



**ÉVALUATION DES PRINCIPALES AVANCÉES DANS LES
PROGRAMMES ET PROJETS DE POLITIQUES DE COHÉSION SUR LE
LONG TERME DANS 15 RÉGIONS SÉLECTIONNÉES**

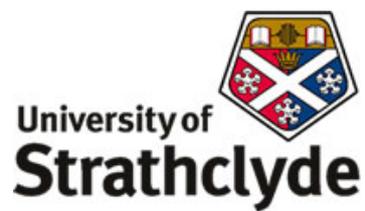
(DU PROGRAMME DE 1989-1993 JUSQU'À AUJOURD'HUI)

(2011.CE.16.B.AT.015)

**RAPPORT FINAL
À LA COMMISSION EUROPÉENNE (DG REGIO)**

NOTE DE SYNTHÈSE

13 septembre 2013



European Policies Research Centre
University of Strathclyde
Graham Hills Building
40 George Street
Glasgow G1 1QE
United Kingdom
Tel: +44-141-548 3339
Fax: +44-141-548 4898

E-mail: john.bachtler@strath.ac.uk
laura.polverari@strath.ac.uk

<http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/>

Face au constat du manque de données concrètes concernant les résultats de la politique de cohésion depuis 1989, l'objectif de cette étude est d'évaluer les principales avancées des programmes et projets de cette politiques, de leur efficacité et utilité sur le long terme, dans 15 régions sélectionnées de l'UE15. Les principaux objectifs de l'étude sont doubles : (i) examiner les avancées de tous les programmes cofinancés par le FEDER et, le cas échéant, le Fonds de cohésion mis en place dans les 15 régions sélectionnées entre 1989 et 2012 (programmes régionaux et nationaux mis en place dans les régions); et (ii) évaluer la pertinence des programmes, de l'efficacité et de l'utilité de leur mise en œuvre. Le paragraphe ci-après résume les principales conclusions de l'étude et décrit également les besoins des régions, l'intérêt des stratégies, puis l'efficacité et l'utilité des interventions, les conclusions tirées et les leçons identifiées concernant les politiques.

Besoins régionaux et pertinence des stratégies

À la fin des années 80, chacune des 15 régions étudiées a dû relever des défis spécifiques, en fonction de sa situation géographique et des contextes historiques. Les principaux types de besoins peuvent être classés de la manière suivante: les lacunes et les handicaps qui vont du manque crucial d'infrastructures et de services, jusqu'à l'insuffisance des compétences, souvent aggravés par une position périphérique ou des disparités internes conséquentes, comme dans les régions du **Dytiki Ellada, de Campanie, du Norte, d'Andalousie, de Basilicate, d'Algarve** et d'Irlande ; la restructuration dans les régions qui connaissent une transition à partir d'une économie centralisée (**Sachsen-Anhalt**) ou d'une économie dominée par de larges industries traditionnelles en déclin (**Nordrhein-Westfalen, Nord-Pas-de-Calais** et **Nord-Est de l'Angleterre**); la modernisation agricole, et la diversification économique, dans les régions essentiellement rurales, ou périphériques, principalement l'**Aquitaine, le Burgenland, l'Itä-Suomi** et la **Galice**.

Toutes les régions étudiées présentaient des désavantages relatifs au début de la période puisque leur niveau de développement était considérablement inférieur à la moyenne nationale ou européenne, mais dans tous les cas avec des différences significatives au sein du groupe. Jusqu'en 2008, les résultats de la plupart des régions étaient inférieurs à la moyenne européenne en termes de croissance de la VAB sur cette période. Seule l'**Irlande** présentait un cycle vertueux avec des résultats au-dessus de la moyenne en termes de productivité et d'emploi. D'autres régions jouissaient d'une certaine croissance en matière de développement de l'emploi ou d'amélioration de la productivité mais la plupart avaient des difficultés à dépasser la moyenne européenne. Depuis 2008, de nombreuses régions ont présenté des résultats en baisse suite à la récession.

Les premiers programmes FEDER s'adressant aux régions étudiées incluaient des stratégies générales, relativement sommaires, qui ne prenaient en compte leurs besoins spécifiques que de manière limitée; ils tentaient d'intégrer les intérêts de parties prenantes diverses à des objectifs et priorités qui laissaient place à l'interprétation. Au départ, le changement n'était pas encouragé et de nombreuses stratégies sont demeurées relativement stables au cours des années 90. Toutefois, la formulation des programmes 2000-2006 a fait l'objet de réévaluations stratégiques considérables dans plusieurs régions, et encore davantage pour la période 2007-2013, dans le cadre des Orientations stratégiques de la Communauté ou des modifications des critères d'éligibilité.

La base conceptuelle des programmes a souvent été fragile. Pendant toute la période débutant en 1989, les stratégies n'étaient pas clairement étayées par des théories ou des modèles de développement mais plutôt par quelques hypothèses de développement économique prédominantes. Toutefois, cette étude en a conclu que tous les programmes étaient au moins partiellement en adéquation avec les besoins régionaux (au cours de certaines périodes ou pour certaines parties du programme), et pratiquement la moitié des programmes étaient adaptés sur toute la période allant de 1989 à 2012. Les principales tendances thématiques au fil du temps impliquaient une plus grande attention portée à la R&D et à l'innovation, davantage de soutien pour l'entrepreneuriat et des interventions plus élaborées dans les PME, l'orientation vers la régénération urbaine et un accent particulier sur l'action sociale communautaire.

Au cours des premières périodes, les objectifs du programme n'étaient généralement pas mesurables par manque de cibles quantifiées ou du fait de systèmes de contrôle inexistantes ou inappropriés. La capacité à atteindre les objectifs fixés était également discutable : les stratégies étaient généralement trop ambitieuses, et ne reconnaissaient pas les contributions potentiellement limitées des programmes FEDER au sein de contextes économiques et politiques plus vastes. Même si elles étaient quantifiées, les cibles des programmes exigeaient souvent des ajustements pendant la période de programmation. Toutefois, l'imprécision des objectifs permettait aux autorités d'interpréter les « succès » et l'efficacité des programmes de manières différentes. Les objectifs des programmes étaient souvent inadaptés car leur réalisation nécessitait souvent davantage de temps que la période couverte par le programme lui-même ; ce facteur n'était pas toujours pris en compte. Alors que l'aspect « SMART » des objectifs du programme s'est amélioré au fil du temps, il n'est pas encore tout à fait atteint, soit à cause de lacunes dans la conception du programme soit en raison de retards et de difficultés dans la mise en œuvre des systèmes de contrôle.

Dans les régions de la convergence, les actions du FEDER consistaient habituellement en une combinaison d'opérations régionales et nationales. Une bonne intégration et synergie était soutenue par divers facteurs : l'existence pour chaque période et chaque programme d'une stratégie globale ; le rôle dominant des services de l'Etat au niveau national dans la rédaction des programmes ; et/ou un système de planification complet. Ce n'était malgré tout pas le cas dans tous les pays. A pu notamment être constaté un manque de coordination entre régions relevant de l'objectif de compétitivité et emploi (RCE), au cours des périodes initiales, entre les programmes de l'objectif 2 et l'objectif 5b dans les régions adjacentes, et avec les Initiatives communautaires (par exemple en **Aquitaine**). Ces dernières ont effectivement joué un rôle déterminant dans la mise à l'essai de nouveaux concepts et types de projets qui ont ensuite constitué les lignes essentielles des principaux programmes du FEDER.

La synergie avec les programmes régionaux dépendait dans une large mesure des besoins de financements correspondants. Par conséquent, le FEDER et les programmes régionaux ont permis de cofinancer des projets ou des régimes d'aides. Le rapport entre les politiques européennes et régionales dépendait en partie de l'importance du financement FEDER en faveur du développement économique. Dans plusieurs régions moins développées, les Fonds structurels et de cohésion étaient souvent le seul soutien politique déterminant pour le

développement régional ; soit les politiques régionales internes n'existaient pas, soit elles étaient entièrement intégrées dans la politique de cohésion (par exemple dans le Norte). Dans certaines régions relevant du RCE où le financement européen constituait une partie limitée du soutien au développement économique, le rapport entre la politique régionale interne et la politique européenne était difficile, avec des tensions lors de la formulation des programmes en raison d'objectifs, de priorités et de modalités de financement divergeant, ou du fait d'un manque de cohérence.

Efficacité

L'efficacité est définie comme étant la mesure dans laquelle les objectifs du programme ont été atteints. Elle a été évaluée en examinant les avancées par rapport aux objectifs globaux des programmes et en prenant en compte les cibles liées aux mesures spécifiques et/ou aux priorités.

Sur la période comprise entre 1989 et aujourd'hui, plus de 145 milliards d'euros de FEDER auraient été dépensés dans les 15 régions. L'investissement dans les infrastructures prédominait jusqu'en 2006 dans les régions de convergence/objectif 1, suivi de près par le soutien aux entreprises, et une partie croissante des dépenses attribuée à la cohésion sociale et au soutien au marché du travail à partir de 2000. Au départ, la situation était similaire dans les régions de transition mais le profil s'est davantage diversifié au fil du temps, avec une orientation vers le soutien aux entreprises, les ajustements structurels et l'innovation. Les trois régions RCE/Objectif 2 se sont fortement concentrées sur le soutien aux entreprises lors des trois premières périodes mais se sont progressivement réorientées vers l'innovation et la cohésion sociale.

En 1989-93, l'évaluation des avancées des programmes était pratiquement inexistante. Au fil du temps, les autorités en charge des programmes ont mis en place des objectifs et des indicateurs concernant les réalisations et les résultats, même si cette démarche n'a pas été systématique ou complète dans toutes les régions. Les processus de contrôle se sont améliorés ainsi que la précision des objectifs, l'attention portée sur les résultats économiques et le choix des indicateurs de résultats. Cependant, la fiabilité des indicateurs est toujours problématique en raison de la difficulté de formuler une définition, de réaliser un suivi, un recoupement et une analyse.

Au cours des premières périodes, les objectifs étaient habituellement trop ambitieux ; souvent, les avancées décrites représentaient une partie infime des objectifs fixés initialement. Lors des programmes plus récents, les objectifs et les cibles étaient mesurés de manière plus réaliste. Le recoupement des évaluations qualitatives réalisées dans chacune des régions étudiées indique que les programmes étaient efficaces en ce qu'ils atteignaient les objectifs, même si ceux-ci n'étaient définis qu'en termes de réalisations.

Il existait toutefois des variations considérables d'une région à une autre et entre chaque période de programme, en termes de niveau de réponse apportée aux besoins. Il faut souligner que les objectifs s'appuyant sur l'intervention du secteur public (par exemple le développement d'infrastructures, d'équipements pour les acteurs économiques ou l'amélioration en termes d'environnement) semblent avoir été atteints plus facilement. Les

régions ont pu fixer des cibles pour ces dépenses, et les ont en grande partie respectées, même si certains projets étaient si vastes qu'ils ont dû se dérouler sur plusieurs programmes (par exemple pour **Dytiki Ellada**). Les objectifs liés à l'entrepreneuriat ou financés par le secteur privé ont eu des résultats mitigés ; il y a eu notamment des difficultés pour atteindre les objectifs liés aux taux de création d'entreprises, à l'innovation et au transfert de technologie, et à la création d'emploi. Le succès de la promotion de l'innovation dépendait davantage de la création d'un système régional plutôt que de l'investissement simple dans la recherche publique (par exemple dans le **Nord-Est de l'Angleterre**), et certaines régions ont tardé à assimiler ce fait. Les régions n'ont également pas reconnu le besoin d'une approche systémique de l'entrepreneuriat, y compris la promotion d'une culture de l'entreprise, la formation, le financement et le développement de pépinières.

Utilité

L'utilité est définie comme la mesure dans laquelle l'impact des programmes correspond aux « besoins de la société » et répond aux « problèmes socioéconomiques à résoudre », en retenant que ces besoins et problèmes peuvent être différents des objectifs explicitement indiqués dans les programmes ou qu'ils n'ont peut-être pas été identifiés explicitement dans ceux-ci. Quatre régions classées comme étant en situation de transition/restructuration ont réussi à évoluer par rapport à leur histoire industrielle, mais les objectifs sociaux ont été modérément atteints (**Sachsen-Anhalt**, **Nordrhein-Westfalen**, **Nord-Pas-de-Calais** et **Nord-Est de l'Angleterre**). Dans les régions rurales, les améliorations en termes de connectivité entre les régions, et à l'intérieur de celles-ci, ont été réelles mais il persistait également des tensions entre agglomération dans les centres urbains et les besoins permanents des régions rurales (**Aquitaine**, **Burgenland**, **Itä-Suomi** et **Galice**). Les écarts de résultats ont été plus significatifs parmi les régions qui avaient adopté des stratégies élargies pour répondre à des besoins plus variés, en partie du fait des performances exceptionnelles de **l'Irlande**. Dans les autres régions (**Dytiki Ellada**, **Campanie**, **Norte**, **Andalousie**, **Basilicate**, et **Algarve**), une conclusion clé a été tirée : l'utilité des interventions est parfois fragile car les transformations profondes prennent du temps et un certain niveau de persévérance est requis.

Les études montrent que le FEDER a fortement contribué au développement régional ; la qualité de vie est meilleure, surtout dans les régions qui ont investi massivement dans les infrastructures de base et les services (par exemple en **Andalousie**). Cependant, dans pratiquement toutes les régions, la résolution de certains besoins et problèmes ne constituaient qu'une étape sur le long chemin de la transformation. Généralement, l'étude au niveau des régions en a conclu que les restructurations ont été incomplètes et les créations d'emplois insuffisantes. Des questions spécifiques se posent également toujours concernant les problèmes démographiques, le manque d'innovation, la pauvreté et le crime organisé (par exemple en **Campanie**). Il faut également savoir que l'évolution des besoins et problèmes régionaux a souvent été inégale entre les territoires. Une préoccupation essentielle est que le maintien des investissements en capital et le fonctionnement des institutions mises en place grâce à la politique de cohésion constituent un défi pour certaines régions, la crise économique et les contraintes fiscales allant à l'encontre des progrès déjà réalisés. Enfin, certains indicateurs confirment que le FEDER aurait joué un

rôle dans le changement de la culture et de la mentalité des régions, faisant évoluer leur image à l'intérieure et à l'extérieure (par exemple dans le Nord-Pas-de-Calais).

Conclusions et leçons tirées

L'étude a indiqué des améliorations quant à la précision et à la pertinence des stratégies (fondées sur des faits, une analyse et un axe stratégique) et la gestion des programmes (sélection des projets, suivi, évaluation) sur toute la période de l'étude, avec d'importantes leçons tirées au fil du temps même si les conclusions sont disparates dans les 15 régions. Toutes les études régionales ont fourni des exemples d'intervention ou de projets réussis, couvrant collectivement les divers modes de soutien au développement économique. Il existait cependant aussi de nombreux exemples de mauvaises pratiques selon lesquelles les régions présentaient un apprentissage lent en fonction de ce qui se produisait ailleurs. Dans pratiquement toutes les régions, la fragmentation du financement entre de trop nombreuses interventions ou petits projets constituait, semble-t-il, un obstacle de taille. Au fil du temps, le besoin de concentrer le financement sur des projets moins nombreux et plus larges a été mieux reconnu.

La leçon la plus importante est qu'une planification stratégique rigoureuse et exigeante constitue un avantage. L'étude a également souligné l'importance d'un modèle de développement qui reconnaisse le fait que les ajustements structurels participent d'un processus sociétal et économique plus vaste. Elle pointe un besoin de réalisme par rapport au temps long nécessaire à la mise en place de changements structurels ainsi qu'un besoin de flexibilité dans la mise en œuvre des stratégies.

Autres facteurs essentiels : un contexte politique régional favorable et l'existence ou le développement de capacités institutionnelles et de leadership, cruciales pour la formulation du programme et sa mise en œuvre. Des lacunes en termes de capacités ont pu être observées notamment dans les domaines de la génération de projets, l'évaluation et la sélection, le suivi des résultats physiques et le développement d'une culture de l'évaluation.

Le rapport final doit être cité comme suit:

Bachtler, J., Begg, I., Polverari, L., and Charles, D. (2013) *Evaluation of the Main Achievements of Cohesion Policy Programmes and Projects over the Longer Term in 15 Selected Regions (from 1989-1993 Programme Period to the Present (2011.CE.16.B.AT.015)*, Final Report to the European Commission (DG Regio), European Policies Research Centre, University of Strathclyde (Glasgow) and London School of Economics.