

SEANCE PLENIERE
COMITE DE MASSIF MASSIF CENTRAL
14 SEPTEMBRE 2012

EVALUATION APPROFONDIE
DES PROGRAMMES MASSIF CENTRAL 2007/2013

Synthèse des principaux résultats
Septembre 2012



Évaluer les Politiques et Innover
pour les Citoyens et les Espaces

Sommaire

1. La démarche d'évaluation approfondie menée en 2011/2012	1
2. Eléments de cadrage	4
3. Spécificités des programmes massif en termes de mise en œuvre et de réalisations	7
4. Les résultats : accueil	11
5. Les résultats : innovation	16
6. Les résultats : gouvernance massif	20
Annexes	24

1. La démarche d'évaluation approfondie

1.1. Le mandat du comité de massif

Afin de préparer l'élaboration des programmes post 2013, le comité de massif a décidé fin 2010 de lancer une démarche d'évaluation approfondie des programmes massif. Lors de sa réunion du **23 juin 2011**, il a validé un mandat comprenant :

- **Quatre grandes questions évaluatives :**

- Quelle plus value de l'approche Massif sur les politiques d'accueil de population, premier axe de la stratégie actuelle ?
- Quelle plus value de l'approche Massif en termes de gouvernance ?
- Dans quelle mesure les programmes actuels s'inscrivent déjà dans les nouvelles tendances de la stratégie 2020 ?
- Dans quelle mesure l'axe 2 du programme actuel (création de richesses) présente-t-il des approches innovantes ?

- **Trois principes méthodologiques :**

- Valoriser l'existant, tant en termes de travaux déjà conduits ou conduits par d'autres, que de gouvernance du processus d'évaluation ;
- Veiller à la bonne articulation d'une part des travaux d'évaluation entre eux et d'autre part de ces derniers avec le processus de réflexion stratégique visant à préparer le post 2013 ;
- Elargir les compétences mobilisées dans le processus d'évaluation, tant du côté de l'expertise méthodologique que du côté de la recherche appliquée ;

- **Une échéance :** le comité de massif du 14 septembre 2012.

Afin de mettre en œuvre ce mandat, des moyens financiers ont été dégagés pour s'assurer les services d'un assistant à maître d'ouvrage et de plusieurs prestataires spécialisés.

1.2. L'organisation des travaux

Suite à la commande du comité de massif, les travaux se sont déroulés en quatre principales étapes.

a) Définition de trois thèmes de travail et mise en place des comités de pilotage

La première étape a consisté à définir des « blocs » de travaux et une organisation d'ensemble pour piloter le processus d'évaluation. Il a été décidé que les quatre questions évaluatives du comité de massif renvoyaient globalement à trois thématiques — (1) l'accueil de population, (2) l'innovation et (3) la gouvernance du massif — qui structureraient trois « blocs » de travaux à réaliser. Afin de les piloter, trois comités de pilotage ont été mis en place : un comité en charge des travaux d'évaluation sur la thématique de la politique d'accueil, un comité en charge des travaux d'évaluation sur la thématique de l'innovation et un comité de pilotage transversal chargé à la fois :

- des travaux d'évaluation sur la thématique transversale de la gouvernance ;
- de la coordination et de la synthèse de l'ensemble des travaux de la démarche d'évaluation ;
- de la préparation de leur restitution au comité de massif.

Conformément au mandat du comité de massif, deux de ces comités se sont largement appuyés sur des instances déjà existantes : le groupe de travail « accueil » d'une part, et le comité d'évaluation commun POP/CPIER d'autre part. Le premier a été élargi dans sa composition par un renforcement de l'expertise en évaluation et par quelques acteurs spécialisés dans les politiques d'accueil pour constituer le comité de pilotage thématique « accueil ». Le second a été élargi à certains membres du comité de massif afin de s'assurer que le mandat de ce dernier serait bien pris en compte. Enfin, le troisième comité de pilotage, en charge de la thématique innovation, ne s'est pas directement appuyé sur une instance existante, mais a mobilisé les travaux du groupe de travail « innovation » mis en place par le comité de massif pour initier la réflexion prospective sur le post 2013.

b) Déclinaison des questions évaluatives et recrutement des prestataires externes

Une fois mis en place, les trois comités de pilotage se sont attachés à élaborer un questionnement évaluatif plus précis sur les trois thématiques du mandat. Ainsi, par exemple, la question évaluative posée par le comité de massif sur l'accueil – quelle plus value de l'approche Massif sur les politiques d'accueil de population, premier axe de la stratégie actuelle ? – a été déclinée en questions plus précises, comme :

- Quelle contribution à la « culture de l'accueil » dans les territoires ?
- Les conditions de pérennisation des politiques d'accueil ont-elles été créées ?
- Quels effets de diffusion du fait de la mise en réseau à travers la politique massif ?
- ...

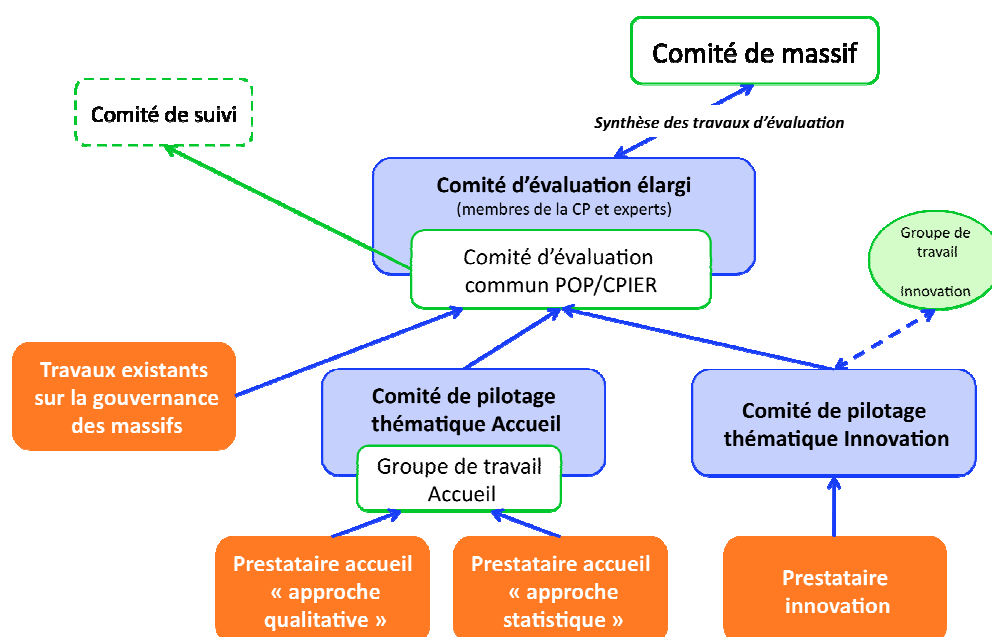
L'ensemble du questionnement évaluatif détaillé qui a été élaboré pour les trois thématiques est fourni en annexe 1. Sur la base de ce questionnement détaillé, des cahiers de charges ont été élaborés pour recruter des prestataires externes susceptibles d'instruire ces questionnements. Trois prestataires ont été recrutés :

- un prestataire en charge des questions évaluatives relatives à la thématique de **l'accueil** nécessitant plutôt la mise en œuvre d'approches **qualitatives** pour les instruire (bureaux d'études) ;
- un prestataire en charge des questions évaluatives relatives à la thématique de **l'accueil** nécessitant plutôt la mise en œuvre d'approches **statistiques** pour les instruire (laboratoires de recherche) ;
- un prestataire en charge des questions évaluatives relatives à la thématique de **l'innovation** nécessitant plutôt la mise en œuvre d'approches **qualitatives** pour les instruire (bureaux d'études).

Concernant la thématique de la gouvernance, il a été décidé par le comité de pilotage transversal de ne pas recourir à un prestataire spécifique pour instruire le questionnement détaillé qu'il avait élaboré, mais de s'appuyer :

- en premier lieu sur les prestataires travaillant sur les thématiques « accueil » et « innovation », en leur confiant certaines questions relatives à la gouvernance à instruire ;
- en second lieu sur des travaux existants par ailleurs sur la gouvernance des massifs (étude DATAR/VIAREGIO, étude ALPYMAC) ;
- en troisième lieu sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage de l'ensemble de la démarche.

Le schéma ci-après résume le produit de ces deux premières étapes d'organisation des travaux.



c) Suivi des travaux thématiques

Les travaux menés par les prestataires recrutés ont fait l'objet d'un suivi régulier par les comités de pilotage, de janvier à juillet 2012. Le comité d'évaluation transversal s'est également réuni deux fois au cours de cette période, pour assurer la coordination d'ensemble des travaux et préparer leur synthèse et leur restitution.

d) Synthèse

La synthèse des travaux fait l'objet de cette note, qui complète l'ensemble des productions des travaux thématiques, listées en annexe 2.

2. Éléments de cadrage

Cette partie présente quelques éléments de cadrage sur les programmes massif puis sur les trois thématiques traitées, qu'il est utile de rappeler avant de présenter les résultats des travaux d'évaluation.

2.1. Les programmes massif

Les « programmes massifs », désignent la CIMAC¹ (Convention Interrégionale Massif Central) et le POP (Programme Opérationnel Plurirégional Massif Central, FEDER). Ces programmes sont les outils de mise en œuvre des objectifs du Schéma interrégional d'aménagement et de développement du Massif Central, document d'orientations stratégiques validé en 2006. La stratégie de développement est fondée sur :

- trois objectifs : accueillir de nouvelles populations, créer des richesses, améliorer l'accessibilité ;
- quatre leviers : recherche et développement, préservation de l'environnement et du cadre de vie, maintien et déploiement des services, structuration des réseaux d'acteurs.

Depuis 2007, ces programmes ont permis d'accompagner 418 bénéficiaires, en leur apportant 94,1 millions d'euros de subventions permettant de réaliser 781 projets représentant un coût total de 173 millions d'euros (fin juillet 2012).

2.2. La politique d'accueil

C'est l'axe 1 des programmes massif, avec 107 maîtres d'ouvrage bénéficiaires et 169 dossiers programmés pour un montant d'aides Massif de 24,3 millions d'euros (31 décembre 2011).

C'est une politique transversale, pouvant concerner potentiellement de nombreuses thématiques (petite enfance, services aux entreprises, logement, appui/conseil,...) et de nombreuses cibles (entreprises, jeunes, conjoints, agriculteurs,...). Afin d'analyser, dans le cadre des travaux d'évaluation, l'articulation de la politique massif avec les autres politiques d'accueil², il a été nécessaire de se donner une définition des politiques d'accueil pour cerner le champ de l'évaluation. La définition suivante a été retenue : « Sera considéré comme politique d'accueil l'ensemble des dispositifs relevant d'une politique dont **l'objectif affiché** est clairement **d'attirer de nouvelles populations** ».

Selon cette définition, la situation des régions du massif en termes de politique d'accueil apparaît très différenciée puisque :

- le Limousin a une politique régionale d'accueil depuis le début des années 2000 ;
- l'Auvergne mène une politique régionale d'accueil depuis plus récemment ;
- les quatre autres régions du massif n'ont pas de politique régionale d'accueil.

¹ La CIMAC intégrant elle-même le CPIER et le POP dans une même architecture.

² Le questionnaire évaluatif détaillé élaboré par le comité de pilotage « Accueil » aborde en effet largement ces questions d'articulations (voir annexe 1).

2.3. L'innovation dans les programmes massif

L'innovation n'est pas un axe des politiques massif, même si le questionnement du comité de massif invite à examiner particulièrement l'axe 2. En revanche c'est un **levier** (parmi quatre) **transversal à l'ensemble des programmes**. Il conviendra donc de s'attacher à l'ensemble des programmes, avec une attention particulière portée à l'axe 2.

Le fait qu'il n'y ait pas d'axe ni de mesure fléchée innovation introduit une difficulté : comment repérer les projets innovants au sein de l'ensemble ? A cette difficulté s'en rajoute une autre : les nombreuses définitions / visions de l'innovation. Pourtant, dans un travail d'évaluation, il convient de se donner une forme de repérage des projets considérés comme innovants.

Pour cela une approche pragmatique a été retenue : faire appel à la connaissance des acteurs pilotes de la mise en œuvre des programmes massif en leur demandant de lister les projets leur paraissant innovants. Afin de s'affranchir au mieux de la part de subjectivité inévitable à un tel recensement, plusieurs avis ont été croisés et n'ont finalement été retenus que les projets considérés comme innovants par au moins deux personnes différentes sans concertation entre elles. Une liste de 92 projets innovants a ainsi pu être établie et fournie comme base de travail aux prestataires.

Par ailleurs, si l'innovation n'est pas un axe dédié dans les programmes massif, c'est un axe fort des fonds européens depuis 2000 et un axe dédié de chaque programme FEDER régional. En outre, chaque région a dû élaborer, suite à une demande de la Commission Européenne qui est intervenue postérieurement à l'écriture des programmes FEDER régionaux, une Stratégie Régionale pour l'Innovation (SRI). L'existence de ces stratégies régionales soulève des questions d'articulation avec le soutien de l'innovation dans les programmes massif, prises en compte dans le questionnement évaluatif détaillé élaboré par le comité de pilotage thématique « innovation »³.

2.4. La gouvernance du massif

La gouvernance partagée est une originalité des massifs, inscrite dans la loi Montagne (85-30 du 9 janvier 1985 modifiée par la loi 2005-157 du 23 février 2005) afin de mettre en œuvre une politique de développement à la fois européenne, interministérielle et interrégionale. Cette originalité est renforcée dans le cas du Massif central par l'existence du GIP, groupement d'intérêt partagé qui fédère les 6 Conseil Régionaux et par la structuration solide et ancienne de nombreux réseaux socio-professionnels ou socio-économiques (MACEO, IPAMAC, UCCIMAC, ADIMAC,...) de types associatifs ou parapublics.

Le Massif central dispose ainsi d'un comité, qui réunit l'Etat, les élus, les acteurs socioprofessionnels et les associations et qui est chargé d'une mission de réflexion et de proposition stratégique sur la politique spécifique à conduire en faveur d'un développement durable du massif. Une commission permanente réunit un nombre plus restreint d'acteurs de ces différents collèges afin de préparer les propositions et avis pour le comité de massif. Cette gouvernance singulière structurée à l'échelle plurirégionale a facilité la mise en place de programmes européens et interministériels plurirégionaux.

Le commissariat de massif (DATAR Massif central) est plus particulièrement chargé de l'animation des instances du massif et du suivi opérationnel des programmes. Le Préfet coordonnateur (Préfet de la région Auvergne), appuyé par le SGAR, est autorité de gestion

³ Voir annexe 1.

de ces programmes. Un comité de suivi assure le pilotage des programmes et un comité de programmation sélectionne les actions des porteurs de projets.

Cette gouvernance originale semble s'inscrire assez bien dans les orientations proposées par la Commission européenne pour la politique de cohésion 2014-2020, qui mettent en avant les stratégies de développement local⁴ :

- appliquées à l'échelle d'aires fonctionnelles avec des spécificités communes ;
- mises en œuvre par une communauté locale autour d'un partenariat public privé ;
- réalisées à travers une stratégie de développement local intégré et pluri-sectoriel et
- adaptées aux besoins et potentiel locaux.

Cette gouvernance questionne cependant en termes de fluidité au regard du nombre d'échelles et d'acteurs qu'elle mobilise. C'est donc à la fois du fait de son originalité, de son intérêt stratégique et de ses écueils potentiels que la gouvernance a fait l'objet d'un axe de questionnement de la part du comité de massif. Comme souligné précédemment, après un travail de déclinaison de ces enjeux en questions plus précises (voir annexe 1), il a été décidé de traiter le thème de la gouvernance en compilant l'ensemble des évaluations existantes⁵ et/ou réalisées⁶ dans le cadre de la présente démarche.

⁴ Reprenant les principes de politiques de développement territorialisé (place based Policy) développés dans le rapport BARCA 2009.

⁵ Étude DATAR/VIAREGIO sur la capitalisation des programmes plurirégionaux et leur perspectives dans le cadre de l'avenir de la politique de cohésion post 2013 (2011), étude ALPYMAC : La politique de massif renouvelée par l'apport de la politique de cohésion (2012).

⁶ Via des questions spécifiques sur la gouvernance instruites dans les évaluations thématiques accueil et innovation.

3. Quelques spécificités des programmes massif

L'analyse de la mise en œuvre et des réalisations au cours des différents travaux d'évaluation a permis de faire ressortir certaines spécificités des programmes massif, notamment au regard des autres programmes de développement financés par les fonds européens à l'échelle régionale. Cette partie présente quatre de ces spécificités particulièrement marquantes.

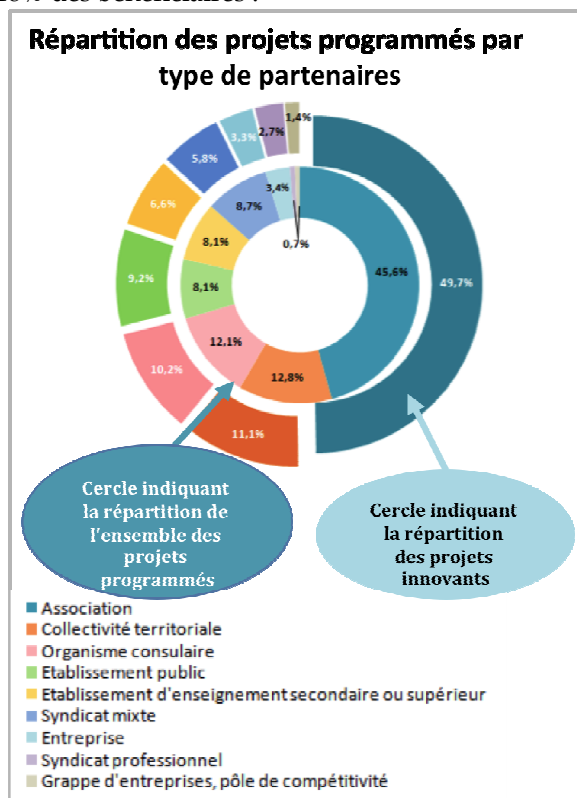
3.1. Des critères d'éligibilité spécifiques

Pour être éligible dans le cadre des programmes massif, un projet doit présenter un caractère inter-régional. Des réunions de travail spécifiques au moment de l'élaboration des programmes ont permis de définir cinq modalités d'inter-régionalité :

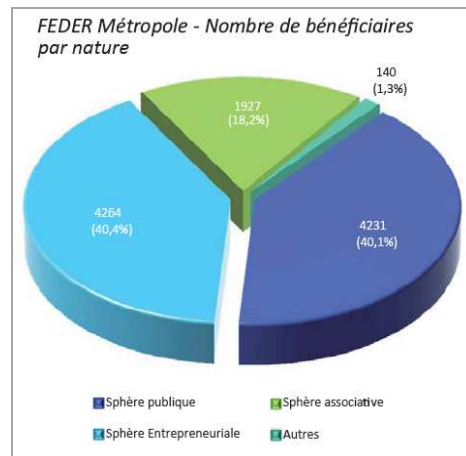
- Actions interrégionales par essence ;
- Actions de coopération interrégionale ;
- Actions répondant à des enjeux spécifiques massif ;
- Actions d'expérimentation transposable à l'échelle du massif ;
- Initiatives locales au titre des appels à projets Massif central.

3.2. Des nombreux bénéficiaires au statut associatif

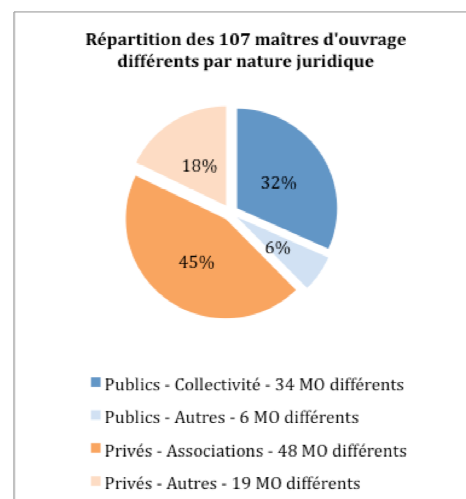
Parmi les bénéficiaires on trouve de nombreuses associations puisqu'elles représentent plus de 45% des bénéficiaires de l'ensemble des programmes massif (45% également des bénéficiaires de l'axe 1). Ces associations contribuent largement à l'innovation en portant presque la moitié des projets considérés comme innovants de ces programmes. Elles sont beaucoup mieux représentées que dans l'ensemble des programmes FEDER de la métropole où elles ne constituent que 18% des bénéficiaires⁷.



Source évaluation Innovation



Source DATAR / ASP

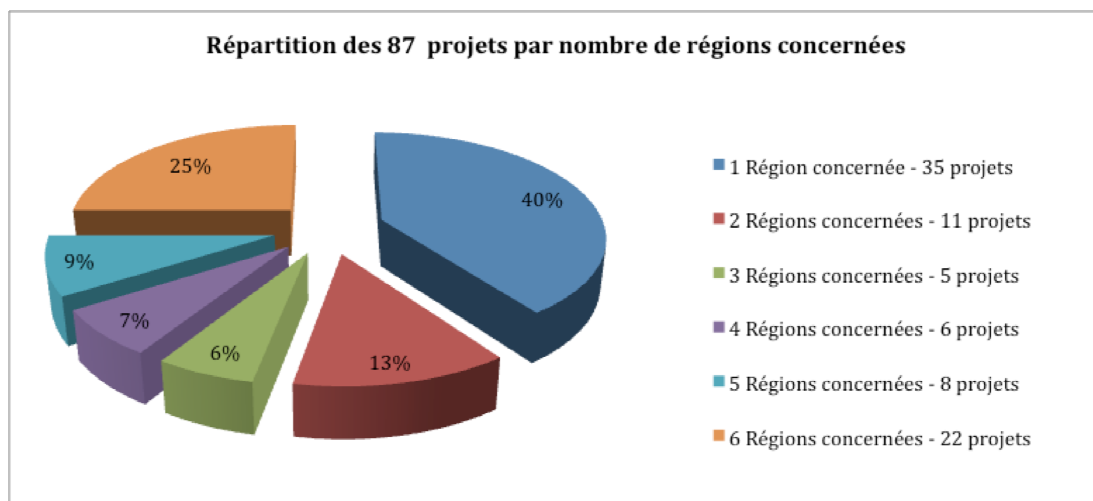


Source évaluation Accueil

3.3. Un caractère interrégional qui s'affirme dans les réalisations

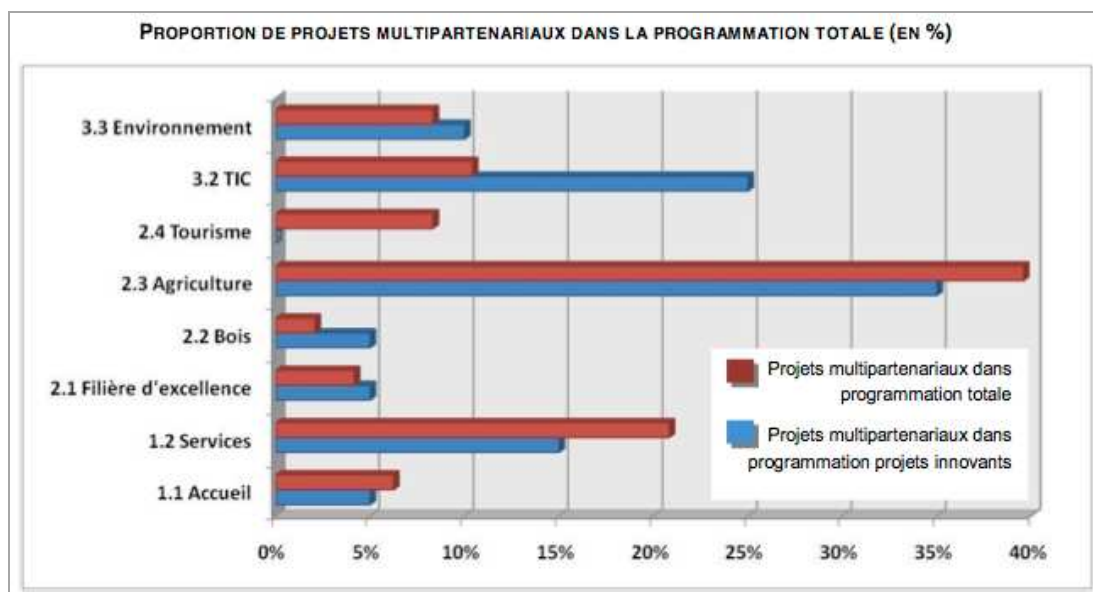
Concernant l'accueil, l'évaluation met en évidence que 60 % des projets de l'axe 1 sont **plurirégionaux** soit parce qu'ils impliquent des acteurs d'au moins 2 régions, soit parce qu'ils sont mis en œuvre physiquement dans au moins 2 régions, soit parce qu'ils ont un impact sur au moins 2 régions. Un quart des projets concernent même l'ensemble des 6 régions du massif.

⁷ Source DATAR / ASP, Fonds structurels 2007-2013 : Bilan intermédiaire de la programmation FEDER et FSE (2007-2011) dossier thématique - édition janvier 2012.



Source évaluation Accueil

Concernant à présent **l'innovation**, l'évaluation pointe l'émergence de projets **multipartenariaux**, associant des partenaires appartenant à plusieurs régions du massif. Elle souligne également que, dans bon nombre de cas, ce caractère multipartenarial est corrélé au caractère innovant du projet. Ainsi, par exemple, la totalité des projets multipartenariaux programmés sur les mesures 2.2 « Bois » et 3.2 « TIC » ont été considérés comme innovants.



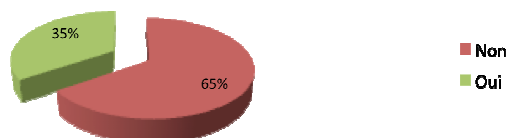
Source évaluation Innovation

3.4. Un accès aux programmes exigeant ?

L'ensemble des programmes touchent environ 400 porteurs de projet. Au regard de l'ensemble des cibles potentielles (collectivités, associations, particuliers, agriculteurs, entrepreneurs,... du massif) visées par les différentes mesures, ce nombre peut paraître relativement modeste. Concernant les dispositifs de soutien de l'accueil de l'axe 1, ils touchent par exemple 107 maîtres d'ouvrage, dont environ 50 associations et 30 territoires de projets (CC, Pays, PNR, CG) alors que les cibles éligibles représentent potentiellement plusieurs centaines d'associations et de collectivités.

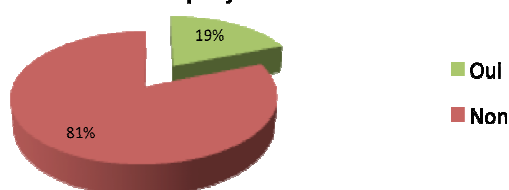
Les aides apportées aux différents projets semblent par ailleurs avoir un fort effet de levier. Une grande majorité des porteurs de projets de l'axe 1 ont ainsi déclaré qu'ils n'auraient pas mis en œuvre le projet sans l'aide du massif (65% des territoires et 81% des associations).

Auriez-vous élaboré votre projet sans l'appel à projets Massif-central ?



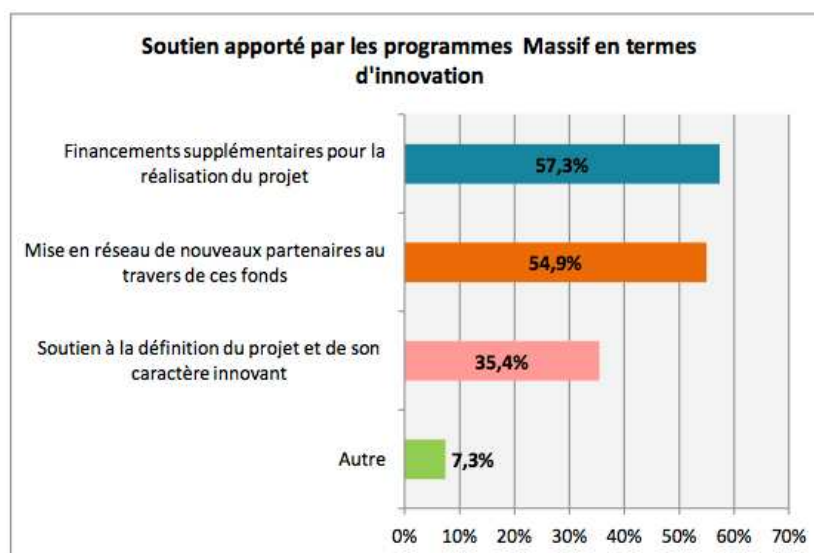
Source évaluation Accueil : Répondants Territoires

Auriez-vous mis en œuvre votre projet sans l'aide Massif-central ?



Source évaluation Accueil - Répondants associatifs

De même, 57% des porteurs de projet innovant considèrent que le massif a joué un rôle déterminant à travers les financements qu'il a apporté.



Source évaluation Innovation

Ces deux éléments — proportion relativement modeste des cibles potentielles accédant au financement et effet de levier important — permettent d'avancer l'hypothèse d'un accès aux programmes massif relativement exigeant, mais également souvent déterminant pour la réalisation des projets. Cette hypothèse est cohérente avec le taux de sélection des projets retenus par rapport aux projets présentés, qui est relativement sévère pour ce type de programme (60%). Notons enfin que les évaluations soulignent de façon convergente que pour autant qu'existe cette exigence, le nombre de primo-accédants aux financements massif

est assez élevé (autour de 50%, voire plus), ce qui élimine au moins partiellement l'hypothèse d'un accès réservé à un « club d'initiés ».

4. Les résultats en matière d'accueil

Les principaux résultats des évaluations qualitatives et quantitatives⁸ menées sur les politiques d'accueil peuvent être synthétisés en quatre points, que nous développons dans cette partie.

4.1. Appui à la structuration de politiques d'accueil intégrées sur les territoires du massif

Les appels à projet massif permettent de structurer des politiques d'accueil dans les territoires des 4 régions où il n'existe pas de politique régionale

Comme nous l'avons souligné plus haut, deux régions du massif développent « en propre » une politique d'accueil au sens de la définition retenue dans cette évaluation (Limousin et Auvergne), alors que les quatre autres régions du massif ne le font pas. Il convient donc de distinguer deux types de territoires en ce qui concerne l'impact de la politique massif sur la structuration et la consolidation des politiques d'accueil territoriales :

- les territoires qui ont une politique d'accueil structurée préexistante à leur inscription dans la politique massif (cas des territoires du Limousin notamment), pour lesquels la politique massif n'a pas vraiment été l'occasion de progrès en matière de structuration et de consolidation ;
- les territoires (très majoritaires) qui ont utilisé le levier des appels à projet massif pour enclencher une structuration ou une consolidation de leur politique d'accueil, le plus souvent auparavant embryonnaire ou « éclatée » entre diverses actions non intégrées, et pour lesquels l'évaluation met en évidence de vrais progrès grâce aux appels à projets du massif.

Pour ce deuxième type de territoire, les progrès constatés concernent notamment la mise en place d'une approche de l'accueil transversale, structurée et intégrée, matérialisée par un agent de développement spécifiquement dédié à cette politique.

L'approche transversale, structurée et intégrée soutenue par le massif fait l'unanimité en tant qu'objectif à atteindre

Les entretiens menés au cours de l'évaluation font ressortir que la grande majorité des territoires engagés dans les appels à projet massif adhèrent à cette approche transversale promue par le massif, ou tout du moins en perçoivent l'intérêt, alors que la majorité des territoires non engagés qui ont été interrogés sont plus réticents envers cette approche qu'ils ne jugent pas forcément appropriée à leur cas de figure particulier. Pour certains territoires engagés dans la politique massif, cette approche transversale et intégrée est même jugée indispensable, voire « vitale », car pour eux, **la politique d'accueil doit d'abord être une politique territoriale, avant d'être une politique thématique** — ou plutôt multithématique — pour apporter de la cohérence à des stratégies d'acteurs parfois incompatibles entre elles ou inadaptées aux enjeux locaux.

Néanmoins, si cette approche transversale et intégrée fait l'unanimité en tant qu'objectif à atteindre, l'évaluation fait ressortir que les progrès accomplis dans cette voie, bien

⁸ C'est-à-dire basées essentiellement sur des approches statistiques.

qu'indéniables, sont lents et progressifs et n'empêchent pas les territoires engagés de conserver des approches thématiques en parallèle de l'approche intégrée.

Cette progressivité s'explique notamment par la différenciation existante dans la situation des territoires au moment de leur entrée dans la politique massif via leur réponse aux appels à projet :

- existence d'une politique d'accueil relativement « pensée » si ce n'est structurée, que l'appel à projet massif a permis d'amplifier ;
- existence de bribes d'actions d'accueil, thématiques et éparées, que l'appel à projet massif a permis ou doit permettre de repenser/de relier entre elles dans le cadre d'une politique globale ;
- existence d'une intercommunalité bien structurée sur laquelle s'appuyer, ou a contrario d'une intercommunalité récente et/ou fragile dans laquelle la politique d'accueil peut être utilisée comme un levier pour consolider les fondements du travail en commun ;
- situation démographique caractérisée par une difficulté à attirer certaines populations ou plutôt par un enjeu de « faire rester » les populations arrivant « naturellement ».

La politique massif a facilité, voire déclenché la mise en place de politiques territoriales d'accueil, mais n'a pas encore permis de créer les conditions de leur pérennisation

Les différents outils mobilisés au cours de l'évaluation (enquête auprès des bénéficiaires, entretiens, tables rondes) convergent pour mettre en évidence que si une dynamique a été enclenchée dans de nombreux territoires, il n'y a pas encore de garantie sur sa pérennisation. Les raisons évoquées à l'appui de ce résultat sont plurielles :

- temporalité jugée bien courte des appels à projet du massif (deux ans, soit une durée très inférieure au temps de structuration et de consolidation d'une politique transversale et intégrée) ;
- relais institutionnels nécessaires, même au delà de l'aspect financier, non encore tous acquis partout (services de l'Etat, régions, départements, ...) ;
- territoires pas toujours en capacité de prendre le relais financier en cas d'arrêt du soutien massif (ou régional) ;
- spécificité du métier d'agent de développement accueil pas encore véritablement reconnue ou perçue par de nombreux élus locaux ;
- effets de la politique nécessitant du temps pour être appréciables et donc convaincre plus largement les élus.

Cette absence de garantie sur la pérennisation est ressentie de façon d'autant plus problématique que beaucoup insistent sur le fait que la mise en place d'une politique d'accueil intégrée est une démarche de longue haleine, liée à la diffusion d'une véritable « culture de l'accueil » dans les territoires.

4.2. Diffusion de la culture de l'accueil dans les territoires

Les projets financés par le massif contribuent à la diffusion d'une « culture de l'accueil » sur les territoires

L'évaluation montre que là où des projets d'accueil se développent, qu'ils s'agissent de projets portés par des territoires dans le cadre des appels à projets ou des projets portés par d'autres opérateurs participant directement à la promotion de l'accueil, la « culture de l'accueil » a tendance à se diffuser. Les différentes modalités de mise en œuvre de la politique d'accueil du massif apparaissent sur ce point particulièrement complémentaires, car beaucoup de projets « thématiques » portés par des opérateurs (associatifs notamment) en dehors des appels à projet contribuent à cette diffusion à travers des actions de sensibilisation et d'information de différents publics cibles (élus, population, partenaires des réseaux associatifs,...).

Cette diffusion se heurte néanmoins à de nombreux obstacles (freins culturels, « prés carrés » fragilisés,...), et la culture de l'accueil reste encore souvent limitée à un cercle restreint d'acteurs, parfois d'ailleurs déjà sensibilisés, comme les agents de développement. Il reste ainsi beaucoup à faire pour éviter que des partenaires ou des élus faiblement impliqués, voire des commerçants ou des habitants, ne renvoient trop souvent une image négative de leur propre territoire auprès des touristes ou des nouveaux arrivants. La sensibilisation des élus, soulignée comme un enjeu central pour la diffusion de la culture de l'accueil, souffre également d'un manque de communication sur les actions conduites à l'échelle du massif.

L'évaluation souligne néanmoins que le nombre d'acteurs sensibilisés semblent s'accroître avec les années, notamment dans les territoires du Limousin ou de l'Auvergne dans lesquels il existe une politique régionale plus ancienne.

La diffusion vers les territoires voisins des territoires engagés est limitée mais réelle

L'évaluation a pu mettre en évidence quelques cas de diffusion « spontanée » (non organisée) de la volonté de s'engager dans une politique d'accueil, notamment au sein de PNR ou de Pays dont les communautés de communes se montrent intéressées suite à l'engagement de l'une d'entre elles. Mais ces mécanismes de diffusion sont, là encore, lents et progressifs car les territoires voisins, lorsqu'ils sont peu intéressés ou sceptiques, prennent le temps de l'observation et l'évolution de leur positionnement prend du temps, surtout en l'absence de politique régionale fortement incitative.

4.3. Appui à la mise en réseau et à la capitalisation

L'animation du réseau des territoires soutenus est unanimement appréciée des agents de développement « Accueil », y compris dans les régions où existe un appui régional (Limousin et Auvergne)

Le dispositif de mutualisation existant entre les territoires soutenus (réseau des agents de développement accueil animé par le Collectif Villes Campagnes) est plébiscité par tous les agents de développement des six régions, y compris ceux des régions Limousin et Auvergne, dans lesquelles il existe également un réseau régional. Ces derniers jugent en effet le réseau massif complémentaire des réseaux régionaux existant sans les doubler du fait de l'ouverture interrégionale qu'il autorise et organise entre des territoires partageant des enjeux similaires.

Ce dispositif d'appui technique permet aux agents de développement « accueil » de développer une culture commune et d'acquérir des compétences nécessaires à leur fonction.

Il est particulièrement utile pour les agents des territoires les moins avancés, qui pour certains le qualifient même de « vital », car il leur permet de bénéficier de l'expérience de leurs homologues des territoires plus avancés, de trouver parfois des solutions concrètes à leurs difficultés et aussi et surtout de se sentir moins « isolés⁹ ».

D'après les entretiens réalisés au cours de l'évaluation, les transferts d'expérience se font presque exclusivement entre agents de développement « accueil » des territoires engagés, peu ou pas vers les territoires non engagés, y compris ceux ayant des pratiques ou des outils concourant à l'accueil. Les élus des territoires engagés en profitent aussi mais moins et indirectement, car ils ne participent pas aux rencontres organisées au sein du réseau (ce sont les techniciens qui rapportent les expériences évoquées et les enseignements qu'ils en tirent). Les partenaires thématiques des territoires, pour leur part, ne profitent pas du tout de cette mise en réseau car ils ne participent pas aux rencontres et ne se connaissent pas le plus souvent entre départements ou entre régions du massif.

La capitalisation est très souvent prévue dans les expérimentations menées par les associations, avec une diffusion qui se fait surtout au sein des réseaux constitués

La capitalisation des actions, plus ou moins expérimentales selon les cas, menées par les opérateurs socio économiques et/ou culturels est fréquemment prévue, mais pas toujours réalisée. L'enquête et les entretiens réalisés ont montré que cette capitalisation a souvent une vocation d'usage interne (à la structure ou au réseau) plus qu'externe (hors réseau). Elle est en outre souvent peu formalisée dans une optique de transfert méthodologique (guide par exemple) au profit de la rédaction de fiches de présentation parfois mises en ligne et surtout d'échanges directs jugés plus performants.

Les projets structurants portés par des acteurs interrégionaux (IPAMAC, MACEO, Terres de Liens, Relier,...) ou mis en œuvre dans le cadre de réseaux d'acteurs organisés à l'échelle interrégionale (réseaux culturels, réseau des CREFAD,...) comportent une forte dimension d'échange, de mutualisation et de capitalisation au sein des projets, dont l'évaluation a confirmé la mise en œuvre effective grâce notamment au soutien du massif. C'est là un des effets majeurs de l'application des critères d'interrégionalité définis pour la recevabilité des projets diffus (hors appels à projet). L'évaluation a en effet pu mettre en évidence que l'application de ces critères conduisaient certains opérateurs associatifs à structurer leur réseau (ouverture d'antennes locales) et/ou à développer la mutualisation et la capitalisation (création de postes de coordination).

Cependant la diffusion d'expériences au delà des cercles d'acteurs « se connaissant » semble plus faible, un peu dans la logique « chacun a son projet, distinct du voisin ». De même, les transferts des actions et expérimentations menées par les associations vers d'autres acteurs dans les régions du massif apparaissent également faibles, ou très indirects. Ce constat peut néanmoins être en partie tempéré par le fait que de nombreuses expérimentations sont encore récentes et n'ont pas encore produit tous leurs effets.

Des améliorations restent donc possibles, mais dans l'ensemble, il ressort de toutes les investigations menées dans le cadre de l'évaluation (enquête, entretiens, études de cas) que l'échange, la mutualisation et la diffusion d'expériences à travers la mise en réseau d'acteurs confrontés à des problématiques, si ce n'est toujours parfaitement similaires, au moins largement communes, est l'une des principales plus value reconnue de l'approche massif.

⁹ Valeur ajoutée d'autant plus appréciable eu égard au manque de reconnaissance des spécificités du « métier » d'agent de développement « accueil » évoqué plus haut.

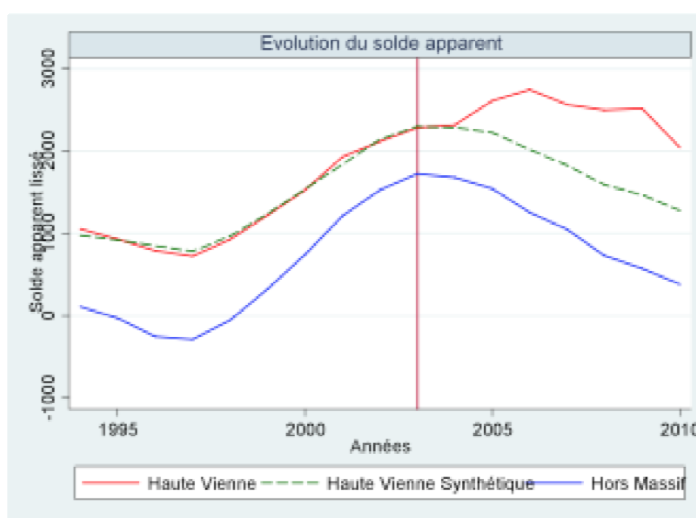
4.4. Effets propres sur l'attractivité du massif pour de nouvelles populations

Dans le cadre de l'évaluation de la politique d'accueil, une recherche a été conduite par une équipe de chercheurs pilotée par l'IRSTEA de Clermont-Ferrand pour estimer l'impact de cette politique sur l'arrivée de nouvelles populations. Quantifier une telle estimation soulève d'importantes difficultés méthodologiques car cela nécessite de savoir ce que serait la situation démographique du massif sans les politiques d'accueil, situation par définition inobservable. Les méthodes statistiques utilisées par les chercheurs reposent sur (1) la recherche de territoires « jumeaux » de ceux du massif, c'est-à-dire présentant des situations similaires au regard de nombreuses variables statistiques illustrant les déterminants de l'attractivité, puis sur (2) la comparaison de l'évolution du solde migratoire entre les territoires du massif et leurs « jumeaux ». Une différence statistiquement significative de solde migratoire entre un territoire et son « jumeau », intervenant postérieurement à la mise en œuvre de la politique massif, peut ainsi être considérée comme une estimation de l'impact de cette dernière. Cette méthode innovante dite « d'appariement » a été appliquée dans le cadre de l'évaluation à deux types de territoires du massif :

- les communes du Limousin, en raison de l'existence d'une politique d'accueil plus ancienne dans cette région ;
- les départements entièrement situés dans le massif. Pour ce deuxième type de territoire, le « jumeau » ne peut pas être un seul département hors massif, mais un « avatar » combinant les caractéristiques de plusieurs départements.

Les résultats des travaux menés à ces deux échelles territoriales permettent de mettre en évidence :

- un effet propre des politiques d'accueil sur l'attraction de nouvelles populations dans la Haute Vienne à partir de 2005/2006 (voir graphe ci-après montrant la différence entre la Haute Vienne et son « avatar » appelé « Haute Vienne Synthétique ») que l'on peut estimer autour de 20% du solde migratoire réellement observé (autrement dit les politiques d'accueil permettraient de renforcer d'environ 20% les dynamiques existantes « naturellement ») ;



Source : Analyse d'impact des politiques interrégionales d'accueil dans le Massif Central, UMR Métafort

NB. Solde apparent = différence entre le nombre de personnes entrées sur un territoire donné et le nombre de personnes qui en sont sorties

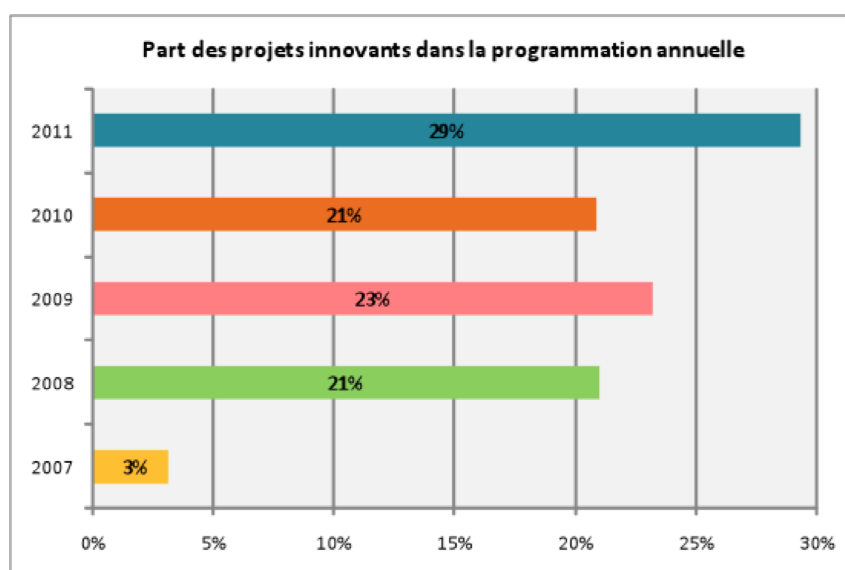
- aucun effet statistiquement « visible » dans les autres territoires du massif, ce qui peut aisément s'expliquer par le caractère récent des politiques d'accueil au regard des données statistiques disponibles sur les migrations de population (antérieures à 2010).

La mise en œuvre de ces méthodes innovantes dans le cadre de l'évaluation permet donc d'approcher statistiquement ce que peut être l'impact des politiques d'accueil (dans le cas de la Haute Vienne, l'impact mesuré est plutôt attribuable à la politique de la région Limousin compte tenu de son antériorité par rapport à celle du massif). Elle permet également de disposer d'un outil d'évaluation innovant de la politique d'accueil du massif dans les années à venir, lorsque ses effets potentiels auront plus largement porté leurs fruits.

5. Les résultats en matière d'innovation

5.1. L'innovation occupe une place significative dans les programmes massif

Le travail préalable d'identification des projets innovants (cf. 2.3) a considéré 92 projets comme innovants sur les 481 projets cofinancés par les programmes Massif entre 2007 et 2012, soit environ 20% des projets. Après une année 2007 de démarrage, la dynamique a été relativement stable sur les années 2008 à 2010 avec plus de 20% des projets identifiés comme étant porteurs d'innovation puis l'année 2011 fait état d'une augmentation avec presque 30% des projets programmés identifiés comme innovants. L'innovation occupe donc une place significative et a tendance à croître au cours de la programmation.



Source évaluation Innovation

5.2. L'innovation n'est pas forcément là où on l'attendait

Dans le cadre de l'évaluation innovation, une analyse des programmes a dans un premier temps permis d'identifier les mesures considérées comme les plus génératrices a priori d'innovation (à partir de leurs objectifs, des cibles visées, du type de projet, ...). Il s'agit des mesures de l'axe 2 et plus particulièrement des mesures sur les filières d'excellence régionale, la filière bois et l'agro-alimentaire. Dans une moindre mesure, les mesures concernant l'accueil, les déplacements et les TIC sont également identifiées comme générant des projets potentiellement innovants.

Une analyse des réalisations a dans un deuxième temps permis de préciser les mesures qui sont effectivement porteuses d'innovation (à partir des projets réalisés dans chaque mesure, et notamment de la part de ces derniers considérés comme innovants).

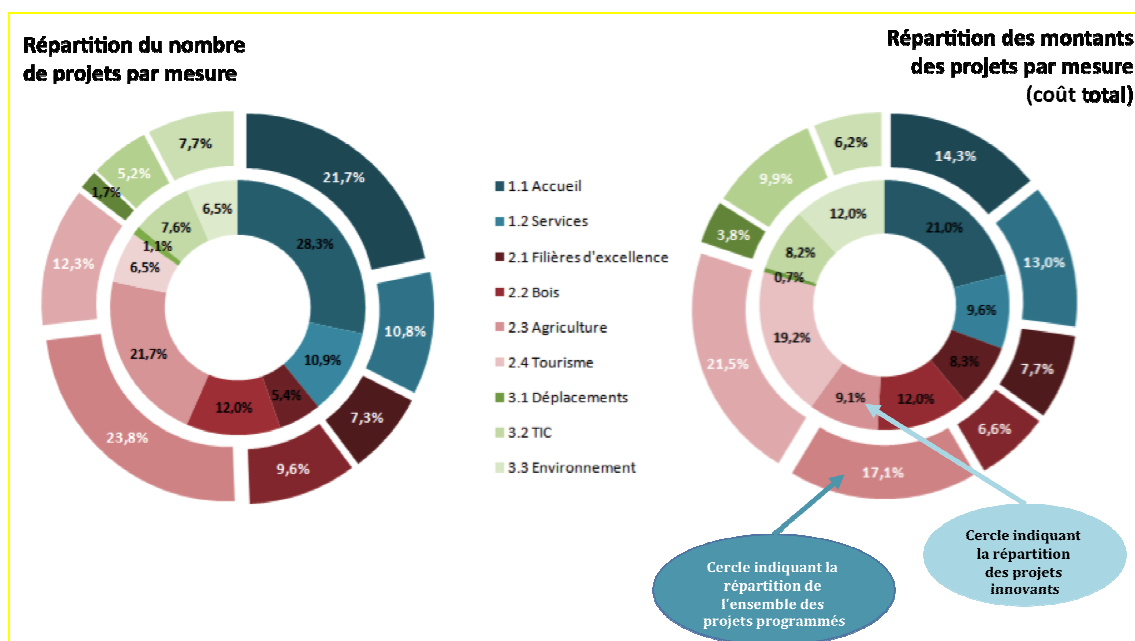
La comparaison entre les analyses des « intentions a priori » et des « réalisations » permet de constater que les programmes ont généré moins d'innovation que ce que l'analyse a priori pouvait laisser supposer et que l'innovation n'est pas forcément là où on l'attendait, qu'il s'agisse des mesures du programme ou du type d'innovation considéré (technique, organisationnelle,...).

		innovation attendue									innovation réalisée										
		types d'innovation																			
		mesures																			
Axe		Mesure																			
Axe 1	Accueil de populations	1.1 Soutenir la promotion et la structuration de l'offre d'accueil (entreprises)																			
		1.2 Soutenir le développement et le maintien des services aux habitants et aux entreprises																			
Axe 2	2. Création de richesses	2.1 Structurer à l'échelle plurirégionale les filières d'excellence et accompagner la compétitivité des PME et PMI																			
		2.2 Organiser une filière bois en capacité de fournir des produits répondants aux besoins de l'aval																			
		2.3 Développer une dynamique plurirégionale contribuant à maintenir la place de l'agroalimentaire dans l'économie du Massif central																			
		2.4 Valoriser le potentiel touristique du Massif central																			
Axe 3	3. Attractivité et accessibilité du territoire	3.1 Favoriser la mise en cohérence des politiques de déplacements dans le Massif central																			
		3.2 Développer les infrastructures de communications électroniques et leurs usages																			
		3.3 Valoriser les richesses environnementales du Massif central																			

Source évaluation Innovation

Afin de compléter l'analyse ci-dessus, on peut comparer la répartition au sein des différentes mesures du programme des projets considérés comme innovants, d'une part, et de l'ensemble des projets, d'autre part. Cette comparaison (graphique ci-après) met en évidence :

- que ce sont les mesures de l'axe 1 concernant l'accueil qui semblent les plus génératrices d'innovation ;
- que la filière bois se retrouve comme attendu dans les thématiques nettement génératrices d'innovation ;
- qu'en revanche, les filières d'excellence pourtant identifiées au départ comme potentiellement porteuses d'innovation, se révèlent ne pas l'être particulièrement dans les projets programmés ;
- que les actions en matière de tourisme ne semblent pas porteuses de nombreuses innovations.



Exemple de projet innovant sur la mesure accueil

Soutien d'un projet expérimental de logements passerelle pour créateurs d'activités qui a permis la mobilisation de connaissances sur un thème clé pour le Massif. La restitution à l'échelle du Massif des enseignements tirés de cette expérimentation et le transfert opérationnel à d'autres acteurs du Massif ont également été porteurs d'innovation pour la zone, tout comme les modalités d'accueil et d'accompagnement des porteurs.

Exemple de projet innovant sur la mesure filière bois

Soutien d'un projet de recherche ayant pour objectif de mettre au point des procédés nouveaux de valorisation de la ressource en bois locale. Cette recherche technique s'est accompagnée d'une analyse de modèles économiques pour les scieries du Massif et la mise en réseau des acteurs est venue renforcer des amarrages nouvelles d'articulation des acteurs de la filière

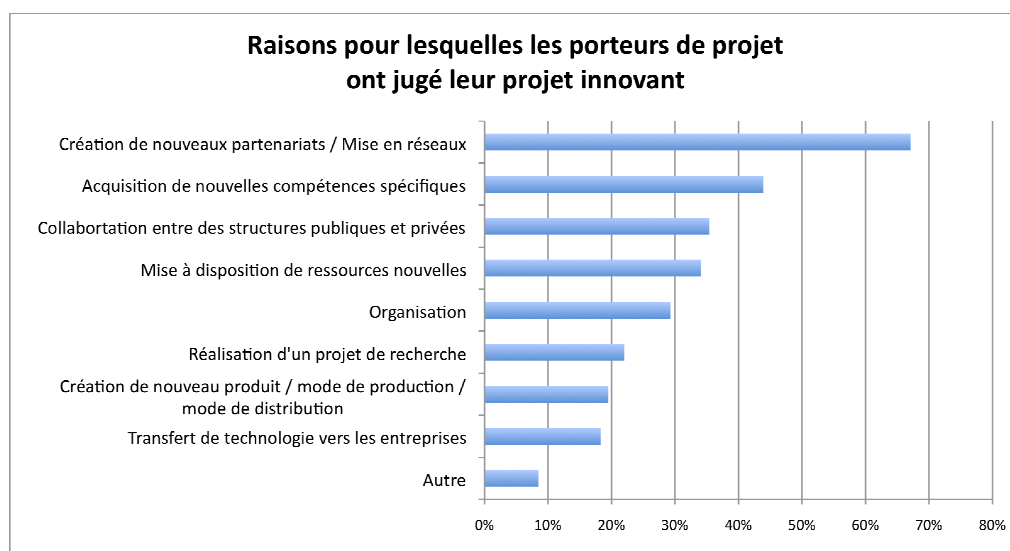
5.3. L'innovation est organisationnelle plus que technologique

« Le « Manuel d'Oslo » décrit l'innovation comme la mise en œuvre d'un produit (bien ou service) ou d'un procédé nouveau ou sensiblement amélioré, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques de l'entreprise, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures. L'innovation dépasse le champ de la recherche et développement (R&D) stricto sensu et vise à soutenir le développement de produits ou prestations nouvelles jusqu'à leur mise sur le marché ou leur utilisation par les agents économiques ou les citoyens. » POP FEDER Massif central, mai 2010, p. 81

L'analyse des projets accompagnés par le massif montre des réalisations notables en matière d'innovation organisationnelle et de mise en relation des acteurs. Toutes les études de cas réalisées dans le cadre de l'évaluation « innovation » présentent ainsi un aspect innovant dans l'organisation des acteurs. La majorité des porteurs de projets estiment d'ailleurs eux-mêmes que le développement de nouveaux partenariats et la mise en réseau est l'un des aspects innovants de leur projet. Ils apprécient l'échelle du Massif central car elle leur permet de « développer des relations avec des partenaires qu'ils ne connaissaient pas auparavant ».

Exemple d'innovation organisationnelle

Le projet « Adaptation, promotion et développement concerté des races locales bovines et ovines du Massif Central » mené par l'association Collectif des races locales de Massif (CORAM) et 5 organismes de sélection a permis aux partenaires de mener un travail collaboratif avec mutualisation des expériences entre organismes de sélection et de construire des habitudes de travail en commun et un rapport de confiance pour développer un programme collectif de recherche sur la sélection génomique en faveur des races locales.



Source évaluation Innovation

L'évaluation innovation dégage ainsi comme principale conclusion que les programmes massif s'appuient sur trois leviers principaux pour générer de l'innovation :

- Apport financier des cofinancements massif ;
- Echanges lors du montage et la mise en œuvre du projet (maturation du projet, identification de partenaires, ...) ;
- Gouvernance pluri-partenaire et diffusion des résultats.

6. Les résultats en matière de gouvernance

6.1. Une politique massif complémentaire des politiques régionales, mais avec des marges de progrès possibles

Le Massif s'est doté d'outils pour favoriser l'articulation avec les politiques régionales. Un réseau de correspondants massif a ainsi été mis en place au sein de chacun des six Conseils régionaux ainsi que dans les six préfectures. Les **six Conseils régionaux se sont par ailleurs réunis au sein d'un GIP**¹⁰. Les correspondants massif des six conseils régionaux partenaires se réunissent régulièrement, notamment dans le cadre du GIP, de même que les services de l'Etat des six régions partenaires. Ils jouent un rôle de coordination et d'interface entre les échelles régionales et l'échelle du massif ce qui est censé faciliter l'articulation sur le plan technique comme politique.

Concernant l'accueil, le massif soutient les territoires s'engageant dans une politique d'accueil quelque soit la politique de la région à laquelle ils appartiennent. L'existence d'une politique régionale d'accueil (Limousin, Auvergne) semble cependant faciliter la mise en place et la mise en œuvre d'une politique locale d'accueil par le soutien politique, technique et financier qu'elle apporte, sans pour autant être indispensable. En son absence, le soutien du massif à travers les appels à projets présente une plus value particulièrement forte en termes d'effet de levier sur la mise en place d'une politique d'accueil à l'échelle territoriale. Dans les régions où il n'y a pas de politique régionale d'accueil, l'articulation des politiques d'accueil du massif avec les politiques sectorielles régionales qui peuvent indirectement impacter l'accueil n'est pas toujours clarifiée. Ainsi, seule la région Bourgogne a revisité ses politiques sectorielles à la lumière des enjeux d'accueil portés par la politique massif, afin d'identifier les leviers possibles de financement régional des projets des territoires affichant la volonté de répondre aux appels à projets du massif.

Concernant l'innovation, la politique massif se révèle a posteriori complémentaire des politiques régionales d'innovation, même si cette complémentarité n'a pas été « construite » stratégiquement à travers l'articulation des échelles régionales et interrégionale. Les programmes massifs ont été conçus antérieurement aux SRI et ne les prennent de ce fait pas en compte. On constate cependant une complémentarité avec les politiques régionales d'innovation, sur le plan des formes d'innovation et sur celui des acteurs cibles. Les politiques de massif favorisent ainsi davantage l'innovation organisationnelle alors que les régions soutiennent plutôt l'innovation technologique. Le massif touche plutôt les associations et les territoires alors que les régions s'adressent en majorité aux pôles de compétitivité et d'excellence, aux grappes d'entreprises et aux clusters.

Il ressort donc des différents travaux d'évaluation un sentiment de **relative complémentarité** entre la politique massif et les politiques régionales : soutien des territoires désireux de mener une politique d'accueil dans les régions où ce n'est pas considéré comme un enjeu régional, complémentarité du soutien des différentes formes d'innovation. Il en ressort également le sentiment que cette complémentarité pourrait être **largement optimisée**, notamment parce qu'elle est peu organisée dès la conception des programmes mais résulte souvent d'une mise en place au fil de l'eau, voire au cas par cas.

¹⁰ Qui a pour mission (1) □□□□édérer les actions communes au nom des 6 Régions qui le composent et promouvoir leur politique de Massif, (2) de valoriser les actions et politiques conduites par les Régions pour le développement du Massif central auprès des autorités nationales et européennes, (3) d'assumer la maîtrise d'ouvrage d'études stratégiques pour le Massif central.

6.2. Un outil majeur : les critères d'interrégionalité

Les critères d'interrégionalité sont un vecteur important de la plus value de la politique massif sur l'accueil

Les résultats de l'évaluation accueil présentés ci-avant ont nettement mis en évidence la valeur ajoutée associée à la mise en réseau des territoires, d'une part, et aux actions de mutualisation/capitalisation menées par les acteurs associatifs, d'autre part. L'importance de ces démarches de mutualisation et de capitalisation est directement attribuable à l'existence des critères d'interrégionalité à satisfaire pour accéder aux financements du massif.

Ainsi, toujours dans le cas de l'accueil, le caractère interrégional des projets prend des formes variées à mettre en lien avec les cinq critères définis pour accéder aux programmes : (1) la majorité des projets sont des projets « interrégionaux par essence », viennent ensuite (2) les initiatives locales portées par les territoires de projet au titre des appels à projet « Offre d'accueil¹¹ », puis (3) une vingtaine de projets de « coopération interrégionale », dont la dimension interrégionale résulte de l'implication et la mise en réseau d'acteurs issus de différentes régions du massif, et enfin, quelques projets plus localisés dont la dimension interrégionale se traduit soit dans le transfert d'une expérimentation en matière d'accueil (4), soit dans le fait qu'il s'agit d'investissements localisés qui répondent à des enjeux spécifiques du massif en matière d'accueil (5).

Les critères d'interrégionalité favorisent l'innovation organisationnelle, la mise en réseau et le transfert d'expériences entre territoires du Massif, qui sont des sources majeures d'innovation de la politique massif.

L'évaluation innovation a bien mis en évidence que ces critères de sélection incitent les porteurs de projets à construire des partenariats, et ce même pour des projets qui n'intégraient pas cette dimension à l'origine (le rôle de l'accompagnement au montage de projets est ici central). Le caractère interrégional de ces partenariats apparaît pour nombre de porteurs de projets comme vecteur d'innovation car il permet un partage de connaissances et d'expériences, un transfert d'outils, de pratiques entre des structures qui partagent les mêmes problématiques et ne travaillaient pas jusque là ensemble, voire ne se connaissaient pas. Les modalités d'interrégionalité favorisent en outre la notion de diffusion et le lancement d'appels à projets innovants, modalités mise en œuvre notamment concernant la structuration interrégionale de la filière bois, le pastoralisme ou la construction d'une offre d'accueil qualifiée.

Enfin, ces critères d'interrégionalité confortent les associations structurées à l'échelle du massif. Les acteurs des différents réseaux socio-professionnels ou socio-économiques qui se sont structurés en associations à l'échelle du Massif (UCCIMAC, IPAMAC,...), pour mutualiser leur moyens afin de défendre leurs intérêts et de porter des projets communs à cette échelle sont ainsi des publics cibles privilégiés des programmes massif.

6.3. Une gouvernance des programmes moins originale que la gouvernance massif

En comparaison de la gouvernance du massif détaillée plus haut (cf. 2.4), la **gouvernance des programmes** apparaît nettement plus centrée sur le binôme Etat et régions.

¹¹ 31 projets inscrits dans une démarche pilotée à l'échelle massif et impliqués dans une action de mutualisation à cette échelle (réseau animé par le CVC).

La gouvernance des programmes s'appuie en effet sur le **comité de programmation**, qui associe des représentants élus des Régions, de l'Etat et de ses établissements publics et qui est coprésidé par le Préfet coordonnateur de massif et un président de Région. C'est l'instance de suivi de la Convention interrégionale et du Programme opérationnel plurirégional de massif et de décision d'affectation des crédits d'Etat et du FEDER. Le comité de suivi assure le pilotage des programmes et le comité de programmation sélectionne les actions des porteurs de projet.

Neuf groupes thématiques réunissant les partenaires techniques ont été constitués dans le but de faciliter la mise en œuvre des programmes (accueil, services, culture, bois, agriculture, tourisme, déplacements, TIC, environnement). Ils visent à faciliter l'émergence de projets, à définir des critères de sélection, à proposer au comité de programmation des évolutions techniques et des orientations stratégiques dans leur domaine d'intervention. Ces groupes thématiques sont pilotés par une région chef de file, référente pour une ou deux thématiques et désignée parmi les six régions partenaires. **Ces groupes thématiques, censés favoriser la mise en œuvre de la stratégie définie par le comité de massif à travers les programmes, constituent une courroie de transmission potentielle entre gouvernance de massif et gouvernance des programmes.** Mais, dans les faits, le fonctionnement de ces groupes de travail semble relativement hétérogène, que ce soit en termes de fréquence des réunions ou de production.

Le groupe de travail « accueil », dont le fonctionnement a été analysé au cours de l'évaluation, ressort comme un des plus dynamiques : il s'est réuni 11 fois entre 2007 et 2011, et de nombreuses productions méthodologiques peuvent lui être attribuées. L'investissement des différentes régions y apparaît toutefois comme inégal, avec une participation nettement plus importante de l'Auvergne et du Limousin. Par ailleurs, mis à part le commissariat de massif, seul l'échelon régional est représenté dans ce groupe. Les départements sont de ce fait peu présents dans la mise en œuvre des mesures accueil, alors que l'évaluation a mis en évidence leur rôle parfois important, tant sur le plan politique que financier (Allier, Nièvre, Lozère,...). Il est à noter toutefois que la décision d'autoriser leur participation au troisième appel à projet a permis de renforcer leur implication dans la politique d'accueil du massif, mais qu'il s'agit là encore d'une forme de « rattrapage » a posteriori. Enfin, à l'instar des départements, les partenaires socio-professionnels et associatifs ne sont pas associés à la mise en œuvre des mesures accueil.

Concernant l'innovation, il n'y a pas eu de groupe de travail « en continu » sur cette thématique. Un groupe de travail « Innovation dans le Massif, source de développement de richesses et d'attractivité de nos territoires » a été constitué ponctuellement dans le cadre des réflexions sur la stratégie post 2012.

6.4. Une cohérence « verticale » à renforcer

La coordination « verticale » des politiques d'accueil ou des politiques sectorielles y concourant aux différents échelons territoriaux (Etat, Région, Département, Territoire) n'est pas formellement organisée. Les politiques menées aux différents échelons n'ont pas été analysées au démarrage des programmes, elles peuvent même parfois être contradictoires (réorganisation des services publics par exemple), et il n'y a pas d'objectif précis d'articulation affiché (voire de convergence). Sur le plan opérationnel, l'absence (1) de lignes budgétaires spécifiques dans la plupart des régions et départements, et (2) d'harmonisation des critères et conditions d'intervention entre les différentes échelles (massif, région, département) complexifie notablement la recherche des cofinancements.

Cette coordination peut toutefois être obtenue en partie a posteriori, au cas par cas, à travers le montage de projet et la recherche de cofinancements en fonction de l'existence des

politiques d'accueil dans les collectivités (région et/ou département). Comme souligné précédemment, l'inscription de certains conseils généraux dans l'appel à projet 3 a également participé dans certains cas à un début de coordination « verticale » en formalisant plus clairement une articulation « département-territoires ».

6.5. Optimiser et élargir les réseaux existants pour mieux faire connaître la politique massif

Les nombreux réseaux structurés à l'échelle du Massif central (MACEO, IPAMAC, UCCIMAC, ADIMAC,...) ont un rôle potentiellement central dans la « gouvernance opérationnelle partenariale » : animation, mutualisation, expérimentation, structuration de projets potentiels, diffusion de l'information aux porteurs de projets,...

Concernant l'accueil, l'évaluation met en avant le caractère partenarial d'une politique d'accueil à l'échelle d'un territoire, qui mobilise des partenaires à la fois pour le volet économique de l'accueil (consulaires, organismes d'accompagnement à la reprise ou à la création d'entreprises) et pour le volet « projet de vie » des nouveaux arrivants (habitat, petite enfance,...). Elle souligne également la qualité inégale du fonctionnement des partenariats selon les territoires interrogés, rendant compte d'une information pas toujours mutualisée au sein des réseaux, voire d'un positionnement vis-à-vis de l'accueil non harmonisé. Enfin, comme souligné plus haut, elle fait ressortir que lorsque la capitalisation existe, elle se fait essentiellement au sein des réseaux existants et peu en dehors.

Concernant l'innovation, l'enquête réalisée auprès des porteurs de projet dans le cadre de l'évaluation montre que les chambres consulaires sont peu citées dans les acteurs les ayant orienté vers les financements massifs. L'évaluation souligne également le faible lien existant entre les acteurs de la politique massif et les acteurs traditionnels de l'innovation que sont les pôles d'excellence rurale et de compétitivité, les clusters et grappes d'entreprises ou encore les Agences Régionales de l'Innovation (ARI). Le plan de communication des programmes massif ne prévoit d'ailleurs pas de sensibilisation spécifique en direction de ces acteurs de l'innovation.

A travers les deux thématiques évaluées, il ressort donc qu'en termes de diffusion de l'information au sein des réseaux comme en termes d'élargissement des réseaux existants des progrès sont réalisables pour mieux faire connaître la politique massif et générer encore davantage d'innovation.

7. Annexes

Annexe 1 : Ensemble des questions évaluatives détaillées

Annexe 2 : Liste des travaux thématiques

Annexe 1 : Ensemble des questions évaluatives détaillées

ACCUEIL

Quelle plus value de l'approche massif sur les politiques d'accueil de population, premier axe de la stratégie actuelle ?

RESULTATS

- Quelle contribution à la « culture de l'accueil » dans les territoires ?
- Quels progrès accomplis sur les territoires bénéficiaires en termes de structuration et de consolidation des politiques d'accueil ? Existe-t-il un effet de diffusion vers les territoires voisins ?
- Les conditions de pérennisation des politiques territoriales d'accueil ont-elles été créées ?
- Les politiques sectorielles des régions ont-elles été revisitées à la lumière des enjeux d'accueil ?

PLUS VALUE DE L'APPROCHE MASSIF

- Quels effets de diffusion et/ou de capitalisation du fait de la mise en réseau à travers la politique massif ? Les transferts des expérimentations menées par les associations vers les régions sont-ils effectifs ?
- Quelles économies d'échelle au niveau du massif (notamment du fait de la mutualisation des outils et actions) ?

IMPACTS (NOTAMMENT QUANTITATIFS)

- Combien d'habitants supplémentaires du fait des politiques d'accueil ? Qui sont-ils ?
- Quelle amplification du nombre d'offres d'installation ? Dans les territoires ayant répondu à l'AAP (structuration) ? Sur l'ensemble du massif (effet de bordure) ?

INNOVATION

Dans quelle mesure les programmes actuels s'inscrivent-ils déjà dans les nouvelles tendances de la stratégie 2020 ?

Dans quelle mesure l'approche massif permet-elle de favoriser les approches innovantes, et notamment dans l'axe 2 ?

ARTICULATION DES PROGRAMMES MASSIFS AVEC LES SRI

- Dans quelle mesure les programmes massifs prennent-ils en compte les SRI ?
- En quoi les programmes massifs constituent un plus pour « traduire » les SRI auprès des bénéficiaires ?
- En quoi le champ d'intervention des programmes massif est-il un plus pour répondre de façon complémentaire aux SRI aux besoins d'innovation ?

SPECIFICITES DU MASSIF EN MATIERE D'INNOVATION

- En quoi les politiques / projets du massif sont-ils réellement innovants et sur quelles composantes ?
- Si oui, en quoi l'innovation proposée dans le massif est-elle adaptée aux caractéristiques de territoires de moyenne montagne (bassins d'emploi étroits et particuliers) ?
- En quoi les programmes massif ont favorisé la mise en place d'opérations collectives innovantes en permettant d'atteindre une masse critique par la mutualisation ?

GOUVERNANCE

Quelle plus value de l'approche massif en termes de gouvernance ?

1 - GOUVERNANCE ACCUEIL

- Quelles sont les articulations entre les échelles massif, régions, départements et territoires ? Dans quelle mesure cette gouvernance est-elle optimisée ? Dans quelle mesure a-t-elle notamment conduit à améliorer la qualité des projets présentés dans les appels à projet (AP) ?
- Est-il plus facile de mettre en place et de mettre en œuvre une politique locale s'il existe une politique régionale d'accueil ?
- Quelle efficacité et complémentarité des différentes modalités de mise en œuvre que sont les AP et les aides au fil de l'eau ?

2 - GOUVERNANCE INNOVATION

- La gouvernance de massif a-t-elle influé sur les types d'innovation financés ?
- En quoi les instances de massif ont-elles un lien avec les autres acteurs de l'innovation structurés à diverses échelles régionale et inter régionale (pôles de compétitivité) ?

3 - GOUVERNANCE COMITE DE PILOTAGE EVALUATION

- Intérêts et limites de l'organisation actuelle en groupes thématiques ?
- En quoi la dichotomie actuelle de la gouvernance massif (stratégie/instances massif et programmes/financeurs) a-t-elle du sens ?
- Intérêt des critères d'inter-régionalité ?
- Quelle complémentarité avec les régions ?
- Quel rôle des organismes relais pour avoir une vraie dynamique massif ?
- La gouvernance est-elle adaptée à la prise en compte des nouveaux enjeux ?

Annexe 2 : Liste des travaux thématiques

- ADEFPO / AEM : ALPyMaC : La politique de massif renouvelée par l'apport de la politique de cohésion, 2012
- DATAR/VIAREGIO, Etude sur la capitalisation des programmes plurirégionaux et leur perspectives dans le cadre de l'avenir de la politique de cohésion post 2013, 2011.
- EDATER, Evaluation des programmes Massif central portant sur le thème « innovation », Rapport final provisoire, août 2012
- Pierre Chouipe Consultant / VIAREGIO, Evaluation des programmes Massif central sur la thématique « accueil », Projet de rapport final, 2012
- Pierre Chouipe Consultant / VIAREGIO, Evaluation des programmes Massif central sur la thématique « accueil », Annexes - Bilan des projets version détaillée - Liste des projets cofinancés et leur répartition par région, 2012
- Pierre Chouipe Consultant / VIAREGIO, Evaluation des programmes Massif central sur la thématique « accueil », Annexes - Résultats de l'enquête auprès des bénéficiaires de la politique d'accueil, 2012
- Pierre Chouipe Consultant / VIAREGIO, Evaluation des programmes Massif central sur la thématique « accueil », Annexes - Etudes de cas, version provisoire, 2012
- UMR Métafort, Analyse d'impact des politiques interrégionales d'accueil dans le Massif Central, Rapport provisoire, septembre 2012