la phase de consultation des acteurs : qui est associé au processus de consultation ? Comment est-il mené ? Quel est l'objet de la consultation ?

De par sa connaissance du contexte socio-économique de son pays, le correspondant national possède une **connaissance large des organismes publics et privés** ressortissant de son Etat membre. Il est donc capable de dire si tel ou tel partenaire a sa place dans un projet de coopération transnational ; d'estimer si les contreparties nationales mobilisées le sont correctement, etc. cette connaissance précise des institutions et dispositifs est particulièrement utile dans les Etats où les compétences sont largement partagées entre le niveau national et local. Cela lui permet de savoir si un partenaire potentiel, au vu de son statut juridique, de son caractère de droit privé, public ou semi-public, peut intervenir dans le programme.

NB : dans certains cas, comme celui de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM), les structures chefs de file peuvent être transnationales, ce qui pose question quant au plan de financement (dans quel pays inscrire la participation financière du chef de file ? etc.)

Il sait également qui est le mieux placé, parmi les techniciens avec qui il est en contact, pour formuler un avis technique sur le projet, dont il se fait ensuite l'écho. Les services font part de leur avis sous forme électronique aux correspondants nationaux, ce qui réduit les pertes de temps.

Ils aident également à **rechercher des partenaires**, grâce à des contacts avec les correspondants nationaux des autres Etats membres. Des réunions sont organisées entre les correspondants nationaux de chaque pays, pour voir les premiers problèmes éventuels liés aux projets déposés, ce qui leur permet éventuellement de demander des précisions en amont de l'instruction au chef de file. Ces réunions permettent également de consolider le partenariat (ou l'élargir) sur certains projets.

Ils vérifient également la **cohérence externe du projet** avec les autres dispositifs publics d'intervention et veillent sur l'obtention éventuelle par les chefs de file d'autres financements publics. Au vu du nombre de politiques à prendre en compte dans le cadre de l'analyse de la cohérence externe d'un projet, c'est au cas par cas que les correspondants nationaux, dans le cadre de leur tâche de veille sur la cohérence externe des projets qui leur parviennent, doivent vérifier ce point. Cela nécessite de leur part une connaissance précise de l'ensemble des dispositifs locaux et supra-locaux de leur pays.

Au final, les correspondants nationaux émettent un avis sur le fond du projet et sur la qualité du partenariat. Cette phase d'émission d'avis permet aux correspondants nationaux de vérifier que le partenariat est bien réel, que les partenaires qui figurent sur le formulaire de candidature vont bien prendre part au projet. Il ne s'agit pas pour les correspondants nationaux de formuler leur propre avis sur un projet qu'ils ont aidé à monter, mais de **fournir des éléments utiles à la prise de décision par les membres du Comité de gestion** en recueillant des avis techniques et en les synthétisant. Le système ne leur apparaît donc pas comme redondant.

Certains ont indiqué qu'ils téléchargent le formulaire de candidature sur le site internet du programme, mais qu'ils ne disposent pas des annexes : peut-être faudrait-il envisager un moyen de leur transmettre l'ensemble des pièces du dossier ?

Au final, le rôle des correspondants nationaux semble approprié à une bonne préparation des dossiers.

5.2.2.3 La construction d'une position commune par Etat membre sur les projets

Des réunions (de nature différente selon les Etats membres) sont organisées entre les correspondants nationaux et les représentants des régions des Etats membres, portant sur le contenu des projets et permettant de dégager une position commune qui sera défendue par le représentant de l'Etat membre en Comité de gestion, à partir de l'avis émis par le Secrétariat Commun. Il convient de s'assurer, pour ces réunions, que l'ensemble des participants dispose de la même information sur les projets, en particulier du récapitulatif de tous les avis émis par écrit. Il reste à établir qui doit prendre en charge la transmission de ce type d'information à l'ensemble des participants.

Des réunions sont également organisées entre le Secrétariat Commun et les correspondants nationaux pour discuter des avis émis par chacun et préalables à la présentation des projets en Comité de gestion ne constituent pas des réunions de « pré-programmation ». Il s'agit bien de préparer et d'aider à l'instruction des projets, la décision finale revenant au Comité de gestion.

5.2.3 La sélection des projets

Rappel du dispositif prévu

Les critères de sélection « permettent de mesurer et d'évaluer la qualité et la pertinence des projets présentés en ce qui concerne les objectifs du Programme en général, ou d'une Priorité ou d'une Mesure en particulier⁵⁹ ».

⁵⁹ cf Complément de programmation p. 17

5.2.3.1 Analyse de la pertinence des critères de sélection

Rappel des recommandations de l'évaluation ex ante

Clarification des critères d'évaluation des projets

▪ **Les critères du Programme Opérationnel**

- **Critère 1** : proposer des résultats concrets et innovants au profit de l'Espace Atlantique et démontrer un impact territorial réel et une contribution positive au développement équilibré et durable de l'Espace Atlantique, particulièrement dans le cas des projets d'action. Les résultats attendus à terme en matière d'effets économiques, sociaux, territoriaux et environnementaux doivent être également justifiés.

L'évaluation ex ante relevait également que le programme manque de vision spatiale ; confusion entre la volonté stratégique de se focaliser sur l'Espace Atlantique ou sur le rivage Atlantique. Le fait que le programme manque de vision spatiale se retrouve non pas dans la distinction espace/rivage, mais davantage dans l'absence de définition concrète d'un impact territorial attendu des projets sur la zone de coopération.

Le caractère concret d'un résultat est toujours plus délicat à justifier dans le cas d'actions immatérielles, souvent répandues dans les programmes INTERREG.

La justification des résultats attendus se fait notamment par le biais du renseignement par le chef de file de la valeur prévue des indicateurs au niveau des mesures.

- **Critère 2** : contribuer à la mise en œuvre des recommandations du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire et des politiques de l'Union Européenne.

Ce point requiert une connaissance précise du SDEC et une connaissance large de l'ensemble des politiques communautaires.

- **Critère 3** : être en cohérence et en conformité avec la stratégie du Programme Opérationnel, contribuer à une approche de l'intégration territoriale, à la vision spatiale ou au renforcement de l'identité de l'Espace Atlantique.

Les formulaires de candidature comportent souvent la reprise de la formulation des objectifs du programme. La lecture attentive du contenu et de la méthodologie du projet est donc nécessaire pour analyser ce point, au-delà d'un éventuel « affichage ».

- **Critère 4** : ne pas avoir d'impact négatif sur l'environnement de l'Espace Atlantique.

Ce critère suppose a priori que les projets soient instruits par des personnes ayant une compétence en environnement, ou pouvant s'appuyer sur une expertise de ce type.

▪ **Les critères de sélection complémentaires du Complément de programmation**

- Les projets impliquant un nombre significatif de partenaires, en provenance de trois pays ou plus, seront privilégiés par rapport aux projets strictement bilatéraux.

Ce critère est délicat à interpréter dans la mesure où la multiplication des partenaires ne renforce pas nécessairement la qualité d'un projet, même s'il renforce son caractère transnational. Un projet modeste, impliquant un nombre minimum de partenaires ou un nombre minimum d'Etats membres, ne saurait être considéré avec davantage de sévérité du fait même de son caractère partenarial « limité ».

- Le fait que le partenariat soit représentatif de tous les pays éligibles au Programme sera particulièrement pris en compte.

Ce critère est délicat dans la mesure où la logique du programme, qui met en avant un partenariat très large, peut ne pas correspondre à la logique d'un projet particulier, qui peut être moins pertinent si le partenariat doit s'élargir.

- De même, les projets pluriannuels (2 à 3 ans maximum) et/ou à caractère intégré (multisectoriel) devraient être favorisés.

A ce sujet, l'un des correspondants nationaux interrogés indique que les meilleurs projets sont souvent ceux qui ont vocation à s'inscrire dans plusieurs Priorités : ils correspondent bien à une compréhension du caractère transversal de la réflexion sur le programme. Le même interlocuteur indique que beaucoup de projets restent faits à partir d'un partenariat assez limité (en nombre de pays).

- **Dans un troisième temps, des critères de sélection ad hoc sont définis au niveau de chaque mesure dans le Complément de programmation.**

Ces critères sont supposés être plus proches de la thématique abordée dans chaque mesure. Pourtant, certains critères restent redondants par rapport aux critères généraux (exemple : mesure A1 : « activités dédiées à résoudre une problématique commune dans les villes Atlantiques » : il s'agit de la raison d'être du programme). D'autres critères ne font que reprendre le contenu de la mesure considérée, sans l'explicitier davantage (exemple : sur cette même mesure : « contribution à l'amélioration de la qualité de vie et de la durabilité dans les zones urbaines, rurales et locales », ou sur la mesure A2 – promotion et développement de pôles de compétence : « transfert de technologie »). Ces critères ne semblent pas réellement discriminants et n'apportent pas de réelle valeur ajoutée par rapport au contenu de la mesure.

Plus globalement, certains critères de sélection peuvent correspondre à la sensibilité particulière d'un Etat à certaines problématiques, et celui-ci sera d'autant plus enclin à les mettre en avant en Comité de gestion (par exemple, le poids excessif des ressources humaines dans le projet peut être mis en avant comme facteur bloquant pour un projet). A cela s'ajoute la tentation que peuvent avoir certains Etats membres de souhaiter un « retour sur investissement » par l'intermédiaire de la programmation de certains projets. Cette attitude est bien compréhensible ; dans ce cadre, l'enjeu d'un programme comme INTERREG est d'assurer un compromis entre tous les investissements dans le cadre du respect des grandes lignes tracées pour le fonctionnement du programme.

Au final, la question est de savoir si les critères de sélection permettent réellement aux projets les plus pertinents d'être programmés. Certains partenaires semblent indiquer que certains projets programmés pourraient être considérés comme plus pertinents à sélectionner dans le cadre d'autres programmes. Jusqu'à aujourd'hui, dans la mesure où un projet respectait les conditions d'admissibilité et les critères de sélection, rien ne justifiait qu'il soit rejeté. La volonté de construire un programme très ouvert trouve peut-être là l'une de ses limites.

La batterie de critères de sélection (tout comme les conditions d'admissibilité) est relativement fournie, mais c'est davantage une clarification qu'une réduction qui devrait s'opérer. Un effort de hiérarchisation et de clarification devra être entrepris afin de garantir simultanément au programme :

- sa fluidité et son dynamisme,
- sa ligne stratégique.

5.2.3.2 Les critères sont-ils appliqués de manière rigoureuse ?

Une différence fréquente de décision entre le Secrétariat Commun et le Comité de gestion

L'analyse des comptes – rendus des Comités de Gestion des mois d'avril et juillet 2003 (projets de la phase 1 et 2) montre un désaccord des deux structures quant à la prise de décision. Sur 149 projets examinés, près de 33% des décisions du Comité de gestion (soit 49 projets) sont différentes des

recommandations du Secrétariat Commun. Il s'agit principalement de désaccords concernant l'ajournement d'un projet ou son refus.

Il est d'autant plus difficile, dans ce cas, pour le Comité de gestion de justifier sa décision vis-à-vis du porteur de projet.

Un partenaire indique que la phase d'évaluation de projets et de procédure de décision aurait pu être mieux mise en œuvre, à cause d'un déficit d'orientations stratégiques. Les critères de sélection pourraient en effet être plus directement reliés à la stratégie.

Une nécessaire réorientation de l'application des critères de sélection

Pour INTERREG en début de programmation, et comme pour l'ensemble des programmes européens, la règle du dégageant d'office peut inciter les gestionnaires à appliquer les critères de sélection de manière à atteindre rapidement un taux élevé de programmation. De plus, on manque souvent de visibilité en début de période sur la meilleure manière d'appliquer les critères de sélection. Dans un programme aussi qualitatif et ouvert qu'INTERREG IIIB, des marges d'appréciation sur l'application des critères existent. Avec la forte programmation sur certaines mesures, certains critères de sélection mériteraient certainement d'être réinterprétés, de manière à les rendre plus sélectifs. Il pourrait s'agir par exemple de :

- donner la priorité aux projets s'inscrivant dans des filières manifestement bien organisées, plutôt qu'aux projets très transversaux dont le but ultime n'est pas nécessairement bien explicité,
- donner la priorité aux projets s'inscrivant dans des Priorités et mesures en retard de programmation,
- donner la priorité aux projets qui prennent en compte les orientations communautaires, etc.

Le Comité Economique et Social indiquait également, dans son avis du 28.03.01, que « la capacité d'autosoutenabilité doit être un facteur déterminant dans la sélection des projets. En effet, en permettant la réalisation de projets qui ne sont viables que grâce à des subventions, on déresponsabilise les promoteurs. Ce faisant, on ne contribue en rien au développement de leurs capacités d'initiative et de mise en œuvre effective de la coopération » (cf document cité p. 4). Il semble toutefois particulièrement difficile de juger de la pérennité effective d'un projet au moment de sa sélection.

Zoom sur l'enquête auprès des porteurs de projets – critères de sélection

Un des chefs de file enquêtés (projet refusé) souligne l'absence de critères standard qui permettraient de juger de la qualité de l'évaluation de projet, ainsi que le manque de cohérence dans l'application des critères de sélection entre les différents programmes INTERREG IIIB. Un autre (projet refusé) souligne que suite à un premier passage en Comité, il a dû modifier son projet, et qu'au second passage la décision n'a pas été seulement négative, mais également différente de la précédente.

5.2.4 La notification de la décision au chef de file

Zoom sur l'enquête auprès des porteurs de projets – notification de la décision

Le délai moyen entre la réception de la notification d'enregistrement et la notification de la décision du Comité de gestion a été entre 3 et 6 mois. 2 chefs de file indiquent un délai supérieur à 6 mois.

Certains chefs de file enquêtés indiquent, lorsque leur projet a été refusé, en particulier, qu'ils n'ont pas très bien compris les raisons invoquées par le Comité de gestion pour expliquer sa décision. L'un d'eux souligne que son projet correspondait aux critères mentionnés mais n'a pas été retenu, et qu'il y a un manque, au tout début de la démarche, en matière de vérification que le projet correspond bien aux critères du programme, et de vérification que les critères s'appliquent de la même manière pour l'ensemble des projets.

Un autre chef de file indique en revanche que la décision du Comité de gestion a été claire, qu'il a bien compris que son budget ne correspondait pas aux attendus du programme.

5.3 Le dispositif de suivi et de contrôle

5.3.1 Le contrôle

Rappel du dispositif prévu (cf programme opérationnel pp. 81-82)

La procédure globale de contrôle

L'Autorité de Gestion doit proposer une procédure harmonisée de contrôle des projets et soumettra au Comité de Suivi un programme détaillé des contrôles à effectuer. Cette proposition est contenue dans la Piste d'audit. Cette procédure doit détailler également les modalités de vérification des aspects de développement durable et d'impact environnemental des projets programmés.

Chaque état concerné assurera les contrôles, auprès du chef de file des projets, dans le cadre de cette procédure et conformément aux dispositions du Règlement n°438/2001 du 2 mars 2001 concernant le système de gestion et de contrôle des concours octroyés au titre des fonds structurels. Ce même document indique que la réalisation du projet doit l'être dans les conditions « habituelles » propres au pays concerné. La procédure de contrôle proposée par l'Autorité de gestion doit donc prendre en compte ces conditions « habituelles » de fonctionnement. La justification d'une telle position serait de dire que dans le cadre d'un programme déjà complexe, mieux vaut se reposer sur les procédures qui existent déjà que d'essayer de créer un nouveau système qui ne soit familier à personne.

Le cas échéant afin de lever des incertitudes, l'Autorité de Gestion ou le pays qui assure le contrôle sur le chef de file du projet pourra demander un contrôle supplémentaire à effectuer auprès du ou des partenaires du Chef de file du projet. Ce contrôle sera assuré par les pays où se situent le ou les partenaires de ce chef de file. S'il fait l'objet d'un contrôle complet sur place, il peut être intégré au quota des contrôles approfondis (cf. point suivant).

Les contrôles approfondis

5% minimum du coût total du Programme doit faire l'objet d'un contrôle approfondi. Après consultation des correspondants nationaux, l'Autorité de Gestion arrêtera le Programme de contrôle approfondi (l'échantillonnage devant tenir compte de la typologie des actions, de la nationalité des chefs de file et de leur profil, de l'état de réalisation de l'opération...).

Ce programme de contrôle sera alors réalisé par chaque pays et partenaire suivant ses propres modalités, par des services et agents non concernés par l'instruction et la mise en œuvre des projets. Ce contrôle concernera aussi bien le pays du chef de file que celui des autres partenaires du projet retenu pour un contrôle donné. Il peut être fait appel pour ce faire à des experts extérieurs, dont le coût est pris en charge par l'assistance technique du programme.

Le « surcontrôle »

Il s'agit d'une vérification de la réalité des premières vérifications effectuées sur les justificatifs de paiement. Elle est faite par l'Autorité de gestion, qui vérifie si le contrôle de service fait a bien été effectué dans les règles.

5.3.1.1 Le rôle de l'Autorité de gestion transnationale

NB : le projet de convention rédigé par l'Autorité de gestion a été finalisé très récemment. Ce n'est que récemment également que les Etats membres ont fait part à l'Autorité de gestion du système de contrôle en vigueur sur leur territoire, ce qui va servir de base à l'Autorité de gestion pour proposer un système global de contrôle au niveau de la zone transnationale. Dans ces conditions, il est difficile de formuler des recommandations très précises en matière de contrôle ; il est en revanche possible de vérifier que le projet de convention est bien conforme aux textes, notamment au Règlement communautaire 438/2001.

Une note récente de la CICC⁶⁰ précise que « l'Autorité de gestion [transnationale] n'a pas la capacité de réaliser tous les contrôles qui lui incombent dans les Etats membres différents du sien (...) la désignation d'une « autorité nationale répond à cette préoccupation⁶¹ (...) lorsque l'Autorité de gestion est française, elle exerce à la fois les responsabilités d'autorité nationale pour les opérateurs français et bien entendu le niveau de responsabilités transnationales pour l'ensemble des Etats membres »⁶².

Dans ce cadre, l'Autorité de gestion agit d'une part en qualité d'autorité nationale et assure pour le territoire français :

- « la définition du système de gestion et de contrôle, pour ce qui concerne la partie de la piste d'audit qui se déroule sur le territoire national, et les contrôles « qualité » nécessaires pour s'assurer de son bon fonctionnement,
- le contrôle du service fait, ou tout au moins la responsabilité de son organisation et les contrôles nécessaires pour vérifier sa qualité,
- les contrôles par sondage, ou tout au moins leur organisation, leur pilotage, le suivi des suites qui leur sont réservées ».

et d'autre part, en qualité d'Autorité de gestion pour la zone transnationale⁶³ :

- fournir à la Commission européenne la description de l'ensemble du système de gestion du programme et de ses modifications,
- vérifier in fine l'éligibilité des dépenses déclarées et s'assurer que tous les contrôles prévus à l'article 4 du R-CE 438-2001 ont bien été mis en œuvre, avant de donner un ordre de paiement à l'autorité de paiement,
- mettre en œuvre le contrôle interne de qualité des procédures décrit dans la circulaire du Premier Ministre du 15.07.02, et notamment examiner la piste d'audit mise en place au niveau des autorités nationales pour le suivi et le contrôle des partenaires situés sur son territoire et un examen de la Piste d'audit mise en place entre le chef de file et ses partenaires,
- agréger éventuellement les rapports annuels de contrôle établis par chaque autorité nationale concernée ».

Il est évident que cette double charge d'Autorité de gestion transnationale et d'autorité nationale représente une charge de travail très lourde et une multiplicité de tâches différentes. La note de la CICC prévoit la possibilité d'externaliser une partie des tâches de contrôle.

5.3.1.2 Les différents types de contrôle et les responsabilités associées

Au final, il semble que le système repose sur une « pyramide de certifications ».

- **La mise en place du système de gestion et de contrôle**

Le projet de convention de l'Autorité de gestion précise pour le contrôle de service fait, les contrôles 5% et le contrôle de troisième niveau (déclaration de validité du programme) :

- l'organisation du système de gestion et de contrôle,
- l'identification des autorités nationales responsables des contrôles
- le contenu de chacune de ces étapes.

⁶⁰ cf « Principes d'organisation pour la gestion des programmes européens transnationaux », 25.08.03

⁶¹ cf note citée p. 1

⁶² cf note citée p. 2

⁶³ cf annexe à la note citée p.2 et suivantes

Pour l'identification des autorités nationales, le principe dominant est de ne pas ajouter à la complexité des dispositifs de contrôle nationaux pré-existants une nouvelle strate de dispositifs qui complexifierait encore le programme. L'enjeu reste cependant que certains principes de base soient respectés dans tous les Etats :

- identification claire des structures vers qui on externalise certains contrôles,
- **Le contrôle de premier niveau (de service fait) : s'assurer de la réalité et de la régularité des dépenses déclarées par le chef de file et ses partenaires**

La diversité des systèmes de contrôle risque de poser un problème d'homogénéité dans la remontée des données vers l'Autorité de gestion, qui assume en dernier ressort la responsabilité du contrôle de premier niveau. Cette responsabilité « en dernier ressort » impose à l'Autorité de gestion plusieurs choses :

- s'assurer auprès de chaque autorité nationale que tout le monde a la même interprétation de l'ensemble des textes réglementaires (retranscrits dans le projet de convention),
- mettre en place une démarche de communication aisée entre l'Autorité de gestion et chaque autorité nationale, afin que ces dernières disposent d'un seul et même interlocuteur au sein de l'Autorité de gestion et que l'interlocuteur au sein de chaque autorité nationale en matière de contrôle soit lui aussi clairement identifié.

Le chef de file est responsable en premier lieu de la vérification des justificatifs de dépenses envoyés par ses partenaires. Ce contrôle permet de vérifier si les pièces correspondent globalement aux dépenses que le partenaire était censé engager.

La notion de « réalité des dépenses » repose à la fois sur l'étude des justificatifs de dépenses et sur une appréciation plus subjective, sur le point de savoir si ces dépenses ont bien été faites à bon escient. Il est donc pertinent que le chef de file, puis le correspondant national, soit associé à cette étape. Le **correspondant national** peut en effet effectuer un contrôle de cohérence des dépenses présentées par le chef de file, en se basant⁶⁴ sur sa connaissance des partenaires de son pays.

Il pourrait être décidé que la même personne soit en charge de la certification des dépenses au moment du paiement intermédiaire et au moment du solde du projet, dans un souci de cohérence et dans la mesure du possible.

- **Les contrôles approfondis : vérifier le système de gestion et de contrôle mis en place (...) afin notamment de s'assurer de la fiabilité des dépenses**

Un contrôle 5% se réalise sur place. Le contrôle d'une opération transnationale implique donc, comme le rappelle la CICC⁶⁵, les contrôleurs de chaque Etat membre où réside un partenaire, de manière concomitante.

Plusieurs éléments doivent être mis en place rapidement :

- la liste des pays souhaitant faire appel à la possibilité d'externaliser cette tâche,
- le plan de l'état semestriel, qui doit être effectué par l'Autorité de gestion française pour l'ensemble du programme, à destination de la CICC,
- la nomination des membres des Groupes de Contrôleurs Financiers (FCG) par l'Autorité de gestion, pour homogénéiser la méthodologie des contrôles et coordonner le travail des contrôleurs (avec participation de la CICC à la première réunion de ce groupe afin de rappeler les critères de qualité de ces contrôles),

⁶⁴ cf projet de convention p. 4

⁶⁵ cf note citée p. 4

- la rédaction d'une procédure écrite pour mettre en place les modalités de coordination entre contrôleurs de chaque Etat membre.

- **La responsabilité financière**

Les textes indiquent que « les autorités nationales, responsables de l'administration du Programme INTERREG III B « Espace Atlantique » dans chaque Etat membre, s'accordent pour conserver la responsabilité globale pour la totalité du FEDER et des contreparties⁶⁶ ». Le Programme opérationnel indique que « l'Autorité de Gestion rend compte de son action aux Etats, qui conservent la responsabilité globale de la bonne administration et de l'utilisation des fonds du Programme. Ces fonctions, et les termes de cette délégation seront précisées dans le Complément de programmation ». Or, ce dernier document ne comporte pas de précision particulière, ni sur les termes de la délégation, ni sur les autorités précises désignées dans la phrase précédente par « les Etats ».

Une note de la CICC rappelle que les « autorités nationales se portent garantes et caution des chefs de file⁶⁷ » de leur territoire. En cas de défaut de paiement, l'autorité nationale rembourse l'Autorité de gestion sur son budget propre avant de se retourner vers le chef de file. Mais en cas de défaut de paiement de la Commission européenne par exemple, la responsabilité financière de la Région Poitou-Charentes serait-elle engagée, et induirait une obligation de payer les sommes initialement prévues sur le FEDER ? Ou cela reviendrait-il aux Etats membres ? Ces points méritent d'être clarifiés rapidement.

5.3.2 Le paiement

Rappel du dispositif prévu

Le rôle de la Caisse des Dépôts et Consignations

Il s'agit de l'Autorité de paiement du programme ; elle est notamment en charge :

- *d'ouvrir et tenir le compte bancaire unique du Programme,*
- *d'établir, soumettre les demandes de paiements et recevoir les paiements de la Commission Européenne ou d'autres entités,*
- *de réaliser sur instruction de l'Autorité de Gestion les paiements aux bénéficiaires finaux et d'informer les partenaires de l'état de la gestion financière du Programme.*

La justification des réalisations par le chef de file du projet

Le Programme Opérationnel indique que « la Lettre [d'octroi] indiquera que (...) le versement du cofinancement FEDER se fera seulement si le Chef de file du projet peut démontrer à ses autorités nationales que le projet se réalise correctement au vu des rapports intermédiaires de suivi ».

5.3.2.1 La notion de « réalisation correcte » du projet par le chef de file » mérite d'être clarifiée

Quels sont les critères selon lesquels un projet se réalise correctement ?

- quel est le contenu exact d'un rapport intermédiaire de suivi ? Cette formulation n'est en effet reprise nulle part ailleurs dans le Programme Opérationnel.
- Le Programme opérationnel indique que « les partenaires des projets devront rendre compte au Secrétariat Commun de l'état d'avancement physique et financier des projets⁶⁸ », tandis

⁶⁶ cf Programme Opérationnel p. 73

⁶⁷ cf note citée p. 5

⁶⁸ cf Programme Opérationnel p. 83

que le Complément de programmation parle d'un « rapport intermédiaire d'exécution » obligatoire pour déclencher le paiement des tranches, sans préciser son contenu ni son rédacteur : le chef de file seul ? En concertation avec les partenaires ? N'est-ce pas d'abord au chef de file que le partenaire doit rendre compte de l'avancement de ses propres réalisations ?

5.3.2.2 Une gestion différenciée par Etat des contreparties nationales liées à l'assistance technique

L'une des difficultés liées à l'existence d'un compte bancaire commun est de pouvoir gérer avec un même outil bancaire le FEDER reçu de la Commission européenne et les contreparties nationales pour l'assistance technique. C'est pourquoi la Caisse des Dépôts et Consignations a créé deux sous-comptes : l'un pour rembourser les chefs de file avec le FEDER reçu ; l'autre pour gérer les sommes réservées à l'assistance technique.

La difficulté qui n'est pas réglée par le compte bancaire commun est le fait que les Etats membres gèrent différemment les dépenses liées à l'assistance technique. Certains Etats virent directement sur le compte commun les contreparties nationales liées à l'assistance technique, d'autres fonctionnent sur remboursement des sommes sur justificatifs, etc. Il est d'autant plus difficile de trouver une harmonisation que ce sont parfois les législations nationales qui interdisent certaines actions ; des modifications sont, ici, difficilement envisageables.

La gestion des contreparties nationales liées à l'assistance technique est l'un des points les plus complexes du programme ; en effet, il faut distinguer les dépenses communes d'assistance technique et les dépenses par pays. Dans tous les cas, il faut sensibiliser les Etats membres à l'importance d'une remontée rapide des dépenses d'assistance technique, dans la perspective du dégageant d'office spécifique à l'assistance technique à fin 2004.

5.3.2.3 Une clarification des attributions de la Caisse des Dépôts et Consignations pourrait être utile

NB : dans la mesure où aucun paiement relatif à la réalisation d'un projet n'a été effectué, l'analyse de ce point ne peut porter sur les premiers résultats constatés ou les premières difficultés éventuelles rencontrées en matière de paiement.

L'Autorité de paiement doit procéder aux vérifications suivantes :

- l'ordre de payer correspond-t-il à la lettre d'octroi,
- est-ce bien le bon chef de file,
- le contrôle de service fait a-t-il bien été effectué,
- quel est le statut des partenaires (public, privé, etc.) : est-il bien compatible avec le programme ?

En effet, l'Autorité de paiement effectue le versement du FEDER sur la base des déclarations de dépenses faites par le Chef de file pour l'ensemble des partenaires du projet, et sur la base des certifications du contrôle de service fait.

Le rôle et le statut de la Caisse des Dépôts et Consignations peuvent paraître peu clairs pour les partenaires non français. Ils sont très éloignés, semble-t-il, des structures habituellement en charge du paiement dans les autres Etats (Ministère des Finances, Trésorerie générale ou assimilés). A l'occasion des premiers paiements FEDER, il pourrait être utile de diffuser un document sur l'intervention précise de la Caisse, son statut et ses attributions.

5.3.2.4 Des garanties demandées aux chefs de file à élargir éventuellement

A ce jour, le Secrétariat Commun demande des garanties de solvabilité bancaire au chef de file d'un projet, mais il est certain que ceci risque d'être insuffisant et ne permet pas réellement de garantir la

viabilité du projet. D'autres garanties, plus pertinentes, pourraient être demandées aux partenaires privés, mais il conviendrait cependant de s'assurer :

- que le même type de garanties peut être obtenue dans chaque Etat membre,
- que ces garanties ne tombent pas sous le coup du secret bancaire, par exemple

5.3.2.5 L'enjeu est de sensibiliser les Chefs de file à l'importance de la justification des dépenses

Il est important, dans le but d'éviter le dégageant d'office sanctionnant une réalisation insuffisante du programme, de sensibiliser le plus tôt possible les chefs de file à l'importance de la « remontée des factures » effectuée par le chef de file auprès de ses partenaires, puisque ceci déclenche le remboursement des dépenses engagées, comptabilisé grâce au taux de réalisation du programme.

5.3.3 Le suivi

Rappel du dispositif prévu

Pour le suivi du programme

Le suivi du programme est du ressort du Comité de suivi en partenariat avec l'Autorité de gestion. Celle-ci « assure le suivi du Programme, en lien avec les Comités de Suivi et de Gestion, au moyen d'indicateurs physiques et financiers définis dans le Programme Opérationnel et/ou le Complément de programmation ; elle soumet un rapport annuel d'exécution à la Commission dans les six mois suivant la fin de chaque année civile entière de mise en œuvre⁶⁹ ».

La centralisation des données de suivi sera assurée par le Secrétariat Commun, qui alimentera un système informatisé sous l'égide de l'Autorité de gestion.

Pour le suivi des projets

Chaque correspondant national assure le suivi des projets dont les chefs de file se situent dans son pays. Le Programme Opérationnel indique en effet que les correspondants nationaux doivent « assister le Secrétariat Commun dans l'instruction et le suivi des projets dont les Chefs de file ou partenaires se situent sur leur territoire, assurer le contrôle de la gestion et de l'exécution des projets et transmettre toutes les informations utiles à l'Autorité de Gestion via le Secrétariat Commun ».⁷⁰

5.3.3.1 Le suivi du programme pourrait s'articuler autour du binôme Secrétariat Commun – Autorité de gestion, avec l'appui de l'Autorité de paiement

En matière de suivi, il convient de distinguer le suivi du programme, qui porte majoritairement sur la veille sur la programmation, la réalisation, le risque de dégageant d'office et la bonne utilisation du logiciel PRESAGE ; du suivi du projet, qui est assuré en premier lieu par le chef de file, qui s'assure que tous les partenaires exécutent bien leur part du projet, avec l'aide des correspondants nationaux ; le Secrétariat Commun intervient à la charnière entre le suivi du programme et des projets.

- Le suivi financier du programme repose déjà sur des extrapolations financières

L'Autorité de paiement apporte son soutien au Secrétariat Commun pour prévoir l'évolution financière du programme, notamment montrer les impacts de la programmation sur le dégageant d'office et l'avancement du programme. La Caisse des Dépôts et Consignations met à disposition du Secrétariat Commun un outil de gestion prévisionnelle de trésorerie, qui permet de prendre en compte le plan de financement de chaque partenaire d'un projet. Cet outil permet également de voir quand les dates de paiement doivent arriver et quelles sont les sommes exactes qui devront être débloquées.

⁶⁹ cf Programme Opérationnel p. 74

⁷⁰ cf PO p. 76

Des prévisions de paiement pour fin 2003 et 2004 ont déjà été faites par l'Autorité de paiement, à partir de l'extrapolation des échéances de paiement sur les 44 projets acceptés à ce jour, mais tous les plans de financement finaux et détaillés des projets approuvés ne sont pas encore disponibles.

- Le logiciel PRESAGE se présente comme l'outil privilégié de suivi de l'avancement du programme
- Suivi des montants programmés et réalisés

L'adaptation du logiciel PRESAGE au suivi du programme (pour en faire notamment un outil de suivi d'un programme transnational : en particulier, il permettra de saisir l'ensemble des réalisations de chaque bénéficiaire final, puis d'instruire la somme des réalisations de chaque bénéficiaire comme une action) devrait être disponible en décembre 2003. Il faut impérativement que ce délai soit tenu, car les premières demandes de paiement vont arriver rapidement, et un suivi sous excel se révélerait rapidement impossible.

Le plan de financement de chaque projet, disponible à ce jour sous excel, pourra être transféré dans PRESAGE et intégré dans l'outil de gestion prévisionnelle de trésorerie utilisé à ce jour. L'utilisation de ces deux outils simultanément devra ensuite être étudiée.

- Suivi de l'atteinte des objectifs quantifiés (indicateurs)

Le rapport annuel d'exécution du chef de file comporte notamment les valeurs prises par les indicateurs de réalisation inscrits dans le programme.

Le grand nombre de projets déposés en phase II de l'appel à projets milite pour que soit diffusé rapidement un document rappelant :

- les outils retenus (PRESAGE notamment) et leur utilisation (qui renseigne, qui consulte, quelles données, quelle échéance). Il semble que le Secrétariat Commun va prendre en charge le renseignement de la base, et que les correspondants nationaux notamment pourront consulter les données. Il faudrait trouver un système dans lequel l'ensemble des données soient consultables par les correspondants nationaux,
- le contenu du rapport d'activité sur les projets,
- l'exploitation des indicateurs (qui les exploite ? Comment sont-ils diffusés et valorisés ?). La présentation de l'avancement de l'atteinte des objectifs (par exploitation des indicateurs) devrait être faite à chaque Comité de gestion, et pourrait faire l'objet d'un suivi dans une partie « réservée » du site internet, consultable de manière permanente.

5.3.3.2 Le suivi des projets pourrait s'articuler autour du binôme chef de file – correspondant national, en liaison avec le Secrétariat Commun

Le chef de file est en charge du suivi physique et financier de son projet. Sa signature de la convention le rend responsable de la validité des pièces justificatives produites par ses partenaires. Ceux-ci sont censés conserver les factures des travaux effectués sur leur territoire, les classer selon une typologie de dépenses (dépenses relatives à leur part du projet et participation aux dépenses communes) et les envoyer au chef de file trois fois par an.

5.3.3.3 Une nécessité pour tous les types de suivi : disposer de moyens humains suffisants

L'expérience tirée de l'évaluation de programmes européens plus avancés qu'INTERREG montre que le déficit en moyens humains consacrés au suivi (saisie des justificatifs, diffusion régulière d'informations financières...) peut nuire gravement à la bonne marche d'un programme. Ce point a été soulevé par quelques porteurs de projets enquêtés, qui ont souligné que les ressources humaines en matière de gestion du programme avaient certainement été sous-estimées sur la phase d'évaluation des projets de phase II.

Le Secrétariat Commun se retrouve de toutes façons, de par les missions de coordination qui lui sont confiées, à la croisée des chemins entre suivi du programme et suivi des projets. L'enjeu au niveau du Secrétariat Commun se trouve dans les moyens humains qui lui sont alloués pour faire face à l'ensemble de ces tâches : suivi, contrôle, animation.

5.3.3.4 Des moyens affectés directement au suivi : les dépenses d'assistance technique

La part occupée par l'assistance technique est en général plus élevée dans un programme INTERREG que dans d'autres programmes européens, du fait du nombre de salaires à prendre en charge. L'assistance technique permet de financer des actions liées à l'animation du programme (communication et publicité, évaluation, fonctionnement des groupes de travail, intervention d'experts éventuels...), mais aussi liées spécifiquement au suivi : salaires des correspondants nationaux, de l'Autorité de paiement, de l'Autorité de gestion et du Secrétariat Commun ; achat de la licence PRESAGE, etc.

En 2002, les salaires représentaient plus de 60% du montant de l'assistance technique mobilisable.

L'assistance technique couvre à la fois les dépenses propres à un pays pour la gestion du programme, mais également les « dépenses communes » : traduction, organisation des réunions des Comités de gestion et de suivi, ainsi que des correspondants nationaux, etc.

L'enjeu en la matière sera de permettre aux acteurs de poursuivre leur travail initial (aide au montage, coordination, lancement des appels à projets) tout en assurant de nouvelles tâches : suivi, contrôle des dépenses notamment. Cela pourrait induire un besoin accru de moyens, qui est difficile à estimer à ce jour, mais auquel il convient de se préparer.

5.4 L'animation du programme

NB : nous entendons par « animation » l'ensemble des initiatives en direction des porteurs de projets en termes d'information sur le contenu du programme, de détection et d'aide au montage de projets.

Pour comprendre l'importance de l'animation et les moyens à lui accorder, il convient de prendre en compte qu'il s'agit d'un processus qui repose certes sur des « temps forts » (aide au montage des projets dans le cadre de l'appel à projets ; organisation de séminaires et réunions d'information, etc.), mais qui doit également être assuré en continu tout au long de la vie du programme, et en particulier entre les phases d'appel à projets, entre deux réunions du Comité de gestion...

5.4.1 Enseignements relatifs au premier appel à projets

Il s'agit de la première phase de l'animation du programme, censée faire émerger les projets potentiels.

5.4.1.1 Fonctionnement du premier appel à projets

Le retard dans le démarrage effectif du programme implique que le premier appel à projets n'a pu être lancé que tardivement (fin 2002 – début 2003), soit très peu de temps après l'approbation du programme, afin de permettre aux porteurs de projets prêts de déposer leur dossier au plus tôt. Ce délai très court a, notamment, servi à procéder au recrutement du personnel du Secrétariat commun, à préparer les documents nécessaires à l'appel à projets (fixation du montant FEDER à débloquer, calendrier, formalisation des documents financiers et du formulaire de candidature, etc.) et à obtenir le consensus au sein des Etats membres sur ces documents.

NB : seule la version finale des documents a fait l'objet d'une traduction dans les langues autres que le français. Il conviendrait de réfléchir à la possibilité de faire traduire dans toutes les langues des partenaires du programme

certaines versions de travail des documents, tout en maintenant le français comme langue officielle du programme.

L'un des correspondants nationaux interrogés a indiqué qu'à l'avenir, il serait souhaitable que les dates de l'appel à projets soient connues plus tôt par rapport à son lancement effectif.

5.4.1.2 Accès aux documents constitutifs de l'appel à projets

Le fait que les pièces nécessaires au dépôt du dossier soient téléchargeables sur internet suppose que l'opérateur ait un accès aisé aux TIC, ce qui n'est pas automatique malgré la « démocratisation » des TIC. Il est important que la possibilité de se faire transmettre les pièces par courrier de la part du correspondant national soit conservée.

5.4.2 Les perspectives en matière d'appels à projets

5.4.2.1 Le principe de l'appel à projets à date fixe n'est globalement pas remis en cause, mais une adaptation peut s'avérer nécessaire pour 2004-2005

Il a l'avantage de permettre de connaître très à l'avance les périodes de charge de travail importante. Au moment de la négociation du programme, il a été avancé que deux phases dans l'appel à projets induiraient une lourdeur accrue dans le processus de décision et de gestion bureaucratique. D'autres avançaient qu'une seule phase ne laisserait pas assez de temps pour finaliser les projets. Au final, la plupart des partenaires interrogés le soutiennent. Selon eux, un système de dépôt de projet permanent induirait un système de « premier arrivé, premier servi » et une gestion prévisionnelle des montants financiers disponibles plus délicate.

Pour 2004-2006, il faudra gérer l'avancement de la programmation de manière plus fine, quasiment au quotidien. Un appel à projets en continu pourrait, dans ce cadre, être pertinent.

5.4.2.2 Plusieurs scénarios se présentent pour la période 2004-2006

Au vu de l'avancement de la programmation, le prochain appel à projets devra certainement avoir un champ plus réduit que le premier. La première chose à faire, afin de déterminer ce champ, est de parvenir à une décision commune et validée en Comité de suivi sur la pertinence de maintenir comme orientations stratégiques du programme les thématiques des mesures les plus en retard de programmation. Le problème se pose surtout sur la mesure B1 sur les transports, la mieux dotée du programme et programmée à 1% seulement. Si cette mesure est maintenue, elle devra certainement être réécrite ; si les partenaires ne souhaitent pas la maintenir comme orientation stratégique, un transfert de fonds pourrait être opéré. Tous ces éléments vont influencer fortement sur le contenu du prochain appel à projets.

Quel que soit le scénario retenu, il conviendra de prévoir une action de communication en direction des porteurs de projets afin de prévenir les frustrations qui vont de pair avec le choix de tout scénario, qui a ses avantages et ses inconvénients. Les trois scénarios sont détaillés dans le cadre de la recommandation 3.2.

5.4.3 Les perspectives en matière d'aide au montage de projets

Plusieurs instances sont citées comme intervenant dans l'aide au montage ou le conseil auprès des porteurs de projets, en particulier le Secrétariat Commun et les correspondants nationaux, qui contribuent tous deux à la qualité des projets.

Rappel du dispositif prévu

Le rôle des Correspondants nationaux

Le Complément de programmation indique que « le Correspondant National fournit de l'information sur les objectifs, Priorités et Mesures ainsi que sur d'autres conditions spécifiques du PO INTERREG III B ESPACE

ATLANTIQUE, ainsi que sur les conditions d'admissibilité et les critères de sélection. De même, il conseille sur la procédure à suivre pour présenter un projet et sur les possibilités existantes de cofinancement national ou régional, public ou privé⁷¹. »

Le rôle du Secrétariat Commun

Le Programme opérationnel reste ambigu quant à l'intervention du Secrétariat Commun puisqu'il indique que le Secrétariat Commun intervient dans le « conseil à la mise au point de nouveaux projets⁷² ». Le projet de piste d'audit indique également que « le Secrétariat Commun et les Correspondants Nationaux jouent un rôle important de conseil et d'aide au montage des projets qui visent à faciliter l'accès au programme des porteurs de projets qui correspondent aux objectifs du programme⁷³ ». Enfin, le Guide à l'usage des porteurs de projets met dans la catégorie « montage » le Secrétariat Commun ainsi que les correspondants nationaux sur les actions suivantes :

- aide au montage des projets
- veille sur la qualité et l'éligibilité,
- travail sur le budget de l'opération,
- et sur l'accord de partenariat transnational.

Les outils

5.4.3.1 La constitution du dossier

Zoom sur l'enquête auprès des porteurs de projets – difficulté à monter leur dossier

Les personnes enquêtées ont trouvé compliquée ou très compliquée la constitution de leur dossier (11 porteurs de projets sur 15 ayant répondu). Ponctuellement, les raisons invoquées sont :

- le nombre important de pièces administratives demandées, avec des contraintes particulières : diversité et étalement des demandes sans justifications de la finalité des documents demandés,
- les connaissances techniques requises, notamment en matière budgétaire, et le manque de clarté de certaines règles (exemple des 57% de FEDER),
- les nombreux échanges nécessaires avec les partenaires (mais ceci semble difficilement justifiable comme une contrainte),
- les questions de compatibilité avec les politiques nationales et communautaires,
- le manque de place laissé au chef de file pour développer le contenu de son projet dans le formulaire (seul un résumé est demandé alors que le chef de file aurait souhaité développer davantage les aspects techniques de son partenariat), et pour ce même document, trop de cases à remplir.

⁷¹ cf Complément de programmation p. 67

⁷² cf PO p. 75

⁷³ cf Piste d'audit p. 6

5.4.3.2 Des modalités d'intervention variables de la part des correspondants nationaux

Les types de soutiens sollicités de la part des correspondants nationaux sont très divers

D'un opérateur à l'autre, l'expérience de montage de projets est très variable. Cela oblige le correspondant national à pouvoir donner des conseils sur n'importe quelle étape du montage de projet, et de le faire simultanément sur plusieurs projets.

Les porteurs de projets qui ne contactent pas les correspondants nationaux appartiennent à deux catégories : ceux qui ont une solide expérience de ce genre de procédure, un bon réseau : ceux-ci présentent habituellement de bons projets. Les autres estiment pouvoir construire seuls leurs dossiers, estimant que les procédures ne sont pas si complexes : ils déposent en général de moins bons projets, ou même des projets non admissibles.

La diversité des thématiques des projets nécessite également de la part du correspondant national une connaissance large des instances intervenant dans ces thématiques.

Selon les pays, leur degré d'implication des correspondants nationaux varie

En Espagne par exemple, le correspondant national se présente comme le « centre de ressources » des Communautés autonomes lorsque celles-ci, qui assurent de manière rapprochée l'aide au montage par le biais des Cellules INTERREG, ont besoin d'une information précise. L'aide au montage de projets de la part des Communautés autonomes est d'ailleurs volontairement assez limitée en Espagne, suivant l'idée qu'un bon projet émergera de lui-même et qu'il convient de conserver une égalité des porteurs de projets face à l'instruction. Au Royaume-Uni, un « contact point » de l'OPDM assure l'aide au montage (elle répond aux interrogations des porteurs de projets et les accompagne tout au long de leur procédure, de la formalisation du partenariat au dépôt du dossier), tandis qu'une autre personne de la même structure s'occupe de formuler les avis de synthèse sur les projets, avec un souci affirmé fortement de séparation des personnes (mais au final, pas de structure). En France, le correspondant national s'assure que le projet respecte certains critères et apporte dans le même temps son soutien au montage. En Irlande, au vu du relativement faible nombre de projets, le correspondant national peut intervenir davantage pour aider ses collègues à trouver des partenaires irlandais pour leurs porteurs de projets, cette recherche s'avérant parfois difficile pour les partenaires anglo-saxons. Au Portugal, l'aide au montage de projets est apportée soit directement par les correspondants nationaux, soit par le biais des Commissions de Coordination Régionale, qui organisent des réunions au cours desquelles toutes les informations nécessaires sont données. Les correspondants nationaux de l'Unité de Coordination Nationale sont vus comme devant apporter leur soutien aux partenaires portugais, qu'ils soient chefs de file ou non (ce qui ne semble pas être le cas dans tous les autres pays). C'est ce qui explique, selon cet interlocuteur, qu'il y ait finalement peu de coordination de l'aide au montage de projet entre les correspondants nationaux de chaque pays (d'autres interlocuteurs ayant indiqué, en revanche, une bonne coordination sur ce même sujet).

L'un des partenaires regrette que le rôle des correspondants nationaux soit davantage passif qu'actif : ils pourraient avoir davantage l'initiative, en plus d'être là pour répondre à des demandes, afin de promouvoir des partenariats qui leur sembleraient vraiment structurants.

Il convient d'encourager encore la fréquence des échanges entre les correspondants nationaux, et pas d'essayer d'homogénéiser leur intervention.

Les contacts fréquents entre correspondants nationaux contribuent fortement au développement de partenariats de qualité

Il semble que certains correspondants nationaux estiment que leurs contacts avec les homologues mériteraient d'être plus fréquents. D'autres sont satisfaits du rythme de contact actuel. Il est important, pour aider les chefs de file à trouver des partenaires solides, que la communication entre

les correspondants nationaux soit régulière et que des outils existent pour aider cette communication à s'établir entre tous les correspondants. Certains correspondants nationaux soulignent que l'outil « Bourse des projets » a contribué de manière relativement faible au développement du programme, et que la possession de réseaux accompagnée de l'intervention combinée des correspondants nationaux a permis plus efficacement de monter des partenariats solides.

Zoom sur l'enquête auprès des porteurs de projets – constitution du partenariat

L'enquête montre que le partenariat se constitue, pour la majorité des projets, sur la base d'un partenariat transnational existant (5 porteurs de projets sur 10 ayant répondu) ou grâce à un réseau professionnel (4 sur 9). Un seul chef de file a cité les équipes techniques INTERREG.

Les principales difficultés rencontrées par les porteurs de projets pour le partenariat sont purement administratives (5 personnes sur 8 ayant répondu) ou résident dans la multiplicité des acteurs concernés (4 personnes sur 8 ayant répondu). Un porteur de projet souligne comme difficulté le flou concernant les autorités responsables de la signature des documents officiels de coopération.

Une augmentation de leurs moyens d'intervention à étudier en lien avec le suivi des projets

Avec la montée en puissance du programme, leur charge de travail va également augmenter, moins peut-être en matière d'aide au montage de projets que de suivi et de contrôle des projets, avec éventuellement une augmentation des moyens correspondants (soit en interne, soit en externe).

Zoom sur l'enquête auprès des porteurs de projets – aide à l'élaboration du dossier

Sur 15 porteurs de projets ayant répondu, 8 déclarent ne pas avoir été aidés avant l'élaboration du dossier de demande de subvention, ce qui est en désaccord avec l'idée selon laquelle les dossiers présentés en phase II se sont améliorés notamment du fait d'un plus large recours aux interlocuteurs du programme (correspondants nationaux notamment) pour l'aide au montage de projet. L'aide est venue en majorité, pour ceux y ayant eu recours, des autorités régionales partenaires du programme (pour le montage du budget notamment). Un chef de file précise que ses partenaires ont été aidés par sa propre structure, qui connaît les coopérations européennes. Un autre chef de file cite une « consultancy agency » comme fournisseur d'aide.

Pour ceux ayant bénéficié d'une aide, ils la jugent très satisfaisante. Certains citent la grande disponibilité des fournisseurs d'aide ; le travail satisfaisant des correspondants nationaux. Un chef de file (projet approuvé) souligne tout de même le faible rapport entre le nombre de personnes sollicitées et la quantité d'information obtenue.

L'aide a porté en particulier sur l'éligibilité des dépenses et l'explication des règles communautaires. Un porteur de projet déclare avoir été aidé sur le descriptif de l'opération, le plan de financement, l'aide à la recherche de partenaires, l'aide directe au montage du partenariat transnational.

A noter qu'un des chefs de file indique ne pas savoir si ses partenaires ont bénéficié d'une aide quelconque au moment du montage du dossier.

Au final, il semble que l'articulation du travail entre Secrétariat Commun et correspondants nationaux fonctionne bien, tant au niveau de l'instruction des projets que de l'aide au montage. Il en ressort que sur ces points, la « forme d'assistance choisie demeure la solution appropriée » (*cf cahier des charges p. 2*).

5.4.3.3 A partir de fin 2003, une aide au montage de projets à cibler sur certains thèmes

En matière d'encouragement à l'émergence des projets, des réunions de travail thématiques sont parfois organisées. La dernière en date - le 06.03.03 - a porté sur les actions de prévention des pollutions maritimes, et a donné lieu à trois initiatives :

- la constitution d'un groupe de travail sur ce thème, comprenant notamment des experts indépendants,
- un séminaire d'information sur ce thème,

- une réflexion sur la manière d'encourager le dépôt de projets sur ce thème lors du prochain appel à projets.

Une communication sur cette initiative a ensuite été faite en Comité de gestion et de suivi. Cette initiative semble intéresser vivement un certain nombre d'interlocuteurs rencontrés, d'autant que cette procédure pourrait être élargie à l'ensemble des thèmes en retard de programmation. Une dynamisation du processus, notamment de la contribution des experts sollicités, pourrait être souhaitable et faire l'objet d'une décision de l'Autorité de gestion sous réserve de l'agrément du Comité de suivi.

Il pourra être envisagé à l'avenir de systématiser ces réunions en leur fixant une thématique, les types de structures à convier ainsi que le suivi des impacts de ces réunions sur le dépôt de projets. Des thèmes très spécifiques, sur lesquels il existe peu de références à ce jour, pourraient être mis en avant, dans la mesure bien sûr où leur pertinence vis-à-vis de la stratégie du programme est avérée, et où leur caractère innovant est reconnu. Sur le point particulier du groupe de travail « sécurité maritime », des discussions ont lieu actuellement sur l'opportunité de consacrer un mini-appel à projets sur ce thème.

Il faudra en tout cas lors de l'appel à projets suivant rappeler aux porteurs de projets qui est leur interlocuteur principal en matière d'aide au montage.

5.4.4 Le dispositif d'animation et de partenariat du projet par le chef de file

Selon les termes du Complément de programmation, le chef de file « est le responsable du projet dans sa globalité et seul interlocuteur des structures de gestion du Programme. Il sera ainsi responsable de l'organisation et de l'administration du partenariat et devra justifier de la réalisation du projet pour le compte de tous ses partenaires⁷⁴.»

Zoom sur l'enquête auprès des porteurs de projets – organisation du partenariat

Sur 10 porteurs de projets ayant répondu, 5 indiquent que leur partenariat s'organise sous la forme d'un accord commun, puis d'une gestion individuelle par chacun des partenaires. 7 porteurs de projets indiquent qu'il s'agit davantage d'une gestion commune par l'ensemble des partenaires (structure commune de pilotage, rapports d'activité communs, etc. A noter que parfois, ces deux modalités ont été cochées. Sur un des projets par exemple, un accord légal formel a été signé par l'ensemble des partenaires, fixant leurs responsabilités respectives. Une structure de gestion commune a également été créée, avec trois niveaux de gestion : pilotage, gestion et actions pilotes ; l'ensemble des décisions sont consignées dans un livret. Sur un autre projet, le chef de file indique que les régions partenaires du projet en sont les « pilotes solidaires ». Ailleurs, le chef de file indique que les activités relatives au projet sont distribuées de manière équivalente dans l'ensemble des pays partenaires (il s'agit en effet d'un modèle à tester dans plusieurs pays afin de le stabiliser). La gestion commune se manifeste par l'existence de plates-formes de communication, de processus de prise de décision et de contrôle du projet qui doivent être les mêmes pour tous les partenaires.

La fréquence moyenne des contacts formels est d'une fois tous les 6 mois, sous forme de meetings et séminaires réunissant tous les partenaires. Les contacts formels sont mensuels sur deux projets, avec par exemple l'organisation d'ateliers mensuels. Sur un autre projet, il est prévu 4 réunions du Comité de pilotage sur les 18 mois du projet. Un autre repose sur la vidéoconférence pour établir des contacts entre les réunions de visu tous les 6 mois.

Les contacts informels sont quant à eux beaucoup plus fréquents : une fois par semaine (8 porteurs enquêtés sur 9 ayant répondu). Le téléphone et l'Emails sont les moyens de communication les plus fréquents. Un chef de file mentionne également le site internet de sa structure comme vecteur d'échange d'informations ; un autre a cité une plate-forme de communication web spécialement créée pour le projet ; des réunions ont lieu également entre les partenaires d'un même pays pour assurer la coordination nationale.

⁷⁴ cf CP p. 67

Les difficultés principales citées par les porteurs de projets en matière de partenariat sont :

- culturelles (1 citation) : prise en compte variable des délais d'un partenaire à l'autre ainsi que des demandes faites par Email ; malentendus liés à la langue
- administratives (7 citations) : trouver des dates qui conviennent à tous (les autres motifs indiqués relèvent davantage de l'administratif au niveau de la gestion du programme, et non du partenariat),
- multiplicité des partenaires (7 citations) : problèmes de disponibilité des partenaires, risque de défection de certains partenaires

Le chef de file se présente comme le partenaire principal du projet. On peut définir le rôle et les responsabilités du Chef de file comme suit :

- il assure la gestion financière et la coordination des différents partenaires participant à l'opération et en est financièrement responsable auprès de l'Autorité de Gestion,
- il doit centraliser toutes les pièces administratives et comptables du projet,
- il est responsable de l'avancement du projet en ce qui concerne son exécution financière et physique, et en particulier pour les fonds du FEDER qui lui seront versés par l'Autorité de Paiement.

5.4.5 La stratégie d'information

5.4.5.1 Information interne (entre gestionnaires du programme)

Rappel du dispositif prévu

Le Complément de programmation rappelle que « selon l'article 34 du Règlement (CE) 1260/99, l'Autorité de Gestion, est responsable de la mise en place d'un dispositif de collecte de données financières fiables (...) De même, l'Autorité de Gestion doit assurer l'existence, l'organisation et le fonctionnement d'un système d'information fiable qui permette de répondre aux exigences réglementaires. Le système d'information doit aussi soutenir la gestion des Fonds Structurels, en mettant en disposition les informations nécessaires pour la gestion, l'accompagnement, l'évaluation et le contrôle des Fonds Structurels, dans les différents niveaux de responsabilités associées à la gestion⁷⁵ ».

En début de programme, une réunion a permis à l'Autorité de gestion de rappeler le contenu du programme aux correspondants nationaux, établis dans le Programme opérationnel comme interlocuteurs privilégiés des porteurs de projets.

La transmission d'une information validée, précise, pertinente et en direction des bons interlocuteurs est le premier élément utile à la diffusion de la « culture de la coopération »⁷⁶ relevée dans le rapport d'évaluation ex ante comme l'un des « points clés » du programme selon l'équipe d'évaluation.

Il semble que le processus de communication entre le Secrétariat Commun et les correspondants nationaux ne soulève pas de critique majeure. Le Secrétariat Commun se présente comme un relais d'information efficace, même si sa charge de travail en phase II a pu, un temps, limiter sa réactivité.

⁷⁵ cf Complément de programmation p. 63

⁷⁶ cf rapport ECOTEC évaluation ex ante p. 38

5.4.5.2 Information externe (en direction des porteurs de projets potentiels)

Rappel du dispositif prévu

Les cibles

Le projet de poste d'audit indique que « sous l'autorité du Comité de Suivi, des actions d'information et de communication sont organisées dans les cinq pays, et au niveau du programme afin de sensibiliser les porteurs de projets potentiels sur les possibilités offertes par le programme Espace Atlantique⁷⁷ ».

Les outils

Un certain nombre d'outils sont listés dans les documents du programme :

- le site Internet www.interreg-atlantique.org

Ce site est administré par le Secrétariat Commun.

- la plaquette de présentation du programme

Elle a été transmise aux relais institutionnels « classiques », comme les autorités locales, les organismes de développement économique, etc.

- des séminaires et rencontres d'information

Un événement majeur a été organisé à ce jour : un forum transnational au Futuroscope (24.06.02), réunissant près de 350 porteurs de projets potentiels. Les autres initiatives ont été les suivantes : une journée d'information le 24.10.01 à Nantes et une session d'information le 16.04.02 à Poitiers. Il est difficile à ce jour d'analyser les retombées exactes de ces manifestations ; cependant, on remarque qu'une grande partie des personnes ayant déposé un dossier de candidature à ce jour ont participé à ce forum.

Zoom sur l'enquête auprès des porteurs de projets – information des porteurs de projets

Globalement, les porteurs de projets ont été informés des possibilités d'aides européennes par leur réseau professionnel (4 chefs de file), leur réseau personnel (3 chefs de file), une structure publique (3 chefs de file) ou par une expérience précédente (2 sur 8). La plupart déclarent avoir eu accès à des supports d'information. Il s'agit surtout du Programme Opérationnel et du Complément de Programmation (6 sur 7 ayant répondu). Toutefois, internet a permis d'informer certains porteurs de projets (2 sur 7 ayant répondu). A noter qu'un seul chef de file a cité les « équipes techniques », et qu'aucun n'a cité la presse.

La majorité des personnes enquêtées ont jugé « plutôt bon » ou « très bon », l'accès à l'information (9 personnes sur 13 ayant répondu), la clarté des documents (8 sur 13) et la qualité de l'information (8 sur 12). Les personnes « insatisfaites » mettent en évidence le manque d'informations concernant le budget et le plan de financement des projets ; les exigences du programme et les dates limites (projet approuvé). Un chef de file (projet approuvé avec réserves) indique que d'importants efforts sont à faire sur les présentations budgétaires, qu'il n'y a pas d'appui suffisant aux porteurs de projets dans ce domaine alors que l'ingénierie y est complexe (transnationale, communautaire, addition des contraintes des systèmes nationaux). Il propose qu'en fonction d'une typologie (à établir), un montage-type soit proposé, et que des documents-types soient également fournis, comme la lettre de garantie bancaire (qui lui a été fournie par l'Autorité de paiement). Un autre chef de file (projet approuvé avec réserves) regrette que les documents n'aient été disponibles qu'en français (sans préciser toutefois de quels documents il s'agit). Deux porteurs de projets (projet approuvé avec réserves) regrettent également le retard de mise à jour des documents sur le web, qui nécessiterait davantage de moyens en personnel pour le Secrétariat Commun (il indique que le site web du programme diffusait en décembre 2002 les documents datant de la période 1994-1999), ainsi que le retard systématique dans les procédures de dépôt et d'évaluation de projet, et l'absence de planification dans la parution des documents opérationnels. Un porteur de projet refusé ajoute enfin qu'il estime que peu d'information est disponible sur le site web.

⁷⁷ cf projet de piste d'audit, p. 5

Une facilité d'accès à l'information

Le fait que l'ensemble des documents nécessaires au dépôt d'un dossier soient en ligne et téléchargeables sur le site Internet du programme depuis le 02.12.02 est en soi un gage d'égalité de l'accès de tous à l'information, mais aussi de facilité d'accès.

Un espace d'information à améliorer : le site Internet du programme

Les initiatives de communication ayant donné lieu à des communications spécifiques (ordre du jour, comptes-rendus...) sont mentionnées sur le site Internet du programme, avec les documents correspondants téléchargeables, mais un suivi spécifique des impacts liés à ces initiatives en termes de dynamisation du programme mériterait d'être mis en place. Il s'agit d'un élément important assurant la cohérence du programme, qui devra être mis en œuvre rapidement.

La procédure de communication entre correspondants nationaux et Secrétariat Commun doit être particulièrement efficace et répondre aux caractéristiques suivantes :

- que les questions obtiennent une réponse assez rapide pour que les correspondants nationaux la repercutent aux porteurs de projets,
- que cette question fasse l'objet d'une diffusion dans la partie « forum » du site Internet du programme, avec la référence du texte concerné ou une référence à la jurisprudence existante (même si les porteurs de projets privilégient de toutes façons un contact téléphonique), pour que tout le monde ait la même information.

Un dispositif de communication qui reste une compétence nationale

En Espagne par exemple, la compétence de communication sur le programme a été attribuée aux Communautés autonomes, qui ont toutes une cellule INTERREG. Les actions de communication restent coordonnées par le Ministère des Finances, via le correspondant national.

Il est en revanche très important que les initiatives de communication transnationales demeurent surtout pour aider à l'émergence de projets larges et structurants à grande échelle.

Rappel : l'enjeu de la communication pour 2004-2006 sera de cibler les initiatives :

- sur certains thèmes
- sur certains types de partenaires
- sur les partenaires potentiels dans certains pays, afin d'encourager les partenariats Nord-Sud.