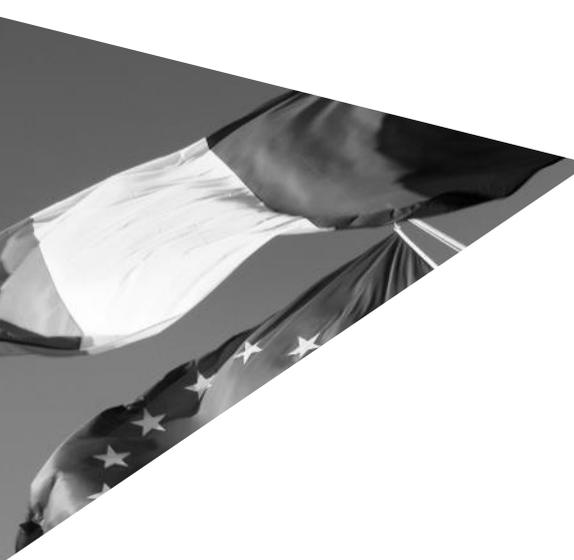


Région Pays de la Loire

Évaluation transversale portant sur l'approche intégrée de développement territorial soutenue par le FEDER et le FEADER

Synthèse

Février 2018



CE PROJET EST COFINANCÉ PAR
LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

La Région Pays de la Loire est devenue autorité de gestion des programmes européens FEDER (Fonds européen de développement économique régional) et FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) pour la période 2014-2020. La Région a engagé une démarche intégrée de développement territorial dans le but de **répondre au mieux aux besoins spécifiques des territoires d'une part et de permettre la mobilisation cohérente de l'ensemble des outils financiers** mis à leur disposition d'autre part.

La Région Pays de la Loire a lancé un appel à candidatures auprès des territoires en juin 2014. L'ensemble des 37 candidatures a été retenu. Ainsi le territoire régional est couvert en quasi intégralité par les dispositifs de développement territorial¹, pour une enveloppe globale de plus de 108 millions d'euros de crédits européens. Deux axes stratégiques ont été définis par l'autorité de gestion : (i) la transition énergétique et l'environnement et (ii) les solidarités territoriales.

En zones rurales et péri-urbaines, **28 Groupes d'action locale (GAL)** se sont portés candidats pour mettre en œuvre un programme LEADER, correspondant à une enveloppe de 45 millions d'euros de FEADER soit 10% de l'enveloppe FEADER régionale. Chacun des GALs a proposé dans sa candidature une stratégie d'utilisation des financements déclinée en **fiches actions**. Les thématiques couvertes par les GAL sont donc variables selon les territoires (mobilité, développement économique, tourisme, santé,...). Les GALs sont en charge du recrutement, de l'accompagnement des porteurs de projets pour le montage de leurs dossiers, de la sélection et de la programmation des projets sur leur territoire. Le **comité de programmation** de chaque GAL est composé d'un collège public rassemblant les élus du territoire et d'un collège privé majoritaire rassemblant des représentants de la société civile. L'instruction des dossiers est assurée par la Région.

En zones urbaines, 63,3 millions d'euros de FEDER ont été alloués à **9 investissements territoriaux intégrés (ITI)** portés par une métropole, des communautés urbaines et des communautés d'agglomération² (21% de l'enveloppe FEDER régionale). Chaque ITI se base sur un **plan d'action** pour mettre en œuvre sa stratégie. Il s'articule autour de 4 objectifs thématiques (transition énergétique, adaptation aux changements climatiques/gestion des risques, préservation et protection de l'environnement, inclusion sociale). Ce plan d'action est mis à jour annuellement par les ITIs. Ils sont également en charge de l'accompagnement des porteurs de projets pour le montage de leurs dossiers.

Après deux années de mise en œuvre, le cabinet EY a été mandaté pour conduire l'évaluation de l'approche intégrée de développement territorial soutenue par le FEDER et le FEADER. **L'objectif principal de l'évaluation a été d'apprécier la pertinence et la cohérence de l'approche territoriale intégrée et de porter un jugement sur son appropriation par les acteurs locaux et l'efficacité de la mise en œuvre.**

La démarche d'évaluation s'est appuyée sur une consultation des parties prenantes du dispositif (services de la Région, animateurs/gestionnaires des GAL et ITI, élus et DGS des structures porteuses des GAL et ITI, membres de la société civile appartenant aux comités de programmation des GAL, acteurs du développement territorial, porteurs de projets) auprès de 10 GAL et 7 ITI sur le terrain et environ 70 entretiens, une enquête en ligne auprès des porteurs de projets LEADER ainsi qu'une analyse comparative auprès de deux autres Régions : Bretagne et Normandie. L'évaluation a été réalisée en étroite collaboration avec les services de la Région Pays de la Loire sur une période de six mois de septembre 2017 à février 2018.

Les conclusions ont été partagées et les recommandations co-construites au cours d'une séance de travail avec les différentes parties prenantes du développement territorial le 24 janvier 2018.

¹ Excepté quatre zones : Territoires des Olonnes en Vendée (absence de candidature), Cœur d'estuaire en Loire Atlantique (non éligible en l'absence de contractualisation avec le Conseil régional), deux territoires rattachés à des GAL des Régions Bretagne et Basse-Normandie

² Agglomération du Choletais, Angers Loire Métropole, Cap Atlantique, CARENE, La-Roche-sur-Yon Agglomération, Laval Agglomération, Le Mans Métropole, Nantes Métropole et Saumur Val de Loire

Bilan physique et financier de la programmation

Avec 34 dossiers programmés et 12 dossiers payés, **la programmation ITI atteint 10% en février 2018** pour 2,3% de réalisation financière, sur les 163 actions identifiées dans les stratégies. **La programmation LEADER³ atteint au total 14% de la maquette initiale en février 2018** avec des variations importantes selon les territoires. Deux GAL n'ont pas à ce jour programmé de dossiers sur leur territoire. Seuls 38 projets ont été conventionnés (sur les 253 programmés). 17 demandes de paiement ont été déposées à la Région et 4 envoyées à l'ASP. En février 2018, un seul paiement a été effectué.

La typologie des porteurs de projets varie d'un territoire à l'autre. Les territoires ITI concentrent essentiellement des porteurs de projets publics (moins de 10% des dossiers figurant dans les plans d'action sont portés par des structures privées), tandis que les territoires LEADER présentent une plus grande diversité de bénéficiaires. Les bénéficiaires identifiés au sein des plans d'action des dispositifs ITI (en date de juin 2017) sont **majoritairement les communautés d'agglomération et métropoles porteuses des ITI** (43% de l'enveloppe dédiée aux ITI⁴) à mettre en lien avec les compétences qu'elles concentrent. Toutefois, Angers Loire Métropole et la CARENE font figure d'exception car le principal bénéficiaire des enveloppes ITI est la ville centre. Les autres communes, quant à elles, représentent une faible part des dossiers fléchés de la programmation régionale avec 18% des enveloppes ITI. Pour les territoires LEADER, si les **communes, EPCI et syndicats mixtes concentrent près des deux tiers du montant des projets programmés**, des différences importantes peuvent être notées entre les différents territoires. Les départements de la Sarthe et de Loire Atlantique laissent notamment une place plus **importante aux acteurs privés** : 35% des dossiers déposés dans la Sarthe sont portés par des entreprises et 26% des dossiers déposés en Loire Atlantique sont portés par des associations.

La taille moyenne des dossiers ITI programmés est de 175 000 euros (le dossier ITI le plus important est porté par Nantes Métropole avec 4,4 millions d'euros de FEDER et le plus petit par Cap Atlantique avec 21 600 euros). **Les dossiers LEADER se caractérisent par leur petite taille** : la taille moyenne des dossiers programmés est de 25 000 euros avec des variations importantes selon les territoires (de 8 300 euros à 137 500 euros en moyenne par dossier).

Principaux constats de l'évaluation

Pour rappel, les principes généraux d'une démarche intégrée sont les suivants⁵ :

- ▶ Une **approche multisectorielle** qui concerne l'ensemble des actions et priorités relevant du développement durable ;
- ▶ Une **approche stratégique** qui rassemble des actions de différentes natures, cohérentes et complémentaires ;
- ▶ Une **approche territoriale** qui prend en compte les besoins potentiels et les enjeux particuliers du territoire ;
- ▶ Une **approche fondée sur une coordination des acteurs** aux différents niveaux (locaux, régionaux, nationaux, privés, société civile,...)

Une approche intégrée de développement territorial qui répond globalement aux besoins et spécificités des territoires

Les stratégies des GAL et ITI ont été **construites en partenariat** avec les acteurs du territoire sur la base des schémas existants, et s'insèrent dans le cadre des thématiques soutenues au niveau régional. Les territoires les plus en retrait sur le plan socio-économique ont bénéficié d'une **attention spécifique** (bonification LEADER pour les territoires « Agir pour » et territoires politique de la ville, ouverture de l'axe 6 dédié à la revitalisation des quartiers politique de la ville pour les ITI concernés). La déclinaison de ces stratégies en actions a laissé une **grande liberté d'intervention aux GAL** pour répondre à leurs besoins, tandis que les territoires **ITI ont**

³ Hors soutien préparatoire

⁴ En excluant les 2,4 millions d'euros qui ne sont pas fléchés vers des porteurs de projets spécifiques dans les plans d'action ITI

⁵ Etude nationale sur la prise en compte de la spécificité urbaine dans le cadre des programmes opérationnels régionaux 2014-2020, CGET

été davantage cadrés par la Région (types d'actions définis au niveau régional dans le cadre du Programme opérationnel) :

- ▶ Les territoires LEADER ont défini le contenu de leurs fiches actions de façon autonome. Les **modalités de mise en œuvre des GAL** permettent de sélectionner les projets qui répondent le mieux aux besoins des territoires via l'utilisation des grilles de sélection d'une part et le comité de programmation qui porte un regard critique sur les projets d'autre part.
- ▶ Les territoires ITI ont reçu une enveloppe pour chacune des actions éligibles définies par la Région ; ce qui a conduit certains territoires à disposer d'enveloppes parfois surdimensionnées au regard de leurs besoins, sans pouvoir répondre à d'autres besoins, prioritaires, mais non éligibles. La mise en place de **la fongibilité intra-axe et l'assouplissement de critères d'éligibilité** en 2017 ont permis de donner plus de souplesse au dispositif et de mieux répondre aux besoins des territoires.

Deux types de risque pèsent cependant sur les territoires dans la sélection des projets les plus pertinents. Tout d'abord **la révision des plans d'action ITI ne relève pas d'un processus partenarial**, cette responsabilité incombe au gestionnaire de l'ITI, donc à l'agglomération, en lien avec la Région, pouvant limiter la recherche de projets les plus structurants pour le développement du territoire. Dans une moindre mesure, cette situation peut aussi apparaître dans les territoires LEADER lorsque le comité de programmation fonctionne mal ou est insuffisamment représentatif de la société civile. Par ailleurs, des **grilles de sélection peu contraignantes sur certains territoires** ne permettent pas d'exclure des projets peu innovants ou structurants. Ces risques peuvent ainsi remettre en cause la logique partenariale et stratégique d'une démarche intégrée.

Les dispositifs ITI et GAL ne répondent pas équitablement aux besoins des différents acteurs du territoire : les **dispositifs ITI s'adressent essentiellement aux porteurs de projets publics** en raison du type d'actions financées (orientées vers les porteurs publics) d'une part mais également de la méconnaissance de certains porteurs potentiellement éligibles (associations environnementales par exemple). Une **plus grande diversité est observée dans les territoires LEADER** (32% des dossiers déposés sont portés par des structures privées), même si chaque GAL peut définir une stratégie plus ou moins favorable au soutien au secteur privé.

La délimitation des territoires GAL et ITI, bien que révisée suite à la recomposition territoriale de 2017, est reconnue par les acteurs locaux comme permettant un **bon niveau de proximité géographique** pour mettre en œuvre une démarche de développement territorial efficace. Les montants des enveloppes allouées sont majoritairement jugés suffisants pour enclencher une dynamique territoriale. Même si, un **seuil minimal semble nécessaire** pour mobiliser les acteurs du territoire dans la mise en œuvre, et financer l'ingénierie de projets LEADER (autour d'un million d'euros de crédits européens).

La **possibilité d'utiliser plusieurs fonds sur un même territoire** (FEDER, FSE, FEADER) pour répondre à l'ensemble des besoins de manière cohérente n'a pas été retenue par la Région compte tenu des contraintes supplémentaires de gestion et de pilotage qu'un tel dispositif impose. D'autres régions, telles que la Bretagne, ont suivi cette logique plurifonds et confié à une seule structure porteuse la gestion de plusieurs enveloppes européennes (FEDER, LEADER, FEAMP), nationales et régionales (en copilotage avec la Région). Cette démarche, résolument intégrée, apporte une plus grande cohérence entre les différents financements disponibles pour les territoires, facilite le cofinancement des projets et permet de développer une logique partenariale sur l'ensemble des thématiques du développement local, facilitée par la stabilité des structures administratives et institutionnelles.

Une appropriation du dispositif qui repose principalement sur le gestionnaire ou l'animateur, entravée par des facteurs externes qui freinent le début de programmation

L'appropriation des dispositifs par les acteurs locaux repose principalement sur **l'animateur des GAL ou le gestionnaire pour les ITI**. Il est le **garant de la mise en œuvre des dispositifs** sur le territoire. Les gestionnaires ITI sont intégrés aux pôles financements de l'agglomération et ont une longue expérience du FEDER. Pour LEADER, l'ouverture du dispositif à de nouveaux territoires a nécessité une montée en compétence de nouveaux animateurs qui est encore en cours dans certains territoires. Le réseau rural régional, ainsi que les échanges informels au sein du réseau des animateurs LEADER et des gestionnaires d'ITI facilitent aussi la montée en compétence de ces acteurs clés (les animateurs sans expérience sur les programmations précédentes sont cependant en cours d'intégration dans ce réseau). L'appropriation du dispositif LEADER est plus complexe que celle du dispositif ITI : à ce stade, les comités de programmation sont fonctionnels dans la quasi-totalité des territoires avec une mobilisation plus ou moins importante du collège privé et les grilles de sélection sont en cours d'appropriation avec des contraintes variables selon les territoires.

L'appropriation par les autres acteurs du territoire est plus hétérogène. Pour les territoires LEADER, l'existence des comités de programmation rassemblant les élus et des membres de la société civile permet au dispositif de gagner en visibilité sur le territoire et aux élus d'avoir une bonne connaissance du dispositif : ils peuvent ainsi jouer un rôle clé dans le dynamisme de la programmation. Les cofinanceurs locaux sont généralement intégrés à ces structures, ce qui n'est pas le cas des cofinanceurs nationaux (ANRU, DETR, SGAR,...) pour des raisons évidentes de disponibilité, conduisant à une plus difficile articulation des cofinancements. Le dispositif ITI reste plus confidentiel et, comme évoqué, son appropriation repose principalement sur le gestionnaire. Les élus, les acteurs du développement économique et les cofinanceurs ont une connaissance très limitée du dispositif.

Cependant **d'autres facteurs entravent une mise en œuvre efficace des dispositifs.** Le **transfert d'autorité de gestion** a ralenti le démarrage des programmes. Les **recompositions territoriales et les changements d'exécutifs locaux** au sein des collectivités ont ensuite pu décaler la signature des conventions LEADER dans certains territoires (les dernières conventions ont été signées en 2017) et donc du recrutement des animateurs, et donc diminuer la visibilité des cofinancements disponibles empêchant la programmation de certains projets. Enfin des retards très importants ont été pris par les services de la Région dans l'**instruction, le conventionnement et le paiement des dossiers en particulier LEADER**. Ces retards sont fortement corrélés aux difficultés liées à la mise en œuvre du système d'information OSIRIS développé par l'ASP. Ces retards ont des effets concrets sur la dynamique de programmation : les animateurs des GAL freinent désormais le recrutement de nouveaux porteurs de projets pour ne pas les mettre en difficulté compte tenu des délais de paiement et ne pas surcharger la Région avec de nouveaux dossiers.

Malgré le peu d'initiatives en matière de communication, le **dispositif LEADER est connu par les porteurs de projets**. Les membres des comités de programmation sont en effet des relais de communication efficaces. Ainsi, 50% des porteurs de projets LEADER accèdent pour la première fois au dispositif. Plus de 90% des porteurs de projets ayant répondu à l'enquête sont très satisfaits de l'accompagnement reçu par les animateurs LEADER malgré l'existence de freins au dépôt de dossiers (délais d'instruction et de paiement importants et faible capacité de préfinancement).

Des dispositifs apportant une valeur ajoutée pour les porteurs de projets et les territoires par rapport aux autres financements mais dont l'efficacité pourrait être améliorée

Les dispositifs ITI et GAL répondent à des **besoins non couverts par d'autres financements** en termes de développement de projets et d'ingénierie territoriale (39% des projets LEADER n'auraient pas vu le jour sans le soutien de l'Europe et les communes n'auraient pas sollicité de financements européens sans l'ITI). L'identification de projets sur les thématiques ciblées ne pose pas de difficulté mais la programmation se heurte aux **règles d'éligibilité des financements européens** (seuls certains travaux de rénovation énergétique sont par exemple éligibles sur une opération globale de rénovation) et la disponibilité des cofinancements.

La pertinence des dispositifs ITI et GAL est reconnue par les porteurs de projets : **accompagnement au montage de dossier renforcé, proximité des interlocuteurs, effet levier des fonds LEADER dans la réalisation des projets**. L'apport financier pour les territoires est apprécié notamment pour la visibilité pluriannuelle de l'enveloppe disponible. LEADER offre de nombreux autres avantages comparatifs :

- ▶ Renforcement de la **logique de partenariat public-privé** sur le territoire.
- ▶ Financement de l'**ingénierie de projets**, compétence précieuse pour le développement d'un territoire.
- ▶ Sentiment d' grâce à la proximité et la liberté accordée aux GAL.
- ▶ Financement de **projets structurants et innovants** pour le territoire.

Le dispositif ITI présente une plus-value plus limitée pour les territoires mais il permet de renforcer le **fonctionnement des collectivités en mode projet** et l'**excellence technique** des projets financés ainsi que d'accélérer le lancement et la réalisation de ces projets.

Cependant l'**articulation avec les autres sources de financement** et les autres acteurs du territoire ne permet pas la complète efficacité du soutien au développement local régional. En effet les territoires rencontrent des difficultés dans l'identification de cofinancements, en particulier pour les porteurs de projets privés mais aussi dans l'articulation avec d'autres sources de financements tels que les dispositifs ANRU 2, ADEME, dispositifs de l'Etat (calendriers décalés, règles d'éligibilité différentes, niveau géographique différents, retards dans le démarrage). La coordination entre les différents acteurs, l'un des principes d'une approche intégrée, doit être renforcée.

Recommandations

Les recommandations ont été formulées à partir des constats présentés en réponse aux questions évaluatives. Elles sont organisées en deux parties : les évolutions possibles d'ici la fin de la programmation et les pistes d'évolution pour la période post 2020 et cinq thématiques (Gouvernance et organisation, Processus et contrôles, Outils et systèmes de pilotage, Hommes et compétences et enfin, Relation aux citoyens et autres usagers). Pour chaque recommandation, les acteurs concernés ont été mentionnés (Autorité de Gestion - AG, GAL, ITI et/ou Commission européenne).

Evolutions possibles d'ici la fin de la programmation

Numéro	Recommandations	Acteurs concernés
Gouvernance et organisation		
1	Consacrer plus de temps au sein du réseau rural sur les thématiques stratégiques (Avenir du FEADER / Sélection des fiches action à soutenir / Cofinancements)	AG / GAL
Processus et contrôles		
2	Communiquer des délais tenables sur l'instruction et le paiement des dossiers	AG
3	Optimiser le processus d'instruction pour gagner en efficacité	AG
Outils et systèmes de pilotage		
4	Encourager les GAL à limiter le nombre de fiches actions ouvertes sur chaque territoire	AG / GAL
5	Encourager le partage des bonnes pratiques relatives au développement et à l'utilisation de grilles de sélection entre territoires dans le but d'assurer la sélection de projets ayant une forte valeur ajoutée dans l'ensemble des territoires	AG / GAL
6	Mettre en place des avances régionales pour les porteurs de projets LEADER	AG
Hommes et compétences		
7	Assurer un bon dimensionnement des équipes en charge de l'instruction et de l'appui au niveau régional	AG
8	Renforcer la coopération entre animateurs expérimentés et non expérimentés via un système de parrainage	GAL / ITI
Relation citoyens et autres usagers		
9	Maintenir une forte implication du collège privé dans les comités de programmation et impliquer d'avantage l'ensemble des élus des Communautés d'agglomération et la société civile dans la révision des plans d'action ITI	GAL / ITI
10	Renforcer l'appropriation par les élus urbains, véritables relais de l'Europe dans les territoires	AG / ITI
11	Intégrer des représentants du développement territorial et les cofinanceurs dans certains comités de programmation, de sélection et de suivi	GAL / ITI
12	S'assurer de la mise en œuvre des obligations de publicité des projets pour rappeler le rôle de l'Europe	AG / GAL / ITI

Pistes d'évolution pour la période post 2020

Les communications de la Commission européenne au Parlement et au Conseil sur l'avenir de la politique de cohésion semblent confirmer le maintien d'une politique de développement local, et en particulier LEADER. Les recommandations ci-dessous proposent des évolutions en cas de poursuite du dispositif.

Numéro	Recommandations	Acteurs concernés
14	Conserver un dispositif spécifique au développement territorial, adaptable aux besoins des territoires	Commission / Etat / AG
13	Laisser de plus grandes libertés aux ITI dans la définition des types d'actions à inscrire dans leurs plans d'action	AG / ITI
15	Assurer la disponibilité d'une enveloppe seuil pour l'ensemble des territoires	AG / GAL
16	Maintenir des conditions favorables à l'indépendance des animateurs LEADER pour le recrutement et la sélection des projets	AG / GAL
17	Atteindre un niveau d'intégration plus important du développement territorial	Commission / AG
18	Penser la maquette de cofinancement des fiches actions et des plans d'action dès le lancement	AG / GAL / ITI / Etat / Collectivités
19	Développer une approche par les risques pour apporter des modulations dans les points de contrôles des dossiers lors de l'instruction	Commission