

Thèse de doctorat de

L'UNIVERSITE DE RENNES

ECOLE DOCTORALE N° 599
Droit et Sciences politiques
Spécialité : *Science politique*

Par

Fabian Andras GAL

L'éternelle simplification de la politique de cohésion de l'UE

Les causes et effets de la perception de la lourdeur administrative en Auvergne Rhône-Alpes

Thèse présentée et soutenue à Rennes, le 22 septembre 2025

Unité de recherche : Arènes UMR 6051

Rapporteurs avant soutenance :

Sabine Saurugger Professeure des universités en science politique, Sciences Po Grenoble
Philippe Zittoun Directeur de Recherche en science politique, LAET – ENTPE, Vaulx-en-Velin

Composition du Jury :

Président : Alistair Cole Professeur des universités en science politique, Science-Po Lyon
Examinateurs : Laura Polverari Associate Professor in Political Science, University of Padua, Italie
Alistair Cole Professeur des universités en science politique, Sciences-Po Lyon
Vincent Lebrou Maître de conférences en science politique, Université de Franche-Comté

Dir. de thèse : Romain Pasquier Directeur de recherche au CNRS, Sciences-Po Rennes
Co-dir. de thèse : Sébastien Bourdin Professeur de Géographie économique, EM Normandie, Caen

Remerciements

Une thèse ne s'écrit jamais seul, et la mienne n'échappe pas à cette règle. Ce travail est le fruit de nombreuses rencontres, soutiens, échanges et encouragements, sans lesquels il n'aurait pu voir le jour.

Je souhaite tout d'abord remercier ma famille, et en particulier mes parents, pour leur soutien indéfectible, leur confiance et leur présence à toutes les étapes. À Mila, dont la lecture attentive, les réflexions affûtées et les discussions stimulantes ont fait d'elle une experte malgré elle des fonds européens : ton accompagnement a été inestimable.

Je dédie cette thèse à mes enfants Patricia et Antoine, qui, lorsqu'ils m'entendaient parler d'un « livre » que j'écrivais, imaginaient certainement quelque chose de bien différent de ce manuscrit académique. Leur patience et leur curiosité ont été une source constante de motivation.

Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance à mes directeurs de thèse, Romain Pasquier et Sébastien Bourdin. Leur encadrement bienveillant, leurs conseils complémentaires, leur disponibilité et leur rigueur ont été essentiels à la progression de ce travail. Je n'aurais pas pu espérer meilleur accompagnement.

Je remercie chaleureusement les membres du jury – Sabine Saurugger, Philippe Zittoun, Laura Polverari, Alistair Cole et Vincent Lebrou – pour l'intérêt qu'ils portent à ce travail et l'honneur qu'ils me font en acceptant d'en discuter les résultats.

Je remercie également John Bachtler et Laura Polverari, membres de mon comité de suivi individuel, pour leurs remarques précieuses au fil des étapes, ainsi que pour l'inspiration que leurs travaux m'ont apportée.

Cette thèse ayant été réalisée dans le cadre d'un contrat CIFRE, je souhaite souligner l'importance des soutiens reçus au sein de la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Je remercie vivement Aurélie Bougel, directrice de la direction des fonds européens, pour m'avoir accueilli et soutenu tout au long de ces trois années. Un remerciement particulier à Loïc Botte, directeur adjoint et tuteur CIFRE, avec qui les échanges hebdomadaires ont profondément nourri ma compréhension des dynamiques internes. Son implication a été déterminante pour faciliter l'accès aux entretiens et pour m'intégrer pleinement dans l'environnement régional.

Je remercie chaleureusement mes différents collègues de bureau : Christelle Gely, Baptiste Pignol, Séraphine Dujardin, Hélène Mauron, Yolène Pelorce, pour leur accueil, leur convivialité et les discussions partagées qui m'ont permis de saisir au plus près le quotidien de la mise en œuvre des fonds.

Je suis également reconnaissant envers toutes les personnes qui ont accepté de participer aux entretiens : sans leur disponibilité et leur transparence, cette recherche n'aurait pas été possible. Je n'oublie pas non plus les bénéficiaires des fonds structurels qui ont répondu à l'enquête en ligne et dont les contributions ont enrichi l'analyse.

Des remerciements particuliers vont à celles et ceux avec qui j'ai échangé au détour d'un couloir, autour d'un café ou à la cantine de la Région : Bénédicte Julliard, Samia Lacoste, Noura Guerfi, Jérôme Pothin, Audrey Diguet, Steve Schneider – vos partages informels ont parfois éclairé des points que la littérature ne saurait capter.

Je remercie aussi la Délégation de la Région à Bruxelles, et notamment Hortense Lutz-Hermelin et Rose Bergé. Nos échanges, tout comme la co-organisation d'un séminaire lors de la Semaine européenne des régions et des villes en 2024, ont élargi mes perspectives.

Un grand merci à Eléna Jabri pour sa relecture attentive et ses suggestions précieuses.

Enfin, je tiens à remercier les collègues rencontrés au fil de mon parcours professionnel, notamment à l'EPRC et au Comité des Régions de l'UE, où l'idée de cette thèse a commencé à prendre forme.

Ce projet ne s'arrête pas à sa soutenance et je me réjouis à l'avance des futurs échanges qu'il permettra et de son développement.

Table des matières

Remerciements	3
Introduction générale – L'éternelle simplification de la politique de cohésion de l'UE	9
I. Les enjeux de la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE	9
a) Les difficultés dans la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE	10
b) L'incapacité de simplification : origines et conséquences	12
II. La perception de la lourdeur administrative d'une politique publique	14
a) Les coûts de transaction de l'accès à une politique publique	16
b) Perception des avantages et leur influence sur l'évaluation de la lourdeur administrative.....	20
III. Une nouvelle approche pour l'analyse des difficultés de mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE.....	23
a) Mobiliser l'approche comportementale pour l'analyse de la lourdeur administrative de la politique de cohésion.....	24
b) Analyser la perception de la lourdeur administrative pour expliquer les difficultés de mise en œuvre de la politique de cohésion	28
c) Plan de la thèse	30
A : Cadre théorique : La perception de la lourdeur administrative – Causes et effets	32
I. L'émergence de la lourdeur administrative d'une politique publique	33
a) La formulation des politiques publiques et la lourdeur administrative	35
b) Le lien entre la mise en œuvre d'une politique publique et la perception de la lourdeur administrative ?	43
c) La réception d'une politique publique et les conséquences d'une perception de lourdeur administrative	55
II. Les causes et les effets de la lourdeur administrative de la politique de cohésion – une analyse théorique	63
a) La politique de cohésion – une conception pour permettre l'adaptabilité.....	65
b) La mise en œuvre - entre volonté et capacité de simplification administrative.....	68
c) La réception de la politique de cohésion par ses bénéficiaires.....	72
d) Les effets de la perception de lourdeur administrative dans la politique de cohésion	
75	
B : Stratégie de recherche et méthodes	83
I. Choix du terrain et stratégie de recherche	83
a) La politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes	84
b) Méthodes de recherche	90
c) Méthodes mixtes et posture épistémologique : une articulation pragmatique.....	98
II. Opérationnalisation des variables.....	103

a)	L'opérationnalisation de la perception de la lourdeur administrative	104
b)	Variables explicatives de la lourdeur administrative.....	107
c)	Variables liées aux effets de la perception de la lourdeur administrative	117
III.	La validité interne des recherches	124
a)	Entretiens et observation participante.....	125
b)	Enquête par questionnaire	126
c)	Limites et biais potentiels	133
C : H1 : Les causes de la perception de lourdeur administrative		135
I.	La politique de simplification des fonds structurels et son application en Auvergne Rhône-Alpes	136
a)	La simplification à l'échelle européenne	137
b)	La simplification à l'échelle régionale	157
c)	La simplification à l'échelle des programmes en Auvergne Rhône-Alpes	158
II.	Les dynamiques de mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes	164
a)	La perception de mission administrative des agents de la direction des fonds européens	164
b)	Les contraintes de la mise en œuvre	166
c)	L'autonomie lors de la mise en œuvre et son utilisation – La sécurisation de la mise en œuvre.....	193
d)	Les conséquences des contraintes réglementaires et des dynamiques de mise en œuvre pour les bénéficiaires	206
III.	La réception de la politique de cohésion et la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires.....	227
D : H 2 : La perception de la lourdeur administrative et sa variabilité		252
I.	La variabilité de la lourdeur administrative selon les agents de l'autorité de gestion	252
a)	La pluralité des financeurs : entre nécessité stratégique et facteur de complexité administrative.....	253
b)	Une thématique particulièrement exposée : la recherche, le développement et l'innovation	257
c)	Une charge disproportionnée pour les petits porteurs de projet et les novices.....	258
II.	Une perception variable selon les bénéficiaires	261
a)	La variabilité attendue	261
b)	Analyse d'autres facteurs explicatifs de la perception de la lourdeur administrative	273
III.	Conclusion : La variabilité dynamique de la perception de lourdeur administrative..	278
E : H 3-5 Les effets de la lourdeur administrative – Accès, Perception et Capacité des bénéficiaires		280

I.	Les inégalités d'accès aux fonds structurels	280
a)	L'ambiguïté et l'inégalité d'accès	281
b)	L'inégalité d'accès liée à la charge administrative et les délais de mise en œuvre .	292
c)	Conclusion : Le paradoxe de l'inégalité de l'accès	299
II.	La perception de l'utilité de la politique de cohésion face à la lourdeur administrative	
	301	
a)	La motivation des bénéficiaires d'accéder aux fonds structurels	302
b)	La perception des bénéficiaires	309
c)	Conclusion : La perception d'utilité limitée des fonds structurels	313
III.	La réduction de la capacité administrative des bénéficiaires	313
a)	Le taux d'écartement des dépenses et les difficultés rencontrées par les bénéficiaires	
	315	
b)	La lourdeur administrative et le fonctionnement habituel.....	318
c)	La dépendance à l'accompagnement comme symptôme de la lourdeur administrative	
	319	
d)	Conclusion : La (in-)capacité des bénéficiaires face à la lourdeur administrative..	322
	Conclusion générale – Les trois dimensions de la lourdeur administrative et ses effets	324
I.	Les causes de la perception de la lourdeur administrative en Auvergne Rhône-Alpes	
	325	
II.	Les effets de la lourdeur administrative	330
III.	Implications et recherches futures	334
a)	Implications académiques.....	334
b)	Implications pratiques.....	342
c)	Implications sociétales.....	348
d)	Pistes de recherches futures	350
Bibliographie	352	
Annexes	375	
Liste des sigles et abréviations	375	
Liste des figures.....	376	
Liste des graphiques	376	
Liste des tableaux	377	
Liste des entretiens	378	
Guide d'entretien	380	
Questionnaire de l'enquête menée auprès des bénéficiaires	381	

Introduction générale – L'éternelle simplification de la politique de cohésion de l'UE

La politique de cohésion de l'Union européenne est généralement considérée comme présentant une lourdeur administrative élevée dans son processus de mise en œuvre en particulier pour ses bénéficiaires. En effet, les préoccupations concernant la complexité administrative et les tentatives de simplification des règles de mise en œuvre constituent depuis de nombreuses années une préoccupation majeure pour les décideurs politiques. Néanmoins, les critiques relatives à la mise en œuvre de la politique de cohésion persistent au point que l'existence même de cette politique publique est remise en question. Cependant, les causes et les effets de la perception de lourdeur administrative lors de la mise en œuvre de la politique de cohésion ne sont pas encore suffisamment compris.

En adoptant une nouvelle approche comportementale pour l'analyse de la mise en œuvre de la politique de cohésion, cette thèse a comme objectif d'explorer les causes et les effets de cette perception de lourdeur administrative de la politique de cohésion, et ainsi de contribuer à une meilleure compréhension des difficultés de mise en œuvre et de découvrir les raisons de l'incapacité à simplifier ladite mise en œuvre.

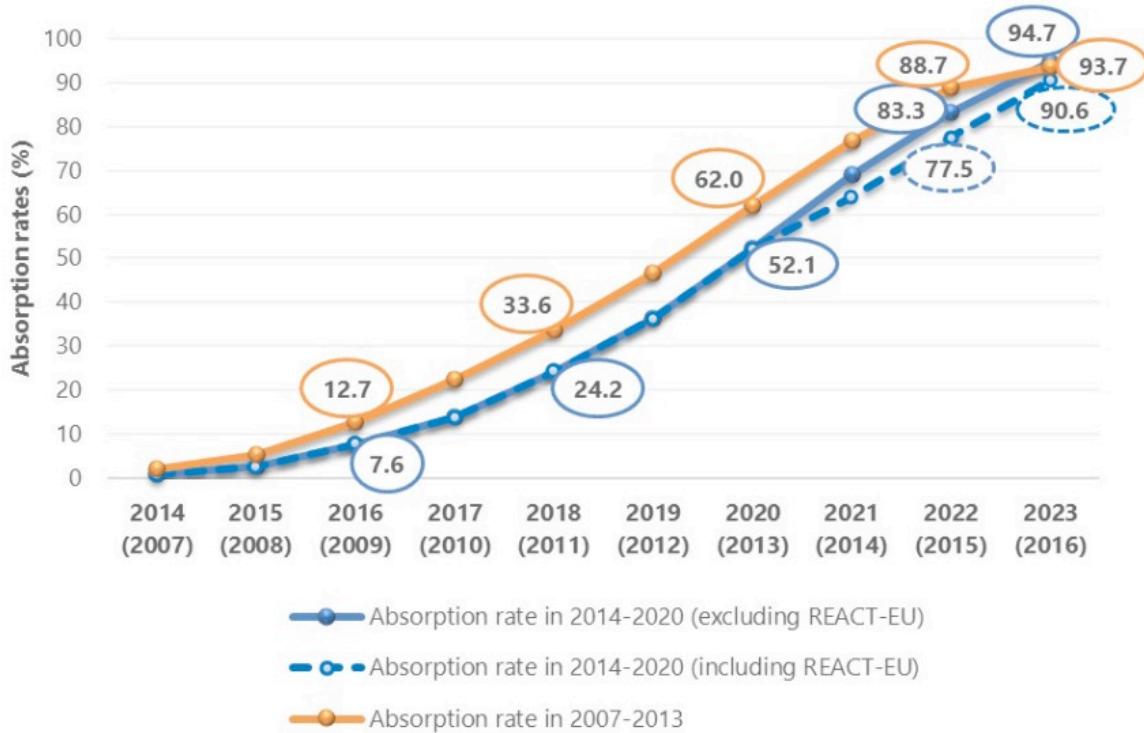
I. Les enjeux de la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE

Cette introduction générale de la thèse commence par une discussion sur les enjeux entourant la mise en œuvre de la politique de cohésion pour illustrer ce que semble être une éternelle simplification. Ensuite, il convient de définir la lourdeur administrative comme un déséquilibre entre coûts et avantages tout en soulignant les éléments cognitifs de cette équation. Nous concluons cette introduction par une discussion de l'approche académique de cette thèse et présentons un aperçu du plan qui sera suivi.

a) Les difficultés dans la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE

Pourquoi les critiques concernant la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union européenne semblent-elles ne jamais cesser ? La politique de cohésion de l'UE vise à réaliser la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE en réduisant les disparités en matière de développement socio-économique et territoriale par des investissements dans des projets locaux et régionaux. Cependant, depuis de nombreuses années, des retards de mise en œuvre ainsi que des problèmes d'absorption des fonds de la politique de cohésion ont été constatés à travers l'Europe. Les fonds alloués aux programmes de la politique de cohésion sont en majorité dépensés lors des dernières années des cycles de programmation et souvent grâce à l'introduction de nouvelles possibilités réglementaires européennes (Bachtler et al., 2018). En effet, en 2013 et en 2020 lors de la dernière année de programmation d'un cycle de mise en œuvre de la politique de cohésion le taux d'absorption était à peine au-dessus des 50% et des paiements importants ont lieu pendant les 3 années supplémentaires accordées par le cadre réglementaire pour dépenser les fonds comme montre le graphique ci-dessous. Ce cumul des paiements vers la fin d'un cycle de programmation s'observe malgré l'existence de règles européennes qui prévoient des délais intermédiaires dans lesquels les fonds structurels doivent être dépensés. Compte tenu des tendances à dépenser vers la fin du cycle de mise en œuvre ces règles intermédiaires créent une pression d'absorption tout au long de la période de programmation (Ferry & Kah, 2017). Le risque de dégagement d'office, c'est-à-dire de voir une partie des allocations retirées, est réelle pour une grande partie des programmes de la politique de cohésion de l'UE, car les autorités de gestion se voient souvent confrontées à des situations où il n'y a pas suffisamment de projets pour absorber les ressources allouées et à cause des délais de mise en œuvre des projets sélectionnés (Fonseca & Michie, 2022).

Figure 1: Comparaison annuelle des taux d'absorption



Source : (Ciffolilli & Pompili, 2024)

Ces retards d'absorption des fonds sont souvent expliqués par la lourdeur administrative inhérente à la politique de cohésion. En effet, la politique de cohésion est constamment critiquée pour être trop compliquée à mettre en œuvre. La multitude d'études et de rapports, qui ont analysé la situation de la mise en œuvre de la politique de cohésion en vue de proposer des recommandations pour remédier à sa complexité, sont révélateurs de cette situation (Bachtler et al., 2018; Davies, 2015; European Commission, 2024; European Commission High Level Group on Simplification, 2017; Ferry & Polverari, 2018).

En France on peut noter les rapports suivants :

- Assemblée Nationale (2019), rapport d'information sur l'évaluation de la gestion des fonds structurels européens par les régions françaises, Commission Des Affaires Européennes, N° 2286, 2 Octobre 2019.
- Sénat (2019), rapport d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France, no 745, 25 Septembre 2019.
- Cour de Comptes (2019), bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement, Communication à la commission des

finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Avril 2019.

- Comité économique et sociale (2018), La réforme des fonds structurels européens, section des affaires européennes et internationales, 20 juin 2018.

De plus, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a mené une grande série d'études en 2020 avec l'objectif de préparer et d'améliorer la mise en œuvre de la politique de cohésion dans la période de programmation 2021-27¹. Il en ressort plusieurs facteurs pouvant expliquer cette complexité en particulier la densité des interactions entre les parties prenantes et un nombre trop élevé de règles administratives qui s'appliquent tout au long du processus de mise en œuvre. Or, ces critiques ne sont pas nouvelles.

b) L'incapacité de simplification : origines et conséquences

Les problèmes de lourdeur administrative et de délais d'absorption des fonds, considérés trop longs, existent depuis des décennies. L'analyse de l'absorption des fonds a été entreprise dès la période de programmation entre 2000 et 2006, comme l'illustre l'étude de Tosun (2014) qui a examiné la manière dont les fonds de la politique de cohésion ont été absorbés, avec une approche comparative entre les anciens États membres et les États membres de l'UE depuis 2004. L'analyse de l'absorption des fonds a continué à susciter des interrogations pendant la période de programmation entre 2007 et 2013, comme le montre l'étude de Ferry et Kah (2017) qui établit des profils de pays selon leur absorption des fonds. Bachtler et al. (2015) ont évalué l'efficience des mesures prises en 2014 pour accélérer la mise en œuvre de la politique de cohésion. En 2018, Bachtler et al. (2018) ont comparé la mise en œuvre entre 2007-13 et 2014-20 pour le comité BUDG du Parlement européen, afin d'identifier les obstacles susceptibles de ralentir l'absorption des fonds. Une étude similaire a été publiée récemment en 2024 pour le Comité REGI du Parlement européen (Ciffolilli & Pompili, 2024), qui confirme les difficultés de mise en œuvre. Face à ces critiques les décideurs politiques ont entrepris de nombreuses tentatives dans le but de simplifier la mise en œuvre de la politique de cohésion.

¹ <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/etude-bilan-2014-2020-feder-fse-iej-et-preconisations-pour-2021-2027>

Au niveau européen, la réglementation cadre des fonds structurels avait l'ambition de simplification dès son entrée en vigueur en 2014. Néanmoins, la mise en œuvre des fonds structurels au début de la période de programmation a révélé que les règles de mise en œuvre étaient encore trop complexes entraînant des demandes pour des mesures de simplification supplémentaires. En réaction à ces demandes, une loi modificative est entrée en vigueur en 2018², et la proposition de réglementation pour la mise en œuvre des fonds structurels pour les années 2021-27 a été accompagnée d'un guide de simplification proposant 80 mesures, dont 74 ont été retenues dans le règlement adopté (Commission européenne, 2018). Les mesures de simplification permettent désormais parmi d'autres mesures un allègement de la procédure de contrôle et d'audit, ainsi que l'extension de la possibilité pour un porteur de projet d'être remboursé en taux unitaire ou forfaitaire (options de coût simplifié) (Ferry & Polverari, 2018; Gal & Kah, 2020). Au niveau des programmes, les autorités de gestion ont, de leur côté, également pris des mesures de simplification, telles que la possibilité de soumettre des dossiers en version électronique, et ont renforcé les mesures d'accompagnement et de communication à destination des porteurs de projet (Gal, 2019). Cependant, malgré ces efforts de simplification la perception globale de la complexité des fonds structurels ne semble pas avoir changé (Ferry & Kah, 2021; Fonseca & Michie, 2022) et certains auteurs, en analysant la mise en œuvre des fonds structurels, se demandent : « Is simplification simply a fiction ?³ » (Davies, 2015) . Or les conséquences des difficultés d'apporter de la simplification capable de répondre aux critiques concernant la mise en œuvre de la politique de cohésion, se manifestent dans des réflexions de plus en plus concrètes autour d'alternatives à la politique de cohésion.

L'illustration la plus parlante de la mise en question de l'existence de la politique de cohésion est avancée par la Commission européenne en 2017 dans son livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Dans ce document plusieurs scénarios mettant fin à la politique de cohésion sont évoqués. Même si ce document, par sa nature de livre blanc, avait vocation à susciter des discussions et que les scénarios sans la politique de cohésion n'étaient pas ceux préférés de la Commission européenne, il est révélateur l'ampleur des critiques visant la politique de cohésion. Une autre illustration est la mise en place d'un instrument de distribution de fonds à vocation de développement territorial, en parallèle des fonds structurels de la politique de

² RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012..

³ *La simplification est-elle simplement de la fiction ?*

cohésion. À la suite de la pandémie de COVID-19, le Conseil de l'UE a adopté un instrument, NextGenerationEU (NGEU) afin d'atténuer l'impact de la pandémie sur les citoyens et les entreprises, de stimuler la reprise et de favoriser la résilience de l'UE et de ses États membres. Entre 2021 et 2026, le NGEU envisage de mettre 724 milliards d'euros à la disposition des États membres par l'intermédiaire de la « Facilité pour la Relance et la Résilience (FRR) », ce qui correspond à environ les mêmes montants que la politique de cohésion mobilisera entre 2021 et 2030. La FRR et les fonds de la politique de cohésion visent tous deux à contribuer aux priorités politiques de l'UE que sont la promotion de la transformation numérique et la transition verte et ils se basent sur le même article du traité sur le fonctionnement de l'UE. Ce chevauchement est considéré comme la mise en place d'une alternative à la politique de cohésion. Même s'il est créé de façon temporaire, s'il est perçu comme étant plus efficace et plus facile à mettre en œuvre, il pourrait avoir des conséquences sur la nature et forme de la politique de cohésion dans la prochaine période de programmation à partir de 2028 (Bachtler & Mendez, 2021, 2023; CEPS, 2022).

Compte tenu de la remise en question de l'existence même de la politique de cohésion, le sujet de sa mise en œuvre demeure d'une importance majeure. Malgré les nombreuses années écoulées, il reste en suspens et demeure d'actualité, comme le montre la publication d'un rapport sur l'avenir de la politique de cohésion élaboré par un groupe d'experts à l'initiative de la Commission européenne (European Commission, 2024). Le présent travail de recherche interroge donc la pertinence de la simplification administrative, qui a été tentée depuis de nombreuses années. Une telle interrogation doit passer par une meilleure compréhension des causes de la perception de la lourdeur administrative.

II. La perception de la lourdeur administrative d'une politique publique

La mise en œuvre de toute politique publique génère une charge administrative. Dans le cadre des politiques publiques redistributives, cette charge administrative repose, pour les administrations responsables de leur mise en œuvre, sur plusieurs tâches essentielles : la communication autour de l'existence de la politique et de ses conditions d'accès, la vérification des critères d'éligibilité, la gestion administrative des dossiers d'attribution des aides, ainsi que

le suivi et l'évaluation des dispositifs (Hill & Hupe, 2022). Pour les bénéficiaires, qu'ils soient potentiels ou réels, la charge administrative comprend la recherche d'informations sur les opportunités offertes, la gestion des démarches nécessaires pour en bénéficier, ainsi que les efforts requis pour assurer la conformité aux exigences administratives. Toutefois, à partir de quel moment cette charge administrative est-elle perçue comme une lourdeur ?

La lourdeur administrative est généralement associée à une charge de travail perçue comme excessive par les bénéficiaires d'une politique publique. Bien que les administrations responsables puissent elles aussi ressentir une charge importante, celle-ci est plutôt interprétée en termes de manque de capacité institutionnelle (Lenz et al., 2024; Wu et al., 2015). Cela peut inclure des ressources humaines ou financières insuffisantes, des processus inadaptés ou encore un manque d'outils pour gérer les démarches administratives. L'analyse des contraintes pesant sur les administrations constitue un enjeu important de cette thèse. Toutefois, ces éléments ne seront pas considérés comme de la lourdeur administrative en soi, mais plutôt comme des facteurs pouvant influencer la perception qu'en ont les bénéficiaires. En effet, l'objet principal d'analyse est la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires. Lorsqu'ils perçoivent la charge administrative comme excessive, celle-ci est alors interprétée comme un obstacle à l'efficacité de la politique, compromettant sa capacité à atteindre ses objectifs (Herd & Moynihan, 2018; Sunstein, 2022). Cette thèse s'intéressera donc à la manière dont les bénéficiaires vivent la lourdeur administrative, car elle reflète directement l'expérience des politiques publiques par ceux qu'elles sont censées servir.

Ce chapitre s'attachera à définir et à conceptualiser la lourdeur administrative du point de vue des bénéficiaires d'une politique publique. Celle-ci repose fondamentalement sur deux éléments : d'une part, le niveau de charge administrative qu'implique l'accès à la politique publique, souvent conceptualisé sous le terme de coûts de transaction, qui feront l'objet de la première section de ce chapitre ; d'autre part, les avantages que procure l'accès à cette politique, abordés dans une seconde section. La lourdeur administrative peut ainsi être appréhendée comme un déséquilibre entre ces deux dimensions : les coûts de transaction et les avantages perçus. Ce chapitre mettra également en évidence le fait que la lourdeur administrative ne peut être mesurée objectivement en analysant les règles liées à la mise en œuvre, car elle repose largement sur des perceptions individuelles, influencées par des facteurs à la fois rationnels et cognitifs.

a) Les coûts de transaction de l'accès à une politique publique

Pour bénéficier d'une politique publique, une personne ou une organisation doit répondre, par ses qualités propres ou par celles du projet qu'elle porte, aux conditions d'accès définies par cette politique. Cependant, l'accès à une politique publique ne dépend pas uniquement de ces critères objectifs : il est également conditionné par la volonté et la capacité des bénéficiaires potentiels ciblés par cette politique (Revillard, 2018; Warin, 2017).

Pour accéder à une politique publique, un bénéficiaire potentiel doit traverser plusieurs phases, que divers auteurs ont tenté de modéliser. Par exemple Kerr (1982) propose un modèle séquentiel décrivant un processus progressif allant du « besoin ressenti » jusqu'à l'« accès à une politique publique ». De son côté, Van Oorschot (1991) identifie trois phases dynamiques dans l'accès à une politique publique :

1. **La phase des seuils**, où des obstacles tels que la méconnaissance de la politique ou de ses opportunités peuvent empêcher l'engagement.
2. **La phase des arbitrages**, durant laquelle les bénéficiaires potentiels évaluent les coûts, les bénéfices et les efforts associés à l'accès.
3. **La phase de la demande**, qui implique des démarches concrètes pour solliciter et accéder à la politique.

Quelle que soit la modélisation adoptée, ces étapes nécessitent des ressources spécifiques pour maîtriser les processus administratifs liés à la demande et à la gestion des dossiers. Essentielles tout au long du cycle d'un projet, ces ressources peuvent être conceptualisées comme des coûts de transaction.

Développé dans le champ de l'économie, le concept de **coûts de transaction** désigne les dépenses associées à l'achat ou à la vente d'un bien ou d'un service, qui dépassent le coût direct de ce bien ou service (Coase, 1937; Williamson, 1985). Ces coûts incluent notamment le temps, les ressources humaines, les compétences administratives et les efforts financiers nécessaires pour rechercher des informations, négocier un contrat ou assurer le suivi de son exécution. Adapté à la distribution d'une subvention dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique, nous pourrions définir les coûts de transaction comme étant les coûts supportés dans le cadre des interactions entre les bénéficiaires potentiels d'une politique publique et

l'administration publique responsable de l'octroi de la subvention, tout en excluant les coûts liés au projet subventionné lui-même. Ces coûts incluent :

- **les coûts d'information** : efforts pour connaître l'existence de la subvention, comprendre les critères d'éligibilité et maîtriser les démarches administratives ;
- **les coûts de gestion et de conformité** : ressources mobilisées pour préparer une demande, fournir les justificatifs requis et s'adapter aux attentes administratives.

Ces coûts sont inévitables, mais lorsqu'ils deviennent excessifs ou complexes, ils peuvent être perçus comme une lourdeur administrative. Cette perception découle souvent d'une charge de travail disproportionnée liée à des procédures complexes, à la multiplication des justificatifs ou à un manque de clarté (Bozeman, 1993; Herd & Moynihan, 2018; Sunstein, 2022).

À cet égard, certains auteurs ont tenté d'opérationnaliser la charge administrative en analysant les éléments formels d'une politique, tels que la longueur des textes, la complexité du vocabulaire et le nombre d'acteurs impliqués (Haag et al., 2024; Hurka, 2023). Cependant, ces tentatives contrastent avec d'autres approches qui soulignent la dimension subjective de la lourdeur administrative (Andrews et al., 2017; Bozeman, 1993, 2022; Burden et al., 2012; Pandey & Scott, 2002). Les paragraphes suivants reviendront sur cette dimension subjective de la perception de la lourdeur administrative.

Bien que les coûts de transaction supportés par les bénéficiaires d'une politique publique soient souvent abordés sous les angles économique et organisationnel, ils ne se limitent pas aux dépenses quantifiables. Ainsi, le nombre d'exigences requises pour accéder à une politique publique ou l'effort nécessaire pour s'y conformer ne sont pas automatiquement corrélés à la perception de la lourdeur administrative. Toutefois, les règles et procédures associées à une politique publique peuvent jouer un rôle déterminant dans cette perception.

Les règles administratives résultent souvent d'un processus de formalisation des normes, perçue comme neutre et justifié. D'un point de vue cognitif, elles ne sont a priori pas considérées comme une charge excessive (Andrews et al., 2017; Pandey & Scott, 2002). Cependant, ces règles peuvent perdre leur utilité et se transformer en paperasserie (*red tape*), que Bozeman (1993) définit comme « des règles, règlements et procédures qui demeurent en vigueur et entraînent une charge de conformité, mais qui ne contribuent pas à l'objectif fonctionnel des règles »⁴. Cette connotation négative de la paperasserie accentue la perception d'une lourdeur

⁴ Traduction de l'anglais par l'auteur

administrative excessive (Pandey & Scott, 2002). Cependant, la classification d'une règle comme de la « paperasserie » est subjective.

Campbell (2020) a étudié la perception individuelle de la charge administrative des politiques publiques et a constaté que les bénéficiaires qui reçoivent des informations expliquant comment des règles objectivement contraignantes servent d'autres valeurs, telles que l'équité et l'efficacité, tendent à associer ces règles à une moindre lourdeur administrative. Ainsi, lorsque les bénéficiaires perçoivent une forte utilité dans un programme, ils sont plus enclins à accepter et à justifier les efforts administratifs nécessaires. Autrement dit, même si les exigences administratives sont élevées, elles sont perçues comme un investissement nécessaire pour obtenir des bénéfices significatifs. À l'inverse, si l'utilité perçue est faible, les bénéficiaires considèrent souvent les exigences administratives comme disproportionnées, ce qui accroît leur perception de la charge administrative.

Cette subjectivité dans la perception des règles se manifeste également à travers leur opposé : les règles efficaces. À cet égard, DeHart-Davis (2009) a théorisé les caractéristiques des règles et procédures efficaces, qui reposent sur les éléments suivants :

- la formalisation écrite des exigences et des procédures ;
- une proportionnalité entre les moyens mobilisés et les objectifs visés ;
- un contrôle optimal de l'application des règles ;
- une application cohérente ;
- des objectifs clairs, compris par les parties prenantes.

Cependant, cette définition des règles efficaces ne permet pas d'établir une mesure universelle (Davis & Pandey, 2023; Kaufmann & Feeney, 2014; Kaufmann & Tummers, 2017). La perception du seuil de proportionnalité entre les moyens et les objectifs visés est subjective et dépend de plusieurs facteurs, tels que les capacités des parties prenantes, leur expérience passée, leurs convictions et leur relation avec les administrations publiques. De même, l'incompréhension des règles est étroitement liée aux connaissances des parties prenantes, rendant l'effort de conformité variable selon les individus. Ainsi, une règle jugée acceptable par certains peut être perçue comme excessive par d'autres (Burden et al., 2012).

Par ailleurs, les travaux de Herd & Moynihan (2018) ainsi que Moynihan et al. (2015) ont identifié, en plus des coûts d'apprentissage et de conformité, des « coûts psychologiques », qui

jouent un rôle déterminant dans la perception de la lourdeur administrative. Ces coûts psychologiques peuvent être illustrés en mobilisant les recherches sur la satisfaction des usagers des politiques publiques (Van de Walle, 2018). Ces travaux confirment que la satisfaction des usagers est souvent indépendante de la performance objective d'une politique publique. Les perceptions et attentes préalables influencent la satisfaction, quelles que soient les expériences réelles vécues. Par exemple, des recherches ont montré que les actions des administrations publiques sont souvent perçues comme administrativement plus lourdes en raison de la perception généralisée selon laquelle le secteur public est moins efficace que le secteur privé (Bozeman, 1993; Marvel, 2016). La satisfaction des bénéficiaires dépend donc à la fois de l'expérience vécue et de la conceptualisation cognitive de cette expérience.

La perception de la lourdeur administrative est également influencée par la perception de justice procédurale (Lind & Tyler, 1988). Des éléments tels que la transparence et la confiance (Hood & Heald, 2006) jouent un rôle crucial dans cette perception. Warin (2017) a démontré que la perception négative de l'offre publique – qu'elle soit liée à une stigmatisation, à des attentes de justification accrues ou à un manque de légitimité – peut conduire au non-recours volontaire aux politiques publiques sociales, illustrant ainsi l'impact extrême d'une perception d'injustice procédurale. Enfin, d'autres études ont montré que la perception de la lourdeur administrative dépend également du résultat des interactions avec la politique publique. Lorsque les attentes sont satisfaites (par exemple, l'obtention d'une subvention), la charge administrative est perçue comme moindre. En revanche, en cas de résultats insatisfaisants ou de sanctions, la perception de lourdeur administrative est accrue (Kaufmann & Feeney, 2014; Kaufmann & Tummers, 2017; Sievert & Bruder, 2023).

En somme, les perceptions préalables, les attentes des bénéficiaires et un éventuel découragement face à des démarches perçues comme arbitraires ou excessives contribuent à accroître la perception de lourdeur administrative. Bien que non directement liés à l'effort requis, ces éléments doivent être conceptualisés comme des facteurs cognitifs des coûts de transaction. Ces dimensions cognitives, bien que moins tangibles, influencent profondément la manière dont les bénéficiaires interagissent avec les processus administratifs et perçoivent la lourdeur administrative. Toutefois, au-delà des coûts, il est essentiel de considérer les avantages perçus de l'accès à une politique publique, qui seront examinés dans les sections suivantes.

b) Perception des avantages et leur influence sur l'évaluation de la lourdeur administrative

Après avoir exploré les coûts de transaction nécessaires pour accéder à une politique publique, il convient d'analyser un second facteur déterminant dans la perception de la lourdeur administrative : les avantages perçus. En effet, l'évaluation des avantages de l'accès à une politique publique peut influencer directement la manière dont les bénéficiaires potentiels perçoivent les efforts nécessaires pour y accéder.

Dans le cadre des politiques publiques redistributives, ces avantages prennent souvent la forme de contributions financières conditionnées à la réalisation de projets. Dans une logique d'acteur rationnel, un bénéficiaire potentiel chercherait à maximiser ces avantages en les opposant aux coûts de transaction identifiés dans le chapitre précédent. L'accès à une politique publique s'inscrirait alors dans une logique de calcul coût-avantages, où l'engagement des bénéficiaires dépend de leur estimation selon laquelle les bénéfices attendus surpassent les coûts administratifs, organisationnels et cognitifs. Cependant, cette vision purement économique et rationnelle des bénéficiaires présente des limites. Comme l'ont souligné Davis et Pandey (2023), la perception des bénéficiaires des avantages de l'accès à une politique publique, comme les coûts, est fortement façonnée par des facteurs cognitifs et des perceptions subjectives.

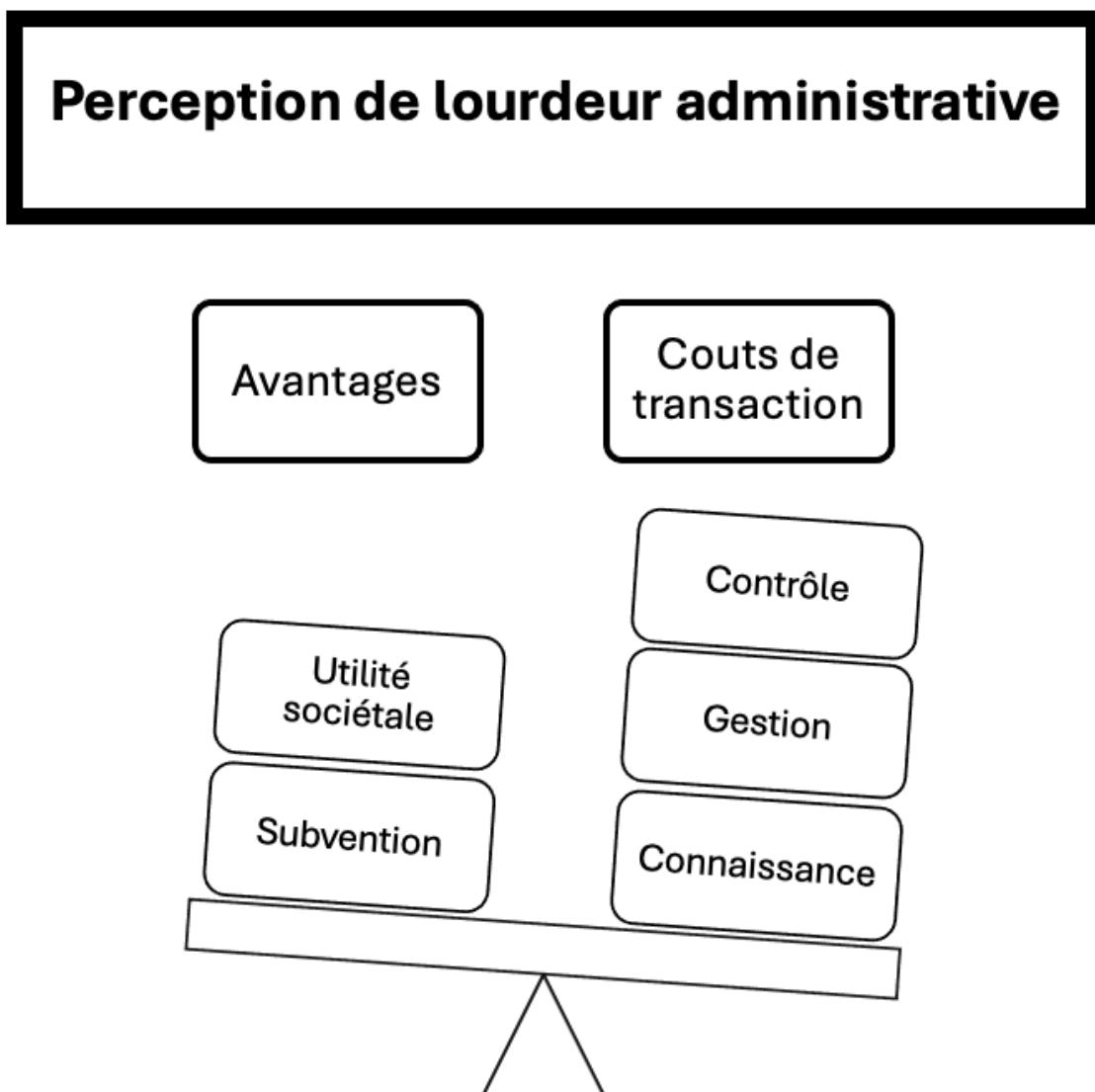
En effet, la perception des avantages ne se limite pas à une évaluation financière. Elle inclut également des dimensions cognitives, telles que la perception de l'utilité sociétale de la politique publique et de la légitimité des règles qui la structurent. Des recherches sur les facteurs cognitifs influençant la perception des politiques publiques montrent que les bénéficiaires adoptent une posture plus favorable lorsqu'ils considèrent que les objectifs et les valeurs portés par la politique sont alignés avec leurs propres convictions. Howlett et al. (2009) ainsi que Palier et Surel (2005) ont démontré que les idées et croyances des bénéficiaires influencent significativement leur interprétation des règles et leur adhésion aux politiques. De manière complémentaire, Kaufmann et Tummers (2017) montrent que les convictions politiques et sociales des bénéficiaires modulent leur perception des avantages et, par conséquent, leur ressenti vis-à-vis des efforts administratifs requis. Par exemple, un bénéficiaire qui perçoit les procédures administratives comme étant au service d'un objectif collectif pourra mieux tolérer les efforts nécessaires pour les accomplir. À l'inverse, une faible appropriation des objectifs de

la politique publique peut exacerber la perception de la lourdeur administrative. La qualité des interactions entre les bénéficiaires et l'administration joue également un rôle crucial dans la perception des efforts administratifs. Selon Kaufmann et al (2014), les bénéficiaires qui évaluent positivement leurs interactions avec l'administration perçoivent généralement les règles comme plus justes et moins lourdes, même lorsque ces interactions sont objectivement exigeantes. À l'inverse, des expériences négatives, telles que des corrections ou des sanctions, tendent à intensifier cette perception (Sievert & Bruder, 2023).

En résumé, la perception des avantages, par exemple due à une perception élevée d'utilité sociétale, contribue à minimiser la perception de la lourdeur administrative, car les bénéficiaires justifient les efforts et ressentent les démarches comme nécessaires et acceptables. À l'inverse, une faible perception des avantages intensifie la perception de lourdeur, car les exigences administratives sont vues comme disproportionnées par rapport aux bénéfices obtenus. La perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires s'explique alors par un déséquilibre entre les coûts de transaction et la perception des avantages offerts par l'accès à une politique publique. Cependant, comme ce chapitre l'a démontré, ces coûts et avantages ne se limitent pas uniquement à la dimension monétaire, mais englobent également une dimension cognitive.

En effet, la revue des recherches liées à la lourdeur administrative permet de conceptualiser la lourdeur administrative comme un comportement résultant de la perception d'un déséquilibre entre les coûts de transaction et les avantages perçus offerts par une politique publique, influencé par des facteurs cognitifs et monétaires. D'une part, des coûts de transaction élevés – liés aux efforts administratifs, aux ressources mobilisées et aux facteurs cognitifs – peuvent amplifier le ressenti d'une charge excessive. D'autre part, la perception des avantages, qui ne se limite pas à des gains financiers mais inclut également des dimensions sociales et symboliques, peut atténuer ou renforcer cette lourdeur. Ce déséquilibre est exacerbé par des aspects cognitifs tels que les attentes, les croyances et les valeurs des bénéficiaires, qui modulent leur évaluation des coûts et des bénéfices. Ainsi, la lourdeur administrative ne se résume pas à une accumulation de contraintes objectives, mais émerge d'une interaction complexe entre des éléments rationnels et subjectifs.

Figure 2 : Conceptualisation de la lourdeur administrative



Source : auteur

Cette conceptualisation de la lourdeur administrative conduit à s'interroger sur la pertinence d'intégrer une dimension comportementale, centrée sur la perception des bénéficiaires, afin d'éclairer les difficultés de mise en œuvre de la politique de cohésion sous un nouveau jour.

Problématique : Comment l'analyse du comportement des bénéficiaires, en interaction avec les processus de mise en œuvre et l'environnement institutionnel, permet-elle d'expliquer les causes et les effets de la perception de lourdeur administrative dans la politique de cohésion de l'Union européenne ?

Nous soutiendrons que cette problématisation ouvre la voie à une approche renouvelée de l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques. En mettant l'accent sur les dynamiques cognitives et relationnelles qui structurent la perception de lourdeur administrative dans l'expérience des bénéficiaires, elle permet d'enrichir les approches existantes. Cette thèse se propose d'explorer cette voie en profondeur.

III. Une nouvelle approche pour l'analyse des difficultés de mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE

Comment la conceptualisation de la lourdeur administrative comme résultat d'un déséquilibre entre les coûts de transaction et les avantages d'une politique publique, développée dans le chapitre précédent, peut-elle enrichir l'analyse des difficultés de mise en œuvre de la politique de cohésion ?

Ce chapitre propose d'explorer cette question en s'appuyant sur une approche théorique fondée sur les traditions comportementales. L'hypothèse centrale défendue est que l'analyse de la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires d'une politique publique s'inscrit dans une perspective émergente en science politique et en administration publique, qui accorde une place centrale aux comportements, perceptions et interactions des acteurs.

Dans une première partie, ce chapitre présentera les fondements de cette approche en montrant comment les théories comportementales peuvent être mobilisées pour analyser les causes et les effets de la perception de lourdeur administrative au cours de la mise en œuvre d'une politique publique.

La seconde partie s'attachera à confronter cette perspective aux travaux existants sur la politique de cohésion, en particulier ceux portant sur ses difficultés de mise en œuvre. Il s'agira d'évaluer dans quelle mesure l'étude des perceptions des bénéficiaires peut venir compléter les

approches existantes, principalement centrées sur les dimensions institutionnelles, juridiques et financières.

L'enjeu est de démontrer que l'analyse du comportement des bénéficiaires, en interaction avec les instruments de la politique publique et les autres acteurs de sa mise en œuvre, permet d'enrichir la compréhension des mécanismes à l'origine de la lourdeur administrative perçue, et par là même, des défis concrets auxquels se heurte la politique de cohésion dans sa mise en œuvre.

a) Mobiliser l'approche comportementale pour l'analyse de la lourdeur administrative de la politique de cohésion

Conformément à notre définition de la perception de la lourdeur administrative comme un déséquilibre entre les avantages et les coûts d'accès à une politique publique, cette perception peut être considérée comme le produit d'un processus cognitif subjectif. Elle constitue un comportement observable, qui peut être analysé à travers les cadres théoriques développés par les approches comportementales. Cette section vise ainsi à définir cette approche et à explorer les contributions qu'elle peut apporter à l'analyse des difficultés de mise en œuvre de la politique de cohésion, en s'appuyant sur une revue de la littérature utilisant des cadres similaires.

L'approche comportementale en sciences sociales part du postulat que les individus prennent rarement des décisions de manière parfaitement rationnelle. Depuis les travaux pionniers de Simon (1947) sur la rationalité limitée, il est admis que les décideurs disposent d'informations incomplètes et de capacités cognitives restreintes, et qu'ils évoluent dans des environnements complexes. Ces contraintes les conduisent à utiliser des heuristiques et à être influencés par des biais cognitifs, ce qui affecte leurs choix de manière prévisible (Cohen et al., 1972; Friedberg, 1997; B. D. Jones, 2003; Kahneman, 2012; Simon, 1947).

De nombreuses disciplines ont intégré ce paradigme pour enrichir la compréhension des comportements dans les politiques publiques. En droit, les analyses de la conformité aux règles ont souligné l'importance des normes sociales, des émotions et de la perception de légitimité, au-delà de la simple prise en compte du calcul coûts-avantages (Etienne, 2011). En économie,

les travaux de Kahneman et Tversky (1979) ont démontré que les décisions étaient fortement influencées par le cadrage des situations et par des biais tels que l'aversion aux pertes. En science politique, la prise en compte des limites de la rationalité s'est traduite par une attention accrue au rôle des idées, des institutions et des trajectoires historiques (Hall & Taylor, 1996; Palier & Surel, 2005; Pierson, 1993).

Dans le domaine de l'administration publique, Simon (1947) a posé les bases d'une théorie du comportement décisionnel dans un contexte organisationnel. Ses travaux ont inspiré de nombreux auteurs qui ont intégré les apports de la psychologie cognitive à l'analyse de l'action publique (J. L. Campbell, 1998; Dubois, 2003; Kingdon, 1984; Lipsky, 1980; Muller et al., 2005; Palier & Surel, 2005; Pressman & Wildavsky, 1973; Sabatier, 1986; Spire, 2007; Zahariadis, 2016). Ces recherches soulignent l'importance des représentations mentales, des cadres cognitifs et des processus d'apprentissage dans l'émergence, l'évolution et la mise en œuvre des politiques publiques. Cependant, ce que l'on désigne aujourd'hui sous le terme d'approches comportementales va plus loin dans la mobilisation de la psychologie, en s'attachant à analyser le comportement réel des acteurs à partir de leurs conceptions cognitives et des stimuli externes, notamment ceux produits par la politique publique elle-même et son écosystème. (Grimmelikhuijsen et al., 2017; A. L. Olsen et al., 2018).

Définition de l'approche comportementale dans les sciences de l'administration publique :

« Nous décrivons l'administration publique comportementale comme l'analyse interdisciplinaire de l'administration publique du point de vue microéconomique du comportement et des attitudes des individus, en s'appuyant sur les progrès récents de notre compréhension de la psychologie et du comportement sous-jacents des individus et des groupes. Cette définition comporte trois éléments principaux :

- (1) les individus et les groupes de citoyens, d'employés et de gestionnaires du secteur public constituent l'unité d'analyse ;*
- (2) elle met l'accent sur le comportement et les attitudes de ces personnes ; et, surtout,*

(3) elle le fait en intégrant les connaissances de la psychologie et des sciences du comportement dans l'étude de l'administration publique. » (Grimmelikhuijsen et al., 2017)⁵

L'usage de cette approche dans le champ des politiques publiques s'est d'abord concrétisé à travers les travaux de Thaler et Sunstein (2009), avec la théorie du « *nudge* ». Celle-ci propose d'influer les comportements individuels par des incitations douces, sans restreindre la liberté de choix. Si cette approche a connu un grand succès dans des domaines tels que la santé, l'environnement ou les finances publiques, elle a aussi suscité des critiques croissantes concernant notamment les enjeux de transparence, de légitimité démocratique et d'opacité des mécanismes d'influence (De Ridder et al., 2024; Esmark, 2023; Kuehnhanss, 2019). Ces critiques concernent surtout l'usage prescriptif des « *nudges* » visant à orienter les comportements des destinataires de politiques publiques. En revanche, l'adaptation de la mise en œuvre des politiques publiques aux comportements et à l'expérience des bénéficiaires apparaît moins problématique, et potentiellement plus enrichissante.

À cet égard, plusieurs auteurs appellent à sortir de la spécialisation des approches comportementales dans l'analyse de l'efficacité de ces nouveaux outils de l'action publique comme les « *nudges* » (De Ridder et al., 2024; Howlett et al., 2025; Loewenstein & Chater, 2017), puisque les avantages des approches comportementales ne se limitent pas à l'élaboration des politiques publiques. En effet, plusieurs auteurs (Baggio et al., 2021; Chater, 2024; Gofen et al., 2021) prônent l'adoption d'approches comportementales à toutes les étapes du cycle des politiques publiques, y compris la mise en œuvre et l'évaluation, pour mieux comprendre les pratiques effectives des acteurs plutôt que de chercher à les corriger.

C'est cette orientation que poursuit la présente recherche. S'inspirant des travaux comportementaux, elle cherche à mieux comprendre le comportement des bénéficiaires de la politique de cohésion, et notamment leur perception de la lourdeur administrative. À cet égard, elle s'inscrit dans les prolongements récents de l'administration publique comportementale (Grimmelikhuijsen et al., 2017; A. L. Olsen et al., 2018; Thomann et al., 2018, 2023; Tummers, 2012), qui se concentrent moins sur l'expérimentation d'un comportement donné que sur l'identification des facteurs l'expliquant, à partir de données empiriques variées.

⁵ Traduction de l'anglais par l'auteur

L’analyse comportementale de la mise en œuvre de la politique de cohésion implique ainsi de porter une attention particulière au contexte institutionnel, aux biais cognitifs, aux représentations des règles, ainsi qu’aux interactions entre bénéficiaires et administrations. À ce titre, elle partage des affinités avec la sociologie de l’action publique (Lascoumes & Le Galès, 2018; R. Pasquier & Weisbein, 2004; Ribémont et al., 2018) et les courants institutionnalistes (Dimaggio & Powell, 2021; Hall & Taylor, 1996; Ostrom, 1990; Pierson, 2000), qui s’intéressent eux aussi à la relation entre institutions et comportements, et à la manière dont les institutions se forment et évoluent.

Cependant, une distinction fondamentale subsiste : alors que l’institutionnalisme et la sociologie de l’action publique considèrent le comportement individuel comme une variable explicative permettant d’éclairer les dynamiques de pouvoir ou les évolutions institutionnelles, l’approche comportementale l’appréhende comme une variable à expliquer. Elle considère les normes, les structures et les contextes comme des variables indépendantes influençant la manière dont les individus perçoivent et réagissent à une politique publique.

En ce sens, une approche comportementale appliquée à l’étude de la lourdeur administrative perçue apparaît particulièrement pertinente. Elle permet de relier les niveaux macro (institutions, normes, dispositifs) et micro (perceptions, décisions individuelles) afin de mieux comprendre les écarts entre l’intention de la politique publique et sa mise en œuvre concrète. Comme le soulignent Grimmelikhuijsen et al. (2017), une telle approche offre un cadre d’analyse complémentaire aux théories institutionnelles, en testant empiriquement leurs fondements comportementaux. De même, les travaux de Revillard (2018) et Spire (2016) montrent que l’attention portée aux bénéficiaires et à leur expérience concrète des politiques permet d’identifier plus clairement les sources de dysfonctionnements et les leviers de transformation de l’action publique.

Ainsi, dans le cadre de cette thèse, l’approche comportementale permet de conceptualiser et d’analyser les mécanismes à l’origine de la perception de lourdeur administrative, ainsi que leurs effets sur la mise en œuvre de la politique de cohésion. Dans les paragraphes suivants, nous montrerons comment une telle approche peut enrichir les recherches existantes sur la mise en œuvre de la politique de cohésion de l’UE.

b) Analyser la perception de la lourdeur administrative pour expliquer les difficultés de mise en œuvre de la politique de cohésion

Dans quelle mesure l'analyse de la perception de la lourdeur administrative peut-elle contribuer à mieux comprendre les difficultés de mise en œuvre de la politique de cohésion ? À travers une revue de la littérature, cette section montre comment une approche centrée sur cette perception permet de compléter les explications existantes.

La politique de cohésion a fait l'objet de nombreuses études mobilisant des perspectives variées (Bachtler & Wren, 2006). En raison de sa gouvernance multi-niveaux, elle a souvent été analysée sous l'angle du partenariat institutionnel et des interactions entre niveaux territoriaux (Bourdin & Torre, 2018; Piattoni & Polverari, 2016). Par exemple, de nombreuses études se sont concentrées sur les partenariats entre les différents acteurs impliqués (Boumans & Ferry, 2019; Casula, 2022; Dąbrowski, 2014a; Dąbrowski et al., 2014; Hooghe & Marks, 2001; Polverari et al., 2022). D'autres ont porté sur les mécanismes concrets de mise en œuvre, les outils mobilisés ou encore les dispositifs de pilotage (Bachtler & Ferry, 2015; Kah et al., 2023; Lebrou, 2017; Medeiros et al., 2023; Mendez & Bachtler, 2011, 2017). Enfin, plusieurs auteurs ont souligné le rôle des portages politiques, des autorités urbaines et des dynamiques électorales dans la réussite ou les difficultés de la mise en œuvre (Cunico et al., 2022; Hagemann, 2019; Hansum, 2024; Polverari et al., 2022; Surubaru, 2017).

Ces travaux apportent un éclairage important, mais partiel. S'ils permettent de mieux comprendre certains éléments ou acteurs du système de mise en œuvre, ils ne suffisent pas à expliquer de manière globale les difficultés rencontrées. Pour cela, d'autres études ont analysé la performance en termes de résultats économiques, de capacité d'absorption et de conformité réglementaire. (Bachtler & Wren, 2006; Bachtrögler-Unger et al., 2023; Bourdin, 2019a; John Bachtler, Iain Begg, David Charles, 2013; McCann, 2015; Mendez & Bachtler, 2017, 2022a). Ces recherches soulignent souvent le rôle central de la capacité administrative dans la performance de mise en œuvre (Bachtler et al., 2023; Domorenok et al., 2021b; Výrostová & Nyikos, 2023).

Cependant, la notion de capacité administrative reste difficile à appréhender, tant elle dépend des contextes spécifiques et des fonctions des organisations (Friedberg, 1997). Les indicateurs

utilisés sont souvent indirects, comme la satisfaction ou la perception globale de la qualité de la gouvernance (Charron et al., 2012; Fratesi, 2024; Mendez & Bachtler, 2022; Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015; Rothstein & Teorell, 2008; Tosun, 2014). Or, ces mesures n’expliquent ni les causes profondes des dysfonctionnements, ni les écarts entre les territoires ou les programmes. En effet, des difficultés de mise en œuvre sont aussi observées dans des contextes considérés comme performants (Bachtler et al., 2023; Gal et al., 2023), ce qui montre les limites d’une lecture fondée uniquement sur la qualité administrative.

Dans ce contexte, plusieurs travaux récents appellent à dépasser une approche centrée uniquement sur les autorités publiques, en intégrant l’ensemble de l’écosystème de mise en œuvre – y compris les bénéficiaires (Cunico et al., 2021, 2023; Domorenok et al., 2021b, 2021a). Pourtant, malgré ces appels, cette dimension micro reste encore largement sous-explorée dans la littérature. Les rares travaux existants se concentrent principalement sur la répartition des bénéficiaires selon des critères territoriaux ou sectoriels (Bachtrögler, Hammer, et al., 2019; Dettmer & Sauer, 2019a), ou sur les effets économiques des projets financés (Bachtrögler, Fratesi, et al., 2019). Plus récemment, une étude a mis en évidence un lien entre le type de projets financés et leur rapidité de mise en œuvre (Crescenzi et al., 2021). Bien que ces travaux soient essentiels pour mieux intégrer la dimension des bénéficiaires dans l’analyse de la politique de cohésion, ils apportent peu d’éléments sur le fonctionnement concret du système de mise en œuvre et sur les difficultés rencontrées. En particulier, ils n’expliquent pas le rôle que peuvent jouer les perceptions, les motivations ou les contraintes cognitives des bénéficiaires dans la réussite ou l’échec de la mise en œuvre.

Deux travaux offrent toutefois un éclairage plus proche de notre problématique. Le premier, proposé par Cunico et al. (2023), simule un système de mise en œuvre intégrant les bénéficiaires, mais sans étudier leur comportement réel. Le second, conduit par Hansum (2025), identifie les freins à la demande de subventions parmi les porteurs de projets : méconnaissance de l’offre, perception d’une lourdeur administrative élevée, et faible besoin perçu de financement. Toutefois, cette étude ne s’interroge pas sur les causes de cette méconnaissance ni sur les déterminants de la perception de la complexité.

Or, la compréhension de la perception des bénéficiaires apparaît essentielle. Dans d’autres politiques publiques, des travaux ont démontré que la manière dont les bénéficiaires perçoivent la politique influence fortement leur adhésion, leur mobilisation et, in fine, la performance globale (Heinrich, 2016; Herd & Moynihan, 2018; Kaufmann & Tummers, 2017; Soss & Moynihan, 2014; Van de Walle, 2018). En ce qui concerne la politique de cohésion, plusieurs

études ont exploré l'effet de l'expérience des fonds européens sur la perception de l'action de l'Union par les citoyens (Borz et al., 2018a; Capello, 2018; Dąbrowski et al., 2019a; Mendez et al., 2020a; Rodríguez-Pose, 2018; Ward et al., 2025). Ces travaux soulignent également le potentiel explicatif d'une approche centrée sur les perceptions des bénéficiaires.

Dans cette perspective, cette thèse propose une approche innovante qui mobilise les apports des sciences comportementales pour analyser la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires. Plus précisément, elle s'attache à comprendre comment le comportement des bénéficiaires, en interaction avec les processus de mise en œuvre et l'environnement institutionnel, peut expliquer les causes et les effets de cette perception. Cette approche, encore peu mobilisée dans le champ de la politique de cohésion, offre un potentiel analytique considérable. Elle permet de dépasser les explications macro-structurelles et d'identifier des mécanismes plus fins, à l'échelle des interactions concrètes entre bénéficiaires et dispositifs administratifs. En croisant des données institutionnelles, cognitives et comportementales, elle permet d'enrichir notre compréhension des obstacles à la mise en œuvre efficace des fonds.

Enfin, cette recherche s'inscrit également dans une logique de valorisation opérationnelle. Réalisée dans le cadre d'un contrat CIFRE en collaboration avec la direction des fonds européens (DFE) du Conseil régional Auvergne Rhône-Alpes, elle bénéficiera d'un accès direct aux acteurs de terrain – bénéficiaires et agents – et permettra de proposer des améliorations concrètes des pratiques de gestion. La dernière section de cette introduction présentera le plan des recherches menées.

c) Plan de la thèse

L'objectif de cette thèse est de mieux comprendre la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires de la politique de cohésion et d'en identifier les effets à travers une approche comportementale.

À la suite de cette introduction, la deuxième partie de la thèse établira le cadre théorique en s'appuyant sur une analyse approfondie de la littérature en politiques publiques et en gestion publique. Elle retracera, étape par étape, le processus par lequel une politique publique peut être perçue comme administrativement lourde, de la formulation d'une politique publique, par sa

mise en œuvre, à sa réception par ses bénéficiaires. Cette analyse explorera également les effets théoriques de cette lourdeur administrative sur les bénéficiaires.

Le modèle théorique issu de cette réflexion sera ensuite appliqué à la politique de cohésion de l'Union européenne, en s'appuyant sur un examen des analyses existantes relatives à sa mise en œuvre. Cette démarche aboutira à la formulation de cinq hypothèses portant sur les causes et les effets de la perception de la lourdeur administrative, que cette thèse se propose de tester.

La troisième partie sera consacrée aux méthodes de recherche. Elle justifiera le choix du terrain d'étude, à savoir la Région Auvergne Rhône-Alpes, et présentera la stratégie de recherche adoptée, reposant sur une approche par méthodes mixtes. Un chapitre sera également dédié à l'opérationnalisation des variables, précisant les outils et indicateurs retenus pour mesurer la perception de la lourdeur administrative. Cette partie se terminera par une discussion de la validité interne des recherches.

Les trois parties qui suivent présenteront les résultats de l'étude. La première analysera les causes de la perception de la lourdeur administrative. La deuxième expliquera la variabilité de cette perception selon les caractéristiques des bénéficiaires et des contextes administratifs. Enfin, la dernière partie examinera les effets observés de cette perception sur les bénéficiaires et sur la mise en œuvre de la politique publique.

La thèse s'achèvera par une conclusion générale qui reviendra sur la portée des résultats obtenus, en discutant l'étendue, les implications théoriques, pratiques et sociétales, ainsi que leur possible transférabilité à d'autres contextes. Cette conclusion soulignera également les limites inhérentes à l'étude et ouvrira sur plusieurs pistes de recherche futures.

A : Cadre théorique : La perception de la lourdeur administrative – Causes et effets

Cette partie de la thèse établit le cadre théorique en s'appuyant sur une analyse approfondie de la littérature en politiques publiques et en gestion publique. Elle cherche à retracer, étape par étape, le processus par lequel une politique publique peut être perçue comme administrativement lourde par ses bénéficiaires, tout en examinant l'impact de cette lourdeur administrative.

Le premier chapitre analyse comment la formulation d'une politique publique peut influencer la perception de sa lourdeur administrative. Il explore ensuite comment la lourdeur administrative peut être atténuée, ou aggravée lors de la mise en œuvre de la politique publique. Enfin, ce chapitre examine comment la perception d'une lourdeur administrative est construite par les bénéficiaires d'une politique publique par l'analyse de leur comportement face aux dynamiques entre la formulation et de la mise en œuvre d'une politique publique. Ce chapitre permet également de s'exprimer par rapport aux effets de la perception de lourdeur administrative sur les interactions des bénéficiaires — réels et potentiels — avec une politique publique. Ces trois étapes constituent ainsi notre modèle théorique des causes et des effets de la perception de lourdeur administrative d'une politique publique.

Le deuxième chapitre applique ce modèle théorique au cas spécifique de la politique de cohésion de l'Union européenne. Il débute par une présentation de cette politique en tant que politique de développement territorial, qui, pour être efficace, doit laisser une marge d'autonomie suffisante aux administrations en charge de sa mise en œuvre, afin de leur permettre d'adapter les modalités d'application aux réalités locales. Cette exigence d'adaptation suppose, en principe, une formulation neutre de la politique à l'égard de la perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires. Or, les travaux académiques portant sur le cadre réglementaire, les modalités de mise en œuvre et la réception de la politique de cohésion soulignent que certaines contraintes structurelles sont de nature à accroître les coûts de transaction et, ce faisant, à renforcer la perception de lourdeur administrative. La revue de littérature spécifique à cette politique permettra ainsi de formuler une première hypothèse quant aux causes de cette perception chez les bénéficiaires.

H1 : Les causes de la perception d'une lourdeur administrative

Ensuite, une deuxième hypothèse porte sur la variabilité attendue dans la perception de cette lourdeur administrative parmi les bénéficiaires selon les thématiques de la politique de cohésion et les caractéristiques des bénéficiaires.

H2 : La variabilité dans la perception de la lourdeur administrative

Enfin, trois hypothèses supplémentaires sont proposées pour examiner les effets de la lourdeur administrative selon trois dimensions d'interaction des bénéficiaires avec une politique publique :

H3 : L'inégalité d'accès ;

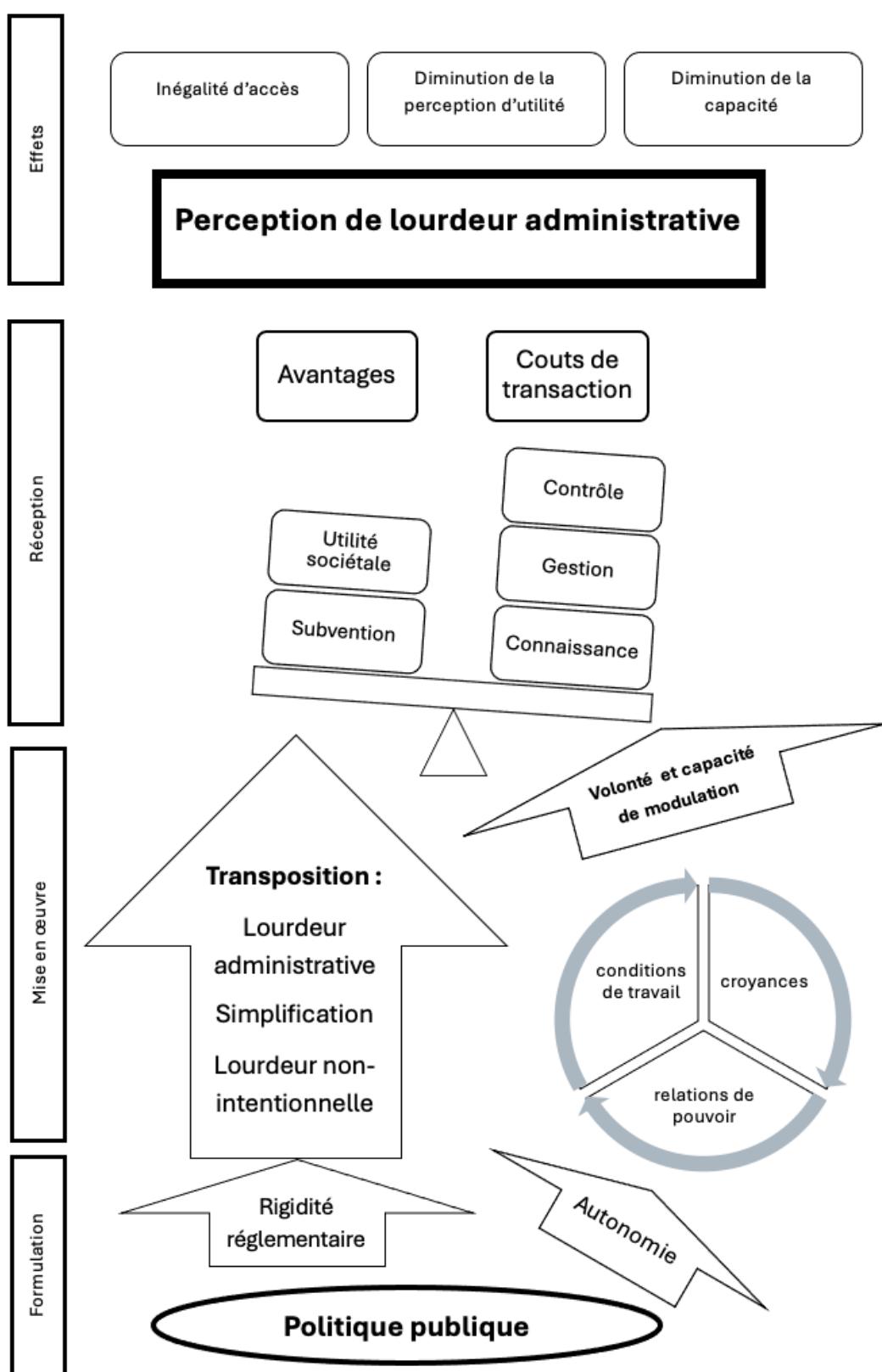
H4 : La perception de l'utilité de la politique de cohésion ;

H5 : La capacité des bénéficiaires à gérer les exigences administratives.

I. L'émergence de la lourdeur administrative d'une politique publique

Quelles sont les étapes qui amènent les bénéficiaires d'une politique publique à percevoir sa mise en œuvre comme lourde ? Ce chapitre a pour objectif de construire un modèle théorique des causes et des effets de la perception de la lourdeur administrative, en examinant successivement la formulation des politiques publiques, leur mise en œuvre et leur réception par les bénéficiaires.

Figure 3 : Modèle de la construction de la lourdeur administrative et ses effets



Source : Auteur

a) La formulation des politiques publiques et la lourdeur administrative

Cette première section du chapitre posant le cadre théorique des causes et des effets de la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires d'une politique publique, s'attache à explorer le lien entre la formulation de la politique et la manière dont cette lourdeur est perçue. Elle débute par une analyse de la nature même de la formulation des politiques publiques, afin d'en établir les fondements théoriques. Sur cette base, nous distinguons trois mécanismes par lesquels la formulation d'une politique publique peut influencer la perception de lourdeur administrative par ses bénéficiaires :

1. **La lourdeur administrative comme instrument politique** : la formulation peut délibérément intégrer des exigences administratives élevées, par exemple pour renforcer le contrôle sur les bénéficiaires, garantir une affectation rigoureuse des ressources, ou signaler une exigence de légitimité. Dans ce cas, la lourdeur administrative est conçue comme un outil au service d'objectifs politiques.
2. **La lourdeur administrative comme effet secondaire involontaire** : la formulation peut générer une lourdeur administrative non intentionnelle, du fait d'une complexité excessive, de contradictions réglementaires, ou d'un manque de clarté dans les objectifs ou dans les responsabilités. Cette complexité peut alors être interprétée comme une lourdeur, même si elle n'a pas été explicitement voulue.
3. **La formulation comme levier de simplification** : enfin, la lourdeur administrative peut être anticipée comme un problème, et des mesures de simplification peuvent être intégrées dès la phase de conception. Il peut s'agir de dispositifs réglementaires (options de coûts simplifiés, clauses de proportionnalité, suppression d'obligations jugées superflues) visant à alléger les procédures pour les bénéficiaires.

La nature de la conception des politiques publiques

Avant d'examiner le lien entre la formulation d'une politique publique et la perception de lourdeur administrative, il est essentiel d'adopter une perspective critique sur la nature même

de la formulation des politiques publiques et les enjeux qui y sont associés. En effet, ce lien dépend fortement de la manière dont la formulation d'une politique publique est conceptualisée.

De manière simplifiée, une politique publique peut être définie comme un ensemble de lois, de règlements, de programmes ou de projets spécifiques visant à répondre à des problèmes collectifs identifiés dans une société (Howlett, 2023). Une politique publique repose sur deux éléments essentiels : l'expression d'objectifs, qui peuvent être plus ou moins explicites, et les modalités de mise en œuvre, conçues pour atteindre ces objectifs. Dans cette conception classique, la politique publique est conceptualisée comme une réaction publique à un problème sociétal : les décideurs politiques identifient un problème et mettent en place les modalités les plus adaptées pour le résoudre. Cette vision classique d'une politique publique suppose que la charge administrative induite par sa mise en œuvre est connue des décideurs politiques et que la perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires est un choix délibéré et assumé.

Cependant, des travaux plus récents ont démontré que l'élaboration des politiques publiques n'est pas nécessairement linéaire. Elle implique une multitude d'acteurs, publics et privés, qui participent à leur conception (Howlett, 2023; Lascoumes & Le Galès, 2018). Cette implication de divers acteurs entraîne une variation quasi infinie dans la définition des problèmes sociétaux et des modalités envisagées pour y faire face. L'adoption des politiques publiques résulte davantage des interactions entre ces acteurs, influencées par leurs idées, leurs intérêts et des rapports de pouvoir, que de simples considérations fonctionnelles liées à la résolution des problèmes (Cairney, 2022; Howlett et al., 2015; Palier & Surel, 2005; Zittoun, 2014). Dans ce contexte, il est souvent nécessaire de trouver des compromis entre des intérêts divergents, ce qui influe directement sur la forme des politiques publiques (Cairney, 2022; Howlett et al., 2015; Saurugger, 2008).

La multiplicité des acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques publiques se traduit souvent par une ambiguïté quant aux objectifs et aux modalités. Plusieurs auteurs ont noté que les objectifs d'une politique publique peuvent être intentionnellement laissés ambigus pour faciliter la recherche de compromis entre des intérêts conflictuels (Fowler, 2021; Howlett, 2023). Majone (1989) a noté à cet égard que l'ambiguïté peut être utilisée stratégiquement pour favoriser la coopération entre des acteurs aux intérêts divergents. Dans la mise en œuvre, elle permet aux acteurs locaux de s'approprier les politiques et de les adapter au contexte. Une même politique publique peut ainsi être perçue différemment selon les acteurs qui la communiquent, et ses objectifs peuvent apparaître déconnectés du problème sociétal initial. Cette ambiguïté naît à la fois de la nécessité de concilier des positions divergentes et de la

difficulté à prévoir toutes les situations pratiques auxquelles la mise en œuvre sera confrontée (Matland, 1995; B. G. Peters, 2017). Ainsi, les politiques publiques évoluent dans un contexte incertain quant aux objectifs qu’elles visent à atteindre.

De manière connexe, le choix des modalités de mise en œuvre d’une politique publique est également marqué par une forme d’ambiguïté. Pourquoi certaines modalités sont-elles privilégiées par rapport à d’autres ? Les approches classiques suggèrent que, selon les objectifs d’une politique publique, les modalités de mise en œuvre et le choix de ses instruments — qu’ils soient réglementaires, financiers ou organisationnels — sont déterminés en fonction de leur capacité à atteindre ces objectifs (Halpern et al., 2014; Hood, 1983; Howlett, 2019). Toutefois, les travaux en sociologie de l’action publique montrent que ce choix ne repose pas uniquement sur des considérations fonctionnelles (Lascombes & Le Galès, 2018; Ribémont et al., 2018). Il est également influencé par des facteurs contextuels et historiques, ainsi que par les rapports de force entre acteurs publics et privés. En ce sens, il reflète la complexité des contextes institutionnels dans lesquels évoluent les politiques publiques et la difficulté à anticiper toutes les contingences de leur mise en œuvre (Fowler, 2021; Taylor et al., 2021).

D’autre part, l’implication des différents acteurs joue un rôle déterminant dans la sélection des modalités de mise en œuvre. Par exemple l’Advocacy Coalition Framework de Sabatier (1986) met en lumière l’influence des coalitions d’acteurs dans l’émergence et la structuration des politiques publiques. De même, l’approche de l’instrumentation de Lascombes et Le Galès (2014) souligne le rôle central des acteurs dans le choix des outils et des mécanismes de mise en œuvre. Dès lors, la conception des politiques publiques ne peut être perçue comme l’expression d’une volonté politique homogène et uniforme, mais plutôt comme le produit d’un compromis entre des acteurs aux conceptions variées des problèmes sociaux et des solutions à y apporter. Elle est, en ce sens, le reflet des interactions entre acteurs et leurs rapports de force qui structurent un environnement politique donné.

Cette approche interactionniste implique que le lien entre la formulation des politiques publiques et la lourdeur administrative peut prendre différentes formes selon la configuration des acteurs impliqués et les dynamiques de pouvoir qui entourent une politique publique donnée. Les sections suivantes analyseront les différentes formes que peut revêtir ce lien.

La lourdeur administrative – outil au service des priorités politiques

La première forme que peut prendre le lien entre la formulation d'une politique publique et la perception de la lourdeur administrative est celle où cette lourdeur résulte d'une volonté politique. Afin de faire avancer certaines priorités gouvernementales, les décideurs politiques peuvent choisir d'introduire délibérément des mesures qui augmentent les coûts de transaction pour certains bénéficiaires. Dans cette perspective, la lourdeur administrative est directement liée à la construction sociale des groupes ciblés par une politique publique (Schneider & Ingram, 1993). Autrement dit, les exigences administratives ne sont pas neutres : elles sont façonnées en fonction de la manière dont les décideurs politiques conçoivent la population des bénéficiaires d'une politique publique et leur légitimité à recevoir un soutien.

La lourdeur administrative peut ainsi servir de filtre, érigé volontairement pour restreindre l'accès à une politique publique. En imposant des démarches complexes, elle peut dissuader les individus dont le besoin est jugé moins prioritaire, tout en garantissant que seuls les plus en difficulté entreprennent les efforts nécessaires pour en bénéficier. Elle peut également constituer un outil de négociation politique : en rendant l'accès aux prestations conditionnel à une charge administrative élevée, elle permet de faire accepter des mesures de redistribution auprès d'acteurs initialement réticents (Herd & Moynihan, 2018). Dans cette logique, la redistribution des ressources est légitimée par les contraintes imposées aux bénéficiaires.

Par ailleurs, une charge administrative élevée pour les bénéficiaires peut être volontaire en la justifiant par la nécessité de lutter contre la fraude et d'assurer que seules les personnes éligibles puissent accéder aux aides publiques (Baekgaard et al., 2021; Fowler, 2023). Elle repose alors sur l'idée que des contrôles rigoureux sont indispensables pour préserver l'intégrité des dispositifs publics. Cependant, cette justification masque parfois des objectifs plus implicites. Spire (2007), dans son étude sur la politique de l'asile, a montré que la lourdeur administrative pouvait être intentionnellement renforcée au stade de la mise en œuvre pour servir des objectifs politiques implicites lors de la formulation d'une politique publique. Ce phénomène est particulièrement visible dans les politiques sociales, où des obstacles administratifs sont délibérément instaurés pour limiter l'accès aux aides et réduire le nombre de bénéficiaires effectifs (Baekgaard et al., 2021; Herd & Moynihan, 2018).

Ainsi, loin de constituer une simple dérive bureaucratique involontaire, la lourdeur administrative peut être mobilisée comme un véritable instrument de gouvernance. Elle reflète des choix politiques et stratégiques effectués lors de la formulation de la politique publique, qui influencent directement la perception des bénéficiaires en structurant à la fois les avantages offerts et les coûts d'accès associés.

La lourdeur administrative non intentionnelle

Souvent, la lourdeur administrative résulte de la formulation d'une politique publique, mais sans intention délibérée.

La littérature sur la paperasserie (*red tape*) apporte des éclairages sur la manière dont la lourdeur administrative peut émerger de façon non intentionnelle. Bozeman (1993) identifie à cet égard deux catégories de causes potentielles : une « *mauvaise conception des règles* » et des « *bonnes règles devenues mauvaises* ».

Une mauvaise conception des règles peut survenir lorsque les contextes de mise en œuvre sont insuffisamment connus ou mal compris, ou lorsque des compromis politiques nécessaires lors de la prise de décision ne prennent pas en compte la réalité du terrain (Halpern et al., 2014; Howlett, 2023). Les règles peuvent également être mal conçues si des intérêts particuliers priment sur l'intérêt collectif, ou si des arbitrages sont effectués entre des valeurs conflictuelles, par exemple entre efficacité, contrôle et régularité (Bozeman, 1993).

Par ailleurs, des règles initialement pertinentes peuvent devenir sources de lourdeur administrative lorsque le contexte d'application évolue alors que les règles restent inchangées (Bozeman, 1993). Elles peuvent également devenir excessivement bureaucratiques si, lors de la mise en œuvre, les objectifs initiaux d'une politique sont mal compris ou si son intention se modifie au fil de l'application pour d'autres raisons (Pressman & Wildavsky, 1973). Ces différents mécanismes de la mise en œuvre seront analysés plus en détail dans la suite de ce travail. Enfin, la lourdeur administrative peut aussi émerger de manière non intentionnelle par l'accumulation excessive d'un trop grand nombre de règles individuelles qui, prises séparément, sont justifiées, mais qui, ensemble, créent la lourdeur administrative disproportionné (Orren & Skowronek, 2017; Sunstein, 2022). Cette accumulation de règles peut être mise en relation avec des transformations plus globales de l'État, en particulier avec la réorganisation de l'action publique (Lascombes & Le Galès, 2018). En effet, ces transformations ont profondément modifié les modes de gouvernance au cours des dernières décennies. Inspirée par le *New Public Management* (NPM), l'idée que l'État doit être géré selon les principes du secteur privé s'est progressivement imposée, y compris en France (Bezes, 2012), et s'est diffusée jusque dans ses collectivités territoriales (Bonnet et al., 2020), notamment en s'appuyant sur les fonds structurels (Lebrou, 2015).

Dans la pratique, ces évolutions ont conduit à l'introduction de nouvelles méthodes de gestion publique axées sur la performance mesurable et contrôlable (Bezes, 2012). Les politiques publiques intègrent désormais, dès leur conception, des objectifs quantifiables, des cibles précises et des indicateurs permettant un contrôle et un suivi constants. Cependant, l'impact de ces transformations ne se limite pas aux administrations publiques elles-mêmes : le *New Public Management* a également redéfini les relations entre ces administrations et les bénéficiaires des politiques publiques. Ces derniers, en effet, se retrouvent de plus en plus sollicités pour fournir les données nécessaires à la mise en œuvre de cette approche axée sur la performance.

Si, pris individuellement, ces surplus de demandes de données ne représentent pas forcément une charge administrative excessive, leur accumulation peut toutefois engendrer de la lourdeur administrative considérable. À cet égard, Power (2005) souligne que les audits, liés aux nouvelles exigences de l'action publique, en imposant leurs propres valeurs et exigences, entraînent souvent des conséquences involontaires et dysfonctionnelles pour les organisations auditées. En particulier, les contrôles de conformité requièrent la production et la transmission de données vérifiables, un processus qui repose sur la capacité des bénéficiaires à collecter et à fournir ces informations à l'administration.

Ces dynamiques de lourdeur administrative par accumulation de règles individuelles s'inscrivent dans une évolution plus large de l'État contemporain, que certains auteurs qualifient de *policy state* (Orren & Skowronek, 2017), un État où la production et la gestion des politiques publiques reposent de plus en plus sur des instruments de mesure et de contrôle, redéfinissant ainsi la place et le rôle des administrations comme des citoyens dans l'action publique. Dans cette perspective la lourdeur administrative d'une politique publique résulte ainsi de la conception d'une politique publique mais de façon involontaire. Finalement, une troisième forme de lien entre la formulation d'une politique publique et la lourdeur administrative peut être établie. Or, l'émergence d'une lourdeur administrative non-intentionnelle lors de la formulation d'une politique publique amène souvent les décideurs politiques de viser une simplification administrative pour les bénéficiaires.

La lourdeur administrative – ennemie des politiques publiques efficaces

La lourdeur administrative, bien qu'elle puisse être intentionnelle, est généralement perçue de manière négative (Bozeman, 1993; Colin, 2016; Herd & Moynihan, 2018; Sunstein, 2022).

Dans cette perspective, la lutte contre l'excès de bureaucratie est devenue une priorité politique dans de nombreux pays qui s'est accentué lors des dernières années. Le 1er février 2025, l'hebdomadaire *The Economist* titrait sur une « révolte contre la régulation »⁶ en cours à travers le monde, soulignant une remise en question généralisée du poids administratif et réglementaire des États. Le 19 novembre 2023, à la suite de son élection à la présidence de l'Argentine, Javier Milei a brandi une tronçonneuse, un geste hautement symbolique illustrant sa volonté de s'attaquer vigoureusement à la sur-régulation de l'État. De même, aux États-Unis, Donald Trump a fait de la réduction du poids de l'administration fédérale un élément central de sa campagne présidentielle en 2024, poursuivant ainsi une politique amorcée lors de son précédent mandat.

En France, la simplification administrative a été une priorité récurrente des gouvernements successifs, avec plusieurs initiatives visant à alléger les démarches pour les citoyens et les entreprises (Colin, 2016). Parmi les exemples les plus marquants figurent :

- **Le programme "Dites-le nous une fois" (depuis 2013)**⁷ : Lancé sous la présidence de François Hollande, ce programme visait à éviter aux entreprises et aux particuliers de devoir fournir plusieurs fois les mêmes informations aux différentes administrations. Il a notamment conduit à la mise en place de dispositifs de partage d'informations entre administrations pour alléger les formalités.
- **La loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) (2018)**⁸ : Sous la présidence d'Emmanuel Macron, cette loi a instauré un « droit à l'erreur », permettant aux citoyens et aux entreprises de rectifier leurs déclarations auprès de l'administration sans risquer de sanction immédiate en cas de bonne foi.
- **La dématérialisation des services publics** : Depuis plusieurs années, l'État français a intensifié la numérisation des démarches administratives, notamment via le site *service-public.fr*, afin de réduire les délais de traitement et simplifier l'accès aux services administratifs. Des dispositifs comme « *FranceConnect* » permettent aux citoyens de se connecter à plusieurs services publics avec un seul identifiant sécurisé.

⁶ The Economist (2025), The revolt against regulation, 1 Février 2025,

<https://www.economist.com/weeklyedition/2025-02-01>

⁷ <https://www.numerique.gouv.fr/services/guichet-dites-le-nous-une-fois/>

⁸ <https://www.economie.gouv.fr/droit-erreur/#>

- **Le "choc de simplification" (2013-2017)⁹** : Initié sous le quinquennat de François Hollande et poursuivi ensuite, ce programme visait à simplifier les démarches administratives dans divers domaines (urbanisme, création d'entreprises, fiscalité, etc.). Il a conduit à l'adoption de plusieurs centaines de mesures, comme la réduction des pièces justificatives demandées ou la simplification des procédures pour les PME.

Ces différentes réformes illustrent la volonté des gouvernements successifs de rationaliser l'action administrative et de rendre les démarches moins contraignantes pour les usagers, bien que leur efficacité fasse encore l'objet de débats (Colin, 2016; Khenniche & Pierre, 2016).

Au niveau de l'Union européenne, la simplification administrative a également été une priorité politique de longue date, donnant lieu à plusieurs initiatives et réformes visant à réduire la complexité des procédures et à améliorer l'efficacité des politiques publiques. Parmi les exemples les plus significatifs figurent :

- **Le programme REFIT (Regulatory Fitness and Performance, 2012)¹⁰** : Lancé par la Commission européenne, ce programme vise à alléger la charge réglementaire et administrative en supprimant ou simplifiant les règles jugées obsolètes, inefficaces ou trop complexes.
- **La Stratégie pour une meilleure réglementation et l'accord "Mieux légiférer" (2015)¹¹** : Cette initiative vise à garantir que les lois et règlements de l'UE soient clairs, cohérents et ne génèrent pas de charges administratives excessives pour les citoyens et les entreprises. Elle repose sur des consultations publiques, des analyses d'impact systématiques et un suivi des réglementations existantes pour identifier celles qui peuvent être allégées ou supprimées.
- **Boussole pour la compétitive (2025)¹²** : Initiée par la Commission von der Leyen, cette initiative vise à rendre l'économie de l'UE plus prospère et plus compétitive en réduisant les formalités administratives et en simplifiant les règles de l'UE.

Ces mesures apparaissent diverses et largement conditionnées par la complexité et l'hétérogénéité des contextes de mise en œuvre des politiques publiques (Hill & Hupe, 2022; Matland, 1995; May, 2003; Taylor et al., 2021). Néanmoins, les travaux portant sur la lourdeur

⁹ <https://www.vie-publique.fr/discours/189347-presidence-de-la-republique-23102013-choc-de-simplification>

¹⁰ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws_fr

¹¹ <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/better-regulation/>

¹² https://commission.europa.eu/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_fr

administrative fournissent plusieurs exemples concrets de la manière dont des mesures de simplification peuvent être intégrées dès la phase de formulation. Ainsi, la lourdeur administrative peut être réduite en automatisant l'accès à certains dispositifs, ce qui évite aux bénéficiaires d'avoir à effectuer eux-mêmes des démarches administratives. Elle peut également être allégée en transférant une partie des obligations documentaires ou procédurales vers les administrations en charge de la mise en œuvre (Bozeman, 1993; Herd & Moynihan, 2018). Si l'efficacité de ces mesures fait encore débat (Colin, 2016; Herd & Moynihan, 2018; Sunstein, 2022), leur développement témoigne de l'importance croissante accordée — à la fois au niveau politique et administratif — à la lutte contre la lourdeur administrative dès la phase de conception des politiques publiques.

Ce sous-chapitre a théorisé les liens entre la formulation d'une politique publique et la lourdeur administrative. Une politique publique peut ainsi soit introduire volontairement des charges administratives, soit chercher à les réduire. Toutefois, la lourdeur administrative peut également résulter involontairement du processus d'élaboration des politiques publiques et de l'accumulation des règles.

Cependant, analyser uniquement la formulation d'une politique publique ne suffit pas à expliquer la perception de la lourdeur administrative. Le prochain sous-chapitre montrera que la mise en œuvre d'une politique publique joue également un rôle déterminant : elle peut amplifier, atténuer ou transformer la perception de lourdeur administrative ressentie par les bénéficiaires.

b) Le lien entre la mise en œuvre d'une politique publique et la perception de la lourdeur administrative ?

Ce sous-chapitre soutient que l'analyse de la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires ne peut se limiter à l'examen de la formulation d'une politique publique. Elle doit également intégrer la mise en œuvre, qui constitue une phase déterminante dans la construction de cette perception.

Même si la formulation peut contraindre la mise en œuvre, cette dernière ne se réduit pas à un simple exercice technique visant à appliquer fidèlement les orientations définies en amont. Au contraire, la mise en œuvre obéit à ses propres dynamiques, susceptibles de modifier les modalités d'application, voire d'infléchir les objectifs initiaux de la politique, et ce faisant, d'influencer la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires.

Nous défendons ici l'idée que la capacité à moduler la perception de lourdeur administrative au moment de la mise en œuvre dépend de deux conditions : la volonté des acteurs impliqués à introduire des ajustements, et leur capacité à le faire concrètement. Ces deux dimensions sont elles-mêmes conditionnées par les dynamiques propres au processus de mise en œuvre, parmi lesquelles la formulation de la politique joue un rôle structurant, en déterminant la marge de manœuvre effectivement disponible pour les administrations responsables.

Pour étayer cette analyse, nous commencerons par clarifier la définition et la nature de la mise en œuvre des politiques publiques. Nous nous attachons ensuite à identifier les principaux facteurs influençant le comportement des administrations dans ce processus.

La conceptualisation de la mise en œuvre

Traditionnellement, les théories des politiques publiques considéraient la mise en œuvre des politiques et de leurs règles comme une activité technique et presque mécanique, représentant l'expression opérationnelle des décisions des décideurs politiques (Howlett, 2023; Lascoumes & Le Galès, 2018). Dans cette perspective, la politique publique ainsi que ses règles de mise en œuvre trouvent leur origine dans la décision politique, et l'exécution n'est qu'un élément parmi d'autres du cycle de vie d'une politique publique (Curley et al., 2020; Howlett, 2014a, 2023). Cependant, cette vision linéaire de la mise en œuvre semble difficilement atteignable en pratique, en raison des limites inhérentes à la conception des politiques publiques, discutées dans le sous-chapitre précédent. Il n'est donc guère surprenant que les analyses empiriques du fonctionnement des politiques publiques aient mis en évidence des écarts entre la mise en œuvre et la volonté politique initiale. En effet, les règles énoncées par une politique publique ne sont pas toujours appliquées à la lettre (Hill & Hupe, 2022; Lipsky, 1980; Pressman & Wildavsky, 1973). Ces divergences peuvent être perçues de manière négative et, in fine, conduire à l'échec d'une politique publique (Hudson et al., 2019; Pressman & Wildavsky, 1973). Dans cette

perspective, garantir que la mise en œuvre reflète fidèlement la volonté politique reposera sur la capacité des décideurs à élaborer des politiques publiques adaptées aux contextes dans lesquels elles seront appliquées, tout en veillant à leur bonne exécution (May, 2003; G. Peters, 2004; Wu et al., 2015). Toutefois, ces approches tendent à sous-estimer les limites de la conception d'une politique publique et la complexité des facteurs influençant la mise en œuvre. La difficulté réside dans la diversité quasi infinie des contextes d'application, rendant la théorisation de la mise en œuvre ardue (Hill & Hupe, 2022). Par ailleurs, nous défendons l'idée que les dynamiques de mise en œuvre, ainsi que la réussite ou l'échec d'une politique publique, ne sauraient être réduites aux seules caractéristiques de sa conception.

Étant donné les limitations de l'approche classique, une vision sociologique de la mise en œuvre des politiques publiques a émergé. Selon cette approche, la mise en œuvre et ses règles résultent d'une construction sociale de l'action publique, où les considérations d'efficacité dans l'atteinte des objectifs politiques ne constituent qu'un facteur parmi d'autres. Cette perspective met plutôt en lumière l'importance des dynamiques de pouvoir, des récits institutionnels et des contextes spécifiques dans le choix des modalités de mise en œuvre (Friedberg, 1997; Halpern et al., 2014; Lascoumes & Le Galès, 2018; Ribémont et al., 2018; Spire, 2007). Dans cette optique, Hill et Hupe (2022) recommandent, pour une meilleure conception de la mise en œuvre des politiques publiques, d'intégrer les aspects pratiques de leur fonctionnement dans ce qu'ils appellent l'analyse de la gouvernance opérationnelle. Ces approches ont en commun la reconnaissance du caractère socialement construit de la mise en œuvre, tout en prenant en compte le rôle de la décision politique et le volontarisme des décideurs dans la conception et l'orientation des politiques publiques (Asquer & Mele, 2018). Contrairement à la vision technique, la perspective sociologique envisage la mise en œuvre sous un angle plus flexible et adaptatif, permettant d'ajuster une politique publique aux réalités de son champ d'application (Lipsky, 1980; Thomann et al., 2018).

Dans cette perspective sociologique, l'influence de la formulation d'une politique publique sur sa mise en œuvre — et, in fine, sur la perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires — apparaît variable et contextuelle. Certaines mesures peuvent être formulées de manière à restreindre fortement la marge de manœuvre des administrations chargées de la mise en œuvre, en prescrivant des règles précises ou en imposant des exigences procédurales strictes. Dans ce cas, les contraintes formulées sont susceptibles d'être transmises jusqu'au niveau des bénéficiaires, sans réelle possibilité d'ajustement. Cependant, les approches sociologiques de la mise en œuvre rappellent que ces contraintes ne sont jamais absolues : les administrations

disposent toujours d'un certain degré d'autonomie dans l'interprétation, l'adaptation ou l'application des politiques (Hill & Hupe, 2022; Lipsky, 1980; Thomann et al., 2023). Comprendre dans quelle mesure cette autonomie existe — et comment elle permet ou non une modulation de la lourdeur administrative perçue — suppose d'analyser les interactions entre contraintes structurelles et marges d'interprétation dans le processus de mise en œuvre.

L'analyse de la mise en œuvre constitue ainsi une étape indispensable pour appréhender la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires. La suite de ce sous-chapitre s'attachera à examiner comment les dynamiques de mise en œuvre peuvent influencer cette perception.

La modulation de la lourdeur administrative lors de la mise en œuvre

L'approche sociologique de la mise en œuvre permet d'analyser comment celle-ci peut moduler la perception de la lourdeur administrative des bénéficiaires. Selon la littérature sur la lourdeur administrative (Herd & Moynihan, 2018; Sunstein, 2022), cette modulation peut s'opérer à travers deux dimensions principales : la gestion de l'information et la gestion des procédures administratives.

Précédemment, nous avons démontré que l'accès à une politique publique par ses usagers implique des coûts de transaction liés à l'obtention d'informations sur les possibilités d'accès, des coûts liés à la gestion du dossier administrative et du contrôle de son conformité réglementaire. Nous avons également établi que ces coûts de transaction, tant monétaires que psychologiques, en relation avec les avantages que procure l'accès à la politique, influencent la perception de la lourdeur administrative. Or, les actions des administrations publiques exercent une influence directe sur cet équilibre entre coûts de transaction et avantages de l'accès à une politique publique, notamment à travers la gestion de l'information et des procédures administratives.

La gestion de l'information, qu'elle passe par des campagnes de communication ou par un accompagnement individuel ciblé, peut directement impacter les coûts de transaction liés à l'acquisition de la connaissance d'une politique publique et de ses modalités d'accès (Fowler, 2023; M. Pasquier, 2018). Plus l'information est accessible et compréhensible, plus les coûts de transaction des bénéficiaires diminuent et la lourdeur administrative perçue est réduite. À

l'inverse, un manque d'information ou une communication opaque peut renforcer cette perception de lourdeur.

Au-delà de la gestion de l'information, la structuration des procédures administratives joue un rôle central dans la perception de la lourdeur administrative. À cet égard, Herd & Moynihan (2018) soulignent que l'un des moyens les plus efficaces pour alléger la charge administrative pesant sur les bénéficiaires consiste à transférer cette charge aux administrations publiques elles-mêmes. Cette transposition peut, par exemple, se concrétiser lorsque les pièces justificatives nécessaires à une procédure ne sont plus demandées aux usagers mais obtenues directement par l'administration auprès d'autres organismes publics détenant déjà ces informations. En gérant l'information et en établissant des procédures de mise en œuvre, les administrations publiques peuvent ainsi effectuer une adaptation de la politique publique aux besoins des bénéficiaires et ainsi effectuer une simplification administrative.

Or, précédemment nous avons constaté que la lourdeur administrative peut être encodée dès la formulation d'une politique publique. Nous montrons ici que la lourdeur administrative peut également être le résultat des actions volontaires lors de la mise en œuvre d'une politique publique. A cet égard, plusieurs auteurs ont mis en évidence que certaines procédures administratives sont parfois délibérément conçues pour alourdir la charge des bénéficiaires (Herd & Moynihan, 2018; Schneider & Ingram, 1993; Sunstein, 2022). En effet comme lors de la formulation d'une politique, un alourdissement lors de la mise en œuvre peut viser à s'assurer que seuls les individus les plus motivés et les plus nécessiteux accèdent effectivement à une politique publique. A cet égard, la lourdeur administrative peut être instrumentalisée lors de la mise en œuvre pour atteindre des objectifs politiques implicites (Herd & Moynihan, 2018; Spire, 2007; Sunstein, 2022). Ainsi, la mise en œuvre peut non seulement réduire la lourdeur administrative initialement prévue lors de la conception d'une politique publique, mais elle peut également en introduire de nouvelles formes.

Toutefois, la possibilité de moduler la perception de la lourdeur administrative repose sur deux conditions essentielles :

- **Une volonté de modulation** de la part des décideurs et des agents en charge de la mise en œuvre.
- **Une capacité effective à traduire cette volonté en actes**, ce qui suppose des ressources suffisantes (humaines, techniques et financières) ainsi qu'une marge de manœuvre organisationnelle permettant d'adapter les procédures aux réalités du terrain. La

formulation d'une politique publique peut également permettre ou à l'inverse contraindre la capacité effective de moduler la lourdeur administrative lors de la mise en œuvre.

Ces deux conditions seront analysées plus en détail dans la suite de ce sous-chapitre.

La volonté

Quels sont les facteurs de la mise en œuvre qui peuvent influencer la volonté d'une administration publique de moduler la charge administrative pesant sur les bénéficiaires ? La littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques suggère que cette volonté est essentiellement liée aux croyances et perceptions des agents publics.

Divers travaux académiques suggèrent que la façon dont les agents des administrations publiques perçoivent leur propre travail et leurs responsabilités façonne leur manière d'agir, en fonction de l'idée qu'ils se font d'eux-mêmes en tant qu'« agents de l'État », ou d'« agents des citoyens » (Maynard-Moody & Musheno, 2000). S'appuyant sur ce travail Cecchini et Harrits (2022) y rajoutent une autre possibilité d'auto-perception des agents publiques en montrant comment les bureaucrates de terrain mobilisent la connaissance technique de leur travail pour guider leurs actions. Selon eux les agents publiques peuvent alors se auto percevoir comme des « agents professionnels ». Cette auto-perception joue un rôle important car elle est capable d'influencer la façon dont les agents publics exécutent leur travail et peut influencer la volonté de l'administration publique de mettre en place des mesures pour alléger une lourdeur administrative des bénéficiaires. Cette logique d'argumentation implique que les administrations publiques sont davantage susceptibles de vouloir diminuer la lourdeur administrative pour des bénéficiaires si ces agents ont une auto-perception comme « agents des citoyens » (Maynard-Moody & Musheno, 2000) et quand ils perçoivent les bénéficiaires comme légitimes (Schneider & Ingram, 1993).

Cependant, la volonté de l'administration publique de servir les bénéficiaires en diminuant leur perception de lourdeur administrative n'est pas suffisant pour que cette volonté se traduit en simplification réelle. La volonté de réduire la lourdeur administrative pour les bénéficiaires d'une politique publique est ainsi une première condition nécessaire mais non-suffisante pour

réduire la lourdeur administrative d'une politique publique lors de la mise en œuvre. En effet, elle est nécessaire mais non-suffisante comme nous allons voir dans les prochains paragraphes.

La capacité

Même lorsqu'une administration publique manifeste une volonté de réduire la lourdeur administrative pesant sur les bénéficiaires d'une politique publique, encore faut-il qu'elle dispose des capacités nécessaires pour mettre en œuvre cette simplification de manière effective.

La notion de capacité est abondamment mobilisée dans la littérature sur les politiques publiques, mais elle recouvre des significations diverses (Brenton et al., 2022; Domorenok et al., 2021a; Wu et al., 2015). Une première distinction porte sur le porteur de cette capacité. Est-ce au niveau politique qu'il revient de disposer des compétences nécessaires pour décider et garantir l'application des mesures (Howlett, 2023) ? Faut-il plutôt se concentrer sur la capacité des administrations à adapter les dispositifs aux réalités locales (Thomann et al., 2018) ? Ou encore s'agit-il de la capacité des bénéficiaires à accéder effectivement à la politique publique (Warin, 2017) ? Une seconde distinction concerne l'objet de la capacité : la capacité à faire quoi ? À analyser les problèmes et proposer des solutions adaptées (Howlett, 2015) ? À s'ajuster à des contextes en évolution (Dunlop & Radaelli, 2018; Newey, 2023), ou encore à gérer efficacement les fonds disponibles dans le respect des règles (Bachtler et al., 2023) ?

Dans le cadre de cette section, qui porte sur la manière dont la lourdeur administrative peut être modulée au moment de la mise en œuvre, notre attention se porte plus spécifiquement sur la capacité des administrations publiques à opérer cette modulation.

Bien que de nombreux facteurs puissent influencer la capacité d'action d'une administration, trois dimensions principales apparaissent déterminantes dans sa capacité à réduire la lourdeur administrative perçue par les bénéficiaires :

1. Les **relations de pouvoir** dans les interactions professionnelles ;
2. Les **conditions de travail** concrètes des agents chargés de la mise en œuvre ;
3. L'existence d'un **pilotage stratégique** structuré et orienté vers les bénéficiaires.

Relations de pouvoir et interactions professionnelles

Étant donné notre conception sociologique de la mise en œuvre des politiques publiques, il est indispensable d'intégrer les relations de pouvoir et les interactions professionnelles dans l'analyse du comportement des agents publics. À cet égard, les travaux de Boumans et Ferry (2019) ainsi que MacCarthaigh & Molenveld (2018) soulignent l'importance de la gouvernance des réseaux et le rôle des agents clés en tant que nœuds facilitant l'échange de connaissances et de ressources en comblant les lacunes structurelles. Vantaggiato et Lubell (2022) ont mis en lumière la nécessité d'inclure une expertise thématique, souvent issue de l'extérieur des organisations chargées de la mise en œuvre. Enfin, Haug (2023), à travers une revue de la littérature, met en avant le rôle crucial des acteurs intermédiaires en tant que facilitateurs de la coopération. La présence de multiples acteurs peut alors être perçue comme un atout pour la mise en œuvre des politiques publiques, à condition qu'une coopération efficace soit instaurée.

En effet, les relations professionnelles et les réseaux influencent la perception de la lourdeur administrative pesant sur les bénéficiaires et peuvent faire émerger des solutions de simplification, contribuant ainsi à sa réduction. Par exemple, une collaboration efficace entre agents publics et décideurs politiques permet d'assurer que les expériences pratiques de mise en œuvre et les difficultés non anticipées soient remontées aux décideurs afin d'adapter la politique publique à la réalité du terrain (Béland, 2009; Pierson, 1993). À l'inverse, en l'absence de coopération efficace, des obstacles structurels à une simplification efficace persistent.

En effet, une coopération efficace entre acteurs de la mise en œuvre ne peut pas toujours émerger. Lors des interactions, des conflits et des luttes de pouvoir peuvent émerger, compromettant la coopération nécessaire à une mise en œuvre efficace (Gartzou-Katsouyanni, 2023; Heidbreder, 2017; Matland, 1995). À cet égard, Fernandez-i-Marin et al. (2023) ainsi que Soss et Moynihan (2014) ont mis en évidence une corrélation négative entre l'écart entre les administrations responsables de la mise en œuvre et les décideurs politiques, et l'efficacité de cette mise en œuvre. Autrement dit, lorsque les administrations parviennent à établir une coopération efficace avec les décideurs et à faire entendre leur voix, l'efficacité de la mise en œuvre s'améliore. À défaut, une aliénation des agents publics vis-à-vis de la politique publique peut en résulter, comme le soulignent Tummers (2012) ainsi que May et Winter (2009b), entravant ainsi la capacité de toute simplification de la mise en œuvre pour les bénéficiaires.

Par ailleurs, une coordination inefficace entre les parties prenantes peut également générer des conflits, notamment lorsque les compétences ne sont pas clairement définies (Matland, 1995) ou si les moyens ne suivent pas l'allocation des compétences (Rodríguez-Pose & Vidal-Bover, 2022). Dans ces situations, où il n'est pas clair qui fait quoi, comment, et à quelles fins servent les mesures d'une politique publique, les coûts de transaction pour les bénéficiaires augmentent. Ces derniers doivent alors mobiliser davantage de ressources pour comprendre comment accéder aux dispositifs mis en place et perçoivent ainsi davantage de lourdeur administrative.

Une coopération inefficace lors de la mise en œuvre d'une politique publique entraîne une augmentation de la lourdeur administrative pour ses bénéficiaires pour plusieurs raisons (Bozeman, 1993; Herd & Moynihan, 2018; Matland, 1995). D'abord, une mauvaise coordination entre les acteurs de la mise en œuvre peut obliger les bénéficiaires à contacter plusieurs administrations pour obtenir une même prestation ou information. Un manque de communication entre les entités concernées peut également mener à des demandes répétées de documents, de justificatifs ou d'informations déjà fournies ailleurs, rallongeant ainsi les délais et la charge administrative. Dans d'autres situations l'absence d'harmonisation entre les différentes structures peut donner lieu à des règles contradictoires ou mal définies, obligeant les bénéficiaires à naviguer dans un système opaque et peu compréhensible. Une autre raison du lien entre une mauvaise coordination entre acteurs de la mise en œuvre et la lourdeur administrative pour les bénéficiaires concerne une augmentation du risque d'erreurs et de retards. Une mauvaise coopération peut provoquer des erreurs de traitement des dossiers (perte d'information, erreurs d'interprétation des réglementations), ce qui peut retarder l'accès aux prestations et nécessiter des corrections chronophages. Finalement, si les institutions ne coopèrent pas efficacement, les bénéficiaires peuvent se retrouver sans informations claires sur les démarches à suivre, ce qui les oblige à multiplier les recherches et les contacts pour comprendre leurs droits et obligations. Une coopération inefficace entre les acteurs publics et partenaires peut ainsi réduire la capacité d'une administration publique à rendre l'accès à une politique publique plus simple.

En conclusion, les interactions professionnelles dans la mise en œuvre des politiques publiques peuvent soit réduire la perception de lourdeur administrative en facilitant l'accès pour les bénéficiaires, soit, au contraire, accroître cette lourdeur en compliquant leur expérience. Alors que les relations de pouvoir et les interactions professionnels renvoient aux relations des administrations publiques avec leur écosystème, des facteurs internes peuvent également

contribuer à la capacité d'une administration publique à mettre en place une simplification efficace pour les bénéficiaires.

Conditions de travail

Le constat selon lequel les conditions de travail influencent le comportement des agents publics n'a rien de surprenant. Un grand nombre de variables déterminent ces conditions. L'une des variables essentielles concerne les dynamiques institutionnelles (D. P. Moynihan & Pandey, 2007), qui incluent notamment les traditions administratives (Esping-Andersen, 1989; Scott, 1997). Les travaux de Knox et Arshed (2023) révèlent que le comportement des agents publics est guidé par l'interaction entre des motivations personnelles (compassion, relations interpersonnelles, estime, cohérence) et un cadre de référence social (appartenance politique, ancrage local, organisation publique), ce dernier étant influencé par des dynamiques institutionnelles spécifiques. De leur côté, Langbein et Jorstad (2004) mettent en lumière l'importance du capital social dans le bon fonctionnement des organisations. Les dynamiques institutionnelles peuvent alors influencer le comportement des agents publics qui jouent un rôle important dans la perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires d'une politique publique.

Une autre variable déterminante des conditions de travail est la charge de travail et les moyens à disposition des administrations publiques (Hupe & Buffat, 2014). Concernant la capacité des administrations à simplifier la mise en œuvre des politiques publiques pour les bénéficiaires, la littérature sur les bureaucrates de terrain établit un lien clair entre conditions de travail et la capacité de modulation d'une politique publique par la mise en œuvre (Chang & Brewer, 2022; Knox & Arshed, 2023; Lipsky, 1980; May & Winter, 2009; Thomann et al., 2018; Tummers & Bekkers, 2014). Ces recherches soulignent l'importance de l'autonomie administrative, qui permet aux agents publics d'ajuster la mise en œuvre des politiques en fonction des réalités du terrain et ainsi introduire de la simplification pour les bénéficiaires. Une charge de travail trop élevée ou des contraintes trop restrictives peuvent alors réduire cette autonomie et ainsi empêcher la simplification administrative.

Toutefois, pour que ces dynamiques puissent effectivement moduler la perception de lourdeur, encore faut-il que la formulation de la politique publique le permette. En effet, parmi les nombreux facteurs influençant le comportement des administrations, le degré d'autonomie

laissé aux agents par les règles d'une politique publique pour adapter l'application des politiques apparaît comme déterminant (Lipsky, 1980; Thomann et al., 2018; Tummers & Bekkers, 2014). Cette autonomie peut être entravée par des règles excessivement rigides, par des mécanismes de contrôle trop stricts (Bozeman, 2022; Fowler, 2023), ou encore lorsque les agents doivent arbitrer entre des priorités contradictoires (Thomann et al., 2023). Le niveau de flexibilité accordé par la formulation d'une politique publique conditionne donc directement la capacité et la volonté des administrations à ajuster les modalités d'application. Plus une politique est définie de manière rigide, moins les marges d'adaptation — et donc les possibilités de simplification — sont importantes.

Cependant, l'approche sociologique de l'action publique que nous mobilisons suggère qu'il est impossible d'anticiper toutes les situations concrètes de mise en œuvre. De ce fait, une part d'autonomie interprétative est toujours présente, même si elle est limitée ou contrainte (Lipsky, 1980; Pressman & Wildavsky, 1973; Thomann et al., 2023). Cette autonomie, bien que partielle, permet aux administrations d'adapter, dans une certaine mesure, les règles aux réalités locales, ce qui rend la mise en œuvre et ses effets — y compris la perception de lourdeur administrative — spécifiques à chaque politique publique.

Finalement, la littérature souligne à maintes reprises l'importance d'un pilotage efficace dans la mise en œuvre des politiques publiques (Andersen, 2010; Drumaux & Joyce, 2018; Newey, 2023; Sotarauta & Beer, 2017; Vogel et al., 2023). Ces travaux mettent en avant qu'un pilotage stratégique bien structuré permet d'identifier les variables influençant la mise en œuvre — telles que les autres conditions de travail et les rapports de pouvoir — et de les articuler dans une stratégie cohérente. Le rôle des encadrants dans la modulation des conditions de travail est, à ce titre, central (Christensen et al., 2017; May & Winter, 2009). La littérature sur la capacité administrative converge également vers l'idée qu'une vision d'ensemble et une capacité à concevoir et à faire accepter une stratégie cohérente sont déterminantes pour que les administrations puissent agir efficacement (Brenton et al., 2022; Howlett, 2015; G. Peters, 2004; Wu et al., 2015). Les encadrants jouent en outre un rôle clef dans l'apprentissage organisationnel et dans l'adaptation des politiques sur le terrain (Dunlop & Radaelli, 2018).

Ainsi, les relations de pouvoir et des interaction professionnelles ainsi que les conditions de travail sont susceptible de contribuer à la modulation de la perception de lourdeur administrative lors de la mise en œuvre.

Le rôle de la mise en œuvre dans la perception de lourdeur administrative

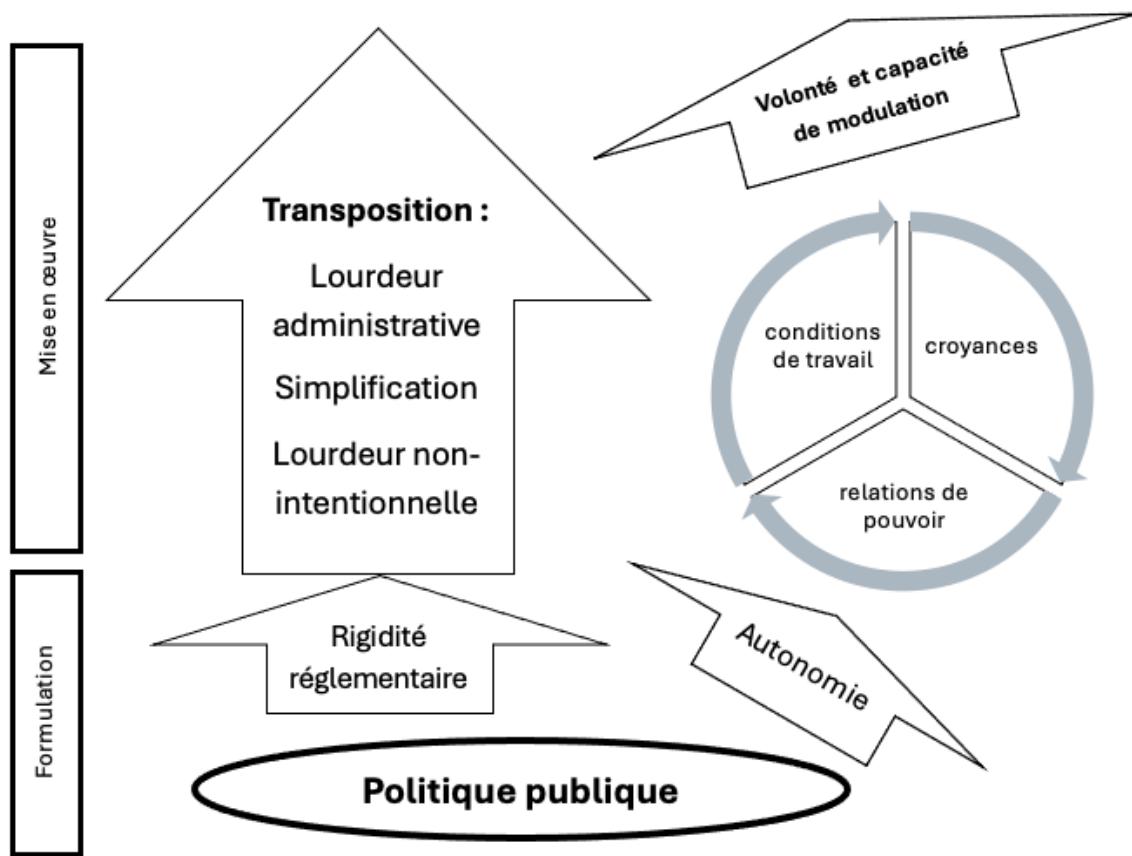
Ce sous-chapitre a montré que pour influer sur la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires, les administrations publiques doivent disposer à la fois de la volonté et de la capacité d'adapter la mise en œuvre. À cet égard, nous avons mis en évidence le rôle des croyances des agents, des relations de pouvoir entre acteurs et des conditions de travail.

La revue de la littérature présentée dans ce sous-chapitre confirme ainsi le rôle central de la mise en œuvre dans la construction de la lourdeur administrative. Lorsque les administrations disposent d'une volonté affirmée et de capacités organisationnelles suffisantes, elles peuvent dévier de la formulation d'une politique publique et moduler la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires. À défaut, l'impact du cadre réglementaire sur la perception de lourdeur administrative se transmet jusqu'aux bénéficiaires, sans possibilité de modulation lors de la mise en œuvre (Bozeman, 1993).

Ainsi, les origines de la lourdeur administrative peuvent résider à la fois dans la formulation et dans la mise en œuvre des politiques publiques — mais aussi, bien souvent, dans l'articulation imparfaite entre ces deux dimensions.

Dans la section suivante, nous aborderons un troisième niveau essentiel à la compréhension de la perception de lourdeur administrative : celui de la réception de la politique publique par ses bénéficiaires.

Figure 4 : La modulation de la lourdeur administrative lors de la mise en œuvre



Source : Auteur

c) La réception d'une politique publique et les conséquences d'une perception de lourdeur administrative

Les sections précédentes ont modélisé comment la formulation d'une politique publique et ses modalités de mise en œuvre peuvent contribuer à une perception de lourdeur administrative chez les bénéficiaires. Cette dernière section complète cette modélisation en intégrant un troisième niveau d'analyse : celui de la réception de la politique publique par ses destinataires. Conformément à l'approche comportementale adoptée dans cette thèse, cette étape constitue un

levier essentiel pour comprendre le fonctionnement réel d'une politique sur le terrain (Grimmelikhuijsen et al., 2017; Hill & Hupe, 2022; Revillard, 2018; Spire, 2016).

Au-delà des explications des causes d'une perception de lourdeur administrative, l'intégration de la dimension de la réception d'une politique publique permet également la théorisation de la variabilité de la perception et des effets d'une perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires. En effet, la littérature issue de différents champs – démocratie contemporaine, *policy feedback*, sociologie de l'action publique, politiques sociales, et plus récemment travaux sur la lourdeur administrative – permet d'enrichir notre modèle explicatif. Elle met en évidence trois conséquences majeures d'une perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires :

- (1) un renforcement des inégalités d'accès ;
- (2) une baisse de la perception d'utilité de la politique publique ;
- (3) une réduction de leur capacité effective à accéder ou à mettre en œuvre les dispositifs proposés.

Les causes de la perception d'une lourdeur administrative

Comme défini précédemment, la lourdeur administrative est le produit d'une évaluation subjective du rapport entre les avantages perçus et les coûts de transaction associés à l'accès à une politique publique. Si les politiques sont susceptibles d'influer objectivement sur ces coûts ou ces avantages via leur conception ou leur mise en œuvre, la perception finale dépend *in fine* de l'expérience individuelle du bénéficiaire. Conformément à l'approche comportementale, cette perception repose sur des dimensions à la fois rationnelles et cognitives (Grimmelikhuijsen et al., 2017; Herd & Moynihan, 2018; Van de Walle, 2018).

Ainsi, les bénéficiaires peuvent juger une politique comme excessivement complexe si les efforts requis en matière de compréhension, de gestion ou de conformité leur semblent disproportionnés par rapport aux avantages attendus. Certes, la dimension monétaire est importante dans cette évaluation, mais elle est également influencée par des facteurs cognitifs tels que la satisfaction procédurale, l'adhérence aux objectifs d'une politique publique (Kaufmann & Tummers, 2017; Lind & Tyler, 1988), ou l'évaluation globale de la qualité de

l'offre publique (Herd & Moynihan, 2022; Warin, 2017). Or, cette perception individuelle est elle-même façonnée par la manière dont la politique est formulée et mise en œuvre.

C'est précisément au niveau de la réception que s'articulent les mécanismes analysés jusqu'ici (Hill & Hupe, 2022; Revillard, 2018; Spire, 2016). La formulation d'une politique définit les exigences administratives imposées aux bénéficiaires, ce qui peut affecter leurs coûts de transaction. Elle véhicule également des messages et représentations qui influencent leur évaluation des avantages. La mise en œuvre, de son côté, conserve toujours une certaine marge de manœuvre, du fait de l'impossibilité d'anticiper toutes les situations concrètes. Cette autonomie peut permettre aux administrations d'adapter les modalités d'accès, les discours et les pratiques, modulant ainsi tant les coûts que la perception des avantages pour les bénéficiaires. Cette capacité d'adaptation dépend des croyances des agents, des relations de pouvoir entre acteurs, et des conditions de travail, autant d'éléments analysés précédemment.

La perception de la lourdeur administrative dépend donc d'une diversité de facteurs interconnectés, dont l'impact varie selon la formulation d'une politique et ses modalités concrètes de mise en œuvre et de sa réception. Par exemple, même des mesures de simplification bien conçues et correctement appliquées peuvent échouer à améliorer la perception des bénéficiaires si la politique est perçue comme peu utile ou si des biais cognitifs altèrent leur expérience (Brockner, 2002; Lind & Tyler, 1988). C'est alors à ce stade que les interactions entre conception, mise en œuvre et réception deviennent pleinement visibles. La réception constitue dès lors un niveau central de notre modèle explicatif, permettant d'observer les effets cumulatifs des dynamiques précédentes.

Même si la diversité des politiques publiques et des contextes de leur mise en œuvre fait émerger différents facteurs explicatifs de la perception de lourdeur administrative, spécifiques à chaque situation (Friedberg, 1997; Howlett, 2023; B. G. Peters, 2017), notre modèle théorique conserve une pertinence centrale pour en comprendre les déterminants. Il offre un cadre structurant permettant d'analyser les interactions entre la formulation, la mise en œuvre et la réception d'une politique publique. Ce cadre rend possible une analyse cohérente et contextualisée des mécanismes à l'origine de la perception de lourdeur administrative dans un cas politique donné.

Enfin, l'analyse de la réception ne permet pas seulement de comprendre les causes de la perception de lourdeur administrative : elle constitue également un levier pour en appréhender les conséquences. C'est ce que nous examinerons dans les paragraphes suivants.

Les effets de la lourdeur administrative

Après avoir analysé les causes de la lourdeur administrative, nous nous concentrerons dans les paragraphes suivants sur ses effets potentiels sur les bénéficiaires d'une politique publique, à savoir l'inégalité d'accès à une politique publique, la diminution de la perception d'utilité des bénéficiaires, et la réduction de leur capacité à réaliser les projets subventionnés.

L'inégalité d'accès

Un des effets les plus documentés de la perception de lourdeur administrative est la diminution du taux de recours aux politiques publiques. Des études montrent que des démarches trop complexes et des exigences administratives élevées réduisent la capacité et la volonté des bénéficiaires à réclamer leurs droits ou à juger que l'effort nécessaire ne valait pas la peine en vue des avantages à pourvoir (Heinrich, 2016; Herd & Moynihan, 2018; Warin, 2017).

Cependant, la lourdeur administrative n'affecte pas tous les bénéficiaires de la même manière. Elle tend à creuser les inégalités en fonction des ressources et du capital social des bénéficiaires. Dans les politiques sociales des études montrent que les personnes ayant un niveau d'éducation plus faible, un accès limité aux technologies numériques ou une méfiance envers l'administration sont plus susceptibles d'être découragées par les processus bureaucratiques (Michener, 2018). A cet égard, Warin (2017) note que le non-recours à une politique publique peut non seulement être lié à la capacité d'un bénéficiaire potentiel mais également à sa volonté d'y accéder suivant son évaluation de la pertinence de l'action publique. La recherche de Currie (2006) sur les programmes sociaux aux États-Unis révèle que des procédures administratives complexes expliquent une grande partie du non-recours aux aides publiques, en particulier pour les ménages à faible revenu. L'accès aux prestations dépend souvent de la capacité des individus à surmonter ces obstacles bureaucratiques, ce qui crée une forme d'exclusion administrative (Brodkin & Majmundar, 2010). Soss et Moynihan (2014) expliquent comment la lourdeur administrative contribue à renforcer les inégalités en restreignant l'accès aux services pour les populations déjà défavorisées. En France, des études de Spire (2007) et de Dubois (2010) indiquent que la lourdeur administrative peut être instrumentalisée afin de

restreindre l'accès aux politiques publiques sélectivement. En ce sens, la perception de lourdeur administrative est un facteur de marginalisation institutionnelle, où les bénéficiaires les moins équipés pour naviguer dans le système en subissent les conséquences les plus lourdes. Cependant, ces effets de la lourdeur administrative sont différents du ciblage naturel des politiques publiques.

En effet, par leur nature des politiques publiques définissent des populations en leur attribuant des avantages, droits ou de contraindre leurs activités selon des critères d'éligibilité et des conditions d'accès (Hill & Hupe, 2022; Howlett et al., 2009; Mettler & Soss, 2004; Schneider & Ingram, 1993). Cependant ces restrictions d'accès dues au ciblage volontaire d'une politique publique sont différentes des inégalités d'accès dues à la lourdeur administrative. L'inégalité due à la lourdeur administrative implique que l'accès est limité non seulement sur la base des critères d'éligibilité et les objectifs d'une politique publique mais également sur la base de critères non-formalisé qui s'établissent par les pratiques de l'application d'une politique publique. L'inégalité de l'accès due à la lourdeur administrative devient ainsi un facteur d'inefficacité en éloignant une partie de la population d'une politique publique pourtant ciblée par celle-ci. Cette situation comme cette section a démontré peut avoir des conséquences non seulement sur l'efficacité d'une politique publique mais sur le fonctionnement démocratique même d'un système politique (Herd & Moynihan, 2018; Mettler, 2018; Sunstein, 2022).

La diminution de la perception d'utilité d'une politique publique

Un autre effet possible de la lourdeur administrative est la diminution de la perception d'utilité d'une politique publique par ses bénéficiaires. Conformément à notre définition, la perception de lourdeur administrative découle d'un déséquilibre entre les coûts de transaction supportés et les avantages perçus. Ces avantages peuvent être monétaires, mais également symboliques, lorsqu'ils traduisent une reconnaissance de l'utilité sociétale de la politique publique. Cette perception d'utilité joue ainsi un rôle central dans l'évaluation du rapport coûts/bénéfices par les bénéficiaires. Toutefois, cette relation peut aussi s'inverser : une expérience marquée par une complexité excessive ou des démarches incohérentes peut altérer la perception même de l'utilité de la politique, en la rendant moins lisible, moins accessible, voire moins légitime.

Concrètement, lorsque les bénéficiaires sont confrontés à des procédures complexes et chronophages, leur attention se focalise davantage sur les obstacles que sur les finalités

poursuivies. Ce déplacement de l'attention peut entraîner une déconnexion progressive entre l'expérience administrative vécue et le sens initial de la politique publique. Une politique perçue comme utile ou porteuse d'un intérêt général – qu'il s'agisse de cohésion territoriale, d'inclusion sociale ou de transition écologique – peut alors perdre en légitimité. Autrement dit, la lourdeur des procédures peut éroder le sentiment que la politique répond effectivement à un besoin collectif ou qu'elle apporte une valeur ajoutée à l'échelle sociétale. En ce sens, la perception de lourdeur administrative contribue potentiellement à fragiliser l'adhésion des bénéficiaires aux finalités d'une politique publique.

Ce lien entre expérience administrative et perception d'utilité trouve un écho dans plusieurs travaux issus de la science politique et de la sociologie administrative. Les recherches sur la performance de l'administration publique ont mis en évidence que les expériences négatives avec les politiques publiques pouvaient affecter la confiance envers l'État, voire l'adhésion aux principes démocratiques (A. Louise. Campbell, 2005; Mettler, 2018). Mettler, en particulier, insiste sur la dimension formative de l'expérience des citoyens avec les programmes publics, soulignant que ces interactions façonnent leur perception du rôle et de la légitimité de l'État. J. P. Olsen (2006) rappelle de son côté que l'administration publique ne peut être réduite à un simple outil technique : sa structuration même a des effets politiques sur la manière dont les citoyens perçoivent l'ordre démocratique.

Ces travaux s'inscrivent dans une littérature plus large sur les liens entre défiance institutionnelle et qualité de la gouvernance démocratique. Les études sur l'état des démocraties contemporaines ont montré que l'insatisfaction à l'égard des institutions publiques pouvait nourrir un sentiment de défiance, voire favoriser la montée des discours populistes ou autoritaires (Crouch, 2016; Mounk, 2018; Runciman, 2018). Si les causes de ce phénomène sont multiples (Levitsky & Ziblatt, 2019; Rosanvallon, 2010), la manière dont les politiques sont mises en œuvre et la performance perçue des administrations publiques jouent un rôle non négligeable. Pierre et Peters (2020) soulignent comment une gouvernance inefficace ou perçue comme excessivement bureaucratique peut affaiblir la légitimité démocratique. De même, Fukuyama (2014) établit un lien entre rigidité administrative et affaiblissement de l'autorité publique.

À une échelle plus opérationnelle, ces approches se prolongent dans les travaux sur la relation entre expérience administrative et engagement des citoyens. Depuis les travaux pionniers de Lipsky (1980) sur les street-level bureaucrats, de nombreuses recherches ont montré que l'interaction entre bénéficiaires et agents de l'État façonne la perception que les citoyens ont du

service public. Bozeman (1993) conceptualise la lourdeur administrative comme un obstacle à cette relation, tandis que Herd et Moynihan (2018) montrent que la complexité excessive des démarches peut exclure certains publics, accentuant les inégalités d'accès et le ressentiment. D'autres travaux, comme ceux de Burden et al. (2012), soulignent que cette complexité peut aussi démotiver les agents eux-mêmes, renforçant à terme le cercle vicieux d'une administration perçue comme lente ou inefficace. Schmidt (2020), quant à lui, illustre comment une gouvernance technocratique excessivement rigide peut alimenter le sentiment d'impuissance démocratique en Europe.

Ainsi, bien que l'étude de l'impact de la lourdeur administrative sur le fonctionnement démocratique des États dépasse le cadre de cette recherche, il est possible d'affirmer, à notre échelle d'analyse, que la perception d'une lourdeur excessive contribue à affaiblir la perception d'utilité d'une politique publique par ses bénéficiaires (Kaufmann & Tummers, 2017; Van de Walle, 2018). Cette dynamique s'inscrit dans une chaîne de causalité plus large, reliant expérience administrative, satisfaction des usagers et légitimité des institutions.

La réduction de la capacité

Selon sa définition la lourdeur administrative est la conséquence de la perception des bénéficiaires d'un déséquilibre entre couts d'accès à une politique publique, monétaires et cognitifs, par rapport à la perception des avantages que cet accès offre. Cependant, alors que l'augmentation des coûts d'accès est directement liée à la perception de lourdeur administrative, elle a également d'autres effets sur les bénéficiaires et leur capacité à mettre en œuvre leurs projets.

Une augmentation des coûts d'accès implique l'augmentation de la charge de travail nécessaire à remplir les exigences administratives alors que ces ressources ne sont plus disponibles pour d'autres priorités comme la mise en œuvre du projet financé par la politique publique (D. Moynihan et al., 2015). À l'inverse, des mesures de simplification administrative permettrait de renforcer la capacité des bénéficiaires, en libérant des ressources qui pourraient être consacrées à la mise en œuvre des projets eux-mêmes. Brodkin et Majmundar (2010), Power (1999) et Heinrich (2016) expliquent comment les charges administratives élevées affectent la capacité des organisations à mettre en œuvre des projets financés par des fonds publics, en raison du temps et des ressources nécessaires à la conformité réglementaire. A cet égard, les

études de Heinrich (2016) sur la protection sociale en Afrique du Sud montrent que 60 pour cent des bénéficiaires ont subi une interruption de paiement à cause d'une incapacité de répondre aux charges administratives élevée. Selon les auteurs jusqu'à 80 pour cent de ces interruptions étant survenus alors que les bénéficiaires étaient formellement éligibles aux subventions. Ainsi, la lourdeur administrative peut effectivement amener une réduction de la capacité des bénéficiaires à pleinement accéder aux avantages d'une politique publique qui leur est destinée. Cependant la réduction de la capacité des bénéficiaires face à la lourdeur administrative n'est pas uniquement due aux facteurs ressources mais également aux facteurs psychologiques.

Comme évoqué précédemment, les travaux de Herd et Moynihan (2018) soulignent que la lourdeur administrative ne se limite pas aux aspects bureaucratiques : elle engendre également des coûts psychologiques importants, comme la stigmatisation et le stress liés aux démarches administratives complexes. Ces coûts affectent la capacité des bénéficiaires à prendre des décisions rationnelles et à s'engager dans les processus administratifs. En effet, la psychologie comportementale appliquée aux politiques publiques montre que l'épuisement cognitif causé par la lourdeur administrative peut réduire la capacité des individus à entreprendre des démarches essentielles (Mullainathan & Shafir, 2013) et que simplifier les procédures d'inscription aux programmes sociaux augmente significativement le taux de participation, (Bhargava & Manoli, 2015).

Ce sous-chapitre a permis de faire émerger trois effets majeurs de la lourdeur administrative :

- Des inégalités d'accès aux politiques publiques.
- Une diminution de la perception d'utilité des bénéficiaires ;
- Une réduction de leur capacité à gérer leurs projets ;

Cette théorisation des effets vient ainsi clore le chapitre consacré au modèle théorique de l'émergence de la lourdeur administrative et de ces effets. Celui-ci a retracé l'ensemble du processus, depuis la conception d'une politique publique, en passant par sa mise en œuvre, jusqu'à sa réception par ses bénéficiaires.

L'analyse des causes et des effets de la lourdeur administrative à travers ces trois niveaux d'intervention nous servira de cadre pour examiner l'objet d'étude de cette thèse : l'explication des causes de la perception de la lourdeur administrative des bénéficiaires de la politique de cohésion de l'Union européenne et ses effets. Le deuxième chapitre de cette partie appliquera

ce modèle théorique à cette politique afin d'en déduire des hypothèses sur les facteurs et conséquences spécifiques de la lourdeur administrative dans ce contexte

II. Les causes et les effets de la lourdeur administrative de la politique de cohésion – une analyse théorique

Le modèle des causes et effets de la perception de la lourdeur administrative d'une politique publique, élaboré dans la section précédente, a montré que cette perception résulte de l'interaction entre trois dimensions : la formulation de la politique, sa mise en œuvre, et sa réception par les bénéficiaires.

La formulation peut influer sur la perception de lourdeur administrative en introduisant dans les cadres réglementaires des mesures de simplification ou, au contraire, des charges administratives pour les bénéficiaires. Ces dernières peuvent également émerger de manière non-intentionnelle par l'accumulation de règles et la possibilité de conflit entre différentes cadres réglementaires. La formulation d'une politique publique joue également un rôle clé en délimitant la marge de manœuvre des administrations chargées de la mise en œuvre et ainsi déterminant le rôle de la mise en œuvre sur la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires.

Si les administrations publiques disposent de suffisamment d'autonomie lors de la mise en œuvre, ces dernières peuvent, à leur tour, jouer un rôle déterminant sur la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires en modulant les coûts de transaction et les avantages d'accès à la politique publique pour les bénéficiaires. En outre de l'autonomie, la modulation de la perception de lourdeur administrative lors de la mise en œuvre, nécessite également que les administrations disposent à la fois de la volonté et de la capacité de l'effectuer. A cet égard, les croyances, les relations de pouvoir et les conditions de travail des administrations publiques jouent un rôle essentiel.

Enfin, la perception de lourdeur administrative relève également d'un jugement subjectif de la part des bénéficiaires, qui repose sur leur évaluation de l'équilibre entre les coûts de transaction et les avantages retirés de la politique. Notre modèle théorique du comportement des

bénéficiaires a également permis d'identifier trois dimensions majeures des effets d'une telle perception : elle peut contribuer à une inégalité d'accès, à réduire la perception d'utilité des bénéficiaires, et limiter leur capacité à mettre en œuvre leurs projets.

Le présent chapitre propose d'appliquer ce modèle d'analyse à la politique de cohésion de l'Union européenne, afin d'en déduire des hypothèses sur les causes et effets de la perception de lourdeur administrative dans ce contexte particulier.

Dans cette perspective :

- Un premier sous-chapitre examinera la manière dont la formulation de la politique de cohésion peut influencer cette perception ;
- Un second sous-chapitre s'attachera à analyser les dynamiques de sa mise en œuvre ;
- Un troisième sous-chapitre portera sur sa réception par les bénéficiaires.

L'analyse de ces trois dimensions permettra de formuler une première hypothèse relative aux causes de la lourdeur administrative perçue dans la politique de cohésion. Cette réflexion sera complétée par une analyse de la variabilité interne à cette politique, qui peut également expliquer des différences de perception — ce qui conduira à la formulation d'une deuxième hypothèse.

Enfin, en mobilisant la littérature existante sur la politique de cohésion, nous théoriserons dans quelle mesure les effets identifiés dans notre modèle général peuvent s'appliquer à ce cas d'étude. Cette dernière étape nous permettra de formuler trois hypothèses supplémentaires, portant sur les effets de la lourdeur administrative dans le contexte spécifique de la politique de cohésion.

1. Les contraintes réglementaires de la politique de cohésion limitent l'efficacité des mesures de simplification, ce qui contribue à renforcer la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires.
2. La perception de lourdeur administrative liée à la mise en œuvre de la politique de cohésion varie en fonction de la thématique du projet financé et des caractéristiques du bénéficiaire.
3. La lourdeur administrative contribue à créer des inégalités d'accès à la politique de cohésion.
4. La lourdeur administrative de la politique de cohésion de l'UE tend à diminuer la perception de son utilité par ses bénéficiaires.

5. La lourdeur administrative réduit la capacité des bénéficiaires à gérer les projets financés par les fonds structurels.

a) La politique de cohésion – une conception pour permettre l'adaptabilité

Ce premier sous-chapitre examine dans quelle mesure la formulation de la politique de cohésion est susceptible d'influencer la perception de lourdeur administrative par ses bénéficiaires. Nous débutons par une analyse des fondements et des objectifs de cette politique en tant qu'outil de développement territorial. Nous soutenons que, compte tenu de la diversité des contextes d'intervention, sa formulation devrait accorder une large autonomie aux autorités de mise en œuvre afin de permettre une adaptation aux réalités locales. Dans cette logique, la formulation de la politique de cohésion devrait adopter une posture de neutralité vis-à-vis de la lourdeur administrative. Cependant, une analyse des travaux analysant le cadre réglementaire de la politique de cohésion remet en question la traduction pratique de cette conceptualisation théorique de la politique de cohésion. Nous concluons que l'évaluation de son influence réelle sur cette perception est non-concluante et nécessite également une analyse de la phase de mise en œuvre.

La politique de cohésion et l'objectif de développement territorial

Comprendre les causes et les effets de la perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires de la politique de cohésion suppose d'analyser en amont la nature même de cette politique. Celle-ci façonne en effet les logiques de fonctionnement ainsi que le choix des modalités de mise en œuvre.

La politique de cohésion de l'Union européenne (UE) s'inscrit dans le cadre plus large du projet d'intégration européenne. Elle repose sur la reconnaissance que la durabilité d'un système politique nécessite une cohésion, définie comme un niveau d'inégalité territoriale et socio-économique jugé tolérable (Armstrong & Taylor, 2006; Fratesi, 2024; R. Pasquier et al., 2020).

Si l'objectif de réduction des disparités entre régions était présent dans les traités fondateurs,¹³ ce n'est qu'à partir des années 1970 qu'un instrument spécifique — le FEDER — a été créé (Allen, 2005, p. 216; Bache et al., 2011, p. 423). La réforme de 1988 a ensuite institutionnalisé la politique de cohésion en définissant ses principes et ses modalités de fonctionnement actuelles. Selon l'article 174 du TFUE, la politique de cohésion vise à assurer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE en réduisant les écarts de développement.

Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE)

TITRE XVIII

COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE

Article 174

Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.

En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

Les fonds structurels — FEDER, FSE et Fonds de cohésion — constituent les principaux instruments de cette politique. Leur champ d'intervention est vaste, touchant au soutien à l'innovation, à l'emploi, à la transition écologique, ou encore à la lutte contre la pauvreté. L'ensemble de ces actions concourent à une finalité commune : la réduction des écarts territoriaux de développement. Cette orientation qualifie la politique de cohésion comme une politique de développement territorial.

Les politiques de développement territorial, bien qu'extrêmement diverses, partagent la volonté d'agir de manière différenciée sur les territoires (Armstrong & Taylor, 2006; Baudelle et al., 2011; Fratesi, 2024; R. Pasquier et al., 2020; Pike et al., 2017). Elles se définissent moins par leurs objectifs ou instruments que par leur ambition de produire des effets spatialement sélectifs (Fratesi, 2024). Cette ambition suppose une adaptabilité forte aux contextes locaux,

¹³ Voir Article 2 Traité de Rome signé le 25 Mars 1957 et entré en vigueur le 1^{er} Janvier 1958, [Traité de Rome \(CEE\) \(europa.eu\)](#)

économiques, politiques, sociaux et administratifs (Armstrong & Taylor, 2006; Barrios & Strobl, 2009; Baudelle et al., 2011; Bourdin & Ragazzi, 2018; Iammarino et al., 2019; Krugman, 2011; P. Martin, 1999; R. Martin, 2015; R. Pasquier, 2012a; Rodríguez-pose & Wilkie, 2018). Pour y parvenir, l'approche territoriale (*place-based approach*) est apparue comme une réponse opérationnelle.

Cette approche s'inscrit dans un changement plus large des modes de gouvernance publique : inclusion des acteurs non étatiques, co-construction, gouvernance multiniveaux (Bianchi et al., 2021; Börzel, 2010; Halpern et al., 2014; Hooghe & Marks, 2001; Howlett, 2019; Jachtenfuchs, 2001; Kassim & Galès, 2010; Lascoumes & Gales, 2007; Lascoumes & Le Galès, 2018; Piattoni, 2009; Rhodes, 2006; Saurugger, 2010; Stead, 2013; Stephenson, 2013). Elle repose sur l'idée que les politiques publiques sont plus efficaces lorsqu'elles sont adaptées à la diversité des contextes territoriaux et construites avec les parties prenantes locales. L'approche territoriale a été promue par la Commission européenne, l'OCDE et la Banque mondiale, et a peu à peu remplacé les logiques centralisées d'aménagement du territoire (Farole et al., 2018; Fratesi, 2024; OECD, 2020). Toutefois, malgré leurs avantages potentiels, ces approches posent également des défis, notamment en matière de coordination, de clarté des responsabilités, de concurrence entre acteurs et d'équité (Howlett, 2014b; Mazeaud et al., 2022; Piattoni, 2009) et leur application n'est pas uniforme et complète dans de nombreux contextes (Bachtler & Downes, 2023; Faludi, 2004; Pike et al., 2017). Malgré les critiques, ce nouveau mode de fonctionnement est particulièrement adapté aux politiques de développement territorial, comme la politique de cohésion de l'UE, selon plusieurs auteurs (Barca et al., 2012; Quinn, 2015; Rodríguez-Pose, 2018).

La politique de cohésion se prête particulièrement bien à l'application de cette approche. En tant que compétence partagée, sa mise en œuvre repose naturellement sur une co-gestion entre la Commission européenne et les États membres, permettant une certaine autonomie d'adaptation (Bachtler & Méndez, 2007; Casula, 2022; Crescenzi & Giua, 2020). En outre, la diversité de contextes de mise en œuvre de cette politique renforce la nécessité d'adaptation lors de la mise en œuvre (Bourdin, 2019a; Crescenzi & Giua, 2020; Fratesi & Wishlade, 2017).

Ainsi, conformément à l'approche territoriale, la formulation de la politique de cohésion devrait laisser aux autorités responsables de sa mise en œuvre une marge d'autonomie pour définir les objectifs spécifiques et les modalités pratiques d'application. S'agissant de la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires, cette flexibilité laissée au niveau de la mise en œuvre implique que ladite perception devrait principalement se construire à ce stade, puisque

c'est à ce moment que la politique prend sa forme concrète. La formulation de la politique de cohésion, en revanche, devrait en principe adopter une posture de neutralité vis-à-vis de la perception de lourdeur administrative, cette dernière relevant avant tout des modalités concrètes de mise en œuvre.

La flexibilité théorique de la mise en œuvre est toutefois tempérée par de fortes contraintes réglementaires, censées garantir la conformité aux objectifs européens et la régularité de la gestion. Les limites de l'approche territoriale apparaissent ainsi dans la pratique (Bachtler & Méndez, 2007; Dąbrowski, 2014a; Dąbrowski et al., 2014; Domorenok et al., 2021b; McCann, 2015; Polverari et al., 2022; Surubaru, 2017). D'une part, la multiplicité des acteurs implique une coordination complexe, susceptible de générer des surcharges administratives. D'autre part, les prescriptions européennes, souvent contraignantes, réduisent la marge de manœuvre des autorités de gestion et peuvent indirectement renforcer la lourdeur administrative ressentie par les bénéficiaires (Bachtler & Méndez, 2007; Dąbrowski, 2014a; Dąbrowski et al., 2014; Domorenok et al., 2021b; McCann, 2015; Polverari et al., 2022; Surubaru, 2017). Les travaux récents montrent que cette lourdeur peut émerger de tensions entre les niveaux de gouvernance, d'injonctions contradictoires ou d'inégalités de capacité entre les acteurs impliqués.

Selon notre modèle théorique, une politique publique peut influencer la perception de lourdeur administrative en modulant les coûts de transaction, les avantages perçus, ou encore via des effets non intentionnels issus de la complexité des règles. En théorie, la politique de cohésion devrait adopter une posture neutre à l'égard de cette lourdeur, en laissant une latitude suffisante aux autorités locales pour ajuster leur mise en œuvre. En pratique, cependant, les contraintes réglementaires semblent limiter cette autonomie.

Ainsi, l'analyse de la formulation de la politique de cohésion suggère une tension entre ses ambitions d'adaptabilité et ses dispositifs de contrôle. Cette tension empêche de conclure de manière univoque quant à son impact sur la perception de lourdeur administrative. Pour évaluer concrètement les effets de cette formulation, il est nécessaire de se pencher sur la phase de mise en œuvre, où cette perception peut être activement modulée.

b) La mise en œuvre - entre volonté et capacité de simplification administrative

L’analyse du cadre réglementaire de la politique de cohésion, bien qu’indispensable, ne permet pas à elle seule d’expliquer les causes des perceptions de lourdeur administrative. Il est donc nécessaire de se pencher sur les modalités concrètes de sa mise en œuvre. Comme nous l’avons théorisé, la lourdeur administrative perçue peut être modulée à ce niveau, à condition que les administrations chargées de la mise en œuvre disposent simultanément de la volonté de moduler la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires et des capacités nécessaires pour l’effectuer, dont l’influence du cadre réglementaire sur le niveau d’autonomie lors de la mise en œuvre.

Dans la mesure où la revue des travaux portant sur le cadre réglementaire de la politique de cohésion ne permet pas d’établir de manière concluante son effet sur la perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires, il apparaît nécessaire de compléter cette approche par une analyse des dynamiques concrètes de mise en œuvre. Ce sous-chapitre s’attache ainsi à examiner dans quelle mesure les autorités de gestion sont à la fois disposées et en capacité d’agir sur cette perception.

La volonté des administrations de moduler la perception de lourdeur administrative

Conformément à notre modèle théorique, la volonté des administrations de contribuer à une mise en œuvre moins perçue comme lourde repose sur les croyances, les représentations professionnelles et les marges de manœuvre perçues par les agents en charge de cette mise en œuvre (Maynard-Moody & Musheno, 2000; Thomann et al., 2023; Tummers et al., 2012). En d’autres termes, la simplification administrative ne découle pas uniquement de directives institutionnelles, mais également de la manière dont les agents publics interprètent leur mission : agissent-ils avant tout comme garants de la conformité ou comme facilitateurs de l’accès aux fonds ?

Dans le cadre de la politique de cohésion, plusieurs rapports et analyses soulignent une volonté institutionnelle de rendre les fonds européens plus accessibles et moins complexes, traduite par des initiatives de simplification formelles, telles que les options de coûts simplifiés ou la dématérialisation des procédures (Bachtler et al., 2018; Gal, 2019; Gal & Kah, 2020). Cette volonté est également affichée dans les communications de la Commission européenne et des autorités de gestion, qui affirment vouloir réduire les obstacles administratifs pour les porteurs

de projet. Toutefois, ces intentions ne se traduisent pas toujours dans les pratiques concrètes des services gestionnaires.

Des travaux empiriques mettent en lumière des contradictions entre les objectifs affichés et les comportements effectifs des administrations, notamment dans leur gestion du risque. Blom-Hansen (2005) montre ainsi que les règles européennes sont appliquées de manière sélective : certaines irrégularités, jugées mineures ou politiquement acceptables, sont tolérées, tandis que d'autres, notamment celles susceptibles d'engendrer des sanctions financières (comme les infractions aux règles de dégagement d'office), font l'objet d'un traitement rigoureux. Cette asymétrie dans la mise en œuvre reflète une hiérarchisation implicite des priorités administratives, où la sécurisation financière du programme prime souvent sur les objectifs qualitatifs ou les principes généraux comme l'approche territoriale.

Dans ce contexte, les autorités de gestion adaptent leurs pratiques en fonction des risques perçus et des incitations institutionnelles. Ainsi, la pression à consommer rapidement les crédits disponibles, la crainte de corrections financières en cas de non-conformité, ou encore les attentes politiques locales, peuvent l'emporter sur les ambitions de simplification administrative (Aivazidou et al., 2020; Cunico et al., 2022; Davies & Polverari, 2011; Mendez & Bachtler, 2011). Ainsi, bien que la simplification soit un objectif affiché, elle peut rester secondaire face à d'autres impératifs. Les prochains paragraphes approfondiront la question de la capacité des autorités de gestion à concrétiser leurs ambitions en matière de simplification.

La capacité des administrations à simplifier

Outre la volonté de moduler la perception de lourdeur administrative lors de la mise en œuvre, les administrations publiques doivent également disposer de la capacité d'effectuer cette modulation. Selon notre modèle théorique cela dépend des relations de pouvoir, et des conditions de travail, dont l'autonomie laissé aux administrations publiques par le cadre réglementaire.

Par rapport aux relations de pouvoir, la littérature sur la mise en œuvre de la politique de cohésion fait état de nombreuses difficultés de coordination entre les acteurs impliqués. L'approche territoriale exige une forte coopération entre les niveaux de gouvernance, ce qui pose des problèmes récurrents. Les relations entre la Commission européenne et les États

membres, par exemple, suscitent des interrogations quant à la répartition effective des responsabilités (Bachtler & Méndez, 2007; Blom-Hansen, 2005; Ongaro, 2022). Également, la délégation de compétences aux autorités intermédiaires reste hétérogène et souvent entravée par des logiques politiques ou un déficit de capacités administratives (Dąbrowski, 2014b, 2014a; Surubaru, 2017). Casula (2022) soutient que l'efficacité de la coordination entre acteurs dépend de la présence d'une autorité centrale forte et de la coopération efficace des intermédiaires, un point également souligné par Bourdin et al. (2020). Toutefois, en l'absence de tradition de collaboration ou de confiance mutuelle, la coopération reste fragile (Gartzou-Katsouyanni, 2023). Ces tensions provoquent des doublons, des interprétations divergentes des règles et des retards dans les procédures de validation (Mendez & Bachtler, 2011, 2022), renforçant la charge administrative des bénéficiaires (Fowler, 2021; Thomann et al., 2023).

Par rapport aux conditions de travail, la revue de la littérature par rapport à la mise en œuvre de la politique de cohésion montre que les contraintes emmenant du cadre réglementaire, limite la capacité des administrations à agir en autonomie et d'adapter la mise en œuvre aux spécificités locaux. Par exemple, la recherche de Hagemann (2019) met en évidence que la structure des programmes opérationnels, fixés sur une durée de 7 ans avec une extension possible de 3 ans, limite la flexibilité nécessaire pour adapter la mise en œuvre de la politique de cohésion aux évolutions politiques. Bien que le cadre réglementaire permette des modifications de programme, leur mise en œuvre reste complexe et souvent limitée à de petits ajustements. Les règles de concentration thématique et l'obligation de renégocier tout changement avec la Commission européenne, qui peut être réticente à approuver des modifications majeures, contribuent à cette rigidité (Bachtler & Méndez, 2007; Mendez, 2011). Cette inflexibilité des procédures constraint les administrations à se conformer à des exigences parfois obsolètes, rendant la mise en œuvre plus complexes.

De plus, la rigidité du cadre réglementaire rend la gestion financière prioritaire, au détriment d'une mise en œuvre adaptée. Meuleman & Brenninkmeijer (2017) et Mendez & Bachtler (2011) montrent que les critères de sélection sont souvent fondés sur la sécurité financière plus que sur l'impact stratégique. Cela renforce la complexité des procédures pour les bénéficiaires et augmente leurs coûts de transaction. Plusieurs études récentes (Cour des comptes de l'UE, 2024; Dozdheva & Bachtler, 2024; Gal, 2019) confirment que la multiplication des audits et contrôles accroît la charge administrative sans pour autant améliorer la performance des dépenses. Ce phénomène de priorité accordée à la gestion financière est également décrit par Davies et Polverari (2011), qui soulignent que l'attention accrue portée aux contrôles et audits

a profondément modifié la gestion de la politique de cohésion de l'UE. Cette évolution s'est traduite par une augmentation de la charge administrative, bien que cette dernière soit difficile à quantifier. Dans une étude comparative sur la politique de cohésion en France, Lebrou (2015, 2017) analyse les dynamiques de managérialisation de l'action publique. Selon lui, « les problématiques de contrôle et de rationalisation des dépenses publiques représentent un enjeu central dans le quotidien des agents administratifs concernés par les fonds », ce qui entraîne des conséquences significatives en termes de charge administrative pour les bénéficiaires (Lebrou, 2015). Ainsi, si certaines mesures de simplification sont mises en place, leurs effets restent limités, souvent annulés par d'autres exigences réglementaires ou par la priorisation de la sécurité financière.

Notre modèle théorique montre que la lourdeur administrative peut prendre racine dès la phase de formulation d'une politique publique. Toutefois, c'est lors de la mise en œuvre que cette lourdeur se manifeste pleinement, car les administrations interprètent et adaptent les règles en fonction de leurs dynamiques propres. En appliquant cette grille d'analyse à la politique de cohésion, nous avons théorisé que l'autonomie lors de la mise en œuvre est limitée par un cadre réglementaire rigide et qui favorise une prédominance des logiques financières au détriment de l'application de l'approche territorial. En plus, le cadre réglementaire définit des responsabilités de mise en œuvre d'une manière qui conduit à des difficultés de coordination entre acteurs. Cela réduit la volonté et capacité des autorités de gestion et leur capacité à adapter la mise en œuvre aux besoins des bénéficiaires. En résultat, les contraintes réglementaires imposées sont susceptibles à renforcer la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires.

La section suivante se penchera sur la réception de la politique de cohésion par ses bénéficiaires, afin de clore notre exploration théorique des causes de cette perception.

c) La réception de la politique de cohésion par ses bénéficiaires

Après avoir analysé comment la formulation et la mise en œuvre de la politique de cohésion influencent la perception de lourdeur administrative, il convient désormais d'examiner comment cette politique est reçue et vécue par ses bénéficiaires.

La politique de cohésion et la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires

Notre modèle théorique postule que la perception de lourdeur administrative découle d'une évaluation subjective du rapport entre les avantages attendus d'une politique publique et les coûts de transaction nécessaires pour y accéder. Cette évaluation est façonnée à la fois par les règles issues de la formulation, par les pratiques de mise en œuvre, et par l'expérience concrète des bénéficiaires.

La littérature sur la politique de cohésion montre que cette dernière, malgré sa finalité territoriale, demeure marquée par une forte rigidité réglementaire, notamment en matière de gestion financière (Cunico et al., 2022; Davies & Polverari, 2011; Lebrou, 2015; Mendez & Bachtler, 2011). Cette rigidité engendre des coûts de transaction importants et limite l'autonomie des autorités de gestion, réduisant ainsi l'impact des mesures de simplification. C'est sur la base de ce constat que nous avons formulé notre première hypothèse :

H1 : Les contraintes réglementaires de la politique de cohésion limitent l'efficacité des mesures de simplification, ce qui contribue à renforcer la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires.

Cependant, cette première hypothèse ne tient pas compte des variations potentielles liées au profil des bénéficiaires ou à la nature des projets financés. Notre modèle, fondé sur une approche comportementale, suggère que la perception de lourdeur administrative est aussi influencée par des caractéristiques individuelles et contextuelles propres à chaque bénéficiaire.

La variabilité de la lourdeur administrative de la politique de cohésion

En intégrant les apports des approches comportementales (Ewert, 2020; Grimmelikhuijsen et al., 2017), nous élargissons notre analyse pour prendre en compte les facteurs cognitifs et situationnels qui modulent la manière dont les bénéficiaires perçoivent l’expérience administrative. L’adhésion aux objectifs de la politique, la clarté des procédures, ou encore la qualité de l’accompagnement institutionnel peuvent ainsi influencer leur perception (J. W. Campbell, 2020; Kaufmann & Tummers, 2017; Lind & Tyler, 1988).

Pourtant, les travaux empiriques portant sur la réception de la politique de cohésion par les bénéficiaires restent très limités. Les rares études existantes n’analysent ni les causes spécifiques de la perception de lourdeur administrative, ni l’influence des biais cognitifs des bénéficiaires dans ce contexte (Bachtrögler, Hammer, et al., 2019; Cunico et al., 2023; Hansum, 2025). Cette lacune est d’autant plus surprenante que la politique de cohésion, en tant que politique de développement territorial, présente une forte variabilité de mise en œuvre selon les contextes locaux.

Par ailleurs, la politique de cohésion, en tant que politique de développement territorial différenciée, repose sur une diversité d’instruments, de thématiques et de règles sectorielles. Elle finance des projets variés (économie, environnement, formation, etc.) soumis à des régimes réglementaires distincts (règles d’aides d’État, marchés publics, conditionnalités *ex ante* du RPDC, etc.)¹⁴ (Bourdin, 2019a; Fratesi & Wishlade, 2017). Cette pluralité entraîne une hétérogénéité des expériences administratives vécues par les bénéficiaires.

Plusieurs travaux en instrumentation des politiques publiques soulignent que les effets des instruments varient selon les contextes d’usage et les publics ciblés (Curley et al., 2020; Halpren et al., 2014; Howlett, 2019; Kassim & Galès, 2010; Stead, 2017). Ainsi, les bénéficiaires de projets R&D ou environnementaux peuvent rencontrer des contraintes très différentes de ceux impliqués dans des projets d’infrastructures ou de formation. De même, le type de structure bénéficiaire (collectivité, association, entreprise) joue un rôle déterminant dans l’interprétation des règles et la capacité à les gérer.

Dans ce contexte, nous formulons notre deuxième hypothèse :

¹⁴ Voir par exemple directive 2014/24/UE, et code de la commande publique, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000037701019/

H2 : La perception de lourdeur administrative liée à la mise en œuvre de la politique de cohésion varie en fonction de la thématique du projet financé et des caractéristiques du bénéficiaire.

Ces deux hypothèses constituent les fondements de notre analyse des causes de la perception de lourdeur administrative. Le prochain sous-chapitre s'attachera désormais à explorer les effets de cette perception sur les bénéficiaires de la politique de cohésion.

d) Les effets de la perception de lourdeur administrative dans la politique de cohésion

Notre modèle théorique identifie trois dimensions des effets possibles de la perception de lourdeur administrative : une augmentation des inégalités d'accès, une diminution de la satisfaction et de la perception d'utilité de la politique publique par ses bénéficiaires, ainsi qu'une réduction de leur capacité à gérer leurs projets. En nous appuyant sur les travaux académiques consacrés à la politique de cohésion de l'UE, nous chercherons à dégager des éléments permettant de formuler des hypothèses en ce sens.

L'inégalité d'accès à la politique de cohésion ?

La littérature sur la lourdeur administrative souligne que l'un de ses effets les plus documentés concerne les inégalités d'accès à une politique publique (Bozeman, 1993; Heinrich, 2016; Herd & Moynihan, 2018; Sunstein, 2022). Nous allons donc examiner les travaux académiques portant sur la politique de cohésion de l'UE afin d'identifier des éléments susceptibles de confirmer l'existence d'inégalités d'accès à cette politique.

Cependant, les recherches existantes sur les bénéficiaires de la politique de cohésion ne fournissent pas de confirmation directe d'une inégalité d'accès. En effet, les études menées sur ce sujet se sont principalement concentrées sur l'analyse de la répartition spatiale des fonds et sur leur efficacité (Berkowitz et al., 2020; Bourdin, 2019b; Rauhut & Humer, 2020; Rivière,

2020). Les rares travaux qui ont directement abordé la question de l'accès se sont intéressés aux influences électorales et aux éventuels biais de favoritisme dans l'attribution des fonds européens. Toutefois, ces recherches n'ont pas établi de lien clair entre ces facteurs et la distribution des financements (Hansum, 2024), ou ne l'ont fait que de manière partielle (Muraközy & Telegdy, 2016). D'autres travaux mettent en évidence une forte diversité dans la typologie des projets financés selon les États membres et les catégories de régions par une approche quantitative (Bachtrögler, Hammer, et al., 2019). Ils identifient également certaines régularités, notamment le fait que les organisations de plus grande taille tendent à obtenir davantage de subventions issues des fonds structurels. Cependant, ces disparités peuvent autant résulter des spécificités des thématiques financées et de leur contexte d'application que d'une réelle inégalité d'accès. Ainsi, leur analyse ne permet pas d'établir un lien direct entre la lourdeur administrative et les difficultés d'accès aux financements. La seule étude semblant confirmer directement l'existence d'une inégalité d'accès est celle de Dettmer et Sauer (2019a). Ils constatent qu'un petit nombre de bénéficiaires capte la majeure partie des fonds et que certains acteurs disposent d'un meilleur accès aux financements que d'autres. Toutefois, cette étude se limite à une région allemande et au cycle de programmation 2007-2013, ce qui restreint la portée de ses conclusions. Malgré l'absence d'études établissant un lien direct entre la perception de lourdeur administrative et une inégalité d'accès, il semble néanmoins possible d'affirmer ce lien de manière indirecte.

Bien que la revue de littérature sur la politique de cohésion ne fournisse que peu d'indices directs d'un lien entre la lourdeur administrative et une inégalité d'accès, ce lien peut être déduit en mobilisant les analyses des dynamiques de mise en œuvre de cette politique ainsi que celles portant sur d'autres politiques publiques présentant des caractéristiques similaires. En effet, nous avons précédemment montré qu'un déséquilibre entre contraintes réglementaires et autonomie des autorités de gestion pouvait accroître la charge administrative des bénéficiaires, alimentant ainsi leur perception de lourdeur administrative (Aivazidou et al., 2020; Cunico et al., 2023; Mendez & Bachtler, 2011). Or, la littérature sur d'autres politiques publiques démontre que cette perception contribue à des inégalités d'accès, car la capacité à faire face aux exigences administratives varie selon les ressources organisationnelles, financières et cognitives des bénéficiaires (Bozeman, 1993; Brodkin & Majmundar, 2010; Heinrich, 2016; Herd & Moynihan, 2018; Sunstein, 2022).

H3 La lourdeur administrative contribue à créer des inégalités d'accès à la politique de cohésion.

La prochaine hypothèse que cette thèse développera porte sur la diminution de la perception de l'utilité de la politique de cohésion chez ses bénéficiaires, en réponse à la perception d'une lourdeur administrative.

La diminution de la perception d'utilité de la politique de cohésion

Les études sur l'Union européenne ont mis en évidence une opposition croissante à l'intégration européenne et à son fonctionnement, un phénomène qualifié d'euroscepticisme (De Vries & Edwards, 2009; Hobolt & de Vries, 2016a, 2016b; Hutter et al., 2016; Szczerbiak & Taggart, 2024). Cet euroscepticisme peut découler de plusieurs facteurs : une opposition idéologique au projet européen, une critique ciblée de certaines politiques de l'UE (notamment en matière de gestion des crises économiques, financières ou migratoires), ou encore un rejet de son fonctionnement institutionnel et démocratique. Parmi ces explications, la perception d'une bureaucratie excessive et d'une lourdeur administrative est régulièrement mentionnée comme un facteur contribuant à la défiance envers l'UE (Hutter et al., 2016; Schmidt, 2020).

La politique de cohésion de l'UE occupe une position ambivalente dans cette dynamique. D'une part, elle est souvent présentée comme un instrument de réduction des clivages territoriaux et de rapprochement entre l'UE et ses citoyens, en raison de son ancrage local et de son impact direct sur les territoires. Plusieurs études ont ainsi démontré que l'ampleur des fonds de cohésion reçus par habitant est corrélée à une perception plus positive de l'UE (Borz et al., 2018b; Dąbrowski et al., 2019b; Osterloh, 2011). Toutefois, cet effet bénéfique varie selon le contexte politique et institutionnel local (Capello & Perucca, 2018), les conditions économiques et la présence d'acteurs politiques eurosceptiques influents (Dijkstra et al., 2018; Rodríguez-Pose, 2018).

D'autre part, la politique de cohésion peut également nourrir l'euroscepticisme en raison de sa perception comme une politique opaque, complexe et inefficace. Elle est souvent critiquée pour sa lourdeur administrative, perçue comme un frein à son efficacité et à son accessibilité. Plusieurs travaux ont montré que la couverture médiatique de cette politique est largement

négative, insistant sur sa complexité, son inefficacité présumée et les risques de corruption, tandis que les résultats concrets des projets financés sont moins visibles (Borz et al., 2018). Une analyse de Mendez et al. (2020b) portant sur la couverture médiatique de la politique de cohésion en Espagne et au Royaume-Uni révèle que les critiques sont plus virulentes aux niveaux national et européen qu'au niveau régional. De plus, cette perception négative évolue en fonction d'événements extérieurs (crises économiques, crise migratoire) et de facteurs internes propres à chaque pays, tels que le Brexit ou des scandales de corruption (Mendez et al., 2020b).

Selon notre cadre théorique, une perception accrue de la lourdeur administrative pourrait non seulement influencer cette représentation négative de la politique de cohésion, mais également en être l'une des causes. Plusieurs études indiquent que la qualité de mise en œuvre des fonds structurels et une communication efficace sur leurs résultats jouent un rôle clé dans la perception des citoyens vis-à-vis de l'Europe (Dąbrowski et al., 2021; Pegan et al., 2018). En outre, la géographie de l'euroscepticisme en Europe coïncide largement avec les territoires prioritaires de la politique de cohésion (Charron et al., 2012; Rodríguez-Pose, 2018; Rodríguez-Pose & Dijkstra, 2020). Cette corrélation ne signifie pas nécessairement que la politique de cohésion alimente l'euroscepticisme – les études citées plus haut montrent au contraire qu'elle peut atténuer ce phénomène (Borz et al., 2018b; Dąbrowski et al., 2019b; Osterloh, 2011). Toutefois, elle suggère que son impact positive dans ces régions n'est pas suffisant pour compenser les inégalités économiques et le sentiment d'abandon qui nourrissent l'euroscepticisme. Une perception de lourdeur administrative peut ainsi brouiller la compréhension des effets concrets de la politique de cohésion, et réduire la visibilité – voire la crédibilité – de ses bénéfices, ce qui affaiblit la perception de son utilité. Suivant les travaux sur la lourdeur administrative dans d'autres politiques publiques (Burden et al., 2012; Heinrich, 2016; Herd & Moynihan, 2018; Sievert & Bruder, 2023) il est plausible que la perception d'une lourdeur administrative contribue à cette situation, en freinant l'accès aux financements et en alimentant une insatisfaction à l'égard de la politique elle-même. Sur la base de cette revue de la littérature, nous formulons l'hypothèse suivante : la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires de la politique de cohésion de l'UE réduit leur perception de son utilité.

H4 : La lourdeur administrative de la politique de cohésion de l'UE tend à diminuer la perception de son utilité par ses bénéficiaires.

Ensuite, notre modèle théorique prévoit que la lourdeur administrative engendre une réduction des capacités des bénéficiaires d'exécuter leurs projets.

La réduction de la capacité à répondre aux exigences de la mise en œuvre de la politique de cohésion

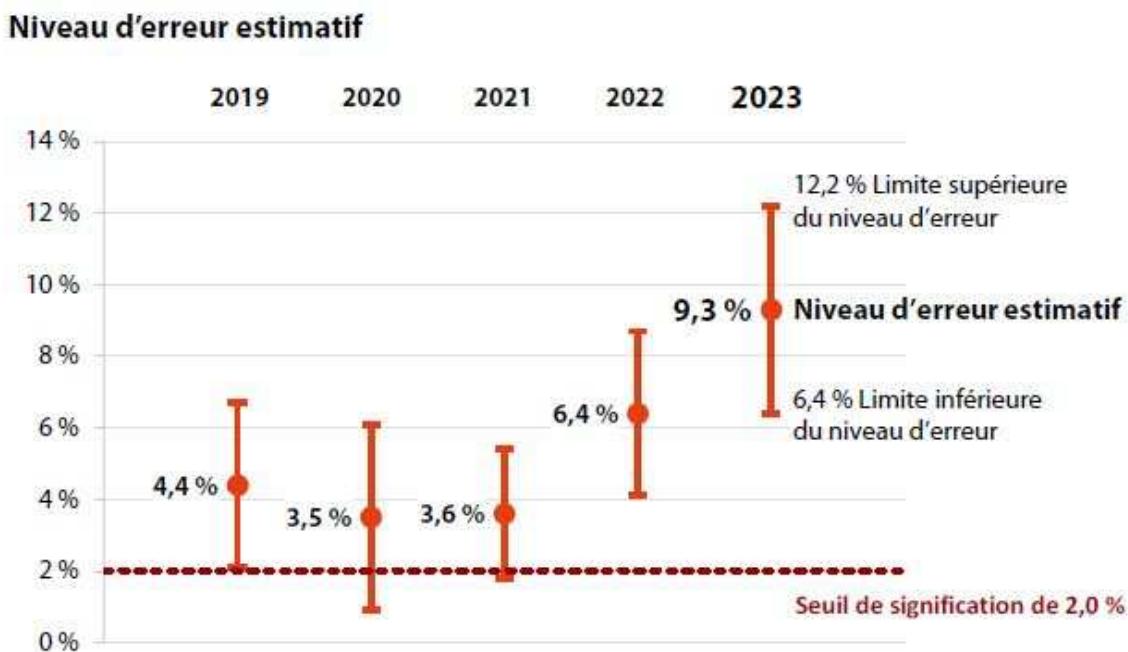
Afin d'établir le lien entre la perception d'une lourdeur administrative et la réduction des capacités des bénéficiaires, plusieurs études académiques et évaluations de la mise en œuvre de la politique de cohésion montrent une augmentation progressive des exigences administratives imposées aux bénéficiaires (Dąbrowski et al., 2014; Lebrou, 2015, 2017; Mendez, 2011; Mendez & Bachtler, 2011). L'obtention d'un financement via les fonds structurels requiert ainsi des compétences spécifiques, telles que la conformité aux critères de financement, la capacité à collecter des données et une trésorerie suffisante pour assurer la mise en œuvre des projets.

Les bénéficiaires potentiels peuvent disposer d'une organisation interne déjà adaptée aux exigences des fonds structurels. Dans le cas contraire, ils doivent ajuster leurs processus pour se conformer aux attentes administratives (Dabrowski, 2014; Polverari et al., 2017). Une autre option consiste à bénéficier d'un accompagnement, soit par les autorités de gestion, soit par des experts externes spécialisés dans la gestion des dossiers de financement (Gal, 2019). Cependant, quelle que soit la manière dont les bénéficiaires acquièrent la capacité administrative nécessaire, une charge administrative trop élevée est susceptible d'être perçue comme une contrainte excessive, nuisant ainsi à leur capacité à mener à bien les projets subventionnés (Herd & Moynihan, 2018; Sunstein, 2022). En effet, une charge administrative trop élevée peut être perçue comme une contrainte excessive, car elle détourne une part significative du temps et des ressources des chercheurs ou des porteurs de projets, qui devraient plutôt se concentrer sur l'exécution et la réussite de leurs travaux. Les exigences bureaucratiques complexes, telles que la rédaction de rapports détaillés, la gestion rigoureuse des budgets ou le suivi des procédures réglementaires, peuvent engendrer une lourdeur administrative pesante, ralentissant l'avancement des projets et augmentant la probabilité d'erreurs lors de la gestion administrative des dossiers de subvention.

Un indicateur de ces difficultés réside dans le taux d'erreur relevé par la Cour des comptes européenne lors de l'examen de la mise en œuvre de la politique de cohésion. Depuis plusieurs années, ce taux dépasse systématiquement le seuil d'erreur acceptable de 2 %. Lors de la dernière année d'évaluation disponible, il atteignait même 9,3 % (Cour des comptes de l'UE, 2024). La Cour identifie plusieurs types d'erreurs fréquentes :

- Absence de pièces justificatives essentielles
- Non-respect des règles en matière d'aides d'État
- Manquements graves aux procédures de marchés publics
- Déclaration de coûts inéligibles
- Financement de projets non éligibles

Figure 5 : Niveau d'erreur calculé par la Cour des comptes de l'UE



Source : (Cour des comptes de l'UE, 2024)

Concernant les coûts inéligibles, la Cour précise :

« Dans notre échantillon, nous avons relevé 25 cas de coûts inéligibles qui n'avaient pas été détectés par les autorités d'audit lorsqu'elles ont vérifié ces mêmes opérations. Les principales causes d'inéligibilité étaient la déclaration de coûts non liés au projet, l'inclusion de participants inéligibles et la déclaration de dépenses non payées par le

bénéficiaire. Ces cas représentaient 51 % de la totalité des erreurs quantifiables que nous avons relevées et contribuaient à hauteur d'environ 2,4 points de pourcentage (soit 26 %) au niveau d'erreur estimatif. » (Cour des comptes de l'UE, 2024, p. 278)

Ces constats illustrent à la fois les difficultés des administrations chargées de contrôler la régularité des dépenses et les obstacles auxquels sont confrontés les bénéficiaires face à l'alourdissement des exigences administratives. L'augmentation de la charge administrative semble ainsi compromettre la capacité des bénéficiaires à gérer efficacement les projets subventionnés, engendrant des erreurs et des inefficiencies dans l'utilisation des fonds.

H5 : La lourdeur administrative réduit la capacité des bénéficiaires à gérer les projets financés par les fonds structurels.

L'application de notre modèle théorique sur la construction de la lourdeur administrative dans les politiques publiques à la politique de cohésion de l'UE, à travers une analyse de la littérature académique existante, permet ainsi de formuler les cinq hypothèses suivantes :

1. Les contraintes réglementaires de la politique de cohésion limitent l'efficacité des mesures de simplification, ce qui contribue à renforcer la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires.
2. La perception de lourdeur administrative liée à la mise en œuvre de la politique de cohésion varie en fonction de la thématique du projet financé et des caractéristiques du bénéficiaire.
3. La lourdeur administrative contribue à créer des inégalités d'accès à la politique de cohésion.
4. La lourdeur administrative de la politique de cohésion de l'UE tend à diminuer la perception de son utilité par ses bénéficiaires.
5. La lourdeur administrative réduit la capacité des bénéficiaires à gérer les projets financés par les fonds structurels.

L'objectif de cette thèse est de mettre ces hypothèses à l'épreuve. À cette fin, la prochaine section exposera le choix du terrain d'étude et détaillera les méthodes de recherche employées pour en évaluer la validité.

B : Stratégie de recherche et méthodes

L'objectif principal de cette thèse est d'expliquer les causes et les effets de la perception de la lourdeur administrative associée à la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union européenne en Auvergne Rhône-Alpes. À cette fin, un modèle théorique a été élaboré, puis appliqué au cas spécifique de cette politique publique, permettant de formuler cinq hypothèses:

1. Les contraintes réglementaires de la politique de cohésion limitent l'efficacité des mesures de simplification, ce qui contribue à renforcer la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires.
2. La perception de lourdeur administrative liée à la mise en œuvre de la politique de cohésion varie en fonction de la thématique du projet financé et des caractéristiques du bénéficiaire.
3. La lourdeur administrative contribue à créer des inégalités d'accès à la politique de cohésion.
4. La lourdeur administrative de la politique de cohésion de l'UE tend à diminuer la perception de son utilité par ses bénéficiaires.
5. La lourdeur administrative réduit la capacité des bénéficiaires à gérer les projets financés par les fonds structurels.

Dans l'objectif de tester ces hypothèses, le présent chapitre commence par justifier le choix du terrain d'enquête (la Région Auvergne-Rhône-Alpes) et la stratégie de recherche adoptée, en exposant l'approche méthodologique retenue. Le chapitre suivant sera consacré à l'opérationnalisation des variables. Enfin, un dernier chapitre viendra discuter la validité interne de la recherche.

I. Choix du terrain et stratégie de recherche

Cette thèse propose une problématisation de la lourdeur administrative dans la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union européenne. Elle définit la lourdeur administrative comme une perception subjective des bénéficiaires, résultant d'un déséquilibre entre les coûts de transaction associés à l'accès à la politique et les avantages perçus de celle-ci (Bozeman, 1993; Herd & Moynihan, 2018). En adoptant une approche comportementale, cette recherche

considère la lourdeur administrative comme le produit d'une construction cognitive individuelle, influencée à la fois par les caractéristiques propres aux bénéficiaires et par les modalités de formulation et de mise en œuvre de la politique publique (Grimmelikhuijsen et al., 2017; Simon, 1947).

La partie théorique a permis de construire un modèle explicatif en plusieurs étapes de la formation de la perception de lourdeur administrative, en articulant les dimensions de formulation, de mise en œuvre et de réception des politiques publiques, ainsi que les effets potentiels de cette perception sur les bénéficiaires. Malgré cette structuration analytique, la notion de lourdeur administrative demeure encore peu investiguée sur le plan empirique dans la littérature académique, notamment dans le contexte spécifique de la politique de cohésion (Molica & Santos, 2025). Ce travail entend contribuer à combler ce vide en proposant une analyse empirique des causes et des effets de la lourdeur administrative à partir de l'étude de la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Comme nous le développerons dans ce chapitre, ce territoire constitue un cas critique particulièrement pertinent pour l'analyse de ce phénomène, en raison de ses caractéristiques institutionnelles, de son rôle actif dans la mise en œuvre des fonds européens, et de la richesse des données mobilisables.

Le présent chapitre expose la stratégie de recherche mobilisée pour tester les cinq hypothèses issues du cadre théorique. Il revient d'abord sur les raisons du choix du terrain d'enquête, puis décrit les modalités de l'enquête et les outils méthodologiques retenus. Il se termine par une discussion critique de la validité interne des recherches.

a) La politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes

Pour expliquer les causes et effets de la lourdeur administrative de la politique de cohésion nous soutenons que la région Auvergne Rhône-Alpes constitue un cas critique. La sélection du terrain d'étude constitue une étape déterminante pour toute recherche en sciences sociales, dans la mesure où elle conditionne à la fois la pertinence empirique, la validité analytique et la portée théorique des résultats (Bryman et al., 2021; Caramani, 2020; Flyvbjerg, 2006; George & Bennett, 2005; Rutten, 2024). Choisir un terrain, consiste à ancrer une question théorique dans une réalité concrète afin de la confronter à des pratiques, des acteurs et des contextes

observables. Le terrain joue ainsi un rôle central dans la mise à l'épreuve des hypothèses, mais aussi dans la possibilité de faire émerger de nouveaux cadres interprétatifs.

Le choix du cas influence également la portée des résultats : un cas typique permet d'interroger des mécanismes communs à d'autres contextes similaires, tandis qu'un cas critique, extrême ou révélateur, permet de tester les limites d'un cadre théorique ou de dévoiler des dynamiques sous-jacentes difficilement observables ailleurs (Bryman et al., 2021; Eckstein, 1975; Flyvbjerg, 2011; George & Bennett, 2005). En fonction de la stratégie retenue, le terrain devient ainsi un instrument de validation ou de construction théorique.

Ce choix doit également répondre à des exigences pratiques : un bon terrain est un terrain accessible, documentable et suffisamment intelligible pour permettre une observation approfondie (Bryman et al., 2021). Cela suppose une familiarité du chercheur avec le contexte institutionnel et un accès aux données, aux acteurs et aux processus analysés. Justifier ce choix contribue enfin à la rigueur scientifique de la recherche, en témoignant d'une sélection raisonnée, cohérente avec les objectifs poursuivis.

Dans cette perspective, nous avons choisi d'analyser la mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes. Cette région assume la gestion de programmes européens relevant de la politique de cohésion. En France, la mise en œuvre est largement décentralisée : les Régions jouent un rôle central en tant qu'autorités de gestion, tandis que l'État exerce une fonction de coordination. Les Régions sélectionnent les priorités d'investissement, définissent les conditions d'éligibilité, instruisent les projets et assurent leur régularité.

Depuis 2014, la Région Auvergne Rhône-Alpes est autorité de gestion pour plusieurs programmes FEDER/FSE. Elle a successivement géré les programmes Auvergne et Rhône-Alpes entre 2014 et 2020, avant leur fusion en un seul programme en 2021. Elle assure également la gestion du programme de coopération transfrontalière Alcotra (France-Italie), qui ne sera abordé que de manière marginale dans cette recherche à cause de son cadre réglementaire spécifique. En termes budgétaires, les enveloppes allouées à la région s'élèvent à 423 millions d'euros pour l'Auvergne et à 1,18 milliard pour Rhône-Alpes sur la période 2014-2020. À partir de 2021, le nouveau programme régional dispose d'une enveloppe de 880 millions d'euros.

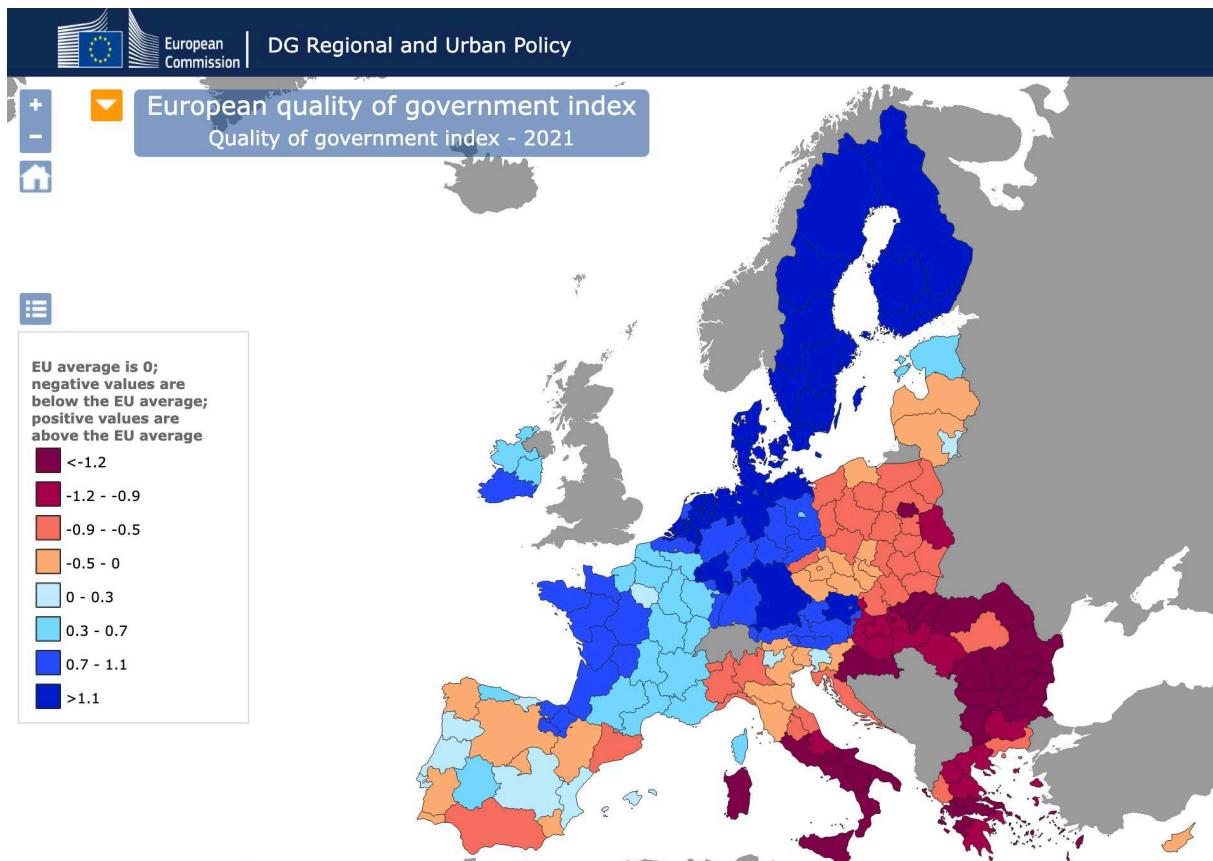
Deux raisons principales justifient le statut de cas critique attribué à la Région Auvergne-Rhône-Alpes : d'une part, sa gouvernance est considérée comme supérieure à la moyenne européenne ; d'autre part, elle affiche une volonté politique affirmée en faveur de la

simplification administrative. Ces deux facteurs figurent, selon la littérature académique (Bachtler et al., 2023; Gal et al., 2023; Mendez & Bachtler, 2017, 2022; Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015), parmi les plus déterminants pour garantir une mise en œuvre efficace et accessible des fonds européens.

La qualité de la gouvernance régionale, mesurée par l'indice développé par Charron et al. (2022), classe effectivement la région parmi les mieux notées en Europe. Cette qualité se traduit concrètement par des dispositifs et une mobilisation politique en faveur de la simplification administrative. Cette dernière est l'une des priorités affichées de la Région, portée au plus haut niveau par le Président lui-même, et s'applique notamment à la gestion des fonds européens. Le vice-président en charge des fonds l'a d'ailleurs rappelé lors d'un événement de lancement de la programmation en 2022.¹⁵ Plusieurs actions concrètes témoignent de cet engagement : la Région a été l'une des premières en France à adopter une nouvelle option de coût simplifié pour le FSE dès 2018, avant de développer sa propre méthodologie de calcul des coûts de personnel dans la programmation 2021–2027. Cette démarche a suscité l'intérêt d'autres Régions françaises. Parallèlement, des outils de dématérialisation ont été développés et l'accompagnement des porteurs de projet renforcé, dans une logique de simplification accrue.

¹⁵ Semaine de lancement des programmes européens 2021-2027 du 31 janvier au 4 février 2022.
<https://www.europe-en-auvergnerhonealpes.eu/lancement-des-programmes-2021-2027>

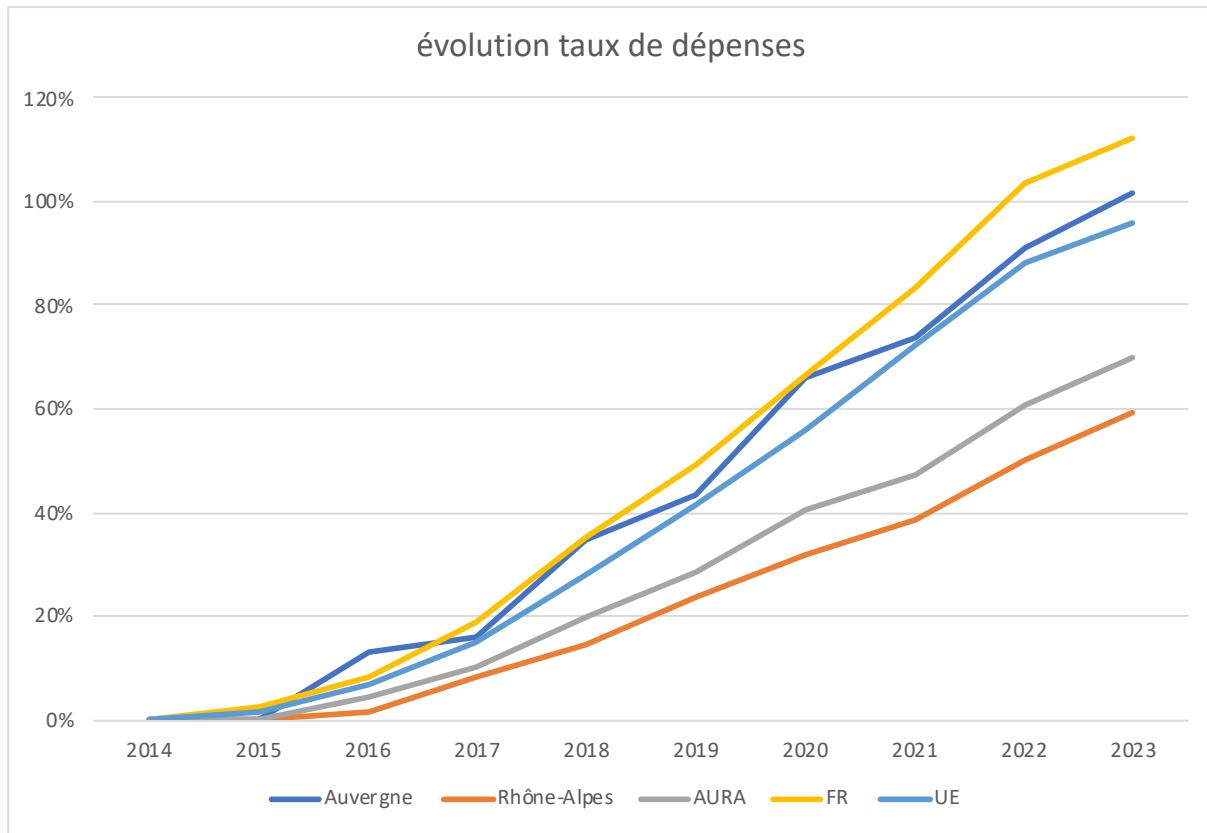
Figure 6 : La qualité de gouvernement en Europe - 2021



Source : carte : DG Regio (2025) https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/quality-of-government_en ; données : (Charron et al., 2022)

Dans ces conditions, la lourdeur administrative devrait y être moindre et la performance de mise en œuvre supérieure. Pourtant, les difficultés rencontrées placent la Région en tension avec les attentes suscitées par ces conditions favorables. En effet, malgré ses atouts, les taux de mise en œuvre du programme Rhône-Alpes ont été significativement inférieurs à la moyenne nationale et européenne. En octobre 2023, le taux combiné des deux anciens programmes atteignait à peine 70 %, suscitant un plan d'accélération mis en œuvre dès 2022. Ce constat confirme que, même dans un contexte organisationnel a priori favorable, la mise en œuvre reste confrontée à des obstacles structurels.

Figure 7 : Analyse comparative de l'évolution des dépenses



Source : analyse de l'auteur de la base de données **Cohesion Open Data Platform**,
<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

La Région elle-même reconnaît ces difficultés dans les documents de programmation 2021-2027. Elle souligne notamment la lourdeur administrative, la complexité réglementaire, l'insécurité juridique due à des interprétations divergentes, et une absence de proportionnalité dans les contrôles. En réaction, elle a intégré des mesures de simplification accrues pour la période actuelle.

« Tirant les enseignements 14-20, notamment via le travail d'évaluation d'impact, l'enjeu de la programmation 21-27 est de simplifier les démarches pour les porteurs et l'AG tout en sécurisant l'intervention des fonds européens et leur mobilisation. Ainsi, l'AG soutiendra la :

- Mise en place de règles de gestion simples et lisibles

- *Utilisation renforcée des OCS*
- *Accompagnement accru des acteurs et porteurs de projets sur la base d'une évaluation des pratiques*
- *Professionnalisation et formation en continu des services de l'AG, des élus et des correspondants*
- *Europe des collectivités (exemple : sensibilisation/formation marchés publics, aide d'État, lutte, anti-fraude, ...)*
- *Promotion renforcée de l'action européenne »*

Source : Programme Auvergne-Rhône-Alpes et des territoires Rhône Saône et Massif Central FEDER- FSE+-FTJ 2021-2027

Ce paradoxe – entre une volonté forte de simplification et une persistance des difficultés – conforte la pertinence du choix de ce cas critique. Il permet de tester les limites du cadre réglementaire et les marges d'action régionales dans un contexte pourtant favorable. En cela, il constitue un terrain d'étude idéal pour observer les mécanismes générateurs de lourdeur administrative et leurs effets sur les bénéficiaires.

Enfin, la spécificité d'Auvergne Rhône-Alpes, issue de la fusion de deux anciennes Régions aux caractéristiques contrastées (Negrer & Simoulin, 2021), ajoute une dimension analytique supplémentaire. Les différences d'héritage administratif et de priorités régionales permettent une analyse comparée interne entre les deux anciens périmètres, enrichissant ainsi l'observation des dynamiques institutionnelles à l'œuvre. De plus, la dimension pratique du terrain d'étude renforce encore sa pertinence : dans le cadre d'un contrat CIFRE, la Région a recruté l'auteur de cette recherche doctorale afin de mener une enquête approfondie sur la mise en œuvre des fonds structurels. Ce positionnement assure un accès direct aux agents de l'autorité de gestion, aux procédures internes, aux documents opérationnels ainsi qu'aux bases de données sur les bénéficiaires et montre que la Région a la volonté de comprendre et approfondir les raisons des difficultés de la mise en œuvre. Cette immersion au sein de l'institution offre une opportunité rare d'observer de l'intérieur les mécanismes administratifs en jeu et d'analyser de manière fine les logiques de perception de la lourdeur administrative.

Pour toutes ces raisons, la Région Auvergne Rhône-Alpes constitue un cas critique particulièrement éclairant pour comprendre les ressorts de la perception de lourdeur

administrative. Le prochain sous-chapitre détaille la stratégie de recherche adoptée afin d'atteindre les objectifs de cette thèse.

b) Méthodes de recherche

Cette thèse a pour objectif d'analyser les causes et les effets de la perception de lourdeur administrative dans la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union européenne en Auvergne Rhône-Alpes. L'application du modèle théorique élaboré sur la construction de cette perception et ses conséquences a permis de formuler cinq hypothèses de recherche. Ce sous-chapitre se propose d'examiner chacune de ces hypothèses afin d'identifier les méthodes les plus appropriées pour les mettre à l'épreuve empiriquement.

Expliquer les causes de la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires

Les deux premières hypothèses de cette thèse portent sur les causes de la perception de lourdeur administrative.

Hypothèse 1 : Les contraintes réglementaires de la politique de cohésion limitent l'efficacité des mesures de simplification, ce qui contribue à renforcer la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires.

Sur le plan théorique, plusieurs travaux ont montré que les contraintes réglementaires de la politique de cohésion, notamment en matière de gestion financière, entravent l'efficacité des mesures de simplification de deux manières (Cunico et al., 2023; Davies & Polverari, 2011; Mendez & Bachtler, 2011). D'une part, elles imposent aux bénéficiaires des coûts de transaction supplémentaire, qui viennent contrebalancer les effets des mesures de simplification prévues par ailleurs, et alimentent ainsi leur perception de lourdeur administrative. D'autre part, le cadre réglementaire rigide limite la marge de manœuvre des autorités de gestion pour adapter la mise en œuvre de manière à en atténuer les effets.

Pour tester ce raisonnement, une stratégie de recherche en trois étapes a été mise en place.

Première étape : l'analyse du cadre réglementaire.

Elle vise à identifier, d'un côté, les éléments du cadre européen et national susceptibles d'affecter directement la perception de lourdeur des bénéficiaires, et, de l'autre, ceux qui restreignent la capacité d'adaptation des autorités de gestion. L'analyse porte à la fois sur les règlements européens et sur leurs déclinaisons régionales (documents de mise en œuvre, guides de gestion, etc.). Cette étape permet ainsi d'interroger le rôle de la formulation réglementaire dans la construction des perceptions de lourdeur.

Deuxième étape : l'observation de la mise en œuvre régionale.

Il s'agit ici de documenter empiriquement la manière dont les règles sont interprétées, traduites et appliquées par l'autorité de gestion régionale. L'objectif est d'évaluer la volonté et la capacité des services à moduler la mise en œuvre dans un sens plus favorable aux bénéficiaires.

Ce volet repose sur une recherche en immersion dans le cadre d'un contrat CIFRE. L'auteur de cette thèse a été intégré, entre mars 2022 et février 2025, à la Direction des Fonds européens de la Région Auvergne-Rhône-Alpes (autorité de gestion des fonds structurels). Ce positionnement a facilité :

- Une **observation participante** des pratiques et dynamiques internes ;
- Une **analyse documentaire** approfondie grâce à un accès aux procédures et guides internes ;
- La conduite d'**entretiens semi-directifs** avec des agents de l'autorité de gestion.

Ces méthodes qualitatives permettent de mettre au jour les contraintes organisationnelles et les arbitrages concrets dans la mise en œuvre, mais aussi de documenter les intentions de simplification et les marges d'autonomie disponibles.

Troisième étape : l'analyse de la perception des bénéficiaires.

Cette dernière phase vise à apprécier dans quelle mesure les contraintes réglementaires et la manière dont elles sont mises en œuvre influencent la perception de lourdeur par les bénéficiaires.

Elle repose sur une approche mixte, articulant :

- Une **enquête par questionnaire** auprès de l'ensemble des bénéficiaires FEDER/FSE 2014-2023, rendue possible grâce à l'accès à la base de données de la Région. L'enquête a permis de recueillir 369 réponses exploitables, constituant une base statistique robuste pour analyser les variations de perception ;
- Une **analyse qualitative des réponses ouvertes** intégrées dans le questionnaire, permettant d'identifier les motifs concrets évoqués par les bénéficiaires ;
- Des **entretiens semi-directifs** complémentaires menés auprès de bénéficiaires, de structures d'appui (réseaux, collectivités) et de cabinets de conseil, afin d'approfondir les interprétations et de contextualiser les résultats quantitatifs.

En combinant ces trois étapes, la stratégie de recherche permet de tester empiriquement l'hypothèse selon laquelle les contraintes réglementaires – en augmentant les coûts de transaction des bénéficiaires et en limitant l'autonomie de mise en œuvre – freinent l'efficacité des mesures de simplification et renforcent la perception de lourdeur administrative.

Hypothèse 2 : La perception de lourdeur administrative liée à la mise en œuvre de la politique de cohésion varie en fonction de la thématique du projet financé et des caractéristiques du bénéficiaire.

Cette hypothèse s'appuie sur l'approche comportementale pour postuler que la perception de lourdeur administrative ne dépend pas uniquement du cadre réglementaire ou des modalités de mise en œuvre, mais aussi de facteurs propres à chaque bénéficiaire – qu'ils soient cognitifs, organisationnels ou liés à la nature du projet financé. En effet, comme le suggèrent plusieurs travaux récents, la manière dont les règles sont interprétées, comprises et vécues varie selon les

caractéristiques du bénéficiaire, la thématique d'intervention ou encore l'accompagnement reçu (J. W. Campbell, 2020; Ewert, 2020; Kaufmann & Tummers, 2017).

Or, la littérature empirique portant sur la réception de la politique de cohésion demeure très limitée. Peu d'études analysent les causes de la perception de la lourdeur administrative ou l'influence des facteurs liés à la variabilité de la mise en œuvre et de la réception de cette politique (Bachtrögler, Hammer, et al., 2019; Cunico et al., 2023; Hansum, 2025), alors même que la pluralité thématique et réglementaire des fonds structurels rend probable une forte hétérogénéité de l'expérience administrative des bénéficiaires (Bourdin, 2019a; Crescenzi & Giua, 2020).

Pour tester cette hypothèse, la stratégie de recherche repose sur une double approche empirique :

- D'une part, les entretiens semi-structurés réalisés avec les agents de la Région permettent d'explorer la perception qu'ils ont eux-mêmes de la variabilité d'une perception de lourdeur administrative des bénéficiaires. Les agents partagent leur expérience concernant les différences observées entre types de bénéficiaires (collectivités, entreprises, associations), thématiques (R&D, environnement, infrastructures...) et modalités d'accompagnement. Ces entretiens donnent lieu à des analyses qualitatives, visant à faire émerger des explications causales relatives aux facteurs individuels et contextuels susceptibles d'influencer la perception de lourdeur.
- D'autre part, l'enquête en ligne menée auprès de 369 bénéficiaires de fonds structurels entre 2014 et 2023 permet une analyse quantitative de cette variabilité. Des tests statistiques (analyses bivariées et croisements par Chi²) permettent d'examiner l'existence de corrélations entre le niveau perçu de lourdeur administrative et diverses variables : type de structure, domaine d'intervention, montant de subvention, réseau professionnel mobilisé, etc. Les champs libres de l'enquête, ainsi que les entretiens complémentaires réalisés avec certains bénéficiaires, permettent d'enrichir cette analyse statistique par une dimension qualitative interprétative.

Cette approche mixte permet ainsi de confronter les perceptions des agents instructeurs aux ressentis des bénéficiaires, et d'objectiver les principaux déterminants de la variabilité observée dans la perception de lourdeur administrative.

Les paragraphes suivants détaillent ensuite les stratégies de recherche mobilisées pour tester les hypothèses relatives aux effets de cette perception sur la mise en œuvre des projets financés.

Expliquer les effets de la lourdeur administrative

Nous avons formulé trois hypothèses relatives aux effets de la lourdeur administrative, portant respectivement sur les inégalités d'accès aux fonds (H3), la diminution de la perception d'utilité des subventions (H4), et la réduction de la capacité des porteurs à gérer leurs projets (H5). La section suivante présente les choix méthodologiques retenus pour tester empiriquement ces hypothèses.

Hypothèse 3 : La lourdeur administrative contribue à créer des inégalités d'accès à la politique de cohésion.

Cette troisième hypothèse explore les effets différenciés de la lourdeur administrative sur l'accès à la politique de cohésion. Selon notre modèle théorique, une lourdeur administrative perçue comme excessive peut accroître les coûts de transaction liés à l'accès aux fonds, pénalisant ainsi certains bénéficiaires aux ressources limitées, et contribuant à générer des inégalités d'accès.

Les travaux en sciences sociales ont largement documenté les effets d'exclusion que peut produire la complexité administrative dans les politiques publiques. De nombreux auteurs soulignent que les contraintes procédurales et les exigences bureaucratiques tendent à désavantager les porteurs de projet disposant de faibles ressources organisationnelles, cognitives ou financières (Bozeman, 1993; Brodkin & Majmundar, 2010; Heinrich, 2016; Herd & Moynihan, 2018; Sunstein, 2022). Ce phénomène peut induire une sélection biaisée des bénéficiaires, fondée non pas sur la pertinence des projets par rapport aux objectifs politiques, mais sur leur capacité à surmonter les obstacles administratifs.

Dans cette perspective, nous définissons l'inégalité d'accès comme un déséquilibre dans la répartition des subventions, qui reflète moins les priorités stratégiques de la politique de

cohésion que les inégalités de capacités à franchir les barrières administratives. Si cette problématique est bien connue dans le champ de l'action publique, elle reste très peu investiguée dans le cadre spécifique de la politique de cohésion, notamment à l'échelle régionale (Molica & Santos, 2025).

Afin d'en tester l'applicabilité dans le contexte d'Auvergne-Rhône-Alpes, notre stratégie d'analyse s'appuie sur une grille d'observation en quatre axes empiriques, inspirée des travaux sur l'inégalité d'accès aux politiques publiques (Brodkin, 2011; Heinrich, 2016; Herd & Moynihan, 2018) et les effets différenciés des contraintes administratives (Jilke & Tummers, 2018; Thomann et al., 2018; Tummers, 2012).

- **Les canaux d'information et de diffusion des opportunités de financement**, car un accès inégal à l'information constitue une barrière d'entrée fréquente dans les politiques administrativement complexes. La capacité administrative des bénéficiaires, les réseaux professionnels et les effets de proximité jouent ici un rôle déterminant (Boumans & Ferry, 2019; Daugbjerg & Fawcett, 2017; Niang et al., 2022).
- **La typologie des bénéficiaires effectivement financés**, afin d'identifier d'éventuelles formes de sélection implicite par le profil (taille, statut juridique, ancrage territorial). Une surreprésentation de certaines catégories peut signaler une inégalité structurelle d'accès (Bozeman, 1993; Brodkin, 2011; Jilke & Tummers, 2018).
- **Les pratiques administratives**, notamment les procédures d'instruction, les critères de sélection ou les délais de traitement, qui peuvent produire des effets d'exclusion intentionnels ou non (Spire, 2007; Warin, 2017). Ces pratiques sont au cœur de ce que Brodkin (2011) appelle la « politique de l'administration ».
- **Le comportement des bénéficiaires**, notamment leurs stratégies d'adaptation, leurs motivations, ou leur capacité à mobiliser des ressources cognitives et relationnelles. Cette perspective s'inscrit dans les approches comportementales de la charge administrative (Grimmelikhuijsen et al., 2017; Herd & Moynihan, 2022; Jilke & Tummers, 2018), qui insistent sur le rôle de la capacité perçue à « faire face » aux exigences.

Méthodologiquement, l'analyse repose sur une triangulation entre plusieurs sources empiriques :

- des **entretiens semi-structurés** avec les agents de la Région et des structures d'appui ;
- une **observation participante** des pratiques de mise en œuvre ;
- une **analyse documentaire** des procédures internes ;
- et une **exploitation croisée** des réponses quantitatives et qualitatives issues de l'enquête en ligne auprès des bénéficiaires.

Cette approche combinée permet d'appréhender les inégalités d'accès de manière fine, à la fois du point de vue des institutions gestionnaires et des porteurs de projet eux-mêmes.

Hypothèse 4 : La lourdeur administrative de la politique de cohésion de l'UE tend à diminuer la perception de son utilité par ses bénéficiaires.

La quatrième hypothèse explore le lien entre la perception de lourdeur administrative et la manière dont les bénéficiaires évaluent l'utilité globale de la politique de cohésion. Cette relation s'inscrit dans une littérature croissante en science politique et en administration publique qui examine comment les interactions administratives modulent les attitudes des citoyens et des bénéficiaires vis-à-vis des politiques publiques.

Des travaux récents ont ainsi montré que des procédures perçues comme excessivement complexes ou injustes peuvent éroder la confiance dans les institutions, altérer la légitimité de l'action publique, et réduire la reconnaissance de ses effets positifs (J. W. Campbell, 2020; Lind & Tyler, 1988; Mettler, 2018). Dans le contexte de la politique de cohésion, ces effets sont ambivalents. D'un côté, les fonds européens permettent de financer des projets structurants visibles, souvent bien perçus localement (Rodríguez-Pose & Dijkstra, 2020). De l'autre, la complexité administrative peut générer un sentiment de découragement, voire une défiance envers les institutions européennes (Borz et al., 2018a; Mendez et al., 2020a).

Pour tester cette hypothèse de la diminution de la perception d'utilité en Auvergne Rhône-Alpes, notre stratégie empirique repose sur deux axes :

- **Les motivations non financières des bénéficiaires à solliciter un financement européen.** En interrogeant les objectifs poursuivis (contribution aux objectifs

européens, territoriales), il s'agit d'évaluer dans quelle mesure les bénéficiaires perçoivent une valeur ajoutée non strictement budgétaire dans leur démarche (Kaufmann & Tummers, 2017; Van de Walle, 2018).

- **La perception globale des fonds structurels.** L'évolution de la perception des bénéficiaires à l'issue de leur projet constitue un indicateur clé pour évaluer l'utilité perçue de la politique. Elle permet de mesurer si l'expérience de mise en œuvre, marquée par la lourdeur administrative, a altéré leur jugement initial. Un changement négatif de perception face à l'expérience d'une lourdeur administrative peut remettre en cause la valeur accordée à l'intervention européenne (Borz et al., 2018a; Mettler, 2018; Nielsen et al., 2021)

Pour cela, nous mobilisons une approche mixte :

- **Analyse quantitative** : L'enquête en ligne permet d'établir des corrélations entre les niveaux de perception de la lourdeur administrative et les réponses sur la satisfaction globale, la volonté de recandidater, ou l'image laissée par la politique de cohésion.
- **Analyse qualitative** : L'exploitation des champs libres de l'enquête, des entretiens semi-structurés avec les bénéficiaires et des matériaux issus de l'observation participante permet de mieux comprendre les mécanismes cognitifs ou organisationnels à l'origine de ces perceptions.

Hypothèse 5 : La lourdeur administrative réduit la capacité des bénéficiaires à gérer les projets financés par les fonds structurels.

Afin de tester cette hypothèse, l'analyse repose sur l'idée que les exigences administratives ne constituent pas seulement un coût d'entrée ou un facteur influençant la satisfaction, mais qu'elles peuvent affecter directement la capacité opérationnelle des bénéficiaires à exécuter leurs projets dans les règles. En mobilisant du temps, des ressources humaines et cognitives, la lourdeur administrative réduit les marges de manœuvre des porteurs de projet et peut détourner leur attention de la réalisation des actions prévues (Heinrich, 2016; Herd & Moynihan, 2018; Mullainathan & Shafir, 2013).

L'analyse de la base de données interne de l'autorité de gestion permet de mesurer

- le **taux d'écartement des dépenses** présentées au remboursement.

L'enquête bénéficiaire permet d'observer plusieurs indicateurs empiriques de cette mise en œuvre fragilisée :

- les **difficultés déclarées** dans la gestion administrative du projet ;
- les **modifications organisationnelles** rendues nécessaires pour répondre aux exigences ;
- le **besoin d'accompagnement** exprimé par les bénéficiaires.

En complément, les entretiens semi-structurés et l'observation participante permettent d'explorer les mécanismes à l'origine de ces difficultés, y compris les dimensions psychologiques (charge mentale, stress, sentiment de stigmatisation) qui peuvent freiner l'engagement des bénéficiaires dans les démarches (Herd & Moynihan, 2022; Warin, 2017).

c) Méthodes mixtes et posture épistémologique : une articulation pragmatique

Avant de détailler l'articulation concrète des outils méthodologiques mobilisés dans cette thèse, il convient d'expliciter le positionnement épistémologique sous-jacent, qui fonde à la fois le recours aux méthodes mixtes et l'interprétation des résultats empiriques.

Cette recherche s'inscrit dans une approche pragmatique et constructiviste, mobilisant des méthodes mixtes pour analyser la manière dont les bénéficiaires perçoivent et interprètent la mise en œuvre de la politique de cohésion (Bryman et al., 2021; Rutten, 2024). Elle repose sur l'idée que la lourdeur administrative ne peut être appréhendée uniquement comme une donnée objective ou une propriété des dispositifs, mais comme une construction sociale, façonnée par les contextes organisationnels, les représentations individuelles, et les interactions institutionnelles (Friedberg, 1997; Grimmelikhuijsen et al., 2017; Simon, 1947).

Dans cette perspective, le rapport de causalité est envisagé de manière contextualisée et non positiviste : il ne s'agit pas de chercher des lois générales applicables universellement, mais de comprendre comment certains effets (décrochage, rejet, adaptation) émergent dans des

configurations précises, à l'intersection entre dispositifs, normes et trajectoires d'acteurs. Ce positionnement rejoint les réflexions de la sociologie des politiques publiques sur les effets situés des instruments d'action publique (Halpern et al., 2014; Lascoumes & Le Galès, 2018), ainsi que les apports des approches cognitives qui interrogent la manière dont les individus traitent l'information, se forgent des jugements et prennent des décisions dans des environnements administratifs complexes (Grimmelikhuijsen et al., 2017; D. Moynihan et al., 2015).

L'adoption de ce cadre se traduit dans le recours à des méthodes mixtes permettant de combiner analyse statistique, compréhension fine des mécanismes à l'œuvre, et observation des dynamiques situées. Elle permet ainsi d'articuler causalité, interprétation et réflexivité dans l'analyse de la mise en œuvre de la politique de cohésion. En croisant approches institutionnalistes (sur les règles, les normes et les pratiques administratives) et cognitives (sur les biais, les représentations, les heuristiques), ce positionnement rend possible une analyse fine des conditions d'émergence et des effets de la lourdeur administrative, sans la réduire à un simple écart par rapport à une norme de bonne gestion.

A cet égard, l'usage de méthodes mixtes constitue un choix à la fois épistémologique et pratique. D'un point de vue épistémologique, il permet de concilier les objectifs de compréhension des mécanismes fins à l'œuvre dans un contexte spécifique (approche qualitative), avec ceux de mise en évidence de régularités ou de corrélations à une échelle plus large (approche quantitative). Sur le plan pratique, il offre une réponse adaptée à la complexité des phénomènes étudiés, en combinant des matériaux diversifiés pour appréhender la diversité des perceptions, des effets et des configurations de mise en œuvre de la politique de cohésion.

Ce choix s'inscrit dans une tendance plus large en sciences sociales à dépasser l'opposition traditionnelle entre méthodes qualitatives et quantitatives. Si certaines controverses persistent quant à la compatibilité entre approches positivistes et constructivistes, de nombreux travaux soulignent désormais la complémentarité effective des méthodes mixtes lorsqu'elles sont mobilisées de façon raisonnée, en fonction des objectifs analytiques poursuivis (Aguilera & Chevalier, 2021a; Creswell & Clark, 2017; Pennings & Keman, 2020; Seawright, 2016).

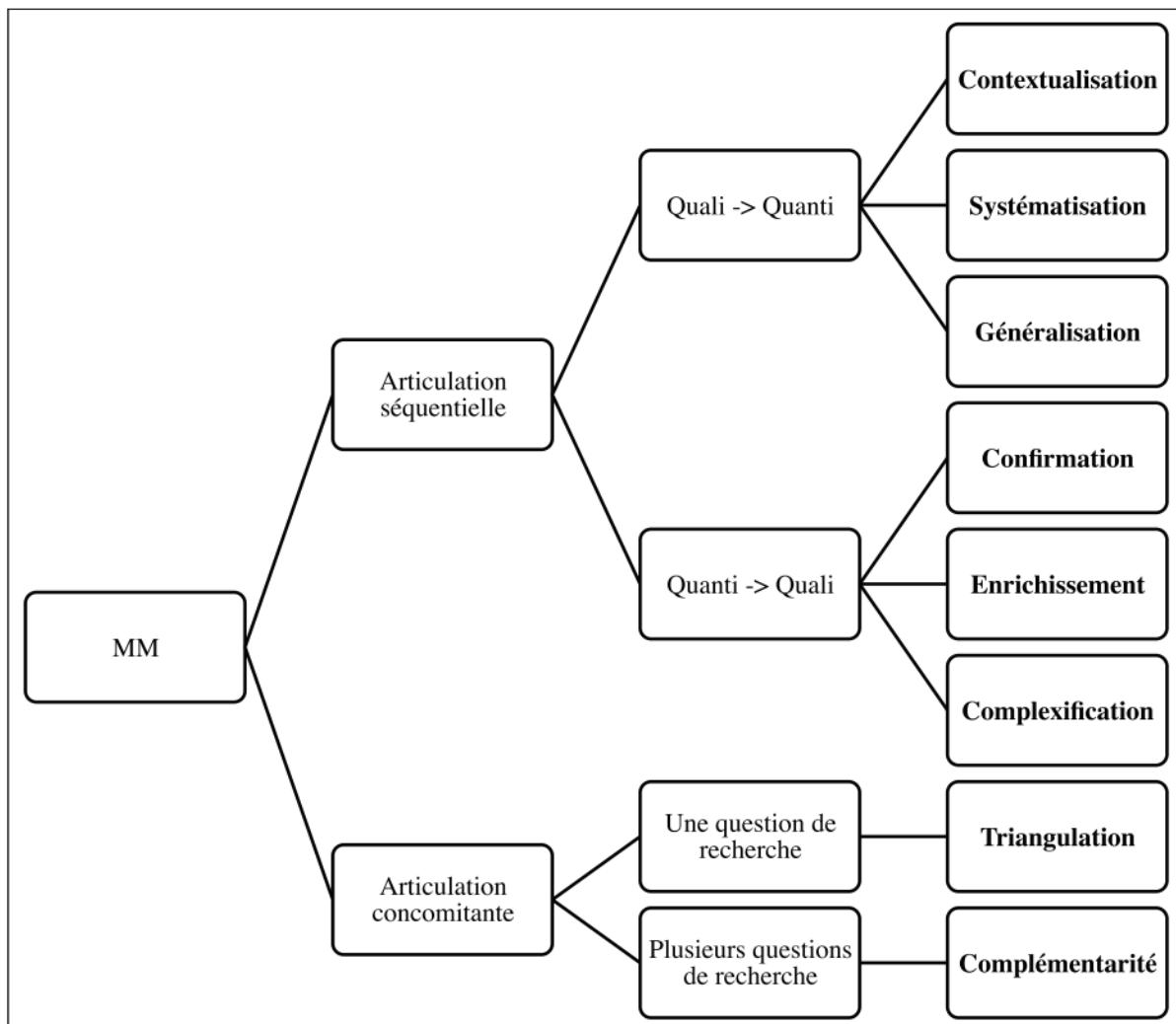
Les méthodes qualitatives sont particulièrement adaptées pour comprendre les dynamiques internes des politiques publiques, les logiques d'action des acteurs et les conditions concrètes de mise en œuvre. Elles permettent d'identifier des mécanismes explicatifs, souvent invisibles dans les données standardisées, en se fondant sur l'étude approfondie de cas ou de

configurations spécifiques (Flyvbjerg, 2006; George & Bennett, 2005). Les méthodes quantitatives, à l'inverse, facilitent la mise en évidence de tendances, de corrélations et de régularités à partir d'un corpus plus étendu de données (O. Martin, 2020). L'articulation de ces approches permet d'associer la profondeur analytique à une portée empirique élargie.

Aguilera & Chevalier (2021b) proposent une typologie utile pour appréhender cette articulation méthodologique en science politique. Ils distinguent, d'une part, les stratégies séquentielles, dans lesquelles les méthodes sont mobilisées successivement, et, d'autre part, les stratégies concomitantes, où les méthodes sont combinées simultanément. Ils identifient ensuite plusieurs logiques possibles d'articulation, en fonction du rôle assigné à chaque méthode dans la chaîne d'analyse :

- contextualisation : situer les variables dans un cadre spécifique ;
- systématisation : renforcer la validité interne ;
- généralisation : tester la validité externe ;
- confirmation : valider des résultats qualitatifs à l'aide du quantitatif (ou l'inverse) ;
- enrichissement : dévoiler des mécanismes explicatifs ou des effets inattendus ;
- complexification : nuancer des résultats ;
- triangulation : croiser plusieurs sources pour confirmer ou invalider un résultat ;
- complémentarité : produire des résultats différents mais convergents.

Figure 8 : L'articulation des méthodes mixtes



Source : (Aguilera & Chevalier, 2021a, p. 380)

Dans le cadre de cette thèse, l'articulation des méthodes a été adaptée à la nature des hypothèses formulées, distinguant les causes de la perception de la lourdeur administrative (H1 et H2) de ses effets sur la mise en œuvre de la politique de cohésion (H3 à H5).

Pour les hypothèses H1 et H2, qui visent à expliquer les origines de la lourdeur perçue, une démarche séquentielle a été adoptée. Ces hypothèses reposent d'abord sur une analyse qualitative (entretiens avec les agents de l'autorité de gestion, observation participante, analyse documentaire), qui a permis d'identifier les principaux mécanismes perçus comme sources de lourdeur — en particulier le poids du cadre réglementaire (H1) et la variabilité d'expérience selon les caractéristiques des bénéficiaires et la thématique des projets (H2). Ces premières analyses ont ensuite été traduites en hypothèses testables à l'échelle de l'enquête en ligne, permettant d'évaluer leur portée statistique. Un retour au qualitatif a enfin permis d'affiner

l'interprétation des résultats quantitatifs, en approfondissant les mécanismes sous-jacents. Cette stratégie croise ainsi une logique de généralisation par l'analyse quantitative et une logique d'enrichissement fondée sur l'épaisseur contextuelle des données qualitatives.

Pour les hypothèses H3, H4 et H5, qui portent sur les effets de la lourdeur administrative, une démarche concomitante a été privilégiée. Ces effets (inégalités d'accès, baisse de la satisfaction, fragilisation de la capacité de mise en œuvre) se manifestent de manière plurielle et contextuelle. C'est pourquoi une triangulation des matériaux empiriques (questionnaire, entretiens avec agents et bénéficiaires, observation participante, documentation interne) a été mise en œuvre afin de croiser les perspectives et de consolider les résultats. Cette stratégie vise à rendre compte à la fois de la diversité des effets constatés et de leur imbrication avec les trajectoires organisationnelles et les pratiques administratives observées sur le terrain.

Tableau 1 : Aperçu des méthodes de recherche

Objectif	Hypothèse	Méthodes
Expliquer les causes de la perception de la lourdeur administrative	H1 contraintes réglementaires	Méthodes mixtes séquentielle : Quali -> Quantifi > Quali : Contextualisation puis Enrichissement
	H2 variabilité	Méthodes mixtes séquentielle : Quali -> Quantifi > Quali : Contextualisation puis Enrichissement
Expliquer les effets de la perception de la lourdeur administrative sur la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE	H3 inégalité accès	Méthodes mixtes concomitantes ➔ Triangulation
	H4 diminution perception d'utilité	Méthodes mixtes concomitantes ➔ Triangulation
	H5 réduction capacité	Méthodes mixtes concomitantes ➔ Triangulation

Source : Auteur

Ce premier chapitre méthodologique a permis de justifier le choix du terrain d'étude en démontrant en quoi la Région Auvergne Rhône-Alpes constitue un cas critique pertinent pour l'analyse de la lourdeur administrative. Il a ensuite précisé les méthodes mobilisées pour tester chacune des hypothèses, en cohérence avec la posture épistémologique adoptée. Enfin, il a replacé ces choix dans les débats méthodologiques en sciences sociales. Autrement dit, il a permis de répondre au **quoi** et au **pourquoi** de ce travail de recherche. Le chapitre suivant s'intéressera désormais au **comment**, à travers une description concrète de l'opérationnalisation des variables et de la construction des outils d'analyse.

II. Opérationnalisation des variables

Après avoir présenté la stratégie de recherche et les méthodes mobilisées pour tester chacune des hypothèses, ce chapitre vise à préciser concrètement l'opérationnalisation des variables utilisées. Pour chaque hypothèse, nous identifions les variables explicatives et les variables à expliquer, en détaillant leur définition, leur mesure et les sources de données mobilisées.

Ce chapitre débute par l'opérationnalisation de la variable centrale de cette thèse : la perception de la lourdeur administrative. Présente dans les cinq hypothèses, elle constitue l'objet principal d'analyse. Nous poursuivons ensuite par l'opérationnalisation des variables associées aux causes de cette perception (hypothèses H1 et H2), puis par celles liées à ses effets sur la mise en œuvre de la politique de cohésion (hypothèses H3 à H5).

Tableau 2 : Les hypothèses et leurs variables

Hypothèse	Variables explicatives	Variables à expliquer
H1 Les contraintes réglementaires de la politique de cohésion limitent l'efficacité des mesures de simplification, ce qui contribue à renforcer la	Contraintes réglementaires	Perception lourdeur administrative

perception de lourdeur administrative des bénéficiaires.		
H2 La perception de lourdeur administrative liée à la mise en œuvre de la politique de cohésion varie en fonction de la thématique du projet financé et des caractéristiques du bénéficiaire.	Thématiques des projets et caractéristiques du bénéficiaires	Perception lourdeur administrative
H3 La lourdeur administrative contribue à créer des inégalités d'accès à la politique de cohésion.	Perception lourdeur administrative	Inégalité d'accès
H4 La lourdeur administrative de la politique de cohésion de l'UE tend à diminuer la perception de son utilité par ses bénéficiaires.	Perception lourdeur administrative	Perception d'utilité
H5 La lourdeur administrative réduit la capacité des bénéficiaires à gérer les projets financés par les fonds structurels.	Perception lourdeur administrative	Capacité des bénéficiaires

a) L'opérationnalisation de la perception de la lourdeur administrative

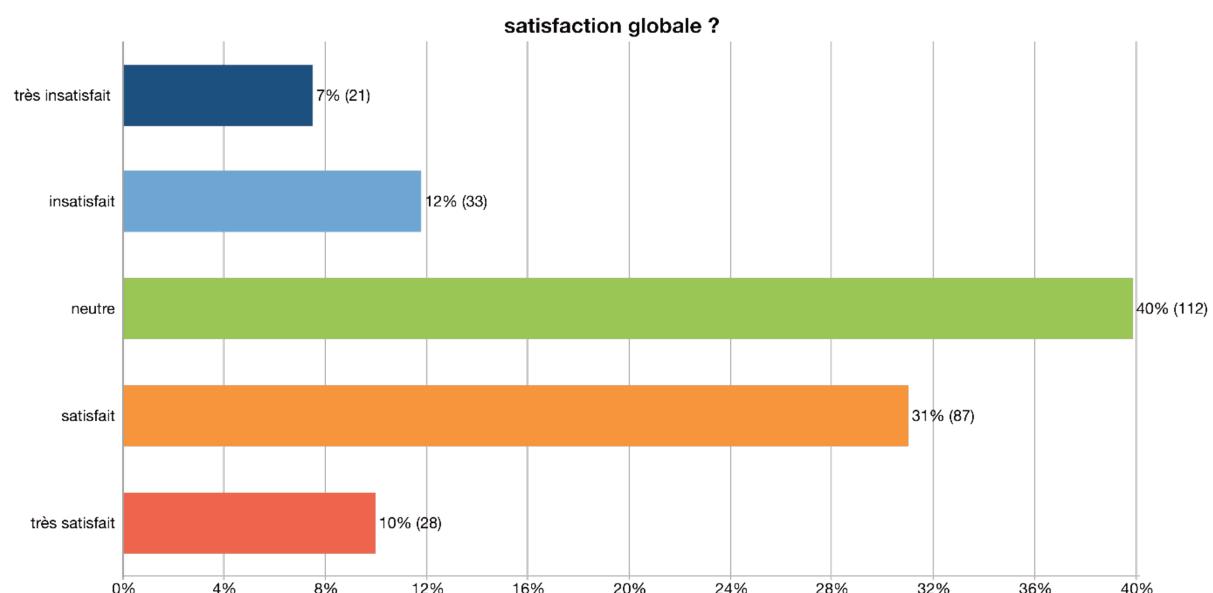
La perception de la lourdeur administrative constitue la variable centrale de cette thèse. Elle est considérée comme variable à expliquer dans les hypothèses H1 et H2, puis comme variable explicative dans les hypothèses H3 à H5. Nous présentons ici les modalités d'opérationnalisation de cette variable clé.

Par définition, la perception de la lourdeur administrative est une construction subjective. Elle résulte d'une appréciation individuelle de l'équilibre entre les coûts de transaction engagés et les avantages perçus liés à l'accès à une politique publique. Dans le cadre de cette recherche,

cette perception est appréhendée à travers les déclarations des bénéficiaires de la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes.

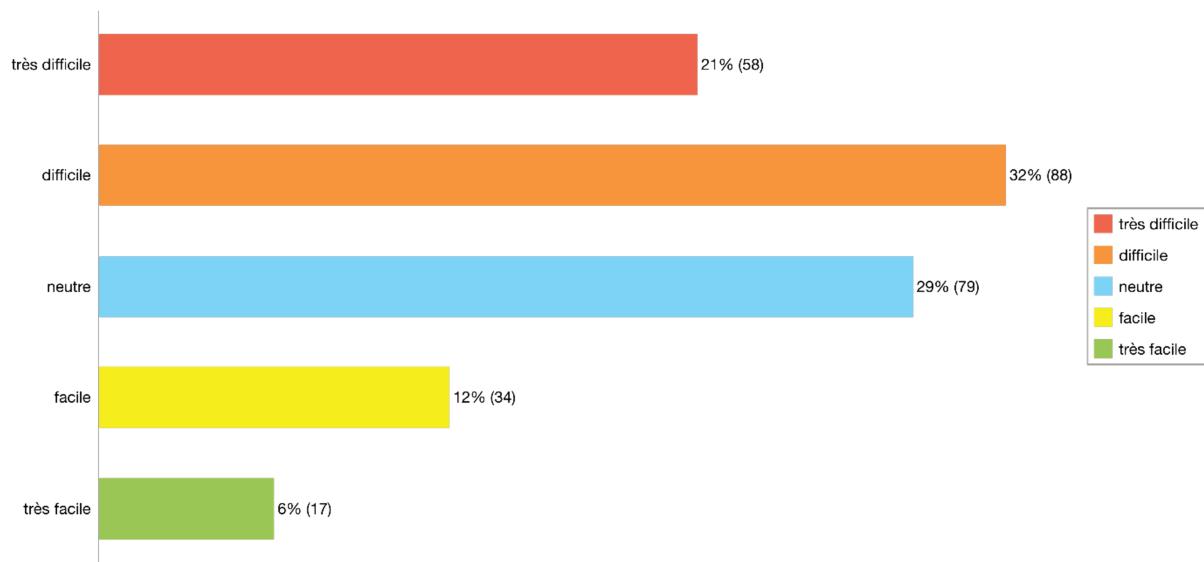
Afin d'en mesurer les différentes dimensions, nous avons retenu deux indicateurs : d'une part, le niveau de satisfaction globale des bénéficiaires à l'égard de leur expérience avec les fonds structurels ; d'autre part, leur perception du niveau de difficulté rencontré au cours des démarches administratives. Ces deux variables permettent de capturer à la fois l'évaluation positive et les éventuels obstacles perçus dans l'interaction avec le système de mise en œuvre.

Graphique 1 : Question satisfaction globale



Note : Sur une échelle de 1 (très insatisfait) à 5 (très satisfait), comment évalueriez-vous votre satisfaction globale avec l'expérience des fonds structurels ?

Graphique 2 : Question niveau de difficulté



Note : Évaluez la difficulté que vous avez rencontrée pour répondre aux exigences de la gestion administrative de la demande de subvention, sur une échelle de 1 (très difficile) à 5 (très facile).

La perception de la difficulté et la satisfaction globale sont deux indicateurs clés pour évaluer la lourdeur administrative, car ils reflètent directement l’expérience des bénéficiaires (Revillard, 2018; Spire, 2016). Lorsqu’un processus est perçu comme difficile, cela peut traduire soit la présence d’obstacles concrets, soit une impression d’investissement en temps et en effort disproportionné. Cependant, la perception de la lourdeur administrative ne se limite pas à ces aspects : elle comporte également une dimension cognitive. Elle est en effet influencée par des facteurs psychologiques tels que la charge cognitive, qui correspond à l’effort mental requis pour accomplir une tâche, ainsi que par des émotions associées, notamment celles liées aux préjugés ou à la réputation des fonds structurels, renforçant ainsi le sentiment de lourdeur (D. Moynihan et al., 2015). La satisfaction globale, en englobant une évaluation plus large que la seule difficulté perçue, permet d’appréhender l’expérience administrative dans son ensemble et d’intégrer cette dimension cognitive. En combinant ces deux indicateurs, il devient possible de capter les impressions subjectives des bénéficiaires, essentielles pour mesurer un concept fondé sur des perceptions personnelles plutôt que sur des critères purement objectifs. Le croisement des réponses permet ainsi de construire un indicateur de la perception de la lourdeur administrative et de classer les réponses en trois catégories.

Tableau 3 : Opérationnalisation lourdeur administrative

satisfaction / difficulté	1 très	2	3	4	5 très	TOTAL
	difficile				facile	
1 très insatisfait	17	0	0	0	0	17
2	8	12	2	2	3	27
3	18	45	30	7	1	101
4	3	22	36	12	7	80
5 très satisfait	0	1	6	10	6	23
TOTAL	46	80	74	31	17	248

Groupe 1 : Perception de lourdeur élevée.

Ce groupe regroupe l'ensemble des répondants ayant déclaré une satisfaction faible à moyenne, combinée à une perception de difficulté élevée à moyenne (correspondant aux cases oranges dans le tableau croisé ci-dessus). Il représente 55 réponses.

Groupe 2 : Perception de lourdeur moyenne

Ce groupe correspond aux répondants exprimant une perception globalement neutre, tant en termes de satisfaction que de difficulté. Il inclut les réponses situées au centre du tableau croisé (cases bleues) et comprend 120 réponses.

Groupe 3 : Perception de lourdeur faible

Ce groupe regroupe les répondants ayant déclaré une satisfaction moyenne à élevée, associée à une perception de difficulté faible à moyenne (cases vertes du tableau). Il représente 42 réponses.

31 réponses (correspondant aux cases roses) ont été exclues de l'analyse en raison d'une incohérence manifeste entre le niveau de satisfaction globale et la perception de difficulté, rendant leur classification incertaine.

La prochaine section opérationnalise les variables explicatives de la lourdeur administrative.

b) Variables explicatives de la lourdeur administrative

Notre analyse des causes de la lourdeur administrative repose sur deux hypothèses principales : l'une portant sur l'impact des contraintes réglementaires, l'autre sur l'influence des caractéristiques individuelles des bénéficiaires. Il convient dès lors d'opérationnaliser chacune de ces deux variables explicatives de manière distincte.

Contraintes réglementaires

L'hypothèse H1 postule que les contraintes réglementaires associées à la mise en œuvre des fonds structurels contribuent à renforcer la perception de lourdeur administrative chez les bénéficiaires. Afin d'en tester la validité, il convient d'opérationnaliser de manière rigoureuse cette variable, en tenant compte de sa dimension à la fois formelle et perçue.

Les contraintes réglementaires sont entendues ici comme l'ensemble des prescriptions normatives – obligations, interdictions, ou procédures – imposées aux parties prenantes par les différents niveaux de gouvernance (européen, national, régional), susceptibles de restreindre leur marge de manœuvre ou de générer une charge administrative. Toutefois, dans une perspective cognitive et constructiviste, cette thèse considère que ces contraintes ne peuvent être appréhendées uniquement à travers les textes : leur portée réelle réside dans leur interprétation et leur application concrète par les acteurs de terrain.

L'opérationnalisation de cette variable repose ainsi sur une triangulation méthodologique, articulée autour de trois sources principales :

1. **L'analyse du cadre réglementaire formel**, menée à partir des règlements européens, des instructions nationales et des procédures internes à l'autorité de gestion, permet d'identifier les normes et obligations susceptibles de générer des charges administratives. Cette analyse met l'accent sur les dispositifs réglementaires imposant une action spécifique ou encadrant fortement les modalités de gestion, de justification ou de contrôle des projets cofinancés.
2. **L'analyse de la mise en œuvre concrète** de ces règles, fondée sur des entretiens semi-directifs avec des agents de l'autorité de gestion ainsi que sur une observation participante au sein de la DFE, permet de saisir comment les contraintes réglementaires sont effectivement interprétées, traduites en procédures internes, et perçues dans le quotidien des agents. Le guide d'entretien utilisé à cette fin explore quatre dimensions.

La première dimension des questions vise à explorer le parcours et le positionnement professionnel des agents :

- ➔ *Quel est votre position dans l'organisation ?*
- ➔ *Quel est votre historique professionnelle ?*
- ➔ *Depuis quand travaillez-vous ici ?*
- ➔ *Où avez-vous travaillé avant ?*
- ➔ *Pourquoi avez-vous décidé de travailler avec les fonds structurels (FEDER/FSE) ?*

La deuxième dimension concerne la « Perception du rôle professionnel et responsabilités ressenties » et intègre les questions suivantes (Maynard-Moody & Musheno, 2000):

- ➔ *Selon vous à quoi servent les fonds structurels ?*
- ➔ *Décrivez brièvement vos tâches et responsabilités.*
- ➔ *Décrivez brièvement les conditions de travail ? (Pressions, encadrement/autonomie, ressources ?)*
 - *Avez-vous de l'autonomie dans l'exécution de votre travail ? Si oui, dans quels domaines et comment ?*
 - *Qu'est-ce qui va bien ? Qu'est-ce qui ne va pas ? Le travail vous plaît-il ?*
 - *Quelles contraintes ressentez-vous dans l'exécution de votre travail ?*
- ➔ *Les règles formelles (cadre européen, cadre national, règles de l'autorité de gestion/fiches DOMO/fiches procédures) sont-elles compréhensibles et claires ? Lesquelles ? Pourquoi ?*

Conscients que les contraintes et l'autonomie se construisent également à travers les interactions entre l'autorité de gestion et d'autres organisations impliquées dans la mise en œuvre (Friedberg, 1997; Lascoumes & Le Galès, 2018; Ribémont et al., 2018), nous avons introduit des questions visant à comprendre la nature des interactions avec les autres acteurs institutionnels :

- ➔ *Qui sont vos interlocuteurs professionnels ?*
 - *A quelle fréquence interagissez-vous avec eux ?*
 - *Quel est le rôle de ces interlocuteurs ?*
- ➔ *Ressentez-vous des difficultés dans l'interaction avec ces interlocuteurs ? Pourquoi ?*
- ➔ *Quelle portage politique s'exerce dans la mise en œuvre de la politique de cohésion ?*
 - *Selon vous les élus arrivent-ils à comprendre les enjeux de la politique de cohésion ?*

- *Avez-vous l'impression que les élus soutiennent une bonne mise en œuvre des fonds structurels ?*

Enfin, une dernière dimension de questions visait à approfondir la compréhension des dynamiques concrètes de mise en œuvre des fonds structurels en Auvergne Rhône-Alpes, en s'intéressant à la « gouvernance de l'accès » (Hill & Hupe, 2022):

- ➔ *Décrivez brièvement les processus de la distribution des fonds structurels ?*
- ➔ *Est-ce que vous avez l'impression d'un fonctionnement optimal ? Quelles difficultés ?*
- ➔ *Qui sont les bénéficiaires des fonds structurels ?*
 - *A votre avis parvient-on à une égalité des dossiers ?*
- ➔ *Qu'avez-vous mis en place pour faciliter l'accès ?*
 - *Quel impact de l'introduction des OCS (options de cout simplifiée) ?*
- ➔ *Comment pourrait-on faciliter l'accès pour les porteurs de projet ?*

Cette analyse permet notamment de repérer les points de tension entre l'intention des règles et leur application pratique, ainsi que les arbitrages opérés par les agents pour concilier sécurité juridique, performance administrative et faisabilité opérationnelle (Thomann et al., 2023; Thomann & Sager, 2017a).

3. **L'analyse du vécu des bénéficiaires**, à travers une enquête en ligne adressée à l'ensemble des porteurs de projets financés depuis 2014 en Auvergne Rhône-Alpes, complète ce travail en captant les difficultés perçues lors des principales étapes de mise en œuvre. Deux moments-clés sont investigués : la demande de subvention et la demande de paiement, moments où les bénéficiaires interagissent le plus directement avec le système de règles (Kaufmann & Feeney, 2014; Kaufmann & Tummers, 2017). Les répondants étaient invités à signaler les difficultés rencontrées (choix multiples) et à préciser leurs réponses dans des champs libres.

Les questions suivantes ont été incluses dans l'enquête en ligne à cet égard :

- ➔ *Avez-vous rencontré des difficultés lors de la demande de financement ? (oui/non)*
 - *difficulté à trouver le bon interlocuteur*
 - *compréhension du processus de traitement de la demande (merci de préciser)*

- *compréhension des critères d'éligibilité (merci de préciser)*
- *compréhension des règles à respecter (merci de préciser)*
- *production des documents administratifs (merci de préciser)*
- *rédaction de la demande (merci de préciser)*
- *interaction avec le logiciel Synergie*
- *rédaction du plan de financement (merci de préciser)*
- *interactions avec instructeur (merci de préciser)*
- *délai de l'instruction*
- *autre (merci de préciser)*

➔ Avez-vous rencontré des difficultés lors de la demande de paiement ? (oui/non)

- *production des justificatifs (merci de préciser)*
- *dépenses écartées*
- *interactions avec contrôleur (merci de préciser)*
- *interaction avec le logiciel Synergie*
- *interactions avec auditeur (merci de préciser)*
- *délai de paiement*
- *autre (merci de préciser)*

Enfin, des **entretiens qualitatifs** menés avec un échantillon de bénéficiaires et de structures d'accompagnement ont permis de compléter et nuancer les résultats de l'enquête. Ces entretiens visaient à enrichir la compréhension des contraintes ressenties, à retracer le parcours d'un projet type, et à mieux comprendre les ajustements organisationnels que les porteurs de projet doivent mettre en place pour se conformer aux exigences réglementaires.

En combinant ces trois approches – réglementaire, organisationnelle et expérientielle –, cette opérationnalisation permet de rendre compte des contraintes non seulement telles qu'elles sont définies par les textes, mais aussi telles qu'elles sont interprétées par les agents et éprouvées par les bénéficiaires, conformément au cadre théorique mobilisé dans cette thèse.

Dans la continuité, nous nous intéressons désormais aux facteurs expliquant la variabilité de la perception de la lourdeur administrative, tels qu'explorés par l'hypothèse H2.

Facteurs de la variabilité

Selon la deuxième hypothèse de cette thèse, la perception de la lourdeur administrative varie en fonction de la thématique des projets financés et des caractéristiques des bénéficiaires. Pour tester cette hypothèse, il convient d'opérationnaliser ces deux types de variables explicatives. Conformément à la posture cognitive et institutionnaliste adoptée dans cette recherche, l'analyse de cette variabilité prend en compte les contextes organisationnels, les réseaux d'information, les motivations individuelles ainsi que les capacités internes d'adaptation des bénéficiaires à la complexité administrative.

Afin d'analyser ces dimensions, la stratégie méthodologique retenue repose sur une démarche mixte articulant une première phase qualitative visant à contextualiser les facteurs de variabilité, suivie d'une phase quantitative permettant d'en tester la portée statistique sur l'ensemble de la population enquêtée. Cette structuration est inspirée des travaux de Herd & Moynihan (2018), Hill & Hupe (2022) et Moynihan et al. (2015), qui identifient différents seuils d'accès aux politiques publiques selon les profils organisationnels, les canaux d'intermédiation et les capacités administratives.

Nous avons ainsi commencé par explorer la perception, par les agents de la Région Auvergne Rhône-Alpes, des facteurs susceptibles de faire varier la perception de la lourdeur administrative des bénéficiaires. Ces agents, en interaction directe avec les porteurs de projet, disposent en effet d'une vision transversale des obstacles les plus fréquemment rencontrés. Leur analyse a été recueillie à travers des entretiens semi-directifs, notamment via les questions intégrées à la section « gouvernance de l'accès » du guide d'entretien.

- ➔ *Décrivez brièvement les processus de la distribution des fonds structurels ?*
- ➔ *Est-ce que vous avez l'impression d'un fonctionnement optimal ? Quelles difficultés ?*
- ➔ *Qui sont les bénéficiaires des fonds structurels ?*
 - *A votre avis parvient-on à une égalité des dossiers ?*
- ➔ *Qu'avez-vous mis en place pour faciliter l'accès ?*
 - *Quel impact de l'introduction des OCS (options de coût simplifiées) ?*
- ➔ *Comment pourrait-on faciliter l'accès pour les porteurs de projet ?*

Sur la base de cette première phase qualitative, nous avons ensuite construit un ensemble de variables, regroupées en quatre grandes catégories, afin de tester empiriquement les facteurs susceptibles d'expliquer la variabilité observée.

1. Caractéristiques contextuelles des bénéficiaires

Ces variables permettent de mesurer les effets structurels liés au profil organisationnel et à l'expérience antérieure du bénéficiaire. Elles incluent notamment les questions suivantes :

- ➔ *Quelle est la nature juridique de votre organisation ?*
- ➔ *Poste occupé dans la structure*
- ➔ *Ancienneté (en années)*
- ➔ *Expérience personnelle avec les fonds européens (FEDER/FSE)*
- ➔ *De quel fonds européen votre organisation a-t-elle bénéficié ?*
- ➔ *Depuis combien de temps votre organisation bénéficie-t-elle des fonds européens (FEDER/FSE) ?*
- ➔ *De quel montant FEDER/FSE avez-vous bénéficié (depuis 2014) ?*
- ➔ *Dans quelle thématique votre projet/vos projets financés par le FEDER/FSE s'inscrit-il ?*
- ➔ *Dans quel(s) département(s) votre projet/vos projets financés par le FEDER/FSE se situent-ils ?*
- ➔ *En quelle année avez-vous signé la/les convention(s) de financement FEDER/FSE ?*
- ➔ *Comment évalueriez-vous l'importance des fonds structurels (FEDER/FSE) pour la réalisation de votre/vos projets ? Sans contribution FEDER/FSE votre projet/vos projets ...*
- ➔ *Indiquez les autres types de financements publics dont vous bénéficiez.*

2. Exposition aux réseaux d'information et d'intermédiation

En s'appuyant sur la littérature portant sur l'asymétrie d'accès à l'information (Heinrich, 2016; Herd & Moynihan, 2018), cette catégorie regroupe les variables liées à la découverte des fonds et à l'intégration du bénéficiaire dans des réseaux professionnels :

- ➔ *Comment avez-vous découvert les fonds européens (FEDER/FSE) ?*
- ➔ *Quelle est la fréquence de vos interactions professionnelles avec les structures suivantes ?*
- *Chambre consulaire*
 - *D'autres structures/organisations dans le même secteur*
 - *Consultants*
 - *Pôle de compétitivité*
 - *Réseau professionnel*
 - *Autre structure d'appui (merci de préciser)*
 - *Autre (merci de préciser)*

3. Motivations initiales et perception préalable

Cette catégorie s'intéresse à la manière dont les bénéficiaires se sont orientés vers les fonds européens, à travers des motivations plus ou moins stratégiques ou opportunistes (Borz et al., 2018a; Cunico et al., 2023; Hansum, 2025). Elle intègre également l'évolution de leur perception avant et après la mise en œuvre du projet :

- ➔ *Évaluez l'importance des facteurs suivants dans la décision de demander ces fonds ? (échelle de 1 (pas important) à 5 (très important) pour chaque facteur possible)*
- *besoin de financement*
 - *contribution aux objectifs européens*
 - *contribution au développement territoriale régional/local*
 - *connaissance des fonds européens (habitude)*
 - *référence d'un élu*
 - *référence par un collègue interne*
 - *référence par un contact professionnel*
 - *autre (merci de préciser)*
- ➔ *Quelle était votre perception des fonds structurels avant la demande de financement FEDER/FSE ? (échelle de 1 très mauvaise à 5 très bonne)*

➔ *Comment votre perception a-t-elle changé après avoir réalisé votre projet FEDER/FSE ? (échelle de 1 (bien pire), 2 (pire), 3 (pas de changement), 4 (meilleure) à 5 (bien meilleure))*

4. Capacité d'adaptation à la complexité administrative

Inspirée des travaux sur les coûts de transaction et les capacités de gestion, cette catégorie explore la manière dont les structures se sont adaptées aux exigences administratives (D. Moynihan et al., 2015; Wu et al., 2015):

➔ *Évaluez la difficulté que vous avez rencontrée pour répondre aux exigences de la gestion administrative de la demande de subvention, sur une échelle de 1 (très difficile) à 5 (très facile).*

➔ *Avez-vous rencontré des difficultés lors de la demande de financement ? (oui/non)*

- *difficulté à trouver le bon interlocuteur*
- *compréhension du processus de traitement de la demande (merci de préciser)*
- *compréhension des critères d'éligibilité (merci de préciser)*
- *compréhension des règles à respecter (merci de préciser)*
- *production des documents administratifs (merci de préciser)*
- *rédaction de la demande (merci de préciser)*
- *interaction avec le logiciel Synergie*
- *rédaction du plan de financement (merci de préciser)*
- *interactions avec instructeur (merci de préciser)*
- *délai de l'instruction*
- *autre (merci de préciser)*

➔ *Avez-vous rencontré des difficultés lors de la demande de paiement ? (oui/non)*

- *production des justificatifs (merci de préciser)*
- *dépenses écartées*
- *interactions avec le contrôleur (merci de préciser)*
- *interaction avec le logiciel Synergie*
- *interactions avec auditeur (merci de préciser)*

- *délai de paiement*
- *autre (merci de préciser)*

- ➔ *Avez-vous dû apporter des modifications à votre fonctionnement interne pour bénéficier des fonds européens ? (si oui, lesquelles)*
- ➔ *Avez-vous bénéficié d'un accompagnement externe ?*
- ➔ *Sur votre projet FEDER/FSE des taux forfaitaires, montants forfaitaires, ou coûts unitaires pour valoriser les dépenses étaient-ils appliqués ?*
- ➔ *Sur une échelle de 1 (très insatisfait) à 5 (très satisfait), comment évalueriez-vous votre satisfaction globale avec l'expérience des fonds structurels ?*

Enfin, la variable « **thématique du projet** » a été directement construite à partir des axes d'intervention des programmes FEDER et FSE mis en œuvre en Auvergne Rhône-Alpes sur la période 2014–2023. Lors de l'enquête en ligne, il a été demandé aux répondants d'identifier la thématique dans laquelle leur projet s'inscrivait, parmi les catégories suivantes :

- *Développement économique/Compétitivité PME*
- *Numérique/TIC*
- *Recherche et innovation*
- *Education, formation, et orientation*
- *Emploi, création et reprise d'entreprise*
- *Inclusion sociale et lutte contre la pauvreté et toute forme de discrimination*
- *Transition énergétique/rénovation énergétique*
- *Transport et mobilité durable*
- *Protection de l'environnement/Biodiversité/changement climatique*
- *Réparation des dommages à la suite de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 (REACT-UE)*
- *Santé*
- *Tourisme*
- *Culture*
- *Développement des zones rurales*

- *Développement des zones urbaines*
- *Rhône-Saône*
- *Massif Central*

Les données collectées ont fait l'objet d'analyses statistiques croisées avec les niveaux perçus de lourdeur administrative, afin d'identifier des régularités ou des écarts significatifs selon les profils des bénéficiaires et les thématiques concernées. Les réponses libres et les entretiens complémentaires ont permis de mieux contextualiser ces résultats, notamment en ce qui concerne les différences perçues de complexité entre fonds, ou entre types de projets.

c) Variables liées aux effets de la perception de la lourdeur administrative

Inégalité d'accès

La troisième hypothèse de cette thèse considère que la perception de lourdeur administrative contribue à créer des inégalités d'accès aux fonds structurels. Nous définissons cette inégalité comme l'existence de conditions formelles ou informelles qui affectent différemment la capacité des acteurs à accéder aux financements, indépendamment de la qualité intrinsèque ou de la pertinence de leurs projets (Herd & Moynihan, 2018; Mendez & Bachtler, 2011).

Afin d'opérationnaliser cette notion et d'évaluer son lien avec la lourdeur administrative perçue, nous avons mobilisé une approche triangulée, combinant :

- une **analyse des règles et procédures** de mise en œuvre ;
- une **analyse des perceptions et des pratiques** d'une gouvernance de l'accès par l'autorité de gestion recueillies lors d'entretiens avec les agents ; et
- une **analyse des comportements** et trajectoires d'accès des bénéficiaires.

Une première opérationnalisation repose sur l'examen des documents de mise en œuvre (DOMO), des fiches procédures et des grilles de sélection des appels à projets. Cette analyse

permet d'identifier les conditions formelles susceptibles de produire des inégalités : exigences disproportionnées, critères peu transparents, ou accès conditionné à certains statuts.

Cependant, la formalisation des critères ne suffit pas. L'approche comportementale adoptée dans cette thèse postule que les inégalités d'accès peuvent également résulter des pratiques informelles d'instruction ou d'accompagnement (Spire, 2007; Warin, 2017). Ces pratiques ont été explorées à travers des entretiens semi-directifs avec les agents de l'autorité de gestion.

Les questions liées à la **gouvernance de l'accès** ont permis de repérer les mécanismes d'exclusion ou de sélection implicite, par exemple dans la manière dont les dossiers sont orientés, accompagnés ou priorisés.

- ➔ *Décrivez brièvement les processus de la distribution des fonds structurels ?*
- ➔ *Est-ce que vous avez l'impression d'un fonctionnement optimal ? Quelles difficultés ?*
- ➔ *Qui sont les bénéficiaires des fonds structurels ?*
 - *A votre avis parvient-on à une égalité des dossiers ?*
- ➔ *Qu'avez-vous mis en place pour faciliter l'accès ?*
 - *Quel impact de l'introduction des OCS (options de coût simplifiées) ?*
- ➔ *Comment pourrait-on faciliter l'accès pour les porteurs de projet ?*

D'autres dimensions du guide d'entretien (autonomie, contraintes, relations interinstitutionnelles) ont également permis d'identifier des freins à un accès équitable.

Enfin, l'enquête en ligne menée auprès des bénéficiaires permet d'analyser leurs comportements et trajectoires d'accès aux fonds, en s'intéressant notamment aux modalités par lesquelles ils prennent connaissance des possibilités de financement offertes par les fonds européens, ainsi qu'au rôle joué par les réseaux professionnels dans ce processus.

Une question de l'enquête demandait comment les bénéficiaires avaient eu connaissance des fonds.

- ➔ *Comment avez-vous découvert les fonds européens (FEDER/FSE) ?*
 - *Site web (<https://www.europeenauvergnerhonealpes.fr/>)*
 - *Média (Presse, TV, Radio, réseaux sociaux)*
 - *Evènement (merci de préciser)*
 - *Contact avec l'autorité de gestion (instructeur/gestionnaire)*

- *Contact avec un autre service de la Région Auvergne-Rhône-Alpes*
- *Contact avec un élu*
- *Référence d'un collègue (en interne)*
- *Réseau professionnel*
- *Référence d'un cofinanceur/partenaire de projet ou chambre consulaire*
- *Consultant*
- *Autre (merci de préciser)*

Les canaux relevant d'un **accès par réseau professionnel** (contacts internes, élus, consultants, chambres consulaires) ont été distingués de ceux relevant d'un **accès par information publique** (site web, média, évènement) (Boumans & Ferry, 2019; Bourdin et al., 2020). Cette distinction permet de construire un indicateur d'inégalités fondées sur la médiation. Ensuite, nous avons renforcé l'analyse de l'importance des réseaux par une analyse de l'intégration des bénéficiaires dans des réseaux professionnels.

Les bénéficiaires ont indiqué la fréquence de leurs interactions avec différents types d'intermédiaires.

➔ *Quelle est la fréquence de vos interactions professionnelles avec les structures suivantes?*

- *Chambre consulaire*
- *D'autres structures/organisations dans le même secteur*
- *Consultants*
- *Pôle de compétitivité*
- *Réseau professionnel*
- *Autre structure d'appui (merci de préciser)*
- *Autre (merci de préciser)*

Trois niveaux d'intégration ont été définis :

- **Forte intégration** : interactions mensuelles ou plus fréquentes
- **Moyenne intégration** : interactions ponctuelles ou annuelles
- **Faible intégration** : peu ou pas d'interaction

Ces variables renseignent sur la dépendance aux réseaux comme condition d'accès privilégié.

Cette opérationnalisation et la triangulation des analyses permettent d'objectiver les dynamiques d'exclusion ou de sélection différenciée selon les profils des bénéficiaires. Elle offre également une base d'analyse du rôle de la perception de lourdeur administrative dans la production de ces inégalités.

La perception d'utilité

La quatrième hypothèse suggère que la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires de la politique de cohésion de l'UE diminue leur perception de l'utilité de cette politique. Il convient donc d'opérationnaliser cette notion.

La perception de l'utilité d'une politique publique repose sur la compréhension de ses objectifs (Brockner, 2002; Kaufmann & Feeney, 2014). Pour la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes, cela implique la reconnaissance du fait que les subventions distribuées visent à favoriser le développement territorial en contribuant aux objectifs spécifiques définis aux niveaux européen et régional. Afin d'opérationnaliser cette perception, nous nous appuyons sur une analyse qualitative issue d'entretiens semi-structurés ainsi que sur une analyse quantitative des réponses à l'enquête en ligne menée auprès des bénéficiaires.

L'analyse de la perception de l'utilité par les agents de l'autorité de gestion est essentielle pour comprendre les effets de la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires de la politique de cohésion. En effet, la compréhension des objectifs d'une politique publique par ses bénéficiaires peut être influencée par leur perception de la lourdeur administrative, mais elle dépend également de la communication des objectifs de la politique de cohésion par les agents de l'autorité de gestion.

Pour expliquer pleinement l'effet d'une perception de lourdeur administrative sur la perception d'utilité de la politique de cohésion par ses bénéficiaires, il est donc nécessaire d'analyser la manière dont les agents de l'autorité de gestion perçoivent et communiquent l'utilité de cette politique. Les questions suivantes du guide d'entretien visent à appréhender cette dimension :

- ➔ *Selon vous à quoi servent les fonds structurels ?*
- ➔ *Pourquoi avez-vous décidé de travailler avec les fonds structurels (FEDER/FSE) ?*

➔ *Quelle portage politique s'exerce dans la mise en œuvre de la politique de cohésion ?*

- *Selon vous les élus arrivent-ils à comprendre les enjeux de la politique de cohésion ?*
- *Avez-vous l'impression que les élus soutiennent une bonne mise en œuvre des fonds structurels ?*

➔ *Décrivez brièvement les processus de la distribution des fonds structurels ?*

➔ *Est-ce que vous avez l'impression d'un fonctionnement optimal ? Quelles difficultés ?*

➔ *Qui sont les bénéficiaires des fonds structurels ?*

- *A votre avis parvient-on à une égalité des dossiers ?*

La perception de l'utilité de la politique de cohésion par ses bénéficiaires peut être appréhendée de plusieurs manières. Tout d'abord, nous nous intéressons à leur perception globale des fonds structurels, puis nous leur avons demandé d'indiquer l'évolution de cette perception en fonction de leur expérience de la gestion administrative de leur projet subventionné.

➔ *Quelle était votre perception des fonds structurels avant la demande de financement FEDER/FSE ? (échelle de 1 très mauvaise à 5 très bonne)*

➔ *Comment votre perception a-t-elle changé après avoir réalisé votre projet FEDER/FSE ? (échelle de 1 (bien pire), 2 (pire), 3 (pas de changement), 4 (meilleure) à 5 (bien meilleure))*

Ensuite, l'évaluation de l'importance des fonds structurels permet également d'obtenir des indices sur la perception de l'utilité de la politique de cohésion par ses bénéficiaires.

➔ *Comment évalueriez-vous l'importance des fonds structurels (FEDER/FSE) pour la réalisation de votre/vos projets ? Sans contribution FEDER/FSE votre projet/vos projets ...*

- *Ne se serait pas réalisé*
- *Se serait réalisé différemment (par exemple : plus petit, moins ambitieux, ...)*
- *Se serait réalisé mais plus tard*
- *Se serait réalisé de la même façon*
- *Se serait réalisé plus rapidement*
- *Ne sait pas*

Enfin, la perception de l'utilité peut être mesurée en analysant l'importance des facteurs autres que le financement dans la décision de solliciter une subvention des fonds structurels.

➔ *Évaluez l'importance des facteurs suivants dans la décision de demander ces fonds. (échelle de 1 (pas important) à 5 (très important) pour chaque facteur possible) :*

- *besoin de financement*
- *contribution aux objectifs européens*
- *contribution au développement territoriale régional/local*
- *connaissance des fonds européens (habitude)*
- *référence d'un élu*
- *référence par un collègue interne*
- *référence par un contact professionnel*
- *autre (merci de préciser)*

Une valorisation élevée des facteurs « *contribution aux objectifs européens* » ou « *contribution au développement territorial régional/local* » indique que les objectifs globaux des fonds structurels sont bien connus et que le projet financé est vu comme contribuer à les atteindre.

La capacité des bénéficiaires

La cinquième hypothèse suggère que la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires de la politique de cohésion réduit leur capacité à gérer leurs projets subventionnés (Heinrich, 2016; Mullainathan & Shafir, 2013). Afin d'établir ce lien, il est nécessaire d'analyser les difficultés rencontrées par les bénéficiaires lors de la gestion de leurs projets. Cette analyse repose sur l'exploitation des réponses à l'enquête en ligne menée auprès des bénéficiaires ainsi que sur l'examen de la base de données complète des dossiers subventionnés.

L'analyse des difficultés rencontrées par les bénéficiaires permet d'établir un lien entre la perception de la lourdeur administrative et leur capacité à gérer efficacement leurs projets subventionnés. À cet égard, l'enquête en ligne a permis d'identifier les principaux obstacles

rencontrés par les bénéficiaires aux différentes étapes du processus, notamment lors de l'instruction des demandes et du paiement des subventions.

➔ Avez-vous rencontré des difficultés lors de la demande de financement ? (oui/non)

- difficulté à trouver le bon interlocuteur*
- compréhension du processus de traitement de la demande (merci de préciser)*
- compréhension des critères d'éligibilité (merci de préciser)*
- compréhension des règles à respecter (merci de préciser)*
- production des documents administratifs (merci de préciser)*
- rédaction de la demande (merci de préciser)*
- interaction avec le logiciel Synergie*
- rédaction du plan de financement (merci de préciser)*
- interactions avec instructeur (merci de préciser)*
- délai de l'instruction*
- autre (merci de préciser)*

➔ Avez-vous rencontré des difficultés lors de la demande de paiement ? (oui/non)

- production des justificatifs (merci de préciser)*
- dépenses écartées*
- interactions avec contrôleur (merci de préciser)*
- interaction avec le logiciel Synergie*
- interactions avec auditeur (merci de préciser)*
- délai de paiement*
- autre (merci de préciser)*

L'agrégation du nombre de difficultés mentionnées et sa corrélation avec notre indicateur de perception de la lourdeur administrative permettent d'évaluer l'impact de cette dernière sur la capacité des bénéficiaires à gérer leurs projets.

Cette évaluation est complétée par l'analyse de deux questions supplémentaires portant sur d'éventuelles adaptations internes et sur l'accompagnement externe reçu. Ces éléments sont susceptibles d'apporter des informations complémentaires sur la capacité des bénéficiaires à faire face aux exigences administratives.

- ➔ *Avez-vous dû apporter des modifications à votre fonctionnement interne pour bénéficier des fonds européens ? (si oui, lesquelles)*
- ➔ *Avez-vous bénéficié d'un accompagnement externe ?*

La réalisation de cette recherche au sein de l'autorité de gestion des fonds structurels en Auvergne-Rhône-Alpes nous a permis d'accéder à la base de données de l'ensemble des projets financés. L'analyse de cette base offre notamment la possibilité d'examiner le taux de dépenses écartées lors du contrôle interne des projets. Les dépenses écartées correspondent aux montants déclarés par les bénéficiaires mais rejetés par l'autorité de gestion en raison de leur inéligibilité ou d'autres irrégularités. Le taux de dépenses écartées constitue ainsi un indicateur pertinent de l'ampleur des difficultés rencontrées par les bénéficiaires dans la gestion de leur projet (Heinrich, 2016).

La présente section a détaillé l'opérationnalisation des variables mobilisées pour tester les cinq hypothèses de la thèse. Elle a permis de montrer comment les concepts centraux – perception de lourdeur administrative, inégalités d'accès, capacité des bénéficiaires, perception d'utilité – ont été traduits en indicateurs mesurables à travers des outils qualitatifs et quantitatifs complémentaires.

Avant de présenter les résultats empiriques issus de cette stratégie d'enquête, il convient toutefois de discuter des conditions de validité de cette démarche. Le chapitre suivant est ainsi consacré à l'analyse de la validité interne de la recherche. Il revient sur les biais potentiels liés à la construction des indicateurs, au déroulement du travail de terrain, ainsi qu'à l'interprétation des corrélations observées. Cette étape est essentielle pour apprécier la robustesse des résultats et leur capacité à éclairer les relations causales entre lourdeur administrative perçue et comportements des bénéficiaires.

III. La validité interne des recherches

La validité interne désigne, en sciences sociales, la capacité d'un dispositif de recherche à établir des liens plausibles entre les variables étudiées, en minimisant l'influence de biais méthodologiques ou de facteurs extérieurs (Bryman et al., 2021; Caramani, 2020). Dans une approche pragmatique et constructiviste comme celle adoptée dans cette thèse, il ne s'agit pas de prouver des relations causales universelles, mais de s'assurer que les liens interprétés reposent sur une articulation solide entre le matériel empirique, les concepts mobilisés et le raisonnement inductif ou déductif mis en œuvre. Garantir la validité interne revient donc à expliciter les choix méthodologiques, à reconnaître les limites de la recherche, et à démontrer la cohérence et la robustesse des résultats au regard des objectifs de la thèse.

Dans cette optique, deux leviers principaux ont été mobilisés : la **diversification des sources empiriques** (entretiens, observation participante, enquête en ligne, données internes) et la **triangulation des méthodes** (approche qualitative et quantitative combinée à chaque étape). Cette combinaison vise à réduire les biais de sélection, de confirmation ou d'interprétation, et à renforcer la fiabilité des constats formulés. Les sections suivantes détaillent les conditions de production des données qualitatives et quantitatives, avant d'examiner les biais potentiels et les limites résiduelles de l'analyse.

a) Entretiens et observation participante

Grâce à un contrat CIFRE au sein de l'autorité de gestion de la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes, l'auteur a pu mener une observation participante prolongée, combinée à une série d'entretiens semi-directifs et ouverts. Les entretiens ont été réalisés entre avril 2022 et février 2025, avec une majorité conduite en 2024. Ils ont été complétés par des échanges avec d'autres acteurs clés de la mise en œuvre de la politique de cohésion en France (services déconcentrés de l'État, Commission européenne, auditeurs, bénéficiaires).

La sélection des personnes interrogées a visé une diversité maximale des profils, en termes de fonction (instruction, programmation, pilotage, audit), de thématiques de subvention (FSE, FEDER, innovation, énergie, inclusion, etc.) et de niveaux hiérarchiques. Une stratégie de « *boule de neige* » a permis d'identifier des acteurs pertinents, jusqu'à atteindre un seuil de saturation empirique des réponses (Bryman et al., 2021), c'est-à-dire l'absence d'informations nouvelles au fil des entretiens.

L’ensemble des entretiens a été transcrit intégralement, puis codé en deux temps : d’abord par question, pour regrouper les réponses selon les axes de l’enquête ; puis par thèmes émergents grâce à un codage « *in vivo* », permettant de faire ressortir les régularités et les dissonances. Le logiciel MAXQDA a été utilisé afin de structurer l’analyse et de garantir la traçabilité des interprétations.

L’observation participante a renforcé cette analyse. En partageant au quotidien un bureau avec les agents chargés de l’instruction des dossiers FSE et FEDER, et en participant aux réunions de service, d’unité ou de coordination, l’auteur a pu accéder à des scènes de travail ordinaires mais rarement documentées. Cela a permis d’observer en situation les dilemmes pratiques, les arbitrages entre conformité et faisabilité, et les tensions entre règles et objectifs, enrichissant ainsi la compréhension des mécanismes de mise en œuvre.

Cette double démarche, fondée sur l’immersion longue et la confrontation régulière des hypothèses à l’empirie, renforce la validité interne par la triangulation des sources et l’intégration réflexive des observations au cœur du raisonnement analytique.

b) Enquête par questionnaire

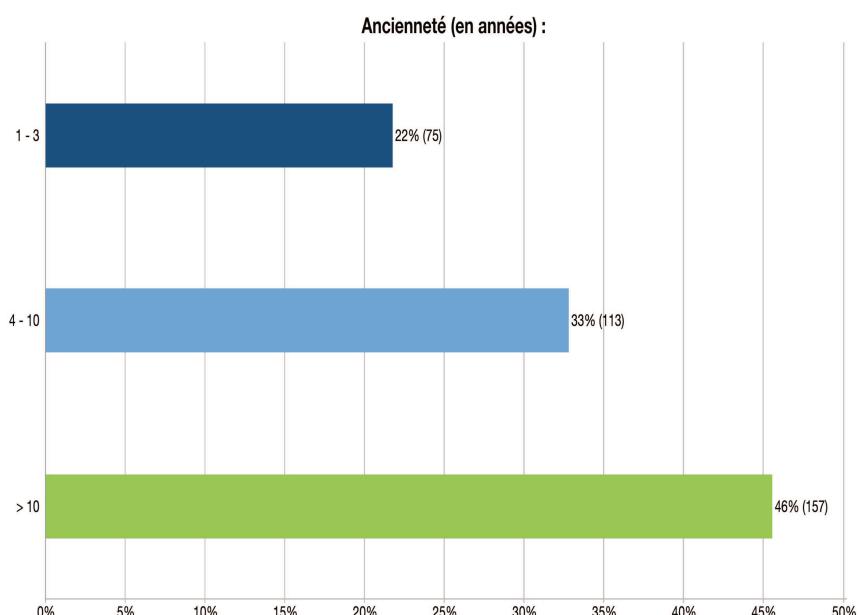
L’administration d’un questionnaire en ligne constitue le second pilier de la stratégie méthodologique adoptée dans cette recherche. Elle permet de compléter les entretiens et l’observation participante par une approche quantitative portant sur l’ensemble des bénéficiaires des fonds structurels en Auvergne-Rhône-Alpes sur la période 2014–2023. Cette démarche contribue ainsi à renforcer la validité interne par la triangulation des méthodes et par la possibilité de vérifier certaines hypothèses sur une base de données plus large.

L’enquête a été mise en ligne grâce au logiciel LimeSurvey, mis à disposition par la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Un lien personnalisé a été envoyé par courriel à l’ensemble des bénéficiaires identifiés dans la base de données de l’autorité de gestion, soit 2 976 adresses après retrait des doublons et des adresses internes à la Région. Le message a été diffusé via une boîte fonctionnelle créée spécifiquement pour l’occasion. Un rappel a été envoyé à l’ensemble des contacts après deux semaines. Cependant, nous estimons qu’environ la moitié des courriels n’ont pas atteint leurs destinataires, soit parce que la personne n’était plus en poste au sein de la structure, soit en raison d’une erreur dans l’adresse. Au total, l’enquête a enregistré 609

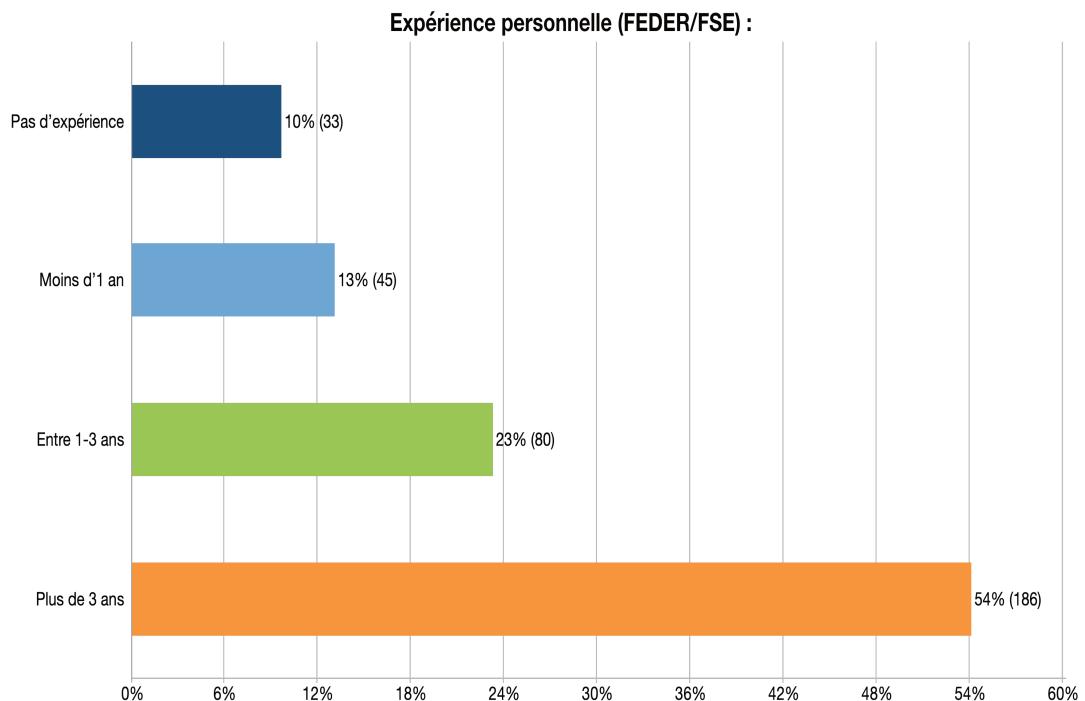
ouvertures du questionnaire. Après retrait des réponses vides et des doublons, 369 réponses ont été retenues pour l'analyse finale.

Afin de mieux cerner les caractéristiques des répondants, plusieurs variables descriptives ont été analysées. Le graphique 3 présente la répartition des enquêtés selon leur niveau d'expérience au sein de la structure bénéficiaire, tandis que le graphique 4 indique leur familiarité antérieure avec les fonds structurels. Ces éléments permettent d'identifier une diversité de profils, allant de néophytes à des porteurs aguerris, ce qui constitue un atout pour l'analyse des perceptions différencierées.

Graphique 3 : Expérience dans la structure bénéficiaire

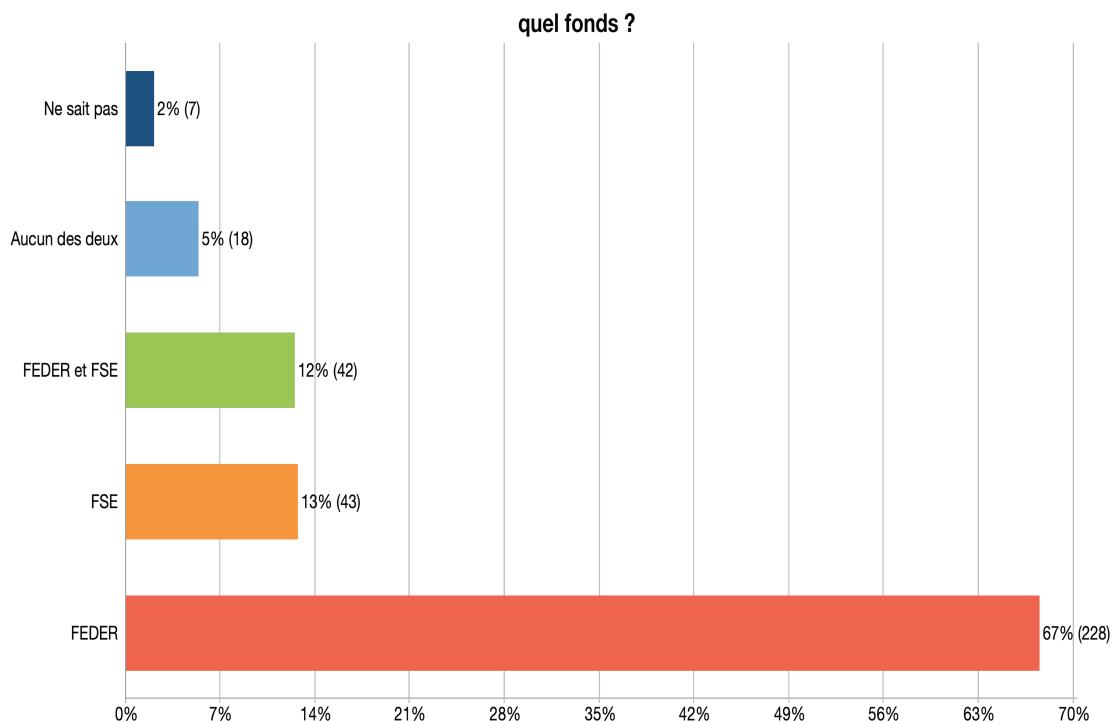


Graphique 4 : Expérience avec les fonds structurels



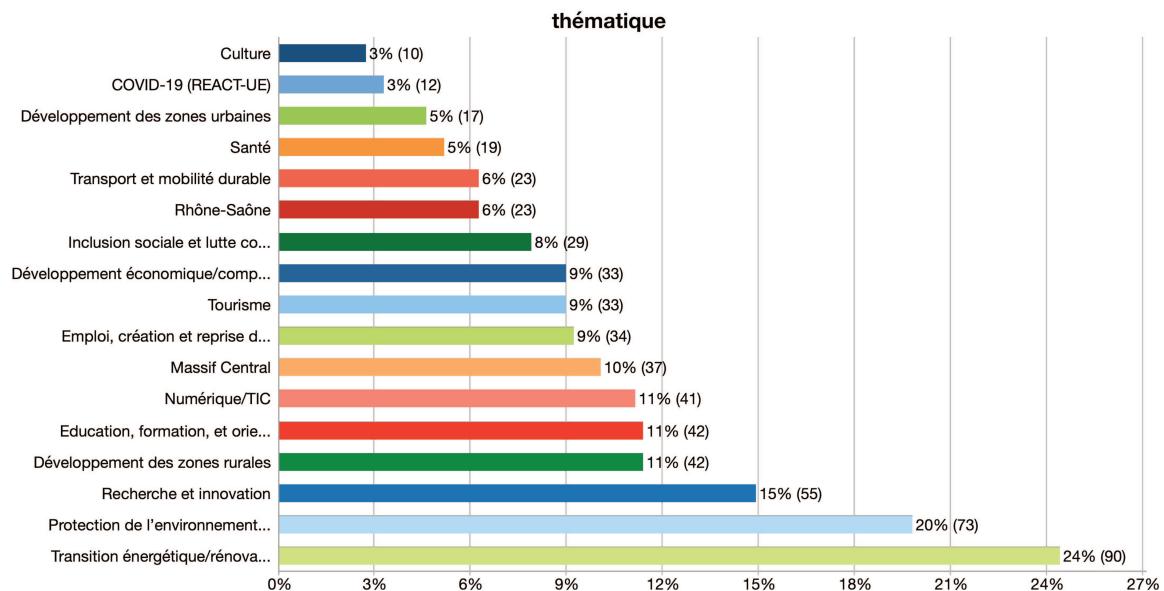
La répartition des bénéficiaires par fonds, affichée dans le graphique 5, permet de distinguer les bénéficiaires du FEDER, du FSE+ ou des deux. Ce filtrage est important pour l’analyse, car certains répondants n’ayant eu aucun contact direct avec les fonds ont été exclus de l’échantillon final.

Graphique 5 : Répartition des répondants par fonds mobilisé

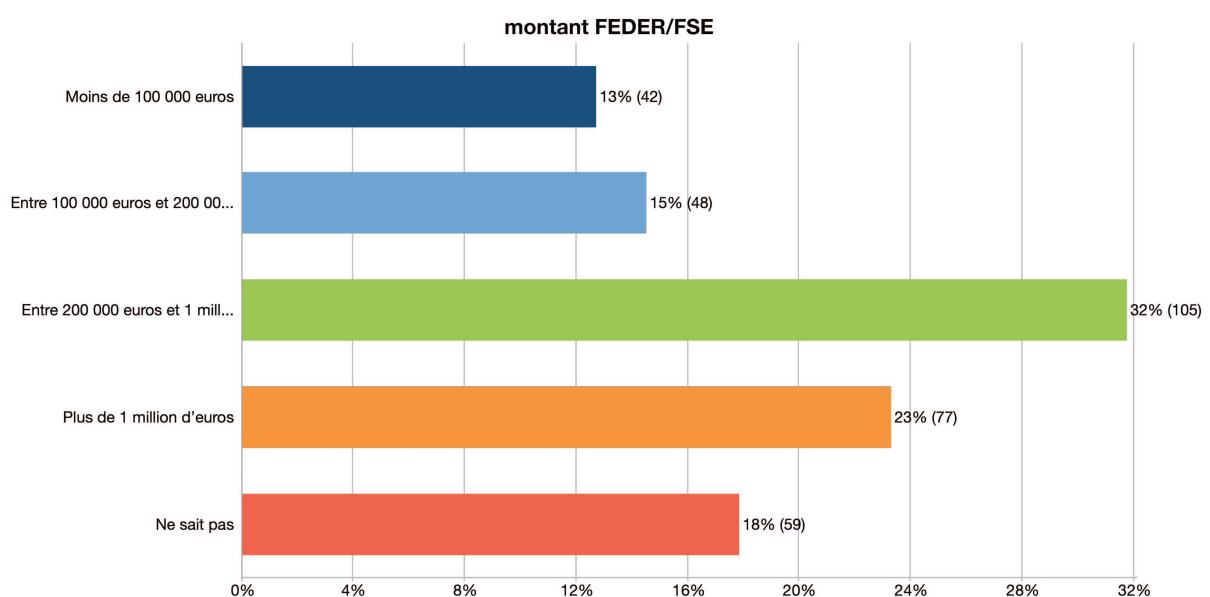


Par ailleurs, les caractéristiques des projets financés offrent une bonne couverture de la diversité des situations rencontrées dans la région. Les graphiques 6 à 9 présentent la typologie des projets selon leur thématique, le montant de la subvention perçue, l'année de contractualisation, et le département de mise en œuvre.

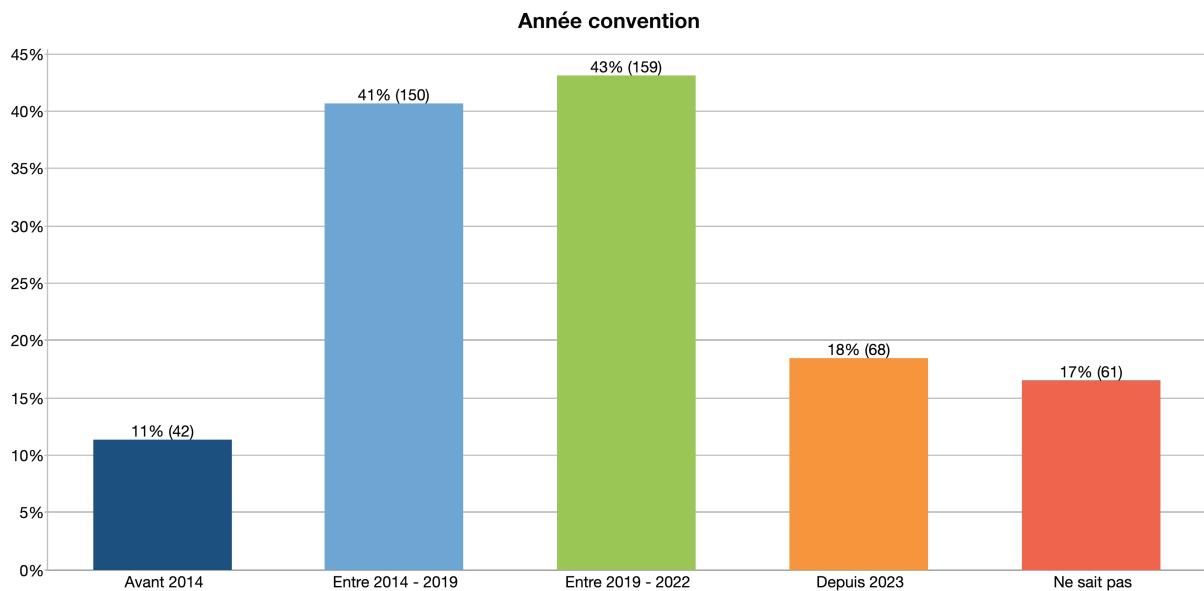
Graphique 6 : Typologie des projets par thématique



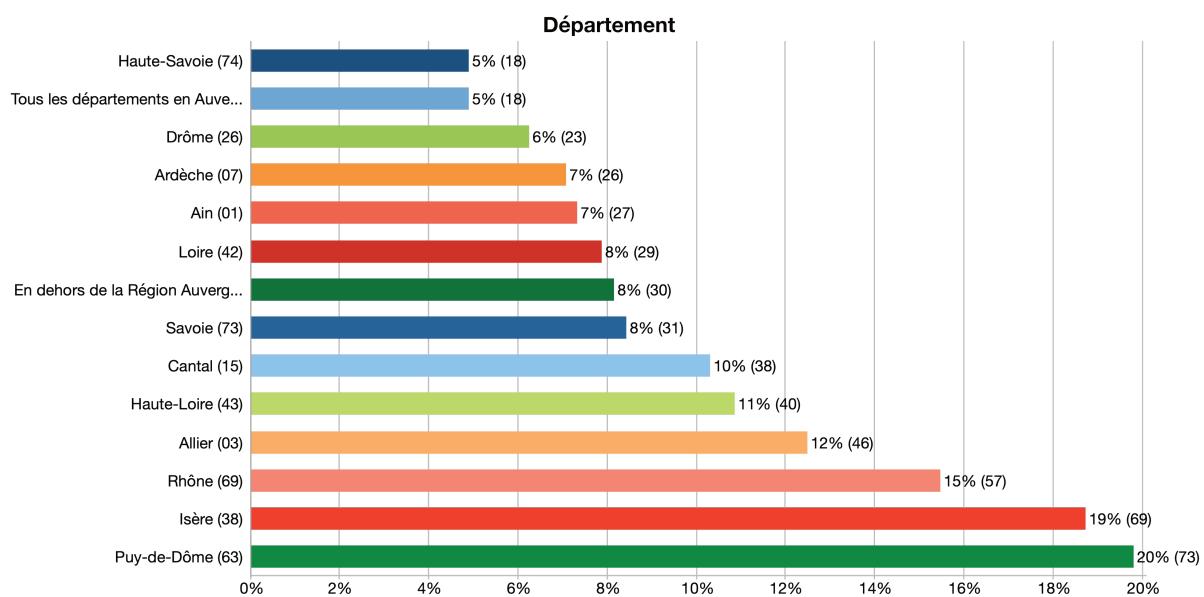
Graphique 7 : Typologie par montant de subvention



Graphique 8 : Répartition des projets par année de convention

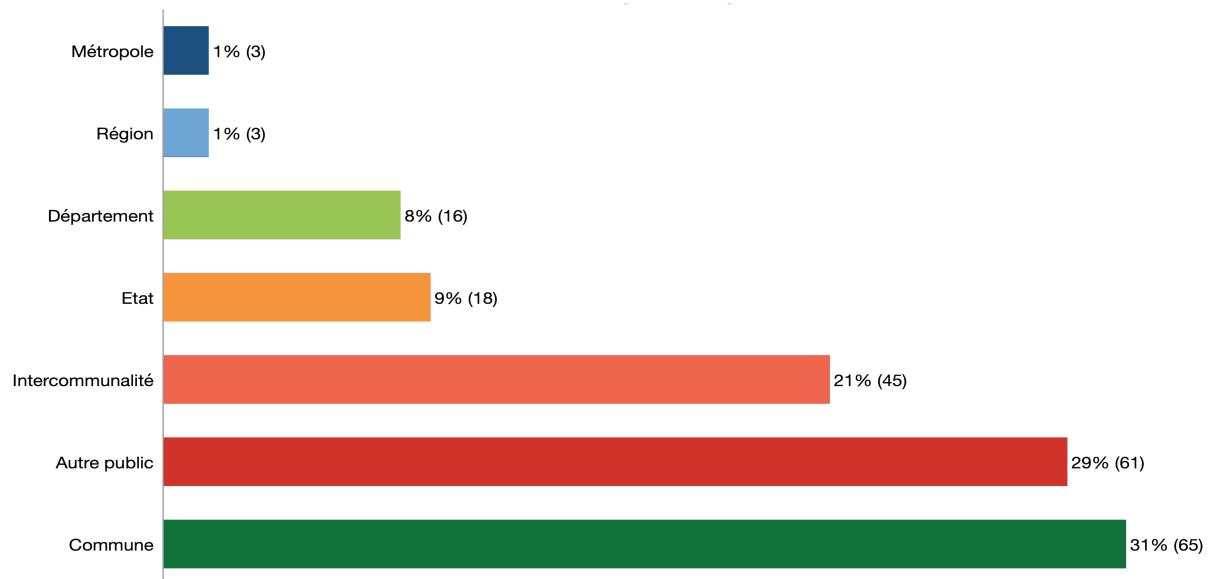


Graphique 9 : Répartition des projets par département

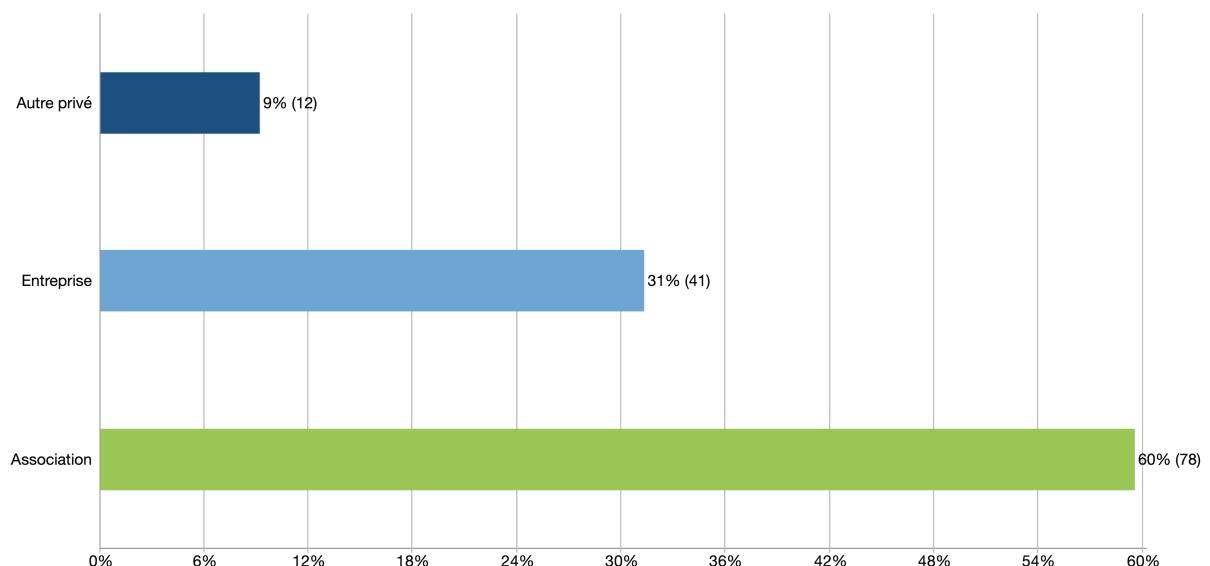


Enfin, la typologie des bénéficiaires selon leur statut juridique permet de distinguer les caractéristiques spécifiques des acteurs publics et privés (graphiques 10 et 11), éléments centraux pour l'analyse de la perception de la lourdeur administrative et de ses effets différenciés.

Graphique 10: Typologie des organisations publiques



Graphique 11 : Typologie des organisations privées



Même si l'échantillon ne peut être considéré comme statistiquement représentatif de l'ensemble de la population des bénéficiaires, il reflète néanmoins une diversité suffisante de situations pour permettre une analyse des logiques différencierées de mise en œuvre. En ce sens, il offre un aperçu pertinent de la variété des configurations rencontrées dans le cadre de la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes depuis 2014.

En outre, le croisement des résultats quantitatifs avec les données qualitatives issues des entretiens et de l'observation a permis de vérifier la cohérence des résultats. Cette triangulation empirique renforce la robustesse des liens identifiés entre les variables, notamment en ce qui

concerne la perception de lourdeur administrative et ses effets sur les inégalités d'accès, les capacités de mise en œuvre et la perception d'utilité des fonds.

Enfin, la durée d'ouverture du questionnaire (du 2 octobre au 12 novembre 2023), ainsi que la possibilité laissée aux répondants de formuler librement leurs remarques dans plusieurs champs ouverts, ont permis d'enrichir l'analyse avec des données qualitatives complémentaires. Ces contributions spontanées se sont révélées précieuses pour valider certaines intuitions issues des entretiens et pour identifier des difficultés non anticipées.

c) Limites et biais potentiels

Malgré les efforts méthodologiques déployés pour garantir la validité interne de cette recherche, certaines limites doivent être reconnues. Elles tiennent à la fois aux conditions de production des données, aux caractéristiques des dispositifs mobilisés, et à l'interprétation des résultats.

L'un des principaux biais susceptibles d'affecter les résultats du questionnaire est le biais d'auto-sélection : les bénéficiaires ayant rencontré des difficultés plus marquées avec les fonds européens peuvent avoir été plus enclins à répondre au questionnaire que ceux dont l'expérience fut fluide ou positive (O. Martin, 2020). Cela pourrait accentuer artificiellement la perception de lourdeur administrative dans les résultats agrégés. Toutefois, la diversité des profils répondants, confirmée par l'analyse contextuelle et thématique, atténue ce risque.

Par ailleurs, la variable centrale de cette thèse – la perception de la lourdeur administrative – repose sur une évaluation subjective par les bénéficiaires. Cette subjectivité constitue à la fois une richesse (en tant que fait social à part entière) et une limite, dans la mesure où elle peut être influencée par des facteurs extérieurs au dispositif étudié.

Le statut d'enquêteur intégré au sein de l'autorité de gestion, via un contrat CIFRE, offre des opportunités précieuses en matière d'accès au terrain, de compréhension des logiques internes et d'observation participante. Mais il comporte également des risques de biais de proximité, notamment dans la conduite des entretiens en interne. Le souci d'éviter toute complaisance, tout en assurant la sincérité des échanges, a été au cœur du protocole de recherche. Des précautions spécifiques ont été prises pour garantir l'anonymat, favoriser la liberté de parole, et diversifier les sources, notamment par la conduite d'entretiens externes.

Enfin, la posture adoptée dans cette recherche – contextualisée et non positiviste – implique que les résultats doivent être interprétés à la lumière du contexte institutionnel spécifique à la région Auvergne–Rhône-Alpes et à la période d'étude (2014–2023). Même si certaines dynamiques identifiées peuvent être transposables à d'autres contextes, les conclusions ne prétendent pas à une généralisation universaliste, mais bien à une généralisation analytique (Flyvbjerg, 2006; Pennings & Keman, 2020; Rutten, 2024) permettant de mieux comprendre les logiques d'action à l'œuvre dans la mise en œuvre de la politique de cohésion.

Ce chapitre a présenté les éléments méthodologiques mobilisés pour renforcer la validité interne de cette recherche, en s'appuyant sur une triangulation des données (entretiens, observation participante, enquête par questionnaire, bases administratives) et une cohérence entre hypothèses, indicateurs et instruments. Cette stratégie vise à éclairer les mécanismes à l'origine des perceptions de lourdeur administrative, plutôt qu'à rechercher une représentativité statistique au sens strict.

Malgré certaines limites, cette démarche permet d'assurer une robustesse analytique suffisante pour interpréter les résultats. La partie suivante de la thèse s'attache désormais à présenter ces résultats empiriques, en mobilisant les matériaux collectés pour tester les cinq hypothèses de recherche.

C : H1 : Les causes de la perception de lourdeur administrative

À la suite de la présentation du cadre théorique et de la méthodologie, cette partie expose et discute les résultats empiriques de notre recherche, en commençant par l'analyse de la première hypothèse relative aux causes de la perception de lourdeur administrative.

D'un point de vue théorique, cette perception résulte d'une évaluation subjective par les bénéficiaires de l'équilibre entre, d'une part, les coûts de transaction liés à l'accès à une politique publique et, d'autre part, les avantages qu'ils en retirent. Cette évaluation est influencée à la fois par la formulation de la politique et par sa mise en œuvre.

L'analyse théorique de la politique de cohésion a mis en évidence que la rigidité de son cadre réglementaire – en particulier ses exigences financières – limite l'efficacité des mesures de simplification. Nous avons théorisé que le cadre réglementaire de la politique de cohésion augmente la charge administrative des bénéficiaires et tend à réduire la marge d'autonomie des administrations en charge de la mise en œuvre limitant ainsi leur capacité de moduler la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires. Nous avons ainsi émis l'hypothèse que cette configuration pourrait contribuer à renforcer la perception de lourdeur administrative chez les bénéficiaires.

Afin de vérifier cette hypothèse, la présentation des résultats se décline en trois temps.

Le premier chapitre de cette partie est consacré à l'analyse de la formulation de la politique de cohésion et de ses modalités d'application en Auvergne Rhône-Alpes. Cette analyse met en évidence une volonté politique affirmée – tant au niveau européen qu'au sein de la Région et de son autorité de gestion des fonds structurels – de réduire la lourdeur administrative, notamment dans l'objectif de faciliter l'accès et l'utilisation des fonds européens. Des mesures concrètes de simplification ont été intégrées aux règlements européens, ainsi qu'aux programmes opérationnels régionaux. Toutefois, cette orientation se heurte à un ensemble de contraintes réglementaires persistantes, susceptibles d'en limiter les effets attendus. Si l'analyse du cadre normatif permet de documenter cette tension entre volonté de simplification et contraintes structurelles, elle ne suffit pas, à elle seule, à déterminer l'impact de ces dispositions sur la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires. C'est pourquoi un deuxième

chapitre approfondit l'étude des dynamiques concrètes de mise en œuvre observées en Auvergne Rhône-Alpes.

Dans le deuxième chapitre, nous étudions comment les administrations mettent concrètement en œuvre la politique de cohésion. Conformément à notre cadre théorique, la capacité à moduler la perception de lourdeur administrative dépend à la fois de l'autonomie effectivement laissée par les règles, et de la volonté et de la capacité dont disposent les administrations pour en faire usage. Nous présentons d'abord la perception de mission administrative des agents de l'autorité de gestion afin de déterminer la volonté d'effectuer une simplification pour les bénéficiaires de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes. Ensuite, nous présentons les résultats de notre analyse par rapport aux contraintes perçues par l'autorité de gestion, puis les marges d'autonomie qu'elle mobilise, avant d'analyser les conséquences de ces dynamiques sur la perception de lourdeur des bénéficiaires. Trois effets principaux sont identifiés : une ambiguïté accrue des objectifs et modalités de mise en œuvre, une augmentation de la charge administrative pour les bénéficiaires, et un allongement des délais d'instruction. Ces effets justifient un troisième chapitre consacré à l'analyse de la réception de la politique par ses bénéficiaires, afin d'évaluer dans quelle mesure ces dynamiques influencent leur perception.

Enfin, le dernier chapitre de cette partie s'attache à analyser les bénéficiaires eux-mêmes, à travers leur expérience concrète et leur perception. Cette analyse montre que les difficultés qu'ils rencontrent dans la gestion de leurs projets financés par les fonds structurels sont largement corrélées aux conséquences de l'interaction déséquilibré entre contraintes et autonomie au niveau de la mise en œuvre. Une analyse statistique permet de mettre en évidence un lien entre l'exposition à ces conséquences et une perception accrue de la lourdeur administrative. Ainsi, nous montrons que les contraintes structurelles du cadre réglementaire pesant sur la mise en œuvre de la politique de cohésion et sur les bénéficiaires alimentent directement le sentiment de lourdeur administrative exprimé sur le terrain.

I. La politique de simplification des fonds structurels et son application en Auvergne Rhône-Alpes

Selon notre cadre théorique, la formulation d'une politique publique peut influencer la perception de la lourdeur administrative des bénéficiaires de deux façons. D'une part, elle peut

définir – explicitement ou implicitement – des exigences administratives susceptibles de générer une charge pour les bénéficiaires, ou au contraire intégrer des dispositifs visant à en alléger le poids. D'autre part, elle peut agir de manière indirecte en déterminant le degré d'autonomie laissé aux instances chargées de la mise en œuvre, autonomie qui conditionne leur capacité à adapter les procédures aux contextes locaux.

Ce chapitre, fondé sur une analyse réglementaire de la politique de cohésion de l'Union européenne, présente nos résultats concernant la manière dont sa formulation favorise, encadre ou constraint la simplification administrative. Nous avançons l'idée que cette formulation n'est pas neutre vis-à-vis de la perception de lourdeur administrative, alors même que la politique de cohésion revendique son inscription dans une approche territorialisée du développement qui devrait laisser la définition des relations entre la politique de cohésion et ses bénéficiaires aux autorités responsables de la mise en œuvre. Si une volonté politique claire en faveur de la simplification est bien présente dans la formulation de la politique de cohésion, celle-ci se heurte néanmoins à un cadre réglementaire particulièrement rigide, en particulier en matière de gestion financière. Ce décalage entre ambition et formulation concrète contribue à restreindre les marges de manœuvre des autorités de gestion et peut nourrir un sentiment de lourdeur chez les bénéficiaires.

L'analyse s'organise en trois temps : d'abord au niveau européen, à travers l'examen des règlements ; ensuite au niveau régional, via les choix de transposition opérés par la Région Auvergne Rhône-Alpes ; enfin au niveau opérationnel, en s'appuyant sur le contenu du programme régional FEDER-FSE. Ce cheminement permet de mettre en lumière les mécanismes de simplification envisagés, ainsi que les limites structurelles qui entravent leur mise en œuvre effective.

a) La simplification à l'échelle européenne

En tant que politique de développement territorial, la politique de cohésion devrait intégrer pleinement l'approche territoriale dans sa conception. Cela implique qu'elle laisse une autonomie suffisante aux administrations responsables de la mise en œuvre pour définir des objectifs et des modalités d'exécution adaptés aux spécificités locales. Dans cette perspective, le cadre réglementaire devrait adopter une posture neutre à l'égard de la perception de lourdeur

administrative des bénéficiaires, en évitant d'imposer des contraintes excessives uniformisées. Or, comme le montrent les résultats de notre analyse réglementaire, cette exigence n'est que partiellement respectée.

L'intégration de l'approche territorial

Notre analyse du cadre réglementaire confirme une volonté d'intégrer l'approche territorial dans la politique de cohésion. A cet égard, la gestion de la politique de cohésion a été définie comme partagée entre la commission européenne et les autorités au niveau des États membres de l'UE.

Depuis 2014, la politique de cohésion a intégré les recommandations d'un rapport indépendant rédigé par Fabrizio Barca (2009) à l'initiative de la Commission européenne, précisant comment la politique de cohésion de l'UE pourrait garantir une différenciation efficace en appliquant l'approche territoriale. Les recommandations de ce rapport, qui appellent à une augmentation de l'autonomie dans la mise en œuvre afin d'adapter la politique aux réalités locales, ont été largement reprises dans la réforme de la politique de cohésion de 2014 et restent présentes dans les règles de mise en œuvre du cycle de programmation 2021-2027.

Au niveau européen le cadre réglementaire est fixé par *le règlement portant dispositions communes relatives aux fonds de la politique de cohésion*, ou RPDC,¹⁶ qui est la principale pièce législative. Elle fixe les grandes lignes de cette politique publique comme son cadre d'intervention et en établissant des objectifs thématiques et stratégiques qui déterminent les champs d'application des fonds structurels. La période de programmation concernant les années 2014-2020 les 11 objectifs thématiques suivantes ont été définis :

¹⁶ RÈGLEMENT (UE) N o 1303/2013 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n o 1083/2006 du Conseil

Et
RÈGLEMENT (UE) 2021/1060 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas

- 1) renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ;
- 2) améliorer l'accès aux TIC, leur utilisation et leur qualité ;
- 3) renforcer la compétitivité PME, du secteur agricole (pour le Feader) et du secteur de la pêche et de l'aquaculture (pour le FEAMP) ;
- 4) soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone dans tous les secteurs ;
- 5) promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention et la gestion des risques ;
- 6) préserver et protéger l'environnement et encourager l'utilisation rationnelle des ressources ;
- 7) promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles ;
- 8) promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre ;
- 9) promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination ;
- 10) investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie ;
- 11) renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées et contribuer à l'efficacité de l'administration publique.¹⁷

Concernant le cycle de programmation concernant les années 2021 à 2027 le cadre réglementaire a regroupé ces objectifs sur cinq objectifs stratégiques :

- a) une Europe plus compétitive et plus intelligente par l'encouragement d'une transformation économique intelligente et innovante et de la connectivité régionale aux TIC ;
- b) une Europe plus verte, résiliente et à faibles émissions de carbone évoluant vers une économie sans carbone, par la promotion d'une transition énergétique propre et équitable, des investissements verts et bleus, de l'économie circulaire, de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci, de la prévention et de la gestion des risques, et d'une mobilité urbaine durable ;

¹⁷ Article 9, RPDC

- c) une Europe plus connectée par l'amélioration de la mobilité ;
- d) une Europe plus sociale et inclusive mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux ;
- e) une Europe plus proche des citoyens, par la promotion du développement durable et intégré de tous les types de territoires et des initiatives locales.¹⁸

Le lien principal entre le niveau européen et le niveau national est établi par des accords de partenariat signés entre la commission européenne et les États membres de l'UE.¹⁹ Ces accords sont l'aperçu global de la mise en œuvre des fonds structurels dans chaque État membre. Ils contiennent une analyse des disparités, des besoins de développement et des potentiels de croissance par rapport aux objectifs thématiques et aux défis territoriaux, ainsi qu'une liste des programmes opérationnels et des modalités de mise en œuvre globale. Les accords de partenariats sont la première étape d'opérationnalisation au niveau national du cadre réglementaire européen.

Suivant la logique de l'approche territoriale, le niveau européen est chargé d'établir le cadre réglementaire, tandis que les autorités de mise en œuvre au sein des États membres sont responsables de son adaptation aux contextes spécifiques ainsi que de la gestion quotidienne. Le cadre réglementaire délègue ainsi aux autorités nationales la responsabilité de l'élaboration des programmes opérationnels pour la mise en œuvre de la politique de cohésion.

Article 21

Élaboration et présentation des programmes

1.

Les États membres élaborent, en coopération avec les partenaires visés à l'article 8, paragraphe 1, des programmes en vue de mettre en œuvre les Fonds pour la période allant du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2027.

2.

¹⁸ Article 5 RPDC 21-27

¹⁹ ACCORD DE PARTENARIAT 2014-2020 France, <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/reglementation-accord-de-partenariat-2014-2020> et Accord de Partenariat France - 2021-2027, <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/accord-de-partenariat-france-2021-2027>

Les États membres présentent les programmes à la Commission au plus tard trois mois après la présentation de l'accord de partenariat. Pour le FAMI, le FSI et l'IGFV, les États membres présentent les programmes à la Commission au plus tard trois mois après l'entrée en vigueur du présent règlement ou du règlement spécifique au fonds pertinent, la date la plus tardive étant retenue.

3.

Les États membres élaborent les programmes conformément au modèle de programme figurant à l'annexe V.

(...)

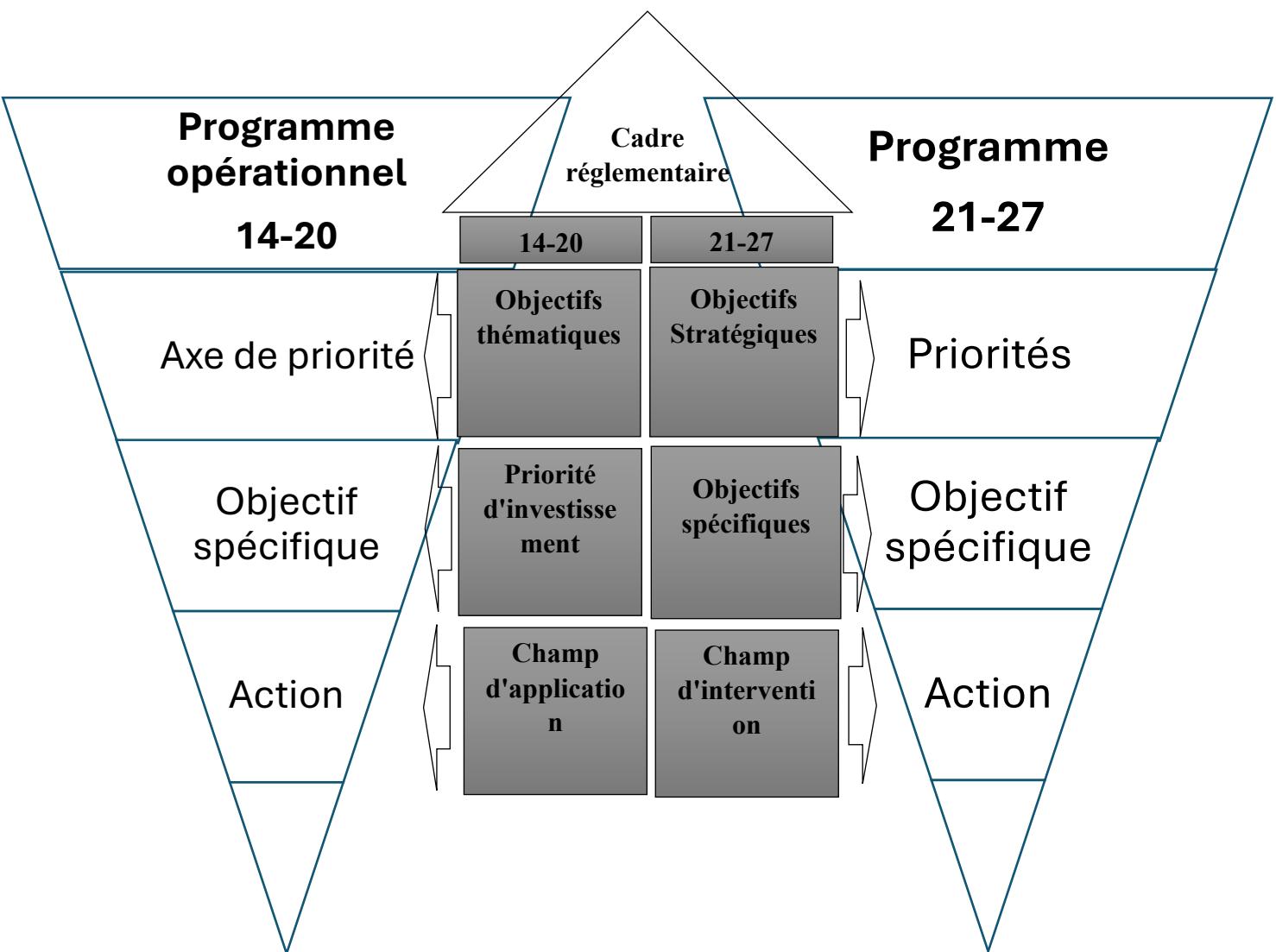
Source : RPDC 2021-27, Article 21

Parmi les objectifs définis par le RPDC, les autorités nationales choisissent les domaines d'intervention des fonds structurels en fonction des priorités nationales et régionales. En France, les fonds structurels sont majoritairement opérationnalisés au niveau régional, car la gestion des fonds a été largement régionalisée. À cet égard, toutes les règles et procédures établies au niveau supérieur doivent être mises en œuvre par les autorités de gestion, qui, en France, sont intégrées dans l'administration des conseils régionaux. Concrètement, les autorités de gestion sont responsables de la rédaction des programmes opérationnels, qui traduisent les objectifs européens au niveau régional. À ce niveau, sont également établies les procédures pratiques de sélection des opérations, l'organisation du partenariat avec les acteurs territoriaux, ainsi que la mise en place d'un système de contrôle et de gestion.

Dans la pratique, cette déclinaison de la logique d'intervention suit une structure définie en partie par le cadre réglementaire et par les choix faits au niveau national ou régional. Ainsi, les programmes opérationnels se composent de plusieurs 'Axes de priorité', appelés 'Priorités' pendant le cycle de programmation 2021-2027. Ces 'Axes de priorité'/'Priorités' intègrent un ou plusieurs 'objectifs thématiques', appelés 'objectifs stratégiques' en 2021-2027, ainsi que les actions prévues sous chaque objectif. Cependant, le choix des priorités, des objectifs et des actions doit s'inscrire dans les possibilités offertes par le cadre réglementaire. Ce dernier prévoit effectivement plusieurs 'priorités d'investissement', appelées 'objectifs stratégiques' en 2021-2027, dans les règlements spécifiques des fonds structurels (FEDER, FSE, FTJ). À leur tour, ces priorités/objectifs s'intègrent obligatoirement dans des objectifs thématiques, appelés 'objectifs stratégiques' en 2021-2027, définis par le règlement cadre de tous les fonds structurels (RPDC). Le cadre réglementaire de la politique de cohésion délègue ainsi aux autorités de gestion, en tant qu'administrations responsables de la mise en œuvre, une autonomie dans la

définition des priorités de mise en œuvre et la sélection des projets à financer, tout en limitant cette autonomie par la définition des objectifs et des catégories de projets finançables.

Figure 9 : Logique d'intervention des programmes



Bien que l'autonomie des autorités de gestion lors de la mise en œuvre soit encadrée, le cadre réglementaire prévoit également des mesures visant à garantir et faciliter l'application de l'approche territoriale. En plus de l'incorporation générique des principes de gouvernance dans les traités, les règles spécifiques de la politique de cohésion précisent des normes et des

pratiques destinées à en assurer la mise en œuvre. À cet égard, le cadre réglementaire européen a instauré le principe du partenariat pour la mise en œuvre pendant la période de programmation 2014-2020, et cette disposition a été étendue pour la période 2021-2027.

Tableau 4 : Comparaison du principe de partenariat en 2014-20 et 2021-27

Le principe de partenariat en 2014-20	Le principe de partenariat en 2021-27
<p><i>Article 5</i></p> <p>Partenariat et gouvernance à plusieurs niveaux</p> <p>1. Pour l'accord de partenariat et pour chaque programme, chaque État membre organise, dans le respect de son cadre institutionnel et juridique, un partenariat avec les autorités locales et régionales compétentes. Ce partenariat associe les partenaires suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) les autorités urbaines et autres autorités publiques compétentes ; b) les partenaires économiques et sociaux ; et c) les organismes pertinents représentant la société civile, dont des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales et des organismes chargés de promouvoir l'inclusion sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes et la non-discrimination. <p>2. Conformément à la méthode de gouvernance à plusieurs niveaux, les États membres impliquent les partenaires visés au paragraphe 1 dans l'élaboration des accords de partenariat et des rapports d'avancement, ainsi que tout au long de la préparation et de la mise en œuvre des programmes, notamment en les faisant participer aux comités de suivi pour les programmes conformément à l'article 48.</p> <p>3. La Commission est habilitée à adopter un acte délégué en conformité avec l'article 149 en vue d'établir un code de conduite européen en matière de partenariat (ci-après dénommé "code de conduite") afin d'aider les États membres et de réduire leurs difficultés dans l'organisation de partenariats conformément aux paragraphes 1 et 2 du</p>	<p><i>Article 8</i></p> <p>Partenariat et gouvernance à plusieurs niveaux</p> <p>1. Pour l'accord de partenariat et chaque programme, chaque État membre organise et met en œuvre un partenariat global conformément à son cadre institutionnel et juridique, et en tenant compte des spécificités des Fonds. Ce partenariat associe au moins les partenaires suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques ; b) les partenaires économiques et sociaux ; c) les organismes concernés représentant la société civile, tels que les partenaires environnementaux et les organisations non gouvernementales, ainsi que les organismes chargés de promouvoir l'inclusion sociale, les droits fondamentaux, les droits des personnes handicapées, l'égalité entre les femmes et les hommes et la non-discrimination ; d) le cas échéant, les organisations de recherche et les universités. <p>2. Le partenariat établi en vertu du paragraphe 1 du présent article fonctionne conformément au principe de la gouvernance à plusieurs niveaux et à une approche ascendante. L'État membre associe les partenaires visés au paragraphe 1 à l'élaboration de l'accord de partenariat ainsi que tout au long de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes, notamment en les faisant participer aux comités de suivi conformément à l'article 39. Dans ce contexte, les États membres affectent, le cas échéant, un pourcentage approprié des ressources provenant des Fonds au</p>

<p>présent article. Le code de conduite établit un cadre dans lequel les États membres, conformément à leur cadre institutionnel et juridique ainsi qu'à leurs compétences nationales et régionales, procèdent à la mise en œuvre du partenariat. Le code de conduite précise, dans le strict respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les éléments suivants :</p> <p>(...)</p>	<p>renforcement des capacités administratives des partenaires sociaux et des organisations de la société civile.</p> <p>(...)</p> <p>4. L'organisation et la mise en œuvre du partenariat sont effectuées conformément au code de conduite européen sur le partenariat établi par le règlement délégué (UE) n° 240/2014.</p> <p>5. Au moins une fois par an, la Commission consulte les organisations représentant les partenaires au niveau de l'Union au sujet de la mise en œuvre des programmes et rend compte des résultats de cette consultation au Parlement européen et au Conseil.</p>
--	---

Source : RPDC 2014-20 Article 5 et RPDC 2021-27 Article 8

En vertu du principe de partenariat, les autorités de gestion sont tenues de collaborer avec les partenaires locaux dans l'élaboration du programme de mise en œuvre, comme précisé à l'article 21 pour la période 2021-2027 et à l'article 26 pour la période 2014-2020. Selon l'article 38 du règlement portant dispositions communes (article 47 pour la période 2014-2020), un comité de suivi est chargé de la gestion des programmes de mise en œuvre de la politique de cohésion. Ce comité réunit tous les partenaires mentionnés à l'article 8 (article 5 pour la période 2014-2020) et examine divers aspects de la gestion du programme, tels que les progrès réalisés, les évaluations et les mesures de communication. Il approuve également la méthode et les critères de sélection des opérations, les rapports de performance, le plan d'évaluation et les propositions de modification du programme. Ces dispositions réglementaires s'appliquent à l'ensemble de la mise en œuvre des fonds structurels. Par ailleurs, d'autres instruments d'application volontaire permettent de renforcer l'application de l'approche territoriale.

En effet, plusieurs instruments facilitent l'intégration de différentes thématiques d'intervention et accordent davantage de responsabilités à l'élaboration des stratégies de développement territorial et à la sélection des projets au niveau local. Le premier de ces instruments est *l'Investissement Territorial Intégré*, qui permet d'intégrer plusieurs fonds (le FEDER et le FSE) pour un même investissement, sur la base d'une stratégie territoriale intégrée élaborée par les

acteurs locaux.²⁰ Un deuxième outil, appelé *Développement Local Mené par les Acteurs Locaux*²¹, permet quant à lui la délégation de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies de développement territorial aux *Groupes d'Action Locale*²², regroupant des acteurs locaux. Ces instruments viennent ainsi à compléter l'application du principe de partenariat et contribuent à approfondir la mise en œuvre de l'approche territoriale.

Dans la pratique, il revient à l'autorité de gestion de sélectionner les projets à financer par les fonds structurels en appliquant le principe de partenariat ainsi que les autres principes de bonne gestion définis à l'article 73 du cadre réglementaire.

Article 73

Sélection des opérations par l'autorité de gestion

1. Pour la sélection des opérations, l'autorité de gestion établit et applique des critères et procédures qui sont non discriminatoires et transparents, assurent l'accessibilité pour les personnes handicapées, l'égalité entre les femmes et les hommes et tiennent compte de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, du principe de développement durable et de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement, conformément à l'article 11 et à l'article 191, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les critères et procédures garantissent que les opérations à sélectionner sont hiérarchisées afin d'optimiser la contribution des fonds de l'Union à la réalisation des objectifs du programme.

Source : RPDC Article 73

Dans le cadre de l'approche territoriale de mise en œuvre de la politique de cohésion, cette sélection repose sur une logique de collaboration avec les acteurs stratégiques locaux. Le cadre réglementaire prévoit d'ailleurs un rôle significatif pour ces partenaires territoriaux, notamment à travers leur participation au comité de suivi, instance de dialogue et de co-construction des orientations de la mise en œuvre.

²⁰ Article 30 RPDC 21-27 et Article 36 RPDC 14-20

²¹ Article 31 RPDC 21-27 et Article 32 RPDC 14-20

²² Article 33 RPDC 21-27 et Article 34 RPDC 14-20

Article 39

Composition du comité de suivi

1. La composition du comité de suivi est arrêtée par chaque État membre, qui veille à garantir une représentation équilibrée des autorités compétentes, des organismes intermédiaires et des représentants des partenaires visés à l'article 8, paragraphe 1, suivant un processus transparent. (...)

Article 40

(...)

2. Le comité de suivi approuve :

a) la méthode et les critères de sélection des opérations, y compris toute modification qui y est apportée, sans préjudice de l'article 33, paragraphe 3, points b), c) et d); à la demande de la Commission, la méthode et les critères de sélection des opérations, y compris toute modification qui y est apportée, sont soumis à la Commission au moins quinze jours ouvrables avant d'être communiqués au comité de suivi ;

En résumé, les règlements de la politique de cohésion par son inscription comme politique de développement territorial intègrent des éléments d'autonomie destinés à faciliter l'application de l'approche territoriale. La mise en œuvre de la politique de cohésion offre des outils qui visent à une meilleure adaptation aux contextes spécifiques par l'intégration des acteurs locaux et en laissant l'autonomie aux administrations locales dans des domaines stratégiques comme l'écriture du programme ou la sélection des projets à financer.

Or malgré des mesures d'application de l'approche territoriale incluant de l'autonomie pour le niveau de la mise en œuvre, l'analyse du cadre réglementaire révèle que la formulation de la politique n'adopte pas une approche neutre vis-à-vis de la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires. En effet, de nombreuses mesures ont été inscrites dans le cadre réglementaire susceptible d'altérer la perception des bénéficiaires. Il s'agit d'un côté des mesures visant à simplifier la mise en œuvre pour les bénéficiaires et de l'autre côté des contraintes par rapport à la gestion financière des fonds qui selon notre hypothèse est susceptible d'augmenter la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires. Par la suite nous allons d'abord

présenter les mesures de simplification réglementaire et ensuite les contraintes du cadre réglementaire.

Les mesures de simplification réglementaire

L'enjeu de la simplification administrative est clairement reconnu par le règlement cadre de la politique de cohésion, qui l'a définie comme un objectif dans son article 4.10 du règlement relatif au cycle de programmation 2014-2020.

« 10. La Commission et les États membres remplissent leurs rôles respectifs en lien avec les Fonds ESI avec l'objectif de réduire les contraintes administratives pesant sur les bénéficiaires. »

Source : RPDC 14-20 Art. 4.10

L'objectif de simplification administrative a été renforcé par des mesures concrètes dans le cadre réglementaire couvrant la période 2021-2027. À cet égard, la proposition de règlement présentée par la Commission européenne était accompagnée d'un guide de simplification, recensant 80 mesures visant à alléger les procédures.²³ Selon une communication de la Commission européenne, 74 de ces mesures ont effectivement été adoptées dans le règlement final.²⁴

L'analyse de ces mesures de simplification montre qu'elles se concentrent principalement sur des modifications réglementaires destinées à réduire la charge administrative, tant pour les administrations publiques responsables de la mise en œuvre que pour les bénéficiaires. D'autres mesures cherchent à simplifier la structure réglementaire en regroupant, réorganisant et reformulant les règles existantes. Enfin, certaines règles ont été supprimées pour alléger encore davantage les procédures.

Le règlement concernant le cycle de programmation 2021-2027 intègre également une référence à la mise en œuvre, avec l'intention de décourager l'augmentation de la charge administrative pour les bénéficiaires à ce niveau.

²³ Commission européenne (2018), 80 mesures de simplification de la politique de cohésion 2021-2027, 29 juin 2018, [Inforegio - 80 mesures de simplification de la politique de cohésion 2021-2027](#)

²⁴ European Commission (2021), Final simplification measures 2021,
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/factsheet/new_cp/simplification-measures-final.pdf

« (13) L’Union et les États membres devraient s’abstenir d’imposer des règles inutiles faisant peser une charge administrative excessive sur les bénéficiaires. »

Source : RPDC 21-27 Considérant (13)

En outre, lors de la préparation des programmes de mise en œuvre de la politique de cohésion, les autorités responsables doivent expliquer les mesures prises au niveau national ou régional pour alléger la charge administrative pesant sur les bénéficiaires.

Dans la pratique, la mesure phare de simplification est la possibilité, offerte par le cadre réglementaire, de recourir aux montants forfaitaires et aux coûts unitaires, appelés options de coûts simplifiées (OCS) (Gal & Kah, 2020; Gal & Van der Valk, 2025). Ces options visent à réduire la charge administrative pour les bénéficiaires des fonds européens, notamment en diminuant le nombre de justificatifs à soumettre avec leurs demandes de paiement.

« En ce qui concerne les subventions octroyées aux bénéficiaires, il convient que les États membres fassent de plus en plus appel aux options simplifiées en matière de coûts. Il y a lieu de lier le seuil du recours obligatoire auxdites options aux coûts totaux de l’opération afin de garantir le même traitement pour toutes les opérations en deçà du seuil, que le soutien soit public ou privé. »

Source : RPDC 21-27 Considérant (42)

Une autre mesure de simplification introduite dans les règles pour le cycle de programmation 2021-2027 concerne la possibilité de recourir au « financement non lié aux coûts ». Cette option permet aux bénéficiaires de ne plus justifier leurs dépenses réelles, mais uniquement la réalisation de leur projet ainsi que l’atteinte des objectifs et des cibles associés à la subvention octroyée. Cependant, à la date de rédaction de cette étude, l’utilisation de cette mesure de simplification restait limitée (Gal & Van der Valk, 2025).

« (41) En vue de simplifier l’utilisation des Fonds et de réduire le risque d’erreur, il convient de définir tant les formes de contribution de l’Union aux États membres que les formes de soutien fourni par les États membres aux bénéficiaires. Il devrait également être possible pour les autorités de gestion d’octroyer des subventions sous la forme d’un financement non lié aux coûts lorsque lesdites subventions sont couvertes par un remboursement de la contribution de l’Union sous la même forme, afin d’accroître le recours à cette possibilité de simplification. »

Source : RPDC 21-27 Considérant (41)

La possibilité d'appliquer les options de coûts simplifiés (OCS) a été généralisée à partir de l'année 2014. Compte tenu de leur potentiel en matière de simplification administrative, le cadre réglementaire pour la période 2021-2027 a prévu une utilisation étendue de ces dispositifs.

(42) En ce qui concerne les subventions octroyées aux bénéficiaires, il convient que les États membres fassent de plus en plus appel aux options simplifiées en matière de coûts. Il y a lieu de lier le seuil du recours obligatoire auxdites options aux coûts totaux de l'opération afin de garantir le même traitement pour toutes les opérations en deçà du seuil, que le soutien soit public ou privé. Lorsqu'une autorité de gestion entend proposer le recours à une option simplifiée en matière de coûts dans un appel à propositions, il devrait être possible de consulter le comité de suivi. Les montants et les taux fixés par les États membres doivent constituer un indicateur fiable des coûts réels. Des adaptations périodiques constituent une bonne pratique dans le contexte de la mise en œuvre des programmes pluriannuels pour tenir compte de facteurs influençant les taux et les montants. Afin de faciliter le recours aux options simplifiées en matière de coûts, le présent règlement devrait aussi prévoir des méthodes et des taux qui puissent être utilisés sans que les États membres ne soient tenus de réaliser un calcul ou de définir une méthodologie.²⁵

Source : RPDC 21-27, considérant (42)

Les OCS visent à modifier la base de remboursement des frais encourus par les bénéficiaires. Les règles européennes ouvrent les options suivantes pour ces remboursements.

Article 53

Formes des subventions

- 1. Les subventions accordées par les États membres aux bénéficiaires peuvent prendre les formes suivantes :*
 - a) remboursement des coûts éligibles réellement engagés par un bénéficiaire ou le partenaire privé d'opérations PPP et payés au cours de l'exécution des opérations, contributions en nature et amortissement ;*
 - b) coûts unitaires ;*

²⁵ RPDC 21-27

- c) montants forfaitaires ;
- d) financement à taux forfaitaire ;
- e) combinaison des formes visées aux points a) à d), à condition que chacune d'entre elles couvre des catégories différentes de coûts ou qu'elles soient utilisées pour différents projets s'inscrivant dans le cadre d'une opération ou pour les phases successives d'une opération ;
- f) financement non lié aux coûts, à condition que ces subventions soient couvertes par un remboursement de la contribution de l'Union conformément à l'article 95.

Source : RPDC 21-27, Article 53

Les options de coûts simplifiés (OCS) désignent les options b), c) et d) de l'article 53 :

- (b) coûts unitaires ;
- (c) montants forfaitaires ;
- (d) financement à taux forfaitaire ;

Elles s'opposent à l'option « a) remboursement des coûts éligibles réellement engagés », qui exige la preuve que chaque poste de coût a réellement été engagé. Les OCS, en revanche, prédéterminent les taux de remboursement applicables sur la base de calculs standardisés reposant sur « une méthode de calcul juste, équitable et vérifiable » (voir article 53.3a et article 94.2a). Afin de faciliter davantage l'utilisation des OCS, la Commission européenne a établi des « OCS prêtées à l'emploi ». Il s'agit de OCS préétablies incluses dans le RPDC (articles 54 à 56) ou adoptées par acte délégué.

Cette revue du cadre réglementaire met en évidence une volonté explicite de simplification administrative dès la phase de conception des textes. Bien que l'efficacité concrète de ces mesures demeure discutée (Gal & Van der Valk, 2025), l'intégration de dispositions obligatoires en matière de simplification suggère que la formulation de la politique de cohésion ne relève pas pleinement de l'approche territoriale et ne maintient pas une posture strictement neutre à l'égard de la perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires. Les paragraphes suivants montreront comment l'application de cette approche territoriale, au-delà des mesures de simplification, peut également se heurter à des contraintes réglementaires rigides, susceptibles d'en limiter la portée effective.

Les contraintes réglementaires

Au-delà des mesures de simplification, le cadre réglementaire tend également à restreindre l'autonomie des autorités de gestion. Plusieurs travaux académiques consacrés à la politique de cohésion soulignent que les exigences liées à la gestion financière constituent l'un des principaux freins à une mise en œuvre souple et adaptée aux contextes locaux (Davies & Polverari, 2011; Lebrou, 2017; Mendez & Bachtler, 2011). En particulier, le Règlement portant dispositions communes (RPDC) introduit, à son article 105, la règle de dégagement d'office, qui impose aux autorités de gestion de consommer les crédits alloués dans un délai déterminé sous peine de perdre les fonds non engagés. Cette contrainte temporelle exerce une pression constante sur les autorités, qui peuvent alors privilégier la sécurisation et la rapidité d'absorption des crédits au détriment d'une mise en œuvre plus qualitative ou adaptée.

Article 105

1. La Commission procède au dégagement de tout montant d'un programme qui n'a pas été utilisé aux fins du préfinancement, conformément à l'article 90, ou pour lequel aucune demande de paiement n'a été présentée, conformément aux articles 91 et 92, au plus tard le 31 décembre de la troisième année civile qui suit l'année des engagements budgétaires pour les années 2021 à 2026.

Source : RPDC 21-27, Article 105

Cet extrait signifie que la Commission européenne va retirer ('dégager') les fonds d'un programme qui n'ont pas été utilisés pour le préfinancement ou pour lesquels aucune demande de paiement n'a été présentée. Ce retrait doit se faire au plus tard le 31 décembre de la troisième année civile suivant l'année de l'engagement budgétaire. En d'autres termes, si un programme n'a pas utilisé les fonds pour le préfinancement, conformément à l'article 90, ou n'a pas présenté de demande de paiement, en vertu des articles 91 et 92, dans un délai de trois ans suivant l'engagement budgétaire initial, la Commission européenne procède au retrait de ces crédits. Cette règle de dégagement d'office s'applique aux engagements budgétaires des années 2021 à 2026, impliquant que chaque tranche annuelle doit être mobilisée dans un délai strict de trois ans pour éviter la perte des fonds correspondants. Cet article impose donc une contrainte de temps aux gestionnaires de fonds pour utiliser ou demander les paiements dans les délais, faute de quoi les montants non utilisés sont annulés et récupérés par la Commission. Cet automatisme du mécanisme de la règle de dégagement d'office qui entraîne une sanction immédiate en cas

de non-conformité constitue la contrainte majeure lors de la mise en œuvre (Blom-Hansen, 2005).

La position de la Commission européenne est en outre renforcée par sa capacité à suspendre les paiements liés à un programme (article 97 RPDC) ou à appliquer des corrections financières en cas d'irrégularités dans sa mise en œuvre (article 104 RPDC). Le règlement apparaît alors ambigu quant au degré réel d'autonomie transféré aux autorités de gestion. Cette répartition floue des responsabilités est perçue comme problématique par les agents de l'autorité de gestion, comme le montreront les paragraphes suivants.

Dans le système institutionnel de mise en œuvre de la politique de cohésion, la responsabilité de la régularité dans l'exécution des fonds structurels est partagée entre la Commission européenne et les autorités de gestion. Cependant, la gestion quotidienne de ces fonds repose presque entièrement sur ces dernières.

(55) Conformément au principe et aux règles de la gestion partagée, les États membres et la Commission devraient être responsables de la gestion et du contrôle des programmes et donner l'assurance que les Fonds sont utilisés de manière légale et régulière. Étant donné que la responsabilité de cette gestion et de ce contrôle devrait incomber en premier lieu aux États membres et que ces derniers devraient veiller à ce que les opérations soutenues par les Fonds soient conformes au droit applicable, il y a lieu de préciser leurs obligations à cet égard. Il convient également de déterminer les pouvoirs et les responsabilités de la Commission dans ce contexte.

Source : RPDC 21-27, considérant (55)

Dans ce contexte de responsabilité partagée et de gestion déléguée, la Commission européenne assume son rôle en s'appuyant sur le contrôle des dispositifs mis en place par les autorités des États membres, ainsi que sur la possibilité de sanctions en cas de non-respect des règles.

Ainsi, bien que la gestion quotidienne des fonds structurels soit déléguée aux autorités de gestion des États membres, la Commission européenne conserve un rôle de supervision et dispose de mécanismes de contrôle et de sanction pour assurer la conformité et la bonne utilisation des fonds. Les articles 97 et 104 du RPDC décrivent les mesures que la Commission peut prendre en cas de manquements graves, notamment la suspension des paiements ou l'application de corrections financières, afin de protéger le budget de l'Union.

Article 97

Suspension des paiements

- 1. La Commission peut suspendre tout ou partie des paiements, sauf pour les préfinancements, après avoir donné à l'État membre la possibilité de présenter ses observations, si l'une des conditions suivantes est remplie :*
 - a) l'État membre n'a pas pris les mesures requises pour remédier à la situation à l'origine d'une interruption au titre de l'article 96 ;*
 - b) il existe une insuffisance grave ;*
 - c) les dépenses mentionnées dans les demandes de paiement sont liées à une irrégularité qui n'a pas été corrigée ;*
 - d) la Commission a émis un avis motivé concernant une procédure d'infraction au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sur une question qui met en péril la légalité et la régularité des dépenses.*
- 2. La Commission met fin à la suspension de tout ou partie des paiements lorsque l'État membre a pris les mesures visant à remédier aux circonstances visées au paragraphe 1. (...)*

RPDC 21-27, Article 97

Article 104

Corrections financières effectuées par la Commission

- 1. La Commission procède à des corrections financières, en réduisant le soutien des Fonds accordé à un programme, lorsqu'elle conclut que :*
 - a) Une insuffisance grave a mis en péril le soutien déjà versé par les Fonds au programme ;*
 - b) Des dépenses figurant dans les comptes approuvés sont irrégulières et n'ont pas été détectées et signalées par l'État membre ;*
 - c) L'État membre ne s'est pas conformé aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 97 avant l'ouverture de la procédure de correction financière par la Commission.*

RPDC 21-27, Article 104

Il est essentiel de distinguer les corrections financières en fonction de leur niveau d’application. Lorsqu’elles concernent des projets financés, les montants corrigés restent disponibles et peuvent être réutilisés pour d’autres opérations éligibles au sein du programme (voir article 103.3). En revanche, si les corrections sont appliquées au niveau du programme, les montants correspondants sont définitivement perdus et ne peuvent pas être réaffectés, réduisant ainsi les ressources globales disponibles pour la mise en œuvre des actions prévues. Dans ce contexte, les autorités de gestion ont tout intérêt à détecter les erreurs au niveau des projets financés avant la transmission des comptes à la Commission européenne pour validation. En effet, si le taux d’erreur d’un programme, calculé par les autorités d’audit, dépasse 2 % (seuil de signification établi par la Cour des comptes européenne et la Commission européenne), le risque de corrections financières non récupérables pour le programme devient une menace concrète (Bachtler & Ferry, 2015). Les contraintes pour les bénéficiaires résultants des règles financières de la politique de cohésion sont ainsi susceptibles d’augmenter leur perception de lourdeur administrative et de limiter l’autonomie des autorités responsables de la mise en œuvre. Or, notre analyse du cadre réglementaire révèle d’autres contraintes limitant l’autonomie lors de la mise en œuvre et susceptible d’augmenter la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires.

Par exemple, les règlements prévoient aussi des dispositions concernant des modalités de suivi des programmes et de l’évaluation y inclut des indicateurs de suivi de la mise en œuvre et des résultats.²⁶ Enfin, les autorités de gestion sont également soumises aux règles et lois nationales. En effet, toutes les règles sectorielles nationales doivent aussi être respectées lors de la mise en œuvre de la politique de cohésion. En outre, en France, des règles nationales, telles qu'un décret et un arrêté, s'appliquent directement aux fonds structurels et définissent les coûts éligibles au remboursement ainsi que les justificatifs acceptés à cet égard. Les contraintes du cadre réglementaire s'étendent également dans les domaines d'autonomie de l'autorité de gestion comme l'écriture du programme.

Le cadre réglementaire prévoit par exemple l’allocation des ressources financières et les taux de financement par les fonds européens, qui varient en fonction des régions, ces dernières étant classées selon leur niveau de développement socio-économique. En outre, les investissements dans des objectifs thématiques sont conditionnés à l’application de principes sectoriels comme des stratégies nationales et des principes horizontaux tels que le principe de partenariat, le

²⁶ RPDC 21-27, Titre IV

développement durable, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la non-discrimination, l'accessibilité, ainsi que la prise en charge des changements démographiques et l'atténuation du changement climatique et de son adaptation.²⁷

(60) Étant donné que la responsabilité principale de la mise en œuvre efficace et efficiente des Fonds incombe à l'autorité de gestion, laquelle s'acquitte dès lors d'une grande variété de fonctions, il y a lieu de définir en détail ses fonctions dans les domaines de la sélection des opérations, de la gestion des programmes et du soutien apporté au comité de suivi. Les procédures de sélection des opérations peuvent être concurrentielles ou non concurrentielles, à condition que les critères appliqués et les procédures suivies soient non discriminatoires, inclusives et transparentes, que les opérations sélectionnées contribuent au maximum au financement de l'Union et qu'elles soient conformes aux principes horizontaux définis dans le présent règlement. Afin de poursuivre l'objectif consistant à parvenir à une Union neutre pour le climat d'ici 2050, les États membres devraient veiller à ce que les investissements dans les infrastructures favorisent la résilience au changement climatique, et devraient donner la priorité aux opérations qui respectent le principe de primauté de l'efficacité énergétique lors du choix de ces investissements.²⁸

Alors qu'il revient aux autorités nationales d'élaborer un programme de mise en œuvre, celles-ci doivent s'appuyer sur un modèle prescrit par le règlement européen. Ce modèle est particulièrement détaillé, et la liste des éléments obligatoires qu'un programme doit contenir est longue (voir article 22 du RPDC). Ainsi, bien que le rôle de la Commission européenne se limite en principe au contrôle de la bonne application du cadre réglementaire, il s'en trouve de facto élargi en raison du niveau de précision imposé aux États membres (Davies & Polverari, 2011; Piattoni & Polverari, 2016).

Par exemple, les programmes doivent respecter les règles de concentration thématique propres à chaque catégorie de région, ainsi que les recommandations spécifiques d'investissement adressées à chaque État membre (article 22.3, point iv).²⁹ Dès lors, toutes les possibilités

²⁷ RPDC 21-27, Article 9

²⁸ RPDC 21-27

²⁹ En 14-20 une fiche par Etat membre était établi par la Commission européenne (DG REGIO). En 21-27 les recommandations par pays étaient intégrées dans le cadre du semestre économique européen (dites Annex D).

offertes par la réglementation ne sont pas nécessairement accessibles à chaque programme, ce qui limite la marge de manœuvre des autorités nationales.

(16) Il convient que les États membres prennent en compte, lors de l'élaboration des documents de programmation, les recommandations par pays pertinentes adoptées conformément à l'article 121, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les recommandations pertinentes du Conseil adoptées conformément à l'article 148, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommées «recommandations par pays») ainsi que les recommandations complémentaires formulées par la Commission en application de l'article 34 du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil¹¹et, pour le FAMI, le FSI et l'IGFV, d'autres recommandations pertinentes de l'Union adressées à l'État membre. Au cours de la période de programmation 2021-2027 (ci-après dénommée «période de programmation»), les États membres devraient présenter régulièrement au comité de suivi et à la Commission les progrès accomplis dans la mise en œuvre des programmes à l'appui des recommandations par pays. Au cours de l'examen à mi-parcours, les États membres devraient, parmi d'autres éléments, examiner s'il est nécessaire d'apporter des modifications aux programmes afin de tenir compte des nouveaux défis recensés dans les recommandations par pays pertinentes adoptées ou modifiées depuis le début de la période de programmation.³⁰

Conformément à la littérature sur la politique de cohésion, notre analyse du cadre réglementaire met en évidence un ensemble de contraintes susceptibles de restreindre l'autonomie des autorités chargées de la mise en œuvre et d'accroître la charge administrative pesant sur les bénéficiaires (Davies & Polverari, 2011; Mendez & Bachtler, 2011). Toutefois, malgré ces contraintes, il est possible d'identifier une véritable volonté de simplification administrative dès la phase de formulation de la politique. Comme le montrera le chapitre suivant, cette volonté se prolonge également à des niveaux plus opérationnels de la mise en œuvre, traduisant une intention de cohérence dans l'ensemble du processus décisionnel.

³⁰ RPDC 21-27

b) La simplification à l'échelle régionale

A l'échelle régionale la simplification administrative est une priorité politique du plus haut niveau. En effet, la simplification administrative était une ligne directrice de Laurent Wauquiez, Président de la Région Auvergne Rhône-Alpes entre 2016 et 2024. Suivant cette ligne politique, la bonne gestion administrative est devenue un programme et un outil de communication de la Région. Ainsi peut-on lire sur le site officiel de la Région Auvergne Rhône-Alpes : « *La gestion financière efficace de la Région lui permet de déployer des projets au profit de ses habitants, ses communes et ses entreprises, sans creuser la dette et sans augmenter les taxes.*³¹ » Depuis la succession de Fabrice Pannekouke à la présidence de la Région depuis le 5 septembre 2024, la simplification pour les usagers des politiques publiques s'inscrit dans la continuité comme il l'a souligné lors de son discours d'investiture.³²

Cette ligne politique de bonne gestion et de simplification trouve son application administrative dans plusieurs initiatives. Un plan de simplification a été lancé en 2023 par l'administration. Sur le site Intranet de l'administration régionale ce plan a été transcrit comme suit :

« *C'est un programme de mesures concrètes et transversales dont le but est d'adapter le fonctionnement de l'administration régionale, notamment en matière de qualité de vie au travail et de simplification des démarches usagers.* »³³

Concrètement, ce plan comprend plusieurs groupes de travail réunissant des agents issus de différentes directions de la Région, qui se sont réunis régulièrement afin d'élaborer un plan d'action de simplification autour de thématiques ciblées. Par exemple, l'un des groupes de travail s'est penché sur l'expérience des usagers. Il a recensé les pratiques existantes en matière de consultation et de concertation avec les usagers dans les différentes directions, dans le but de partager et, le cas échéant, généraliser les bonnes pratiques. Dans ce cadre, un webinaire intitulé « *L'écoute des usagers, une clé d'efficacité de nos actions* » a été organisé le mardi 19

³¹ Région Auvergne Rhône-Alpes (2023), Une Région bien gérée, c'est une Région qui peut agir !, <https://www.auvergnerhonealpes.fr/actualites/une-region-bien-geree-cest-une-region-qui-peut-agir>, publié le 05/03/2023

³² Région Auvergne Rhône-Alpes (2023), Le discours d'investiture de Fabrice Pannekoucke, 05/09/2024, disponible sur <https://www.auvergnerhonealpes.fr/actualites/fabrice-pannekoucke-est-le-nouveau-president-de-la-region-auvergne-rhone-alpes>

³³ Administration régionale d'Auvergne Rhône-Alpes (2024), Intranet - plan de simplification, non accessible au public, 15/10/2024

novembre 2024, à destination de l'ensemble des agents régionaux. Par ailleurs, des entretiens menés avec des agents des directions opérationnelles ont confirmé que la simplification administrative constitue une attente forte sur le terrain, et qu'elle dépasse le seul cadre du plan de simplification.

« La demande de simplification, on l'a bien en tête. En travaillant avec les organismes de formation, on se rend compte qu'à un moment, il faut aussi se poser la question de ce qui est réellement nécessaire parmi toutes les exigences. Il y a également une demande forte de la direction générale des services (DGS). (...) Donc, oui, il y a une volonté affirmée de simplifier. » (Région-4)

« Nous avons mené nos propres évaluations sur nos politiques et abordé la question administrative, notamment celle de la simplification. (...) Le Président y est d'ailleurs très attaché, notamment dans la mise en œuvre de notre politique. (...) L'objectif reste le même : simplifier toutes les étapes d'accompagnement tout en maintenant un cadre efficace et sécurisé. » (Région-5)

La Direction des Fonds européens (DFE) qui a été désignée autorité de gestion des programmes des fonds structurels en Auvergne Rhône-Alpes et s'inscrit pleinement dans cette ligne directive administrative et politique de simplification administrative.

c) La simplification à l'échelle des programmes en Auvergne Rhône-Alpes

Précédemment, nous avons démontré que la simplification administrative de la politique de cohésion de l'UE constituait une priorité majeure, inscrite à la fois dans le cadre réglementaire des fonds structurels et dans la communication de la Commission européenne. Lors des entretiens avec les agents de l'autorité de gestion des fonds structurels en Auvergne-Rhône-Alpes, cette dimension européenne de la simplification, qui s'ajoute à la dimension régionale décrite dans le premier sous-chapitre, a été pleinement reconnue.

« Le nouveau programme 2021-2027 marque une réelle volonté de l'Europe de simplifier l'accès aux fonds et d'alléger les exigences en matière de communication. À ce niveau-là, ils ont vraiment opté pour la simplicité. » (AG-19)

« Globalement, les choses évoluent dans le bon sens, et la Commission reste ouverte aux mesures de simplification. Avec le coût unitaire et le forfait de 40 %, on a réussi à diviser par deux, voire par trois ou quatre, le temps consacré à la vérification du plan de financement. (...) Bien sûr, il reste encore des aspects un peu rigides, des points où on se dit qu'il y aurait moyen de simplifier davantage... » (AG-16)

Bénéficiant d'une double impulsion, à la fois régionale et européenne, l'autorité de gestion des fonds structurels en Auvergne-Rhône-Alpes a intégré la simplification administrative dans les programmes de mise en œuvre. Pour la période de programmation 2014-2020, une attention particulière a été portée à l'allègement des démarches pour les bénéficiaires. Lors de la rédaction des programmes, les autorités compétentes devaient se conformer au modèle de programme opérationnel, qui imposait une section spécifique intitulée « **Réduction de la charge administrative pesant sur les bénéficiaires** ». Ainsi, les programmes opérationnels d'Auvergne et de Rhône-Alpes pour 2014-2020 ont détaillé les mesures envisagées afin de faciliter la mise en œuvre de la politique de cohésion.

Tableau 5 : Mesures de simplification en 2014-20

PO Auvergne 14-20	PO Rhône-Alpes 14-20
Évaluant le recours aux options simplifiées en matière de coûts (barèmes standard de coûts unitaires et montants forfaitaires),	S'outiller pour sécuriser les procédures et les porteurs Une autorité de gestion garantie du respect des règles du jeu
Harmonisant les règles d'éligibilité entre les différents fonds ainsi qu'en sécurisant les procédures. Ces objectifs constituent le fil conducteur dans l'élaboration des textes	S'organiser pour donner au porteur la visibilité sur ses obligations, le plus en amont possible et l'accompagner pour lui permettre d'y répondre

nationaux sur les règles de gestion et de contrôle et l'éligibilité des dépenses,	Une simplification des règles d'instruction et de gestion qui passe notamment par davantage de mutualisations et de rationalisation des procédures administratives
Recherchant une efficacité et une efficience maximales des contrôles évitant leur redondance (notion de « contrôle unique », retour d'expérience afin d'améliorer les procédures, etc).	L'Autorité de gestion mettra en œuvre l'utilisation des options de coûts simplifiés sur tous les dispositifs le permettant.
	Une animation de proximité et ciblée

Source : Programmes opérationnels FEDER/FSE Auvergne et Rhône-Alpes 2014-20

Cependant, en préparation du cycle de programmation concernant les années 2021-2027 la question de la simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion restait un enjeu majeur lors de l'élaboration du programme opérationnel unique en Auvergne-Rhône-Alpes. Ce programme identifie plusieurs défis et propose des mesures concrètes pour y répondre :

« L'AG se fixe des objectifs en matière de gouvernance et de mise en œuvre :

Simplifier et fluidifier la mise en œuvre des fonds : dématérialisation des documents, utilisation des options de coût simplifié (OCS), ...

Mettre en place une gouvernance efficace et partagée

Bien que l'effet levier des fonds européens soit avéré, on témoigne d'une dégradation de l'image de l'Europe et le développement d'un sentiment d'éloignement dans l'accès aux aides. La programmation 14-20 comportait des lacunes :

- *Alourdissement de la complexité réglementaire et lourdeur administrative pour les bénéficiaires liées aux dispositions européennes et nationales*

- *Insécurité juridique due aux contrôles et aux différentes interprétations, parfois divergentes, des différents corps de contrôle*
- *Absence de proportionnalité dans les contrôles et pour corrections financières notamment en matière de marchés publics*

Tirant les enseignements 14-20, notamment via le travail d'évaluation d'impact, l'enjeu de la programmation 21-27 est de simplifier les démarches pour les porteurs et l'AG tout en sécurisant l'intervention des fonds européens et leur mobilisation. Ainsi, l'AG soutiendra la :

- *Mise en place de règles de gestion simples et lisibles*
- *Utilisation renforcée des OCS*
- *Accompagnement accru des acteurs et porteurs de projets sur la base d'une évaluation des pratiques*
- *Professionnalisation et formation en continu des services de l'AG, des élus et des correspondants Europe des collectivités (exemple : sensibilisation/formation marchés publics, aide d'Etat, lutte anti-fraude, ...)*
- *Promotion renforcée de l'action européenne »*

Source : Programme FEDER/FSE/FTJ Auvergne Rhône-Alpes 2021-27

Au-delà de l'obligation européenne d'intégrer la simplification, l'autorité de gestion en Auvergne-Rhône-Alpes s'engage à aller au-delà des exigences minimales fixées par le cadre européen. Cette volonté réglementaire se traduit également par une volonté de l'autorité de gestion en Auvergne Rhône-Alpes à effectuer cette simplification pour les bénéficiaires comme nous allons démontrer dans le sous-chapitre prochain.

Les options de coûts simplifiés – le principal outil réglementaire de simplification

Les options de coûts simplifiés (OCS) sont le principal outil institutionnel de simplification administrative comme l'avait remarqué un agent de l'autorité de gestion :

« Il y avait 80 mesures de simplification annoncées. Dans les faits, j'en oublie sûrement, mais concrètement, il n'y en a qu'une qui me marque vraiment. Celle sur laquelle l'AG a particulièrement insisté, ce sont les OCS. » (AG-23)

La région Auvergne-Rhône-Alpes se positionne comme précurseur dans l'utilisation des options de coûts simplifiés (OCS). Elle a en effet été l'une des premières régions en France à adopter une nouvelle option de coût simplifié pour la mise en œuvre du FSE, introduite dès 2018.

Cette ambition s'est renforcée au cours du cycle de programmation 2021-2027. La Direction des fonds européens a pris l'initiative d'aller au-delà des OCS classiques, tels que les taux forfaitaires appliqués aux frais indirects. Elle a ainsi mis en place trois OCS reposant sur une méthodologie développée en interne :

- Heure de personnel travaillée valorisée au coût unitaire ;
- Coût unitaire soutenant les dépenses de rénovation des logements à vocation sociale ;
- Coût unitaire « bâtiment tertiaire » soutient les dépenses de rénovation des bâtiments tertiaires contribuant à leur réhabilitation énergétique.

Ces approches de simplification par les OCS ont conduit plusieurs agents de l'autorité de gestion à souligner l'exemplarité de la Région Auvergne Rhône-Alpes.

« Il nous arrive, en tant que chargés de mission, d'avoir des contacts avec d'autres autorités de gestion dans d'autres régions. Comme on a été un peu précurseurs sur les OCS, notamment en mettant en place un barème standard de coûts pour les marchés de formation, on a eu pas mal d'échanges à ce sujet. » (AG-16)

L'utilisation des OCS a ainsi apporté une simplification graduelle de la mise en œuvre des fonds structurels.

« Au fil des programmes, le cadre réglementaire a donc intégré des simplifications qui ont bien facilité notre travail. » (AG-16)

Les OCS offrent une véritable simplification, notamment en allégeant la liste des documents à fournir lors de la mise en œuvre des fonds structurels. Toutefois, leur application reste encore trop récente pour que les bénéficiaires potentiels en aient pleinement connaissance et s'en saisissent de manière généralisée.

« Si on devait vérifier chaque marché public, ce serait un travail colossal. En termes d'accessibilité, si cette simplification se fait mieux connaître, ça pourrait vraiment

changer les choses. Parce qu'aujourd'hui, il y a encore un a priori négatif sur les fonds structurels, souvent hérité d'expériences passées. » (AG-9)

D'autres mesures de simplification incluent, par exemple, la dématérialisation des procédures administratives et l'accompagnement des porteurs de projet. Toutefois, l'analyse du programme opérationnel et les témoignages des agents confirment le rôle essentiel des OCS à cet égard.

Il apparaît ainsi que la simplification administrative constitue une priorité à la fois politique et administrative. Elle s'est inscrite dans la perception du travail des agents de l'autorité de gestion et a été formalisée dans les documents clés de la mise en œuvre de la politique de cohésion. Cette volonté de simplification a d'ailleurs été reconnue par un représentant de la Commission européenne.

« Il y a un an, j'ai commencé à travailler sur les dossiers Auvergne Rhône-Alpes. Et j'ai été immédiatement frappé par le fait que cette région est très pragmatique. Pour être honnête avec vous, c'est assez rare. Tous les problèmes que j'ai évoqués semblaient moins présents ici qu'ailleurs. » (EC-3)

Ayant affirmé la volonté de l'autorité de gestion à simplifier la mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes il reste à analyser la capacité de l'autorité de gestion d'effectivement alléger la lourdeur administrative lors de la mise en œuvre.

Ce chapitre a présenté les résultats de nos recherches par rapport au rôle de la formulation de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes dans la perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires. L'analyse réglementaire a mis en évidence que l'application de l'approche territoriale, qui devrait impliquer une posture neutre vis-à-vis des bénéficiaires en laissant une large marge de manœuvre à l'autorité de gestion, n'est que partiellement effective. En effet, la rigidité du cadre réglementaire, en particulier en matière de gestion financière et de modalités de mise en œuvre, est susceptible d'accentuer la perception de lourdeur administrative. Toutefois, ce même cadre intègre également des mesures de simplification qui pourraient, en théorie, contribuer à l'atténuer. Ainsi, l'analyse du cadre réglementaire ne permet pas de conclure de manière tranchée quant à son impact sur la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires. Ce constat nous conduit au chapitre suivant, consacré à l'analyse des dynamiques de mise en œuvre, afin d'évaluer dans quelle mesure le cadre réglementaire, en interaction avec les pratiques concrètes sur le terrain, influence effectivement cette perception.

II. Les dynamiques de mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes

Selon notre cadre théorique, la mise en œuvre d'une politique publique peut jouer un rôle déterminant dans la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires, à condition que deux éléments soient réunis. D'une part, les administrations publiques doivent disposer de la volonté d'agir en sorte de vouloir moduler la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires. Celle-ci dépend essentiellement de la perception de mission administrative des agents de l'autorité de gestion. D'autre part, les administrations publiques doivent disposer la capacité nécessaire pour adapter concrètement les modalités d'application de la politique publique. Cette capacité est déterminée par les dynamiques de mise en œuvre, comme les conditions de travail et les relations de pouvoir entre acteurs et le cadre réglementaire doit accorder une autonomie suffisante aux administrations responsables de la mise en œuvre, leur permettant de moduler cette perception.

Dans le chapitre précédent, nous avons analysé le cadre réglementaire de la politique de cohésion afin d'évaluer son influence sur la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires, ainsi que sur l'autonomie des autorités de mise en œuvre. Toutefois, cette analyse reste incomplète sans un examen approfondi de son application concrète sur le terrain.

Ce chapitre présente ainsi les résultats de nos recherches concernant la perception de mission administrative des agents de l'autorité de gestion, les contraintes rencontrées lors de la mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes, ainsi que l'usage effectif de l'autonomie accordée par le cadre réglementaire. Enfin, nous conclurons par une analyse des conséquences sur la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires de l'équilibre – ou du déséquilibre – entre contraintes et marges de manœuvre dans la mise en œuvre des fonds européens.

a) La perception de mission administrative des agents de la direction des fonds européens

La perception de mission administrative des agents de la direction des fonds européens joue un rôle déterminant dans la mise en œuvre d'une politique publique et dans l'orientation de la modulation de la perception de lourdeur administrative. Selon la littérature, lorsque les agents publics perçoivent leur mission avant tout comme un service rendu aux citoyens — ou, dans le cas présent, aux bénéficiaires — ils sont plus enclins à agir en faveur d'une simplification des procédures (Maynard-Moody & Musheno, 2000).

Dans le chapitre précédent, nous avons montré que la simplification administrative constituait un objectif politique affirmé dans la formulation de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes. Il s'agit ici d'évaluer dans quelle mesure cette ambition s'est traduite, au niveau de la mise en œuvre, en une volonté concrète de l'autorité de gestion de faciliter l'accès aux fonds pour les bénéficiaires.

L'analyse des entretiens montre que les agents de l'autorité de gestion ont largement intégré l'objectif de simplification, en se positionnant comme accompagnateurs des porteurs de projets. Presque tous les agents interrogés considèrent que l'accompagnement constitue le cœur de leur mission. L'un d'eux, exerçant une fonction transversale, définit ainsi le rôle de l'autorité de gestion :

« Le rôle de l'autorité de gestion, c'est de faire en sorte que les bénéficiaires ne subissent pas de contrôles trop difficiles. [...] L'objectif est de faire en sorte que leur projet non seulement rentre dans les cases, mais aussi qu'il dispose de toutes les informations et garanties nécessaires pour aller au bout et percevoir le montant attendu. » (AG-23)

De nombreux agents en contact direct avec les porteurs partagent cette vision :

« On est là pour accompagner, pour essayer de valoriser notre rôle d'une certaine manière. » (AG-22)

« Je décris souvent le métier plus comme de l'accompagnement des porteurs. » (AG-9)

« Mon rôle, c'est d'accompagner. [...] Mon objectif est de leur apporter des réponses. [...] Je les aide aussi à monter leur dossier et à saisir les informations dans Synergie³⁴ s'ils rencontrent des difficultés. » (AG-16)

³⁴ Logiciel par lequel les porteurs de projets déposent leur demande de subvention.

Une agente souligne d'ailleurs, avec satisfaction, les retours positifs des bénéficiaires à ce sujet :

« L'accompagnement, c'est ce qui me plaît principalement. [...] Il y a des porteurs [...] qui nous disent que c'est appréciable ici, parce qu'ils ont un interlocuteur dédié. [...] Beaucoup trouvent que c'est bien plus simple aujourd'hui. [...] Ils sont souvent surpris et soulagés de voir qu'on ne leur demande plus systématiquement les bulletins de salaire. » (AG-11)

Ces éléments confirment que les agents de l'autorité de gestion se positionnent comme des « agents des citoyens », selon la typologie de Maynard-Moody & Musheno (2000), c'est-à-dire des agents guidés par une logique d'intérêt général et d'appui aux usagers plutôt que par une stricte logique réglementaire. En ce sens, ils cherchent à rendre les règles compréhensibles et applicables, à accompagner les bénéficiaires dans la réalisation de leurs projets et à alléger la charge administrative lorsque cela est possible.

Selon notre modèle théorique, ces croyances et perceptions constituent une condition préalable à toute démarche de simplification effective. Elles déterminent l'attitude des agents dans l'interprétation et l'application des règles, et peuvent ainsi influer sur la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires. Les témoignages recueillis suggèrent ainsi une réelle volonté individuelle des agents de faciliter la mise en œuvre. La condition d'une volonté de vouloir moduler la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires semble alors remplie.

Dans la suite du chapitre, nous montrons dans quelle mesure cette volonté se confronte à des contraintes structurelles ou organisationnelles susceptibles d'en limiter la portée.

b) Les contraintes de la mise en œuvre

Selon notre cadre théorique, la possibilité de moduler la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires lors de la mise en œuvre repose à la fois sur la volonté des administrations publiques – dimension déjà confirmée dans le sous-chapitre précédent – et sur leur capacité à traduire cette volonté dans la pratique. C'est précisément cette capacité, et les limites qui l'entraînent, que nous allons explorer dans la suite du chapitre. Elle dépend des contraintes pesant sur la mise en œuvre, issues de l'articulation entre le cadre réglementaire et les

dynamiques propres à l'action publique, telles que les conditions de travail, les relations de pouvoir et les configurations organisationnelles. Dans ce sous-chapitre, nous présentons le résultat de nos recherches par rapport aux contraintes telles qu'elles sont effectivement perçues et vécues par les agents chargés de mettre en œuvre la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes.

La littérature scientifique sur la mise en œuvre de la politique de cohésion souligne que la rigidité du cadre réglementaire notamment en gestion financière constitue l'une des principales contraintes pesant sur les autorités de gestion (Davies & Polverari, 2011; Lebrou, 2017; Mendez & Bachtler, 2011). Notre analyse de la mise en œuvre pratique de la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes confirme cette hypothèse, tout en l'enrichissant par de nouveaux éléments relatifs aux mécanismes sous-jacents qui contribuent aux contraintes pratiques pesant sur sa mise en œuvre.

A cet égard ce sous-chapitre se structure autour de trois types de contraintes récurrentes, que nous développerons par la suite :

- la pression à consommer rapidement et intégralement les crédits européens dans les délais impartis ;
- la contrainte liée à l'exigence de conformité, générant une pression forte pour éviter toute erreur ou irrégularité ;
- une répartition des responsabilités perçue comme problématique, complexifiant les processus de coordination et de décision.

La pression liée à l'absorption des fonds

L'analyse de la mise en œuvre quotidienne de la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes met en lumière une contrainte majeure : la pression constante pour consommer rapidement les crédits européens alloués. Cette pression résulte directement d'un cadre réglementaire particulièrement rigide, notamment en raison de la règle de dégagement d'office inscrite dans le règlement commun aux fonds européens. Elle constraint les autorités à maximiser l'exécution budgétaire dans des délais stricts, sous peine de perdre les crédits non consommés.

Les agents de l'autorité de gestion interrogés ont exprimé une conscience claire de cette contrainte, qu'ils intègrent pleinement dans leurs priorités quotidiennes :

« On nous demande de programmer, hein. Enfin je veux dire, l'objectif, c'est de programmer le plus rapidement possible pour pouvoir faire remonter de la dépense le plus rapidement possible et ne pas perdre l'argent auquel le territoire a droit. » (AG-24)

Cette pression est d'autant plus marquée que les programmes sont souvent lancés tardivement en raison des délais de négociation du cadre réglementaire et des documents de programmation. Plusieurs agents ont ainsi souligné que le retard initial dans le démarrage du programme 2021-2027 a amplifié la contrainte temporelle (*AG-8, AG-17, AG-24 AG-26*):

« ... on a toujours une année de perdue. Mais là, sur cette génération de programmation 21-27, on a deux ans de perdus. » (AG-24)

Face à cette contrainte, l'autorité de gestion ajuste son fonctionnement pour répondre à ces impératifs d'absorption rapide. Cela se traduit par une priorisation de la consommation des crédits au détriment d'autres objectifs stratégiques de la politique de cohésion. Le directeur-adjoint de l'autorité de gestion décrit ainsi sa mission :

« Mon objectif principal, c'est de consommer mes crédits. [...] Moi, mon but, c'est de consommer les crédits tant qu'ils sont consommés intégralement pour la région Auvergne-Rhône-Alpes [...]. Mais après, ça s'arrête là. » (AG-25)

Plusieurs agents partagent ce constat et soulignent une forme de décalage entre les objectifs initiaux de la politique de cohésion et les pratiques de mise en œuvre :

« Parfois dans la pratique, on perd un peu l'objectif. » (AG-11)

« Il y a une différence entre théorie et pratique. En réalité, je perçois l'utilisation des fonds structurels surtout pour faire avancer les politiques régionales. » (AG-4)

L'importance des enjeux techniques et administratifs semble ainsi reléguer au second plan les objectifs de développement territorial. Ce glissement techniciste est bien résumé par un agent :

« Ce qui est compliqué avec les fonds européens, c'est que très rapidement, tu entres dans la technicité. [...] Il faut souvent entrer dans les détails techniques pour bien l'expliquer. » (AG-20)

Cette situation entraîne également une inflation des coûts administratifs, comme le souligne un autre agent :

« À un certain point, si les ressources allouées à la gestion continuent d'augmenter, on risque de se retrouver à dépenser 50 € en coûts administratifs pour verser 50 € de subvention. » (AG-26)

La pression liée à l'absorption des fonds pousse ainsi l'autorité de gestion à développer des stratégies organisationnelles pour limiter les risques, notamment celui du dégagement d'office. Une agente de l'équipe encadrante évoque notamment les limites du pilotage, les retards dans la réalisation des projets et les erreurs des bénéficiaires comme des éléments difficilement maîtrisables (AG-15). Dans ce contexte, la surprogrammation apparaît comme une réponse pragmatique :

« Le montant que tu vas programmer, que tu vas conventionner, sera forcément supérieur au montant que tu vas payer. [...] On va programmer à 115 % de la maquette, et puis au final, le montant réellement réalisé ne sera que de 100. » (AG-3)

Ces témoignages illustrent une tension structurelle : alors que la politique de cohésion vise à soutenir des projets de développement local, les contraintes liées à l'absorption des fonds orientent prioritairement l'action administrative vers des objectifs de consommation budgétaire. En conséquence, les finalités stratégiques des programmes opérationnels peuvent devenir secondaires au profit d'une logique gestionnaire dictée par les règles du cadre réglementaire (Bachtler & Ferry, 2015; Cunico et al., 2022; Davies & Polverari, 2011).

Dans la section suivante, nous analyserons une seconde contrainte majeure rencontrée par l'autorité de gestion : l'obligation de conformité stricte, souvent perçue comme excessive, notamment du fait des incertitudes sur l'interprétation correcte des règles.

La conformité sans erreurs et la perception de contrôle excessif

La nécessité de respecter les règles lors de la mise en œuvre d'une politique publique peut paraître évidente. Toutefois, dans le cas de la politique de cohésion, l'exigence d'une conformité sans la moindre erreur s'est progressivement transformée en une contrainte que les agents de l'autorité de gestion perçoivent comme particulièrement pesante, voire excessive.

Le rôle de l'autorité de gestion en tant que garante de la légalité et de la régularité de l'utilisation des fonds européens est bien intégré par les agents régionaux. Cette posture professionnelle est d'autant plus renforcée qu'elle s'inscrit dans un cadre politique régional affirmé, où la Région revendique le statut de « région la mieux gérée de France ».³⁵ Les agents expriment ainsi un fort attachement à la rigueur de la gestion, qui constitue à la fois un objectif et une source de fierté collective.

Plusieurs témoignages confirment cette culture de la conformité et l'importance accordée à la qualité de la gestion :

« Je pense que, finalement, une autorité de gestion [...] est là pour assurer une bonne gestion des fonds sur le territoire. Son rôle est de veiller à la bonne utilisation des fonds européens, d'assurer leur consommation et de garantir la conformité aux règlements européens concernant leur attribution. Pour moi, c'est vraiment un rôle à la fois technique et juridique, et ça le reste en tant qu'objectif principal. » (AG-23)

« Sur la gestion en elle-même, on est plutôt très bons. [...] Cette expérience nous apporte beaucoup : elle permet de former les nouveaux arrivants et de prendre du recul sur nos pratiques. C'est d'ailleurs un de nos points forts, et la preuve en est que notre taux d'irrégularité est très faible. [...] Cette maîtrise [...] nous donne une certaine marge de manœuvre [...], car on sait que la gestion est bien tenue. C'est un véritable atout. » (AG-17)

« Nous, de notre côté, on est en dessous des 2 % d'erreur sur le programme, donc on ne court pas le risque d'un arrêt des paiements. [...] Ce n'est pas le cas puisque nous sommes les meilleurs en France [...]. » (AG-26)

« On essaie d'être à la pointe des initiatives et on est fier de n'avoir jamais rencontré de gros problèmes en audit, comme des suspensions de programme. » (AG-24)

³⁵ Région Auvergne Rhône-Alpes (2023), Une Région bien gérée, c'est une Région qui peut agir !, <https://www.auvergnerhonealpes.fr/actualites/une-region-bien-geree-cest-une-region-qui-peut-agir>, publié le 05/03/2023

« Rembourser à la Commission des fonds qu'elle a reçus et qu'elle n'aurait pas dû recevoir [...], c'est le budget régional qui en pâtit. [...] Bon, nous, on est à l'abri de ça, on a un taux d'erreur très faible. Mais j'ai entendu dire qu'il y avait déjà 7 à 8 % d'erreur. » (AG-10)

Ces extraits montrent clairement que la conformité est non seulement perçue comme une obligation réglementaire, mais aussi comme une condition de légitimité et de performance de l'action publique régionale.

Cependant, cette exigence de gestion sans erreur se heurte à une réalité plus complexe. Les agents soulignent que la bonne application des règles devient particulièrement difficile en raison d'incertitudes persistantes quant à leur interprétation. Ces ambiguïtés, qui concernent aussi bien la réglementation européenne que sa transposition nationale ou régionale, constituent une source de tension importante. Elles seront analysées en détail dans la section suivante, qui explore les difficultés pratiques d'interprétation des règles et les marges de manœuvre limitées laissées aux agents dans leur mise en œuvre.

Une interprétation incertaine des règles

L'analyse de la mise en œuvre quotidienne des fonds structurels en Auvergne Rhône-Alpes révèle une source importante de difficulté : l'incertitude persistante entourant l'interprétation des règles. Celle-ci découle de plusieurs facteurs imbriqués : la diversité des projets financés, la multiplicité des règles à prendre en compte, les évolutions fréquentes du cadre réglementaire, et le manque de précision de certaines dispositions. Tous ces éléments contribuent à créer un environnement normatif instable dans lequel les agents doivent constamment naviguer, parfois au prix d'arbitrages incertains et d'un risque accru de désaccord avec les organismes de contrôle.

La diversité des dossiers traités constitue une richesse et un intérêt professionnel pour les agents de l'autorité de gestion, mais elle complique également l'interprétation des règles. Comme l'exprime une agente :

« Il n'y a jamais deux dossiers identiques, on est toujours en train de se poser plein de questions. C'est un métier qui demande beaucoup d'interactions avec les collègues » (AG-24).

Cette diversité oblige les agents à adapter en permanence leurs pratiques, rendant difficile la standardisation des documents et procédures, comme le note une autre agente :

« Le programme est large, comprenant une dizaine de thématiques. Du coup, quand j'ai besoin d'une procédure, la fiche n'existe pas » (AG-4).

Des thématiques nouvelles, comme le volet santé, ajoutent également à cette complexité (AG-10), tout comme la variabilité des règles selon la nature du projet : « *Je suis en train de douter, mais je crois que c'est bien ça...* » (AG-10), témoigne une agente à propos des règles d'incitativité, illustrant une hésitation partagée.

À cette diversité s'ajoute la contrainte d'un corpus réglementaire particulièrement dense. Les agents doivent composer avec les règlements européens, les règles nationales (par exemple celles des aides d'État ou de la commande publique), ainsi que les exigences spécifiques de leur collectivité. Cette accumulation de textes, parfois contradictoires, alimente l'incertitude.

« C'est l'accumulation des contraintes qui complique tout : réglementation communautaire, nationale, interne... Et parfois, les règles se contredisent » (AG-22).

Ce sentiment est renforcé lorsque les textes eux-mêmes manquent de clarté, comme sur la question des recettes ou de l'articulation entre différents règlements (AG-17). Pour les bénéficiaires, cette complexité devient souvent illisible, ce que confirme une instructrice :

« Honnêtement, même moi, je ne sais pas toujours comment expliquer certaines règles clairement » (AG-9).

Les changements fréquents du cadre réglementaire, en cours de mise en œuvre, renforcent cette incertitude. Comme l'explique un agent :

« Intégrer une évolution réglementaire à l'instant T n'est pas toujours possible, car les projets sont déjà bien engagés » (AG-16).

Plusieurs témoignages soulignent que ces changements peuvent émaner aussi bien de la réglementation européenne que de modifications internes aux procédures régionales (AG-22).

Une agente déplore l'instabilité des règles sur les dépenses de personnel :

« On a alterné entre heures travaillées, heures payées, coût unitaire, barèmes... » (AG-22).

Cette instabilité exige une formation continue (AG-10) et génère parfois des revirements d'interprétation (AG-6), y compris lors de la rédaction même des programmes, comme le souligne un agent à propos des indicateurs de suivi (AG-13). Par ailleurs, les changements contextuels (fonds de relance, modification des dispositifs nationaux) viennent parfois remettre en cause la programmation initialement prévue (AG-15), et l'apprentissage progressif de l'application des nouvelles règles s'ajoute à la difficulté, notamment sur les options de coût simplifié (AG-3).

Le manque de précision de certaines règles constitue le facteur le plus fréquemment cité. Les agents dénoncent des textes rédigés de manière volontairement floue, laissant place à des interprétations divergentes selon les autorités ou même entre agents d'une même structure. « *Il y a une grosse, très grosse part de notre travail qui relève de l'interprétation* », souligne une cheffe d'unité (AG-24). Ces imprécisions provoquent également des inégalités de traitement entre les bénéficiaires selon l'interlocuteur qu'ils rencontrent (AG-10). L'ANCT joue ici un rôle important pour harmoniser les pratiques, en organisant des échanges entre régions (AG-20). Malgré cela, le risque d'interprétation divergente par les auditeurs reste constant : « *On ne peut jamais être certain qu'ils auront la même lecture que nous* », confie un agent (AG-22). Les cas d'incertitude sont nombreux : achat de masques pendant la crise COVID (AG-9), plafond de financement des projets publics (AG-24), ou encore modalités d'application du taux forfaitaire de 40 % sur les coûts indirects (AG-17). Même des termes-clés comme « innovation » ou des règles comme celles relatives à la production d'indicateurs restent insuffisamment définis (AG-22, EC-3).

Enfin, des exemples concrets illustrent les conséquences d'une interprétation divergente entre la Commission européenne et les autorités de gestion, comme la recomposition des comités de suivi, où une volonté locale de rationalisation a été remise en cause au nom d'une interprétation extensive du règlement (EC-3).

Au total, les agents de l'autorité de gestion décrivent une situation marquée par une « *instabilité de la doctrine, instabilité des règles, une grande place laissée à l'interprétation* » (AG-22). Cette incertitude, loin d'être théorique, influence leur travail quotidien, génère des conflits potentiels avec les auditeurs, et complexifie la relation avec les bénéficiaires. Elle constitue dès lors une contrainte centrale dans la mise en œuvre de la politique de cohésion.

Des conflits d’interprétation qui renforcent la contrainte de conformité

Le rôle de l’autorité d’audit des programmes européens est clairement défini par le règlement : elle doit réaliser des audits fondés sur des normes internationalement admises afin de garantir à la Commission la régularité des dépenses, l’efficacité des systèmes de gestion et la fiabilité des comptes. Pourtant, sur le terrain, ces audits génèrent souvent une source d’incertitude pour les autorités de gestion, alimentant des tensions autour de l’interprétation des règles.

Les entretiens révèlent une frustration fréquente parmi les agents de l’autorité de gestion, liée au fait que les auditeurs adoptent parfois des interprétations divergentes, qui s’imposent de facto sans réel mécanisme de recours. Comme l’exprime un agent :

« Il y a parfois de l’interprétation, et c’est là que ça devient frustrant. (...) L’autorité de gestion, elle ne peut pas faire des recours alors que les bénéficiaires, eux, ont le droit de faire des recours, mais pas nous. » (AG-21)

Des points de désaccord concernent parfois des détails techniques qui peuvent avoir des conséquences disproportionnées, comme le refus de dépenses pour défaut de signature sur une fiche de temps mensuelle.

« Un détail qui a son importance, parce que s’ils écartent les dépenses correspondantes, ça peut avoir un impact énorme sur le projet. » (AG-7)

La mise en œuvre des options de coûts simplifiés (OCS), censées alléger la charge administrative, peut également générer des incompréhensions. Les agents évoquent des cas où les auditeurs semblaient mal saisir les principes des OCS et revenaient à une logique de contrôle des dépenses unitaires, pourtant non requise par le nouveau cadre réglementaire.

« Ils étaient complètement décalés par rapport à ce qu’on leur demandait. (...) Ils étaient embêtés par le fait qu’il n’y avait plus de dépenses à contrôler. » (AG-18)

Les tentatives de dialogue apparaissent limitées dans leur portée, du fait de problèmes structurels. Une agente de l’autorité d’audit souligne que les audits sont souvent réalisés par des prestataires extérieurs, peu au fait des dispositifs régionaux et sans lien direct avec les instances nationales responsables des procédures.

« Ils ne sont pas toujours au fait des dispositifs, et parfois, on a vraiment l'impression d'un dialogue de sourds. (...) Je réexplique le fonctionnement de la formation professionnelle à chaque fois. » (AG-16)

Cette situation alimente une forme d'autocensure dans la mise en œuvre, les agents intégrant en amont les contraintes anticipées d'un contrôle incertain :

« Très souvent, nous avons même l'impression que les auditeurs vont plus loin que ce que la Commission elle-même exige. Paradoxalement, nous aurions probablement plus de souplesse si c'était la Commission qui nous contrôlait directement. » (AG-27)

Les cas concrets abondent. Une agente relate un différend portant sur l'application rétroactive d'une OCS pourtant conforme aux nouvelles règles :

« Nous avons intégré ces nouvelles OCS désormais autorisées. Pour nous, il n'y avait aucune difficulté. (...) Mais l'auditrice nous dit que nous avons mal interprété les règles. Or, où est-ce écrit ? » (AG-27)

Ces incertitudes se traduisent dans des pratiques de sur-sécurisation. Une agente raconte avoir insisté pour que des bénéficiaires produisent des devis de comparaison, bien que non obligatoires, simplement par précaution en cas d'audit.

« J'étais embêtante, oui, mais nécessairement prudente. (...) Il faut être capable de justifier ces écarts. » (AG-9)

D'autres agents reconnaissent que les exigences induites par la peur des audits ont un effet sur les bénéficiaires, allongeant les délais et renforçant les contraintes de justification :

« Nous leur demandons beaucoup de choses : des précisions, des compléments, des justifications. L'objectif est de sécuriser au maximum le processus. » (AG-12)

Les représentants des directions opérationnelles, souvent bénéficiaires ou co-financeurs des projets, confirment également que le niveau de contrôle des fonds européens est bien plus strict que pour les dispositifs régionaux classiques.

« La gestion des fonds européens entraîne des contrôles supplémentaires, ce qui augmente la probabilité et le nombre de contrôles. (...) Cela peut rapidement devenir très chronophage. » (Région-5)

Loin de se limiter à une simple exigence réglementaire, la conformité devient ainsi une contrainte forte dans la mise en œuvre, dont l'intensité est accentuée par l'incertitude et la pluralité des interprétations. Dans ce contexte, la relation entre autorité de gestion et autorité d'audit, théoriquement fondée sur la complémentarité, se transforme en un terrain de conflits latents, freins potentiels à toute tentative de simplification.

Cette analyse confirme ainsi la rigidité du cadre réglementaire en matière de gestion financière avancé par la théorie (Davies & Polverari, 2011; Mendez & Bachtler, 2011) et l'enrichit en détaillant la dimension d'incertitude de la bonne interprétation des règles et son impact sur la mise en œuvre pratique. Après la pression d'absorption rapide des fonds et la nécessité d'une conformité sans erreur qui relèvent des conditions de travail des agents de l'autorité de gestion nous avons identifiés une troisième contrainte liée aux relations de pouvoir entre acteurs.

Une répartition problématique des responsabilités

Au-delà des conditions de travail, les dynamiques de mise en œuvre peuvent également être influencées par les relations de pouvoir entre les acteurs impliqués. Selon notre modèle théorique, les problèmes de coordination peuvent engendrer des incohérences, des doublons et des chevauchements d'action, augmentant ainsi les coûts de transaction supportés par les bénéficiaires (Bozeman, 1993; Matland, 1995; Trein et al., 2019). Ces frictions institutionnelles sont dès lors susceptibles d'alimenter leur perception de lourdeur administrative. Ce phénomène est particulièrement saillant dans le cadre de la politique de cohésion, qui, en cherchant à appliquer une approche territoriale, repose sur la coopération d'acteurs situés à différents niveaux de gouvernance.

La littérature consacrée à la mise en œuvre de cette politique met en évidence les difficultés persistantes de coordination entre ces acteurs. Nos analyses empiriques menées en Auvergne-Rhône-Alpes confirment ce constat : les tensions observées prennent racine dans une répartition des responsabilités souvent floue ou conflictuelle. Ces difficultés se manifestent à trois niveaux d'interaction clés pour l'autorité de gestion : avec la Commission européenne, avec l'État français, et avec les autres services internes de la Région Auvergne-Rhône-Alpes.

Le partage des responsabilités entre l'autorité de gestion et la commission européenne

L'analyse de la mise en œuvre des fonds européens en Auvergne-Rhône-Alpes met en lumière des tensions récurrentes dans la répartition des responsabilités entre la Commission européenne, l'État et la Région. Ces difficultés découlent notamment d'un décalage entre les exigences du cadre réglementaire européen et les modalités concrètes de mise en œuvre portées par les acteurs régionaux. Comme l'ont souligné de nombreux travaux, la coordination entre les différents niveaux de gouvernance demeure l'un des défis majeurs de la politique de cohésion (Bachtler & Méndez, 2007a ; Blom-Hansen, 2005 ; Ongaro, 2022).

Un agent ayant exercé à la fois dans l'autorité de gestion et dans une direction opérationnelle a exprimé de manière particulièrement claire ce décalage de logique entre le niveau européen et celui de la Région. Il déplore l'imposition de diagnostics territoriaux et de stratégies préalables, considérés comme des exigences formelles coûteuses mais peu utiles, car les besoins du territoire sont selon lui déjà bien identifiés localement :

« Les diagnostics révèlent des choses déjà connues. [...] Donc, à quoi bon payer 50 000 € pour ça ? » (Région-3).

Cette critique rejoint les constats de Casula (2022) et de Dąbrowski (2014a) pour qui l'efficacité des politiques dépend d'une réelle coopération entre niveaux et d'une autonomie suffisante des acteurs intermédiaires, ce qui fait souvent défaut.

L'agent poursuit en opposant la philosophie européenne, fondée sur des critères et des analyses ex ante, à la logique d'action régionale, davantage fondée sur la connaissance fine des besoins exprimés directement par les collectivités :

« La politique régionale, elle, est construite très différemment. [...] Ce sont les acteurs locaux qui connaissent les véritables enjeux du territoire. » (Région-3).

Il critique également le caractère descendant de la logique européenne, qu'il juge peu différenciée entre les programmes régionaux :

« Je ne pense pas qu'il y ait une grande différence entre le programme Auvergne-Rhône-Alpes, le programme Bretagne, le programme Grand Est [...]. On passe beaucoup de temps et d'énergie à classer, diagnostiquer, etc., alors qu'on pourrait

dire : ‘Oui, vous avez un vieux gymnase des années 60 [...]. On injecte 1 million d'euros pour le rénover.’ » (Région-3).

Cette divergence entre les logiques européennes et régionales est également soulignée par l'autorité de gestion, qui se trouve à la croisée d'injonctions parfois contradictoires. Un agent rappelle que, bien que chargée de mettre en œuvre une politique européenne, elle reste intégrée au Conseil régional et soumise à ses choix politiques :

« L'autorité de gestion est portée par la région [...]. Ce sont des choix politiques. » (AG-23).

Un autre agent souligne que cette position intermédiaire expose l'autorité de gestion à des tensions, notamment lorsque les efforts de simplification promus au niveau régional se heurtent à la complexité des fonds européens :

« Une demande de subvention régionale se fait entièrement en ligne et tient sur un A4 recto verso. À l'inverse, les procédures des fonds européens restent complexes [...]. Ce décalage crée une vraie frustration. » (AG-17).

Du côté de la Commission, un représentant confirme que les relations avec la Région ont pu être conflictuelles dans le passé, bien que la situation se soit améliorée :

« Aujourd'hui, je peux dire avec un peu de fierté que les relations se sont améliorées. » (EC-1).

Mais au-delà des relations interinstitutionnelles, c'est le partage même des compétences qui reste ambigu. La confusion entre ce qui relève de la Commission, de l'État ou de l'autorité de gestion génère de l'incertitude, y compris sur des aspects fondamentaux comme l'éligibilité :

« Chaque fois que des questions sur l'éligibilité se posent, nous, à la Commission, répondons que, c'est à eux de le déterminer. » (EC-3).

Un agent de la Région illustre bien cette confusion identitaire :

« Nous travaillons pour la Commission européenne [...], dans le cadre des compétences qui nous ont été déléguées. » (AG-26).

Cette ambiguïté se manifeste également dans la communication, où les obligations européennes s'affrontent à la stratégie régionale :

« La direction de la communication de la Région veut approuver les sujets sur lesquels nous communiquons. [...] Or, les thématiques européennes ne figurent pas parmi les priorités. » (AG-20).

En conséquence, la communication européenne reste limitée à un strict respect formel des obligations réglementaires :

« Nous avons bien spécifié les obligations de publicité [...]. Il y a une unité de contrôle dans mon service qui s'assure que ce point est bien respecté. » (Région-4).

Cela alimente une perception d'insuffisance dans la visibilité et la reconnaissance de l'action européenne :

« Il est essentiel de mieux faire connaître l'intérêt des fonds européens [...]. » (AG-15).

Ces tensions sont d'autant plus marquées que l'autorité de gestion peut être contrainte de mettre en œuvre des dispositifs qu'elle-même juge peu efficaces. Un représentant de la Commission interroge d'ailleurs l'utilité des « conditions favorisantes » imposées en amont de la programmation :

« Je questionne l'utilité de ce dispositif [...]. Ni nous, ni la Commission, ni les autorités de gestion ne le croient vraiment. » (EC-3).

Enfin, les difficultés de coordination ne s'arrêtent pas au niveau européen. Elles se prolongent également dans les relations entre la Région et l'État, confirmant les constats de Surubaru (2017) sur les logiques politiques et les déficits de capacités qui limitent la coopération verticale. Comme l'ont également montré Mendez et Bachtler (2011, 2022a), ces tensions structurelles produisent des effets concrets sur la gestion quotidienne : elles engendrent des redondances, des retards, et une incertitude réglementaire qui sont susceptibles de renforcer la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires (Fowler, 2021 ; Thomann et al., 2023).

Les tensions entre la Région et l'État

Les relations entre l'État et les Régions relèvent principalement des affaires internes à la France et non de l'Union européenne. Cependant, notre analyse de la mise en œuvre de la politique de

cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes montre que ces relations peuvent également contraindre la gestion des fonds européens.

Pour démontrer ce lien, nous commencerons par examiner la place de la politique de cohésion dans le contexte d'une décentralisation inachevée en France. Ensuite, nous présenterons les résultats de notre analyse sur l'impact de cette situation sur la mise en œuvre des fonds structurels.

La place de la politique de cohésion dans le contexte d'une décentralisation inachevée

Le rôle des Régions françaises dans la gestion des fonds structurels s'inscrit dans les dynamiques de décentralisation à l'œuvre en France depuis plus de quarante ans. En effet, au fil de plusieurs vagues de réformes, les Régions ont progressivement acquis davantage de compétences ainsi qu'un poids politique accru. La gestion des fonds structurels s'intègre pleinement dans ce mouvement de transfert de responsabilités vers les collectivités territoriales.

Les dynamiques de décentralisation prennent de l'ampleur à partir de 1982, avec l'adoption du premier acte de décentralisation. Portées par les lois Deferre (1982-1986), ces réformes marquent un tournant en supprimant la tutelle du préfet sur les Régions et en leur transférant un certain nombre de compétences. Une nouvelle étape est franchie avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui inscrit dans la Constitution que « l'organisation de la République française est décentralisée ». Cependant, ces réformes territoriales peinent à répondre pleinement aux attentes en matière de décentralisation effective et d'efficacité de l'action publique. La décentralisation ne serait-elle qu'une apparence, comme le suggère Hubert(2011) ? D'autres tentatives de réforme ont suivi. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a permis de clarifier les compétences des collectivités territoriales, notamment en affirmant la compétence des Régions en matière de développement économique. La loi du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, ainsi qu'au calendrier électoral, visait à renforcer les régions et à réaliser des gains d'efficacité. En analysant la fusion des Régions, Torre et Bourdin (2023) ainsi que Négrier et Simoulin (2021) constatent que cette fusion a été réalisée sans grande résistance, mais que les gains d'efficacité et les économies budgétaires escomptés ne se sont pas concrétisés. Enfin, la loi NOTRe (loi n°2015-991 du 8 août 2015) a fourni aux Régions des outils supplémentaires pour renforcer leurs actions, notamment en matière de développement économique et d'aménagement du

territoire. Désormais, les Régions sont non seulement autorisées, mais également tenues d'établir plusieurs schémas, dont les suivants :

- Schéma Régional de Développement Économique, d’Innovation et d’Internationalisation (SRDEII)
- Schéma régional de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation (SRESRI)
- Schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (SRADDET)

Aujourd’hui, les Régions françaises occupent toujours un rôle ambigu dans le contexte institutionnel français, entre des éléments de décentralisation réussie et de nouveaux champs d’action, mais aussi des problèmes opérationnels et des demandes croissantes de davantage de décentralisation. Torre et Bourdin (2015) soulignent que la récente réforme territoriale, en particulier la loi NOTRe, a clarifié les compétences des Régions, contribuant ainsi à des avancées réelles en termes d’action publique menée par ces dernières. De plus, l’attention médiatique portée aux Régions autour de ces réformes aurait renforcé leur légitimité aux yeux des citoyens, qui voient désormais ces entités comme des acteurs légitimes dans la conduite des politiques publiques. Pasquier (2012b) note qu’avec leur poids politique accru, plusieurs Régions sont devenues des acteurs globaux, adoptant des stratégies d’internationalisation ambitieuses.

Cependant, Negrer et Simoulin (2021), à travers leur étude de la fusion des Régions, observent que les différences préexistantes entre celles-ci sont devenues plus évidentes, et que les Régions parviennent désormais à mettre en place leurs propres politiques publiques, sans se limiter à l’exécution des compétences transférées. En revanche, en matière d’aménagement du territoire, la Région demeure une institution relativement faible, malgré les modifications apportées par la loi NOTRe (Estébé & Jaillet, 2021). Les auteurs soulignent les difficultés pratiques liées à la mise en œuvre du SRADDET, dont la globalité rend l’opérationnalisation complexe. De plus, les contraintes liées à son élaboration et à son applicabilité limiteraient son utilité pratique. À cet égard, ils notent : « le législateur n’accorde finalement à la Région qu’un pouvoir d’évocation : il ne lui permet pas de produire de la règle, mais seulement de rédiger une sorte de pense-bête pour les planificateurs locaux, énumérant ce qu’il convient de ne pas oublier... » (p.134). Dans d’autres secteurs, comme le tourisme, un chevauchement des actions et des problèmes de lisibilité du « qui fait quoi » persistent (OCDE, 2022). Par ailleurs, l’émergence

des métropoles comme acteurs majeurs pose également des problèmes d'articulation entre les actions menées par les Régions et celles des métropoles (Torre & Bourdin, 2015). Ainsi, bien que la décentralisation et l'émergence des Régions comme acteurs clés de l'action publique aient fait des progrès, elles semblent encore inachevées.

Le niveau international, et tout particulièrement européen, ne peut être dissocié du contexte de transformation institutionnelle que traversent les Régions françaises. Plusieurs auteurs ont en effet mis en évidence l'impact, certes variable mais bien réel, des politiques européennes sur les dynamiques territoriales nationales. Baudelle et al. (2011) ont montré que l'émergence progressive des Régions françaises s'inscrit dans une tendance de décentralisation observable à l'échelle de l'Europe. Selon Keating (1998), cette dynamique s'apparente à un « nouveau régionalisme », engendré par la mondialisation et l'intégration européenne, qui placent les acteurs territoriaux en concurrence les uns avec les autres, à l'échelle européenne et mondiale. Ce phénomène aurait permis à certaines régions européennes de s'affranchir partiellement de la tutelle des États-nations, de devenir des acteurs à part entière de la politique européenne et internationale, et de transformer leurs territoires en systèmes de développement économique.

L'impact de la mondialisation sur les régions françaises a d'ailleurs été analysé dans un rapport récent de l'OCDE (2022), qui souligne que le processus d'internationalisation des Régions françaises reste très hétérogène. Il dépend fortement des contextes locaux et de la structuration préalable des modèles d'action collective régionale (OCDE, 2022; R. Pasquier, 2002). Dans ce cadre, le transfert de la gestion des fonds européens aux Régions françaises apparaît comme une évolution cohérente et logique.

Ce transfert, opéré en 2014, s'inscrit pleinement dans le processus de décentralisation. Réclamé mais non obtenu pour la période de programmation 2007-2013, il a finalement été annoncé en 2012 par le Président François Hollande comme l'une des mesures clés de la réforme de décentralisation alors en préparation. Ce dernier justifiait le transfert par un impératif d'efficacité administrative : « Ce sont elles [les Régions] les mieux placées. Ce sont elles qui iront plus vite encore que l'État. Les Régions devront être les chefs de file du développement économique et de l'innovation, les interlocuteurs des entrepreneurs ».³⁶ Les Régions étaient déjà impliquées, à travers des délégations de gestion accordées par l'État, mais elles ne disposaient pas jusqu'alors de la capacité d'élaborer leur propre programme opérationnel ni de déterminer les priorités à financer. Depuis 2014, elles ont acquis une responsabilité plus

³⁶ Cour des comptes, p.21

complète dans la gestion des fonds structurels. Bien que ces fonds ne représentent qu'une part limitée du budget régional (en moyenne 6,7 % des dépenses)³⁷, ils permettent aux Régions d'agir dans un domaine stratégique : le développement territorial. Cette maîtrise leur offre la possibilité de conduire une véritable politique d'investissement, financée en partie par les ressources européennes.³⁸ Forte de l'expérience acquise lors de la programmation 2014-2020, Régions de France s'est fermement engagée en faveur du maintien de cette politique gérée à l'échelle régionale.³⁹ Ce transfert a permis aux Régions de développer en interne des compétences nouvelles : pilotage et animation stratégique, appui aux porteurs de projet, suivi transversal, audit et contrôle.⁴⁰ La gestion des fonds structurels constitue ainsi une étape importante du processus de décentralisation, un pas symbolique vers l'émancipation de la tutelle de l'État, mais également un levier concret au service de l'action régionale.

Cependant, ce transfert reste partiel. Une partie du Fonds social européen (FSE) demeure sous la gestion de l'État, illustrant les limites actuelles du processus de décentralisation en matière de gestion des fonds européens.

Les lignes de partage entre les financements de l'État et des fonds structurels

Les conséquences de cette décentralisation inachevée se traduisent par des chevauchements fréquents entre les interventions de l'État et celles des Régions, notamment en ce qui concerne l'utilisation des fonds structurels. Ce chevauchement a été particulièrement souligné dans le cadre du Fonds social européen (FSE), dont la gestion est partagée entre l'État et les Régions.

En effet, le FSE géré par l'État intervient principalement dans le domaine de l'emploi, avec pour objectif de favoriser l'insertion professionnelle et de soutenir la création d'emplois. De son côté, le FSE régional est mobilisé pour des actions de formation, d'orientation

³⁷ Régions de France (2022), LES CHIFFRES CLÉS DES RÉGIONS 2022, <https://regions-france.org/chiffres-cles-des-regions/>

³⁸ Assemblée Nationale (2019), rapport d'information sur l'évaluation de la gestion des fonds structurels européens par les régions françaises, Commission Des Affaires Européennes, N° 2286, 2 Octobre 2019.

³⁹ Ile de France (2018), L'AVENIR DE LA POLITIQUE DE COHÉSION EUROPÉENNE POST-2020, Régions de France (2017), RÉGIONS DE FRANCE DÉFEND DES POLITIQUES EUROPÉENNES AMBITIEUSES POUR L'APRÈS 2020, <https://regions-france.org/actualites/actualites-nationales/regions-france-defend-politiques-europeennes-ambitieuses-apres-2020/>

Régions de France (2022), LES RÉGIONS, PILOTES EFFICACES DES POLITIQUES DE COHÉSION DEPUIS 2014 POUR NOS TERRITOIRES, <https://regions-france.org/wp-content/uploads/2022/03/RDF-A4-Cohesion-220315-2.pdf>

⁴⁰ Cour des comptes, 84

professionnelle, de soutien à l'entrepreneuriat ou encore la formation professionnelle. Dans la pratique, ces périmètres d'intervention ne sont pas toujours clairement distincts : un même projet peut être éligible à un financement à la fois dans le cadre du programme national et du programme régional. Cette situation engendre non seulement une complexité administrative pour les porteurs de projet, qui peuvent peiner à identifier le bon guichet, mais aussi un risque de redondance, voire de concurrence entre les priorités définies à deux niveaux de gouvernance (AG-3, AG-6). Cependant, l'ambiguïté par rapport aux lignes de partage entre le FSE national et régional peut également arranger les administrations.

« La ligne de partage est, pour moi, assez floue. Ce n'est pas vraiment compréhensible, mais c'est délibéré, en fait. Ces stratégies ont été mises en place pour permettre, tour à tour, à différents financeurs d'intervenir. (...) "C'est nous ? C'est eux ? C'est nous ? C'est eux ?" Et cela est intentionnel. » (AG-6)

D'autres agents de l'autorité de gestion ont souligné que, sur de nombreux projets, le nombre de co-financeurs était particulièrement élevé, ce qui complexifiait fortement la gestion administrative des dossiers (entretiens AG-7, AG-9, AG-10, AG-18). Cette situation représente une contrainte importante pour plusieurs raisons. D'abord, la présence de multiples financeurs impose des exigences spécifiques à chaque source de financement, qu'il s'agisse de règles d'éligibilité, de critères d'analyse, ou encore de modalités de suivi et de justification des dépenses. Les porteurs de projet doivent ainsi naviguer entre des exigences parfois divergentes ou incompatibles, allongeant les délais d'instruction et multipliant les risques d'erreur ou de non-conformité. Ensuite, la nécessité d'obtenir l'accord de plusieurs cofinanceurs, chacun avec ses propres priorités et calendriers décisionnels, peut entraîner des délais supplémentaires dans la validation des projets, rendant la mise en œuvre des actions plus incertaine et fragilisant parfois leur viabilité financière. Enfin, pour l'autorité de gestion, cette multiplicité d'acteurs rend plus difficile l'harmonisation des contrôles, le suivi des projets cofinancés, ainsi que la coordination générale des interventions publiques sur le territoire.

Cette complexité administrative issue de la superposition des financements apparaît ainsi comme une contrainte structurelle dans la mise en œuvre des fonds structurels, en contradiction avec les objectifs affichés de simplification de l'action publique.

L'autorité de gestion et son intégration dans la structure administrative de la Région

Finalement, les relations entre les différents services de la Région s'avèrent parfois problématiques et génèrent des contraintes pour l'autorité de gestion dans la mise en œuvre des fonds européens. Ces difficultés tiennent, d'une part, à la complexité d'articuler la volonté politique avec les exigences techniques et réglementaires de la gestion quotidienne des fonds structurels. D'autre part, elles résultent d'une répartition des tâches entre l'autorité de gestion et les directions opérationnelles qui demeure hétérogène, parfois floue, et sujette à des ajustements selon les projets ou les priorités du moment. Cette coordination imparfaite peut entraîner des lenteurs, des incompréhensions, voire des tensions dans l'instruction et le suivi des dossiers, affectant ainsi l'efficacité globale des fonds structurels.

Le politique au quotidien

L'intégration de la volonté politique de la Région dans la gestion des fonds structurels représente de nombreuses difficultés pour les agents de l'autorité de gestion, même si certains reconnaissent la légitimité des décisions politiques.

« Pour les fonds européens, comme pour toutes les politiques publiques, il y a un moment donné où des orientations et des choix politiques sont fixés et définis, puis mis en œuvre par les services administratifs. » (AG-23)

Une représentante d'une direction opérationnelle a confirmé que la ligne directive politique pour les directions opérationnelles était de maximiser le recours aux fonds européens afin de pouvoir augmenter en volume les programmes de la Région (Région-4). Cependant, les changements politiques de la Région peuvent être prises sans considérations des conséquences pour la gestion des fonds structurels.

« Sur le programme précédent on avait prévu plus de 100 millions d'euros pour des formations qualifiantes (...) et la région comptait sur le FSE pour se faire rembourser une partie. On a changé d'exécutif, et le nouvel exécutif a sabré dans les dépenses de formation qualifiante. Eh bien, on était bien embêtés. Ça faisait un sacré trou dans le programme. (...) » (AG-18)

D'autres agents de l'autorité de gestion se sont plaints de l'imprévisibilité des décisions politiques, soulignant que cela pouvait rendre inutiles les travaux administratifs déjà effectués.

Il y a beaucoup de brassage d'air. (...) nous avons eus des heures et des heures de réunion pour rien. Nous avons fait une coordination qui, au final, ne sert à rien parce que les conclusions de toutes ces réunions étaient annulées par des décision politiques. (AG-4)

Plusieurs agents ont remarqué que des décision politiques peuvent ne pas être compatible avec les contraintes administratives de l'autorité de gestion.

La grosse contrainte, enfin, c'est la contrainte politique. C'est-à-dire que tu dois faire passer un dossier parce que politiquement, le président s'est engagé. Et une fois que tu l'examines, tu te rends compte qu'il y a des éléments qui ne respectent pas les règles auxquelles tu es censé te conformer. Donc, il faut trouver des astuces pour le faire entrer. (...) ça n'arrive pas souvent, mais ça arrive. (AG-10)

D'autres situations ont été évoquées dans lesquelles le contexte politique conjoncturel influençait directement la programmation des projets.

Des programmations de dossiers peuvent être refusées par le cabinet en dernier lieu. Voilà, enfin, on a validé un dossier qui est éligible, mais il est possible que ce dossier ne passe pas en comité parce que les enjeux politiques du moment ont une incidence. (AG-15)

Il arrive que un projet en santé, un hôpital par exemple, est déposé. Moi je l'instruis, il est conforme aux règles, et pour moi, il a un avis favorable. Pourtant, il ne passera jamais en comité de programmation. (AG-4)

On présente des dossiers en comité de programmation. Réglementairement, ils sont éligibles. Et quand on les envoie au cabinet en disant 'voilà, c'est ça qu'on va présenter au prochain comité', 'eh bien non, celui-là, non'. (...) Dans ces cas, soit le dossier est enterré et le bénéficiaire sait bien que sa collectivité n'est pas de la bonne couleur et qu'il comprend pourquoi ça bloque. Voilà. Ou bien, on finit par faire passer les dossiers des autres, puis après, on dit qu'on n'a plus d'argent, ce qui est vrai. (AG-24)

Finalement, une autre difficulté résidait dans la volonté politique d'élargir l'accès aux fonds européens à de nouveaux bénéficiaires, notamment aux petits porteurs en zone rurale. Cette ambition se heurtait aux contraintes de gestion administrative, telles que la pression d'absorption des fonds et l'exigence de minimiser les erreurs, qui avaient tendance à favoriser les grands porteurs de projets. (AG-8)

« La volonté du président de la région, avec les fonds européens, c'est avant tout d'aider les communes rurales. (...). Donc, l'accompagnement se concentre davantage sur les communes plus petites, qui ont moins de ressources pour accéder à ces fonds. » (AG-19)

L'intégration de la dimension politique dans la gestion des fonds structurels constitue ainsi une contrainte pour l'autorité de gestion, qui doit trouver un équilibre entre le respect des exigences administratives et la mise en œuvre de la volonté politique.

Au-delà de la contrainte politique, les relations entre l'autorité de gestion et les directions opérationnelles peuvent également poser des difficultés dans la mise en œuvre des fonds structurels.

Des directions opérationnelles, actrices incontournables dans la mise en œuvre des fonds européens

La mise en œuvre des fonds structurels en Auvergne-Rhône-Alpes repose sur une coopération étroite entre l'autorité de gestion et les directions opérationnelles de la Région. Cette collaboration trouve sa légitimité dans la ligne politique régionale visant à articuler les fonds européens avec les priorités d'action publique. Le budget régional le formule explicitement : « *Les fonds de la politique régionale européenne (FEDER et FSE) sont mis en œuvre au service des priorités de la Région, en particulier dans le champ de l'innovation, du soutien au développement économique, du numérique, de l'emploi et de la transition énergétique.* »⁴¹

Dans ce cadre, les directions opérationnelles considèrent les fonds européens comme un levier financier au service de leurs politiques sectorielles. Ainsi, un agent résume :

« Nous, on le voit surtout sur une question d'optimisation du budget de la région. Cela optimise le budget régional avec celui des fonds européens » (Région-4).

D'autres insistent sur leur utilité pour renforcer l'action publique :

⁴¹ La Région Auvergne Rhône-Alpes (2021), Budget primitif 2022, Assemblée plénière du 16 Décembre 2021

« Pour nous, c'est essentiellement un apport financier supplémentaire pour compléter et mettre en œuvre notre politique, qui d'habitude repose uniquement sur des crédits régionaux » (Région-1).

Ce rôle de complémentarité est aussi reconnu du côté de l'autorité de gestion :

« Toute la politique de la Région est financée avec les fonds européens. Sans ça, je ne suis pas sûr que la collectivité arriverait à produire autant de projets » (AG-6).

La capacité à mobiliser ces financements dépend toutefois d'une coordination efficace entre les directions opérationnelles et la direction des fonds européens. Dans un souci d'harmonisation et de simplification, un cadre unique de gestion a été instauré, permettant une instruction conjointe des dossiers cofinancés par la Région et les fonds européens. Comme le souligne un agent de l'autorité de gestion :

« L'idée, c'est d'avoir une seule et unique instruction pour l'intégralité de l'appel à projets [...] un processus unifié » (AG-17).

Cet effort de simplification reste néanmoins tributaire des relations interpersonnelles et des pratiques spécifiques à chaque direction. « Tout dépend des personnes sur lesquelles on tombe », constate un agent (AG-22), témoignant de la variabilité des coopérations selon les interlocuteurs.

Cette collaboration est d'autant plus nécessaire que les directions opérationnelles disposent de l'expertise technique et de la proximité politique indispensables à la mise en œuvre. Du point de vue des agents de l'autorité de gestion, cette dépendance est double : technique et politique. D'une part, les agents reconnaissent leur besoin d'appui dans l'analyse des dossiers techniquement complexes :

« On s'appuyait pas mal sur les directions opérationnelles, qui ont une compétence un peu plus technique [...] parce que nous, on n'est pas ingénieurs » (AG-10).

D'autre part, l'autorité de gestion reste étroitement liée à l'exécutif régional, ce qui oriente les choix de financement :

« Même si nous sommes l'autorité de gestion, nous avons le même président. C'est lui qui décide ce qui est financé » (AG-18).

Les directions opérationnelles jouent ainsi un rôle d'interface entre l'autorité de gestion, les bénéficiaires, et l'exécutif régional.

Ce rôle de relais se manifeste aussi dans la détection des projets, leur accompagnement et parfois leur portage. Plusieurs agents indiquent que les porteurs de projets accèdent aux fonds européens par l'intermédiaire des directions opérationnelles :

« Les directions opérationnelles sont souvent à l'origine de nos nouveaux porteurs » (AG-15).

Cette intermédiation s'explique par leur connaissance du terrain, mais aussi par leur ancrage institutionnel plus fort dans l'écosystème régional. Dans certains cas, elles peuvent même porter les projets elles-mêmes, en absorbant une partie de la lourdeur administrative pour le compte des bénéficiaires finaux. C'est un choix assumé, visant à « garantir à la fois la visibilité, la maîtrise du produit et de sa mise en œuvre » tout en limitant les contraintes pour les porteurs (Région-5).

Toutefois, cette coopération étroite peut aussi engendrer des tensions. Des agents de l'autorité de gestion soulignent la difficulté à obtenir un engagement constant des directions opérationnelles, notamment lorsque les priorités internes diffèrent ou que les capacités sont limitées :

« Nous arrivons souvent en dernier dans la chaîne des priorités [...] Si nous ne sommes pas proactifs, les services ne prennent pas toujours conscience de l'impact que cela peut avoir » (AG-16).

À l'inverse, certaines directions opérationnelles ont dû adapter leurs pratiques pour répondre aux exigences des fonds européens, comme le reconnaît une représentante :

« L'équilibre est assez fragile [...] on leur demande d'effectuer certains contrôles [...] Mais à un moment donné, ce serait à nous de le faire. Or, on n'a pas les ressources humaines pour ça. Donc, on s'adapte » (Région-4).

Enfin, les rôles peuvent parfois se brouiller, lorsque certaines directions conservent des réflexes d'autorité de gestion ou interviennent dans des missions de communication ou d'instruction : « *Ils avaient l'habitude d'instruire les dossiers sur la période 2007-2013 [...] ils avaient tendance à nous dire comment on devait instruire nos propres dossiers* » (AG-9), ou encore : « *La direction Santé informe tous les organismes de formation de l'existence du FSE* » (AG-11).

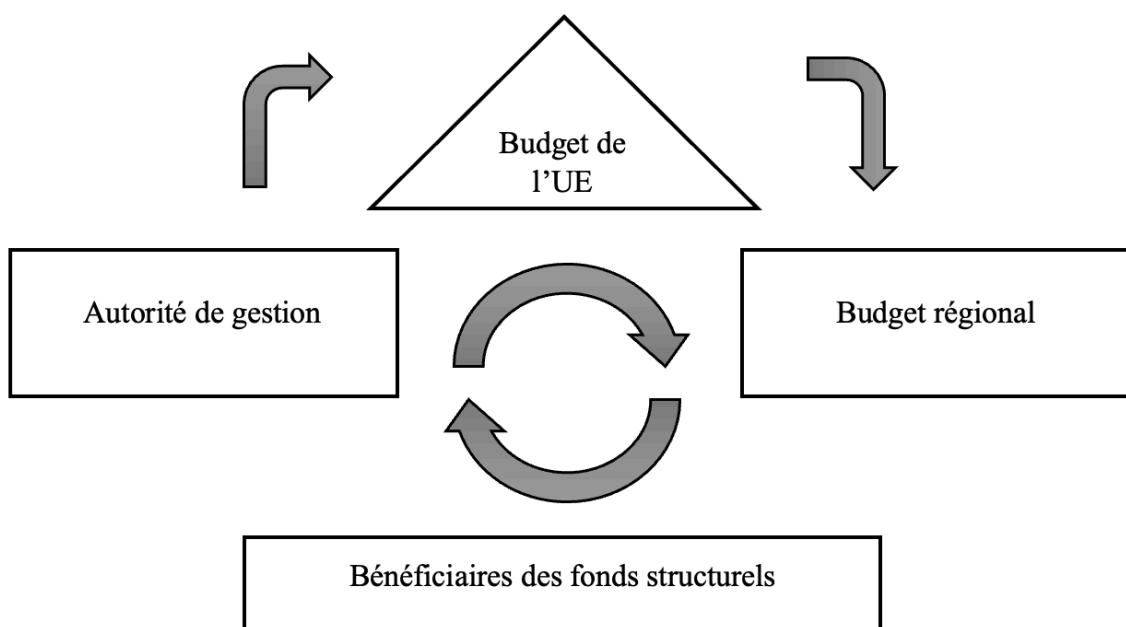
Parmi les autres directions de la Région, la direction des finances joue un rôle particulièrement important. La plupart des agents de l'autorité de gestion n'entretiennent aucun lien direct avec la Direction des finances de la Région. Pourtant, cette direction joue un rôle essentiel dans la

bonne mise en œuvre des fonds structurels. En effet, c'est le budget du Conseil régional, géré par la Direction des finances, qui est mobilisé pour garantir la liquidité nécessaire au versement des subventions issues des fonds structurels aux bénéficiaires.

Bien que la contribution des fonds structurels provienne *in fine* du budget de l'Union européenne, tous les flux financiers transitent par le budget régional.

Concrètement, l'autorité de gestion effectue le versement des subventions aux bénéficiaires en mobilisant des crédits régionaux, partiellement alimentés par des préfinancements versés par la Commission européenne (article 90 RPDC). À intervalles réguliers⁴², elle adresse ensuite une demande de paiement (remboursement) à la Commission (article 91 RPDC), afin de récupérer les montants versés.

Figure 10 : Flux budgétaires



Source : auteur

⁴² Au maximum 6 fois par an « entre les dates suivantes : les 28 février, 31 mai, 31 juillet, 31 octobre, 30 novembre et 31 décembre. » (Article 91 RPDC)

Cependant, ce système de paiement des subventions par l'intermédiaire du budget régional peut contraindre la mise en œuvre des fonds structurels comme notaient plusieurs agents (AG-3, AG-10, AG-15).

Parce que, et c'est ça qui est un peu bizarre, en fait, on demande les fonds à la paierie régionale. Et après ? Parce qu'en fait, on se fait rembourser par le FSE à l'issue des appels de fonds, tout ça... Enfin, je pense que ce n'est pas trop normal. Il y a des règles européennes en place, non ? Il faut payer dans une certaine limite. Il y avait un délai de 90 jours entre la demande de paiement et le paiement, je ne sais pas si c'est toujours le cas ou si ça a changé. Mais s'il n'y a pas de trésorerie, comment on fait pour respecter ces délais ? Après, en interne, ce qu'ils font, c'est qu'ils jouent sur la réduction du délai. En fait, ils interrompent le délai quand ils demandent des pièces complémentaires, donc ils jouent là-dessus.

Et pourquoi il n'y a plus de trésorerie ?

Je n'ai pas tout compris. Il fallait faire des demandes à la paierie et on ne l'a pas fait, il me semble, parce que c'était XX qui devait s'en occuper, mais il était en arrêt maladie.
(AG-3)

La disponibilité du budget régional peut ainsi devenir une contrainte pour la mise en œuvre des fonds structurels.

L'ensemble des témoignages confirment que les directions opérationnelles sont à la fois des partenaires incontournables, des relais stratégiques et des sources de contraintes organisationnelles pour l'autorité de gestion. La coopération repose sur un équilibre fragile, mais indispensable, entre complémentarité, coordination et arbitrages institutionnels. Elle révèle une interdépendance structurelle entre les services, qui façonne les modalités concrètes de mise en œuvre des fonds européens à l'échelle régionale.

L'analyse de la mise en œuvre quotidienne de la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes met en évidence un ensemble de contraintes majeures pesant sur l'autorité de gestion des fonds structurels :

- **La pression en faveur de l'absorption**, qui impose de mobiliser rapidement les crédits disponibles sous peine de perdre les financements non utilisés ;
- **L'exigence d'une mise en œuvre sans erreur**, liée au risque de corrections financières ou de suspension de paiements par la Commission européenne ;

- **Une répartition complexe et parfois problématique des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernance**, tant entre la Commission et l'autorité de gestion qu'au sein même des services régionaux.

Ces constats prolongent les analyses déjà formulées dans d'autres contextes, qui soulignent que la priorité donnée à la conformité financière tend à éclipser les objectifs qualitatifs de performance ou d'impact territorial des programmes (Bachtler & Ferry, 2015; Davies & Polverari, 2011; Lebrou, 2017; Mendez & Bachtler, 2017). Toutefois, l'étude du cas d'Auvergne-Rhône-Alpes apporte un éclairage complémentaire : la centralité accordée à la conformité résulte aussi d'une incertitude persistante autour de l'interprétation des règles. Cette instabilité juridique accroît la difficulté d'application, rendant plus risquée toute prise d'initiative et renforçant la tendance à une application prudente, voire rigide, des normes. Dans ce contexte, les agents de l'autorité de gestion en viennent à percevoir l'exigence de conformité comme excessive, et parfois décourageante.

Par ailleurs, l'analyse a mis en lumière les effets structurels d'une répartition incertaine des responsabilités entre le niveau européen, national et régional. Ces chevauchements de compétences et tensions institutionnelles nuisent à la lisibilité des rôles, ralentissent les prises de décision, et complexifient la coordination entre les parties prenantes.

Or, selon notre modèle théorique de la perception de la lourdeur administrative, une politique de développement territorial comme la politique de cohésion ne peut réellement réduire la charge perçue par les bénéficiaires que si sa mise en œuvre s'ajuste aux réalités locales. Cette adaptation suppose des marges de manœuvre concrètes laissées aux acteurs de terrain, en particulier aux autorités de gestion régionales. Comme nous l'avons vu précédemment, ce principe d'adaptation territoriale est inscrit dans la politique de cohésion à travers l'approche dite « *place-based* », qui encourage la prise en compte des spécificités locales dans la mise en œuvre des fonds.

Pourtant, les contraintes identifiées dans ce chapitre – pression temporelle, impératif de conformité, complexité des responsabilités – tendent à réduire la capacité effective de l'autorité de gestion à moduler les règles ou à adapter les procédures. Ce décalage entre le cadre théorique de la politique et les conditions concrètes de sa mise en œuvre peut dès lors limiter les possibilités de simplification perçues par les bénéficiaires, et donc entretenir une image de lourdeur administrative.

C'est cette capacité d'autonomie – malgré un environnement fortement contraint – qu'il convient désormais d'interroger : dans quelle mesure l'autorité de gestion est-elle en mesure de s'approprier les marges de manœuvre existantes pour adapter les procédures, assouplir la gestion et répondre aux besoins territoriaux ? C'est l'objet du prochain sous-chapitre.

c) L'autonomie lors de la mise en œuvre et son utilisation – La sécurisation de la mise en œuvre

Nous avons établi, sur le plan théorique, qu'un niveau suffisant d'autonomie laissé aux administrations chargées de la mise en œuvre constitue une condition nécessaire à leur capacité de moduler la perception de la lourdeur administrative ressentie par les bénéficiaires.

Dans un premier temps, nous avons montré que les règlements encadrant la politique de cohésion prévoient certaines marges d'autonomie pour les autorités de gestion, même si ces marges peuvent se révéler limitées en pratique, du fait des nombreuses contraintes imposées par le cadre réglementaire.

Ce sous-chapitre s'attache à analyser l'exercice concret de cette autonomie dans un contexte fortement constraint, tel que décrit précédemment. L'objectif est d'évaluer dans quelle mesure l'autorité de gestion en Auvergne Rhône-Alpes parvient à mobiliser les marges de manœuvre théoriquement disponibles pour adapter la mise en œuvre des fonds aux réalités locales.

Nos résultats montrent que, de manière générale, les agents de l'autorité de gestion perçoivent une certaine autonomie dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, cette perception varie selon les profils : l'équipe encadrante semble en éprouver moins que les agents chargés de l'instruction ou du contrôle. Tous les agents interrogés déclarent disposer d'une autonomie réelle dans leur travail quotidien, mais celle-ci est souvent qualifiée, voire relativisée, en fonction des contraintes qui orientent ou limitent son usage.

L'analyse de la mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes met en lumière trois dimensions principales dans lesquelles cette autonomie peut s'exercer :

- La rédaction du programme opérationnel, où la Région peut adapter les priorités aux enjeux territoriaux ;
- La sélection des projets, à travers des critères d'éligibilité et des processus d'arbitrage partiellement maîtrisés localement ;
- L'accompagnement des bénéficiaires, qui permet aux agents d'intervenir en amont ou en cours de projet pour faciliter la bonne mise en œuvre des actions soutenues.

Toutefois, dans chacune de ces dimensions, les agents évoquent également les limites pratiques rencontrées. Leur autonomie reste encadrée, balisée, voire bridée, par des exigences de conformité, des procédures standardisées ou des arbitrages politiques. Fréquemment, l'autonomie laissée lors de la mise en œuvre est mobilisée pour mieux s'adapter aux contraintes imposées par le cadre réglementaire. Le reste de ce sous-chapitre sera donc consacré à une analyse approfondie de ces formes d'autonomie « sous contrainte », afin d'en évaluer le potentiel effectif en matière de simplification administrative.

La rédaction du programme dans la pratique

L'élaboration du programme opérationnel constitue une dimension centrale dans l'exercice de l'autonomie de l'autorité de gestion. Cependant, cette autonomie se déploie dans un contexte fortement constraint, à la fois par l'instabilité du cadre réglementaire européen, les obligations formelles de concertation, les arbitrages politiques internes et les exigences de pilotage stratégique liées à la pression d'absorption.

Une difficulté structurelle tient au fait que le cadre réglementaire européen n'est pas toujours disponible dans sa version définitive au moment où s'engagent les négociations relatives à la programmation des fonds. Cette absence de stabilité juridique rend complexe l'élaboration des programmes opérationnels, dans la mesure où les acteurs doivent anticiper les futures règles tout en s'adaptant aux ajustements successifs intervenant au fil des négociations européennes (AG-2).

Dans le cas du cycle de programmation 2021-2027, le cadre réglementaire encadrant la politique de cohésion n'a été adopté par le Conseil de l'Union européenne et le Parlement

européen que le 24 juin 2021, soit bien après la date initialement envisagée de démarrage des programmes le 1 janvier 2021.

Pourtant, au niveau régional, les discussions autour de la rédaction du programme ont débuté dès mai 2018, à la suite de la publication des propositions de règlements par la Commission européenne. Ces travaux se sont appuyés sur les versions provisoires disponibles, tout en intégrant progressivement les modifications issues des négociations interinstitutionnelles (AG-2). Ce n'est que le 31 octobre 2022 que le programme FEDER/FSE+/FTJ a été formellement adopté, illustrant l'écart parfois important entre le calendrier politique européen et les besoins opérationnels des autorités de gestion.

Même après l'adoption du programme des modifications du programme peuvent devenir nécessaires afin de réagir à des changements de contexte comme des changements du cadre réglementaire pour proposer de nouveaux instruments de mise en œuvre. L'un de ces changements concerne le dispositif SAFE, qui visait à alléger la hausse des prix d'énergie.

« On avait décidé de se positionner sur le dispositif SAFE. Le problème, c'est que la réglementation n'était pas encore sortie. On ne savait pas sur quelle base s'appuyer, quelle durée serait retenue, quelles seraient les modalités exactes ou encore les exclusions. » (AG-15)

Ainsi, les changements apportés au cadre réglementaire européen en cours de programmation peuvent créer de réels difficultés pratiques lors de la mise en œuvre.

« Travailler dans ces conditions, sans cadre précis, et être sollicités pour candidater à des dispositifs dont les textes ne sont pas encore finalisés, devient très problématique. (...) Cette situation complique considérablement notre travail et nous met souvent en difficulté. » (AG-15)

Ainsi le processus d'élaboration du programme est un exercice marqué par des contraintes et également un certain niveau d'autonomie, comme montre le témoignage d'un agent de l'AG.

« On n'a pas abordé ça comme un menu où l'on choisit une entrée, un plat et un dessert. On s'est plutôt demandé : quelles sont toutes les entrées possibles ? Quels sont tous les plats, tous les desserts disponibles ? Et ensuite, qu'est-ce qu'on accepte d'abandonner ? Une fois ce tri fait, on a regardé si tout ce qu'on avait retenu figurait bien dans l'accord de partenariat. » (AG-17)

Ce témoignage illustre comment les considérations pratique d'anticiper les contraintes potentielles lors de la mise en œuvre et de garder lors de l'écriture du programme le maximum de flexibilité pour la mise en œuvre du programme. A cet égard, les négociations du programme se sont déroulées dans ce sens.

« Parfois, la Commission refusait certains éléments : "Le flan, ils n'en veulent pas ? Bon, on enlève le flan." Mais sur certains sujets, on a mis du poids politique pour réintégrer ce qui nous paraissait essentiel. » (AG-17)

D'autres personnes impliquées dans le processus de rédaction soulignaient le caractère de coopération lors de la rédaction et la nécessité de s'intégrer dans les attentes des directions opérationnelles (AG-2, AG-15). Concrètement cela signifiait que l'autorité de gestion s'est coordonnée lors de l'écriture du programme opérationnel avec les directions opérationnelles en charge des politiques régionales pour assurer la compatibilité des priorités des fonds structurels avec les actions de la politique régionale.

« Les projets sont mis en place en complémentarité avec les directions et les politiques régionales. » (AG-20)

Des entretiens avec des directions opérationnelles ont confirmé cette coopération (Région 4 et 5). Cependant la coordination régionale peut également limiter l'autonomie lors de la rédaction du programme. Un agent de la Région qui était responsable de l'écriture du programme auvergnate pour le cycle de programmation 2014-20 expliquait comment l'intégration des parties prenantes lors de l'écriture du programme était à la fois un exercice intéressant mais administrativement lourde.

« La préparation du plan d'évaluation, le travail avec les parties prenantes, et l'ensemble du cadre réglementaire rendaient la démarche assez fastidieuse. » (Région-3)

L'équipe en charge de l'écriture du programme 2021-27 a alors choisi une autre approche par rapport aux consultations des parties prenantes intégrant moins d'acteurs.

« Lors des négociations initiales et de la mise en place du programme, les porteurs de projets n'y voyaient pas grand-chose. Après, on a quand même mené quelques consultations, mais c'est resté assez obscur pour eux. (...) en tant qu'autorité de gestion, on a privilégié une approche efficiente : on a dicté les choses. » (AG-17)

En outre, pour le programme de la programmation 21-27 le choix a été fait de ne pas faire un diagnostic territorial spécifique au programme mais de s'appuyer sur les diagnostiques fait pour les priorités de la région afin de s'intégrer davantage dans les priorités politiques régionales (AG-2).

A part des contraintes liés à la répartition des responsabilités de mise en œuvre, des entretiens ont également révélé que des contraintes administratives, notamment la pression d'absorption des fonds influençait la manière dont le programme était écrit. Les personnes responsables de l'écriture du programme ont confirmé que la pression de l'absorption des fonds était l'une des contraintes prises en considération lors de l'écriture. Ils notaient la difficulté d'anticiper une durée totale de mise en œuvre d'un programme qui dure en réalité 10 ans. Des imprévus et des difficultés allait naturellement émerger à la suite de changements de contexte. Afin de pouvoir absorber ces changements de contexte il fallait disposer d'un programme flexible qui permet d'intervenir le plus largement possible. A cet égard, l'équipe encadrante a souligné la nécessité de percevoir le programme le plus inclusif possible afin de ne pas se limiter des possibilités de réagir à des changements éventuels.

« Il y a une pression pour avoir un programme le plus large possible. Si on veut pouvoir distribuer les fonds comme on l'imagine, de manière équilibrée sur tout le territoire, c'est vraiment au moment de la négociation avec la Commission que tout se joue. (...) Une fois le programme validé, on est bloqué pour sept ans. Tout ce qui aura été oublié à cette étape sera très difficile à rouvrir par la suite. Il vaut donc mieux aborder les négociations de départ avec une vision claire et bien anticiper les besoins. » (AG-17)

Un autre agent, impliqué dans l'écriture du programme notait qu'avec l'expérience de la crise du COVID-19 et les contextes changeants, le programme 21-27 a été élaboré de façon le plus large possible afin de pouvoir réagir plus facilement aux nouvelles priorités et éventuelles crises (AG-2).

Enfin, un représentant de la Commission européenne déplore une dérive dans la logique d'élaboration des programmes :

« En réalité, c'est tout l'inverse. Tout le système est perverti. Dans la gestion des fonds de cohésion, et plus largement dans le financement européen, on ne part pas des besoins du terrain pour aller chercher les fonds adéquats. Non, on fait l'inverse : on part des fonds disponibles et on adapte les projets pour qu'ils répondent aux critères d'éligibilité. » (EC-3).

En somme, si la rédaction du programme constitue formellement un espace d'autonomie, cette marge est mobilisée avant tout pour s'adapter aux contraintes structurelles de la mise en œuvre. L'analyse met en évidence un usage stratégique et adaptatif de l'autonomie réglementaire, visant à préserver des capacités d'action dans un environnement instable et fortement balisé. Elle illustre les limites d'une autonomie de principe lorsqu'elle se heurte à un pilotage centré sur la performance financière et la gestion du risque juridique, au détriment d'une logique ascendante fondée sur les besoins du territoire. Nous nous penchons désormais sur le processus de sélection des projets à financer par les fonds structurels, un autre domaine dans lequel les agents de l'autorité de gestion disposent d'une certaine marge d'autonomie.

La sélection des dossiers

Une fois les programmes opérationnels adoptés, l'une des principales responsabilités de l'autorité de gestion consiste à sélectionner les projets dans le respect du cadre réglementaire et des priorités définies dans le programme opérationnel. C'est dans cette phase que les agents de l'autorité de gestion ont identifié une seconde dimension d'autonomie. Cependant, si notre analyse de la mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes confirme l'existence d'une certaine autonomie dans la sélection des projets, elle révèle également que cette autonomie est souvent mobilisée dans un objectif de conformité. En d'autres termes, l'autonomie n'est pas tant utilisée pour adapter les dispositifs aux besoins locaux, que pour composer avec les contraintes qui pèsent sur la mise en œuvre.

L'analyse de la mise en œuvre révèle que la sélection des dossiers est perçue comme un domaine d'autonomie pour l'autorité de gestion. Toutefois, cette autonomie demeure fortement encadrée, notamment en raison de la répartition des responsabilités institutionnelles. Une agente explique ainsi les raisons pour lesquelles une certaine autonomie est ressentie vis-à-vis du niveau politique dans le processus de sélection des projets financés par les fonds structurels.

« Finalement, on est totalement autonome, et c'est ça qui est un peu compliqué. Les règles sont tellement complexes qu'on nous laisse faire. De plus, on est un peu en dehors du système de décision de la région, car les fonds européens sont attribués par un arrêté du président. » (AG-20)

Cependant, la volonté politique de mobiliser les fonds structurels pour soutenir les priorités régionales limite l'autonomie de l'autorité de gestion dans la sélection des projets à financer. Ainsi, une collaboration opérationnelle s'est mise en place dans les domaines où les politiques régionales le requièrent, donnant lieu à des ajustements dans les pratiques de sélection.

« On reçoit une consigne du président : 30 % des crédits FEDER et FSE doivent bénéficier à la région et à la collectivité en tant que porteurs de projets. (...) Donc, à un moment, il faut bien suivre ce paramètre. On pousse alors les collègues à déposer des dossiers, que ce soit sur les lycées, les voies vertes, etc. Cela a aussi un impact sur la sélection des porteurs de projets. (AG-17) »

Dans certaines thématiques, il ne semble même pas avoir de sélection de projets car les crédits ont été fléchés pour la Région dès le départ.

« Bon, la mobilité, on peut laisser tomber, car ce sont des projets portés par la région. Donc, en fait, on fait ce que la région veut, point final. Il n'y a pas besoin d'aller plus loin, car d'un point de vue FEDER, cela n'a aucun intérêt en termes d'instruction. » (AG-18) »

Même si cette attribution automatique à la Région peut rendre la mise en œuvre plus compliquée pour les agents de l'autorité de gestion.

« Et puis, ce n'est pas pareil qu'avec un porteur extérieur à qui on peut mettre un peu plus de pression. Là, ils savent que le dossier est attendu politiquement (...) ils semblent prendre un peu plus de liberté. (...) C'est plutôt à nous de nous adapter à eux. » (AG-11) »

Or, privilégier la Région comme bénéficiaire des fonds structurels aurait également l'avantage d'une meilleure absorption des fonds alloués et ainsi être en conformité avec les règles financières de la politique de cohésion de l'UE.

« Ce sont des budgets colossaux qui permettent de programmer et de consommer rapidement. L'avantage, c'est qu'au lieu de traiter un grand nombre de petits dossiers, on en gère un seul, avec une volumétrie concentrée et une maîtrise financière optimisée. » (AG-15) »

En effet, cet élément de conformité avec les règles financières est un autre déterminant important lors de la sélection des projets à financer.

Formellement, la sélection des projets — ou opérations, dans le langage des fonds structurels — relève de la responsabilité de l'autorité de gestion. Cependant, la pression liée à l'absorption des fonds, conjuguée à la crainte de commettre des erreurs dans un contexte d'incertitude persistante quant à la bonne interprétation des règles, influence fortement la manière dont l'autorité de gestion sélectionne les projets à financer.

En Auvergne Rhône-Alpes un comité de programmation qui agit comme sous-comité au comité de suivi, afin de formellement approuver la sélection des projets à financer dans une approche partenariale. Cependant, dans la pratique, le comité de programmation semble jouer un rôle décisionnel limité. L'observation des pratiques, ainsi que les entretiens menés avec des agents de l'autorité de gestion, confirment qu'une présélection des projets intervient en amont, lors de la phase d'instruction. Les projets jugés non souhaitables par l'administration sont généralement dissuadés de déposer formellement une demande de subvention. De ce fait, le comité de programmation ne se prononce que sur les projets déjà filtrés, et n'a donc jamais connaissance de ceux qui ont été écartés avant même d'atteindre le stade de la sélection officielle.

« En fait, ce qu'on essaie de faire, c'est que, dès le dépôt de la demande, dans l'idéal, le porteur sait déjà – et nous aussi – que cela aboutira à un avis favorable. Sinon, on lui fait comprendre que ce n'est pas la peine de déposer. » (AG-3)

Cette pratique permet ainsi à l'autorité de gestion d'orienter de manière significative la sélection des projets à financer. L'analyse des pratiques de mise en œuvre a révélé, à cet égard, l'existence d'une préférence administrative pour les projets déjà bien avancés au moment de leur instruction. Ces projets, perçus comme plus « sécurisés » et moins risqués en termes d'exécution et de conformité, sont plus susceptibles d'être soutenus, ce qui influe directement sur la nature des initiatives effectivement financées.

« Mais oui, franchement, à la limite, le meilleur dossier à programmer, c'est un dossier qui est déjà terminé. C'est horrible à dire, il n'y a aucun incitatif, mais au moins on est sûr que, pour l'audit, on aura vraiment tous les justificatifs nécessaires. (...) Mais pour un porteur de projet, ça signifie qu'il doit avancer tous les fonds. » (AG-9)

Dans certains situations cette préférence pour les projets avancés peut avoir une incidence au respect de l'approche territoriale en cas de sélection à faire entre plusieurs projets.

Parfois, on est obligé de faire un choix entre deux opérations. Celle qui serait la plus exemplaire n'est pas forcément celle qu'on va retenir, car, en termes de calendrier, elle s'étalerait sur plusieurs années et ne générerait pas de recettes suffisamment tôt. À l'inverse, une autre opération, un peu moins exemplaire, mais mieux calée sur les dates du dégagement d'office, sera privilégiée. Il y a donc un effet pervers, un cercle qui n'est pas forcément très vertueux de ce point de vue-là. (AG-21)

Dans d'autres situations un arrangement a été trouvé avec d'autres financeurs intervenant sur des mêmes thématiques.

Du coup, ce n'est pas forcément très compréhensible. On s'est mis d'accord avec la DREAL et la CNR pour que l'État et la CNR financent les projets en dessous de 85 000 €, et que le FEDER et l'État prennent en charge ceux au-dessus de 80 000 €. (AG-9)

Certains porteurs de projet fiables sont également privilégiés car ils permettent à l'autorité de gestion d'être en conformité plus facilement avec les règles notamment en matière de dégagement d'office et de régularité.

« Puis, il y a aussi des bénéficiaires qu'on traite différemment des autres, notamment les gros bénéficiaires, (...) Soit parce qu'ils pèsent très lourd dans le programme et qu'il est impératif que leurs projets aboutissent, soit parce qu'ils ont un flux régulier de projets et qu'ils sont des partenaires fidèles du financement. On sait qu'avec eux, il y aura toujours des projets à venir. » (AG-10)

En effet, les contraintes en matière d'absorption des fonds déterminent les choix administratives prises par l'autorité de gestion.

« Les projets de qualité sont souvent plus petits, donc ils ne consomment pas beaucoup de l'enveloppe budgétaire. En plus, ils se réalisent tardivement, ce qui les rend moins intéressants pour respecter les contraintes du dégagement d'office. (...) Il vaut mieux fonctionner au fil de l'eau et traiter en priorité de gros projets d'ampleur. C'est bien plus efficace pour consommer les fonds alloués. » (AG-24)

Cette démarche d'efficacité en termes d'absorption des fonds a d'ailleurs déjà été confirmé dans le passé.

« Dès le début du programme opérationnel de la période 2014-2020, on a constaté la différence entre le PO Auvergnat et le PO Rhône-Alpin. L'Auvergne a pu programmer très tôt des dossiers de grande envergure, ce qui a permis d'engranger rapidement des

dépenses certifiées. Résultat : ils ont été tranquilles face au dégagement d'office pendant quasiment toute la durée du programme. » (AG-24)

Certains agents sont bien conscients que ces choix administratifs peuvent être à l'encontre des objectifs politiques de la politique de cohésion de l'UE qu'ils sont censés mettre en œuvre.

On priorise les projets qui sont bien avancés. (...) En fait, nous, en tant qu'autorité de gestion, on doit bien gérer et bien dépenser nos crédits. Donc, on a cette injonction d'un côté et, de l'autre, celle de faire des choses utiles pour le territoire. Il faut qu'on arrive à être utile pour le territoire tout en gérant bien les crédits. (AG-14)

Ces dynamiques de la mise en œuvre illustrent bien les conflits entre différentes règles et les choix administratives de prioriser certains au détriment d'autres. Par exemple, un agent explique comment la sélection de grands porteurs de projet peut nuire le progrès vers des cibles de programmation.

« Si, au départ, ton objectif, c'est d'aider – je dis n'importe quoi – 500 porteurs, mais qu'en cours de route, tu te rends compte que c'est trop compliqué pour les petits et que tu décides de ne faire que du gros, eh bien, à la fin, tu ne vas peut-être pas atteindre 500 porteurs, mais plutôt 50 ou 100. » (AG-13)

Plusieurs agents ont cité l'exemple du dispositif REACT-EU, mis en place pour soutenir la relance économique à la suite de la crise du Covid-19. Toutefois, les contraintes liées à l'absorption rapide de ces fonds supplémentaires ont été perçues comme particulièrement fortes par l'autorité de gestion. En réaction, cette dernière a privilégié une option de mise en œuvre permettant de mobiliser et de dépenser les crédits disponibles dans les délais les plus courts, au détriment parfois d'une sélection plus fine ou territorialisée des projets.

« Parce que, tu vois, à titre personnel, s'il y a un exemple à suivre demain en termes de mobilisation, pour moi, c'est REACT-UE. C'est un programme qui a avancé vite. Il n'y avait aucun problème. D'accord ? (...) Après, il y en a plein d'autres questions à poser, par exemple est-ce que tout le monde a pu y avoir accès ? Mais en termes de consommation, c'est bien plus facile à gérer. » (AG-25)

« Tant d'argent à dépenser en si peu de temps... Oui, c'est ça ! Encore faut-il réussir à trouver autant de dossiers. XX a eu une super idée en disant : 'Il faut qu'on essaie de mobiliser des instruments financiers.' À chaque fois, ce sont de gros montants. Plutôt

que de gérer 2500 dossiers de subvention, tu en fais deux d'IF, et tu as gagné. » (AG-22)

Une autre règle qui influence la sélection des projets à financer concerne la perception de l'interdiction de cumul de différents fonds européens.

« Dans le doute, certains dossiers n'ont pas pu être financés parce qu'ils incluaient du PIC⁴³, sans que l'on puisse déterminer s'il y avait du Fonds européen dedans. Donc, par précaution, on ne les a pas financés. » (AG-15)

Cet exemple illustre comment certains agents préfèrent écarter des projets lorsque la vérification de leur conformité réglementaire semble trop complexe ou incertaine. D'autres agents de l'autorité de gestion expliquent que la raison pour laquelle la sélection des projets à financer se fait prioritairement "au fil de l'eau" tient à la possibilité d'accompagner plus étroitement les porteurs de projets tout au long de la procédure. Ce suivi renforcé permettrait de sécuriser davantage les dossiers et d'anticiper les éventuelles irrégularités (AG-9, AG-11).

Finalement, le choix de privilégier la conformité financière aux règles de mise en œuvre, parfois au détriment de l'application rigoureuse de l'approche territoriale, s'explique par les conséquences différencierées en cas de non-conformité. En effet, le non-respect des règles financières peut entraîner des sanctions immédiates, telles que des corrections financières ou la perte d'une partie des allocations du programme. À l'inverse, le non-respect du principe de l'approche territoriale, des cibles ou des indicateurs peut conduire à des demandes d'explication ou à des ajustements du programme, mais rarement à des pertes budgétaires directes. Les témoignages recueillis dans cette partie mettent en lumière l'impact concret de cette logique sur les dynamiques pratiques de mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes. On observe ainsi une priorisation implicite de la sécurité financière sur les ambitions territoriales du programme. Pour conclure cette analyse de l'autonomie de l'autorité de gestion, nous nous tournons désormais vers une dernière dimension : l'accompagnement des bénéficiaires.

⁴³ Plan d'Investissement dans les Compétences

L'accompagnement des bénéficiaires

Une autre catégorie dans laquelle l'autorité de gestion peut exercer son autonomie est l'accompagnement des porteurs de projet.

« Ouais, j'ai beaucoup d'autonomie. Enfin je trouve que j'ai beaucoup d'autonomie dans mes relations avec les porteurs. » (AG-9)

« Ah oui, les porteurs de projet je n'ai pas mal de liberté pour les contacter. » (AG-11)

L'autonomie laisse également la place pour de l'initiative individuelle et de gérer la thématique d'investissement pour laquelle l'instructeur est responsable. L'instructrice suivante par exemple organise des réunions d'information.

« Dès que je suis sûr qu'il reste de l'argent dans l'enveloppe, je peux prévenir tout le monde qui pourrait en bénéficier. À partir de ce moment-là, je gère comme je veux, j'anime comme je veux. » (AG-16)

Un autre agent s'est préparé une présentation qu'il déroule au besoin aux bénéficiaires.

« Moi, pour les dossiers FEDER, (...) c'est que je me suis créé un petit modèle type de PowerPoint où j'essaie d'anticiper, d'après mon expérience, la plupart des questions qu'ils peuvent poser. Je leur ai fait une présentation du Feder, parce que j'essaie de ne pas mentir sur la marchandise. Si tu veux, le FEDER, c'est compliqué. » (AG-22)

Une autre agente confirmait que en exécutant son travail elle rencontrait de l'autonomie pour gérer les interactions avec les bénéficiaires et que la hiérarchie lui faisait confiance dans ce domaine (AG-7). En effet, les relations avec ces porteurs et leur accompagnement sont une source de fierté pour les agents de la Région, ainsi qu'une motivation centrale dans leur travail. Une encadrante a remarqué à cet égard.

« On est très forts dans l'accompagnement, et on peut être fiers que nos bénéficiaires sollicitent très peu les cabinets externes. » (AG-21)

Cependant,似ilairement aux pratiques de sélection des projets l'autonomie lors de l'accompagnement des bénéficiaires est utilisée de manière à faciliter la conformité avec les contraintes de la mise en œuvre.

Les agents de l'autorité expliquaient que l'accompagnement des bénéficiaires était nécessaire afin d'assurer une mise en œuvre en conformité avec les règles. À cet égard, des erreurs des bénéficiaires et des sanctions financières qui en peuvent résulter peuvent mettre en difficulté la mise en œuvre non seulement du projet financé mais également celle du programme à cause de la pression d'absorption des fonds.

« D'une certaine manière nous sommes mariés avec nos bénéficiaires. S'ils vont bien, nous allons bien. » (AG-10)

Cette agente notait également, qu'il y avait un risque pour l'autorité de gestion de recours par les bénéficiaires en cas d'erreurs.

« Il peut faire une demande de recours gracieux. En gros, il peut dire : 'Écoutez, vous ne nous l'avez pas dit'. Et quand on regarde de plus près, on se rend souvent compte que c'est bien l'autorité de gestion qui n'a pas informé le porteur qu'il fallait faire comme ça ». (AG-10)

Cependant, le temps des agents de l'autorité de gestion pour l'accompagnement est limité.

« Mais ouais, c'est sûr que si on avait la possibilité d'avoir plus de temps, plus de contacts, plus d'échanges avec les bénéficiaires, je pense qu'il y en aurait plus qui viendraient, et que ce serait certainement moins éprouvant pour eux d'accéder aux fonds européens. » (AG-24)

À travers l'analyse de l'autonomie de l'autorité de gestion des fonds structurels en Auvergne-Rhône-Alpes, nous avons pu démontrer que, bien que cette autonomie soit réelle, elle est principalement mobilisée pour faire face aux contraintes structurelles de la mise en œuvre de la politique de cohésion. Une cheffe de service a décrit son rôle professionnel comme « *piloter avec contraintes* » qui implique « *peu d'autonomie et la réaction constante à des problèmes* » (AG-21).

L'écriture du programme, par exemple, est pensée de manière à intégrer en amont d'éventuels ajustements, afin de limiter les risques liés à l'absorption des fonds. De même, la sélection des projets à financer offre une certaine marge de manœuvre à l'autorité de gestion. Toutefois, cette autonomie est avant tout utilisée pour répondre aux orientations politiques régionales, plutôt que pour favoriser directement l'atteinte des objectifs territoriaux définis dans le programme.

Or, dans la logique de mise en œuvre de la politique de cohésion, la décision politique est censée s'exprimer principalement au moment de l'élaboration du programme, et non au cas par cas

lors de la sélection des projets. Cette autonomie est également mobilisée pour garantir la conformité stricte avec les règles financières, ce qui tend à reléguer au second plan les considérations territoriales.

L'accompagnement des bénéficiaires participe également à cette logique : il vise en grande partie à faciliter le respect des exigences administratives et financières, plutôt qu'à soutenir une véritable ingénierie de projet adaptée aux réalités locales.

Nous constatons ainsi un déséquilibre entre contraintes et autonomie, où cette dernière semble mise au service de la première. Pourtant, selon l'esprit de l'approche territoriale qui fonde la politique de cohésion, l'autonomie dans la mise en œuvre devrait permettre une adaptation fine aux spécificités locales et aux besoins concrets des territoires, afin de favoriser un développement régional cohérent et efficace. Ce déséquilibre conduit donc à une application partielle, voire imparfaite, de l'approche territoriale. Il est susceptible d'avoir des répercussions non seulement sur le fonctionnement de l'autorité de gestion, mais aussi sur la perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires.

Dans le prochain sous-chapitre, nous analyserons les conséquences potentielles de ces dynamiques de mise en œuvre sur la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires.

d) Les conséquences des contraintes réglementaires et des dynamiques de mise en œuvre pour les bénéficiaires

Dans le sous-chapitre précédent, nous avons montré, à travers l'analyse de la mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes, que les contraintes structurelles tendent à primer sur les marges d'autonomie des autorités chargées de l'exécution. Or, selon notre modèle théorique, cette autonomie constitue une condition nécessaire pour adapter les modalités de mise en œuvre aux spécificités du terrain et ainsi réduire la perception de lourdeur administrative ressentie par les bénéficiaires.

Au-delà de la seule capacité d'action de l'administration, le cadre réglementaire dans lequel elle opère joue également un rôle décisif : lorsqu'il est rigide, instable ou ambigu, il accroît les coûts de mise en conformité et peut générer une perception accrue de lourdeur ou d'inefficacité.

Ce sous-chapitre poursuit donc l'analyse des effets concrets de la mise en œuvre des fonds structurels, en mettant cette fois l'accent sur les conséquences perçues par les bénéficiaires. Plus précisément, nous cherchons à identifier comment l'articulation entre les contraintes normatives et les dynamiques organisationnelles influence la balance entre coûts de transaction et avantages perçus, au cœur de notre approche de la lourdeur administrative.

Nos analyses mettent en évidence trois mécanismes principaux par lesquels les contraintes de mise en œuvre peuvent renforcer la perception de lourdeur administrative :

- Une ambiguïté persistante des objectifs et des modalités d'intervention ;
- Une inflation documentaire liée à l'augmentation des pièces justificatives exigées ;
- Des délais importants dans l'instruction et le traitement des projets.

L'ambiguïté des objectifs et des modalités de mise en œuvre des fonds structurels

Conçue comme une politique de développement territorial intégrant une approche territorialisée, la politique de cohésion délègue, en principe, la définition des objectifs et des modalités de mise en œuvre au niveau territorial. Toutefois, le cadre réglementaire européen impose des contraintes fortes aux autorités responsables de cette mise en œuvre, notamment en matière de gestion financière, et la répartition des responsabilités entre les différents niveaux institutionnels reste souvent floue. Cette situation limite la capacité des autorités à définir clairement les objectifs de la politique de cohésion et à adapter ses modalités d'application au contexte local.

L'analyse de la mise en œuvre concrète des fonds structurels en Auvergne-Rhône-Alpes révèle un facteur central dans la perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires : l'ambiguïté, tant dans la formulation des objectifs que dans l'application des règles. Nous examinerons d'abord l'ambiguïté entourant les objectifs poursuivis, avant d'aborder celle relative aux modalités de mise en œuvre.

L'ambiguïté des objectifs des fonds structurels

Les objectifs assignés aux fonds structurels apparaissent ambigus à deux niveaux : d'une part, les finalités générales de la politique de cohésion ; d'autre part, les objectifs de certaines règles spécifiques. Cette ambiguïté affecte non seulement la clarté des messages transmis aux bénéficiaires, mais également le sens donné au travail par les agents de l'autorité de gestion.

Nombre d'agents interrogés associent les fonds à une vocation européenne de réduction des inégalités territoriales (AG-3, AG-4, AG-13, AG-23), mais certains doutent de la pertinence de cet objectif dans une région développée comme l'Auvergne-Rhône-Alpes (AG-6). D'autres y voient un vecteur de diffusion des valeurs européennes (AG-7, AG-10) ou un moyen de rapprocher l'Europe des citoyens, en soulignant son ancrage local : « *montrer que l'Europe s'intéresse aux projets locaux* » (AG-9). Ce contraste entre finalité européenne affichée et réalité locale perçue nourrit un sentiment de décalage.

Dans la pratique, les agents perçoivent surtout l'utilité des fonds comme une opportunité de soutenir des projets locaux souvent en manque de financements : « *Les fonds servent à financer les besoins d'une commune alors que l'État est trop éloigné* » (AG-18), ou encore « *ils permettent de faire plus de choses sur le territoire* » (AG-10, AG-16). Certains soulignent leur rôle structurant dans des filières précises, comme la méthanisation (AG-9), mais regrettent le saupoudrage sur d'autres volets.

Cette multiplicité d'interprétations engendre une difficulté à transmettre un message clair et partagé aux bénéficiaires. L'une des agentes (AG-7) suggère que des temps d'échange en interne sur les finalités des fonds pourraient redonner du sens à une activité perçue comme morcelée et trop technique.

À cela s'ajoute une communication institutionnelle insuffisante sur l'impact des fonds. Un agent régional souligne que les projets financés ne sont que rarement mis en avant publiquement, contrairement à ceux portés exclusivement par la Région. Il regrette que les inaugurations de projets cofinancés par l'UE ne mobilisent que rarement les élus, même quand l'impact est significatif au niveau local : « *Pour le maire, c'est peut-être le seul projet de cette ampleur depuis 25 ans* » (Région-3).

Outre les finalités générales, plusieurs règles de mise en œuvre sont perçues comme ambiguës, tant dans leur justification que dans leur application concrète. « *Certaines règles semblent exister sans qu'on comprenne pourquoi* » résume une agente (AG-11). Pour d'autres, ce flou permettrait une certaine souplesse face à l'incertitude du terrain : « *Ce n'est pas une check-list rigide, tout ça reste assez flou* » (AG-10). Mais cette flexibilité assumée engendre aussi un

sentiment de désorientation, voire de surcharge : « *Si on est obligé de modifier les fiches en permanence, c'est qu'on n'est pas clair sur ce qu'on veut faire* » (AG-22).

L'ambiguïté se traduit aussi par des demandes administratives peu compréhensibles, comme l'attestation de régularité fiscale d'une commune ou la composition du conseil d'administration d'une association. Des documents parfois exigés sans que leur utilité ne soit claire, ni pour l'agent ni pour le bénéficiaire (AG-11, AG-9). Ces exigences sont souvent renforcées par la crainte des audits : « *On s'impose nous-mêmes des exigences, juste pour se couvrir* » (AG-9).

La difficulté à donner du sens à ces règles constitue un défi pour les agents. L'un d'eux souligne qu'il faut « *faire preuve de pédagogie* » pour expliquer les logiques réglementaires aux porteurs de projet (AG-21). Un autre ajoute : « *Il faut que le bénéficiaire sache dès le début ce qu'il devra conserver, car une fois le projet terminé, il est trop tard* » (AG-10). Pourtant, malgré ces efforts, les messages ne sont pas toujours compris. Une agente relate qu'un compte-rendu rédigé par un bénéficiaire suite à une réunion était entièrement erroné (AG-18), soulignant l'écart entre l'intention de clarté et la réception effective.

Face à cela, plusieurs agentes insistent sur l'importance de se mettre à la place du porteur pour adapter les explications : « *On essaie de leur dire ce qu'ils doivent anticiper, les orienter vers les bons contacts, et surtout les accompagner très tôt* » (AG-20, AG-8, AG-22).

Enfin, cette ambiguïté peut résulter d'interprétations erronées des règles par les agents eux-mêmes, notamment lorsqu'elles sont mal transmises. Un exemple frappant concerne les options de coûts simplifiés (OCS). Lors d'une formation, une interprétation incorrecte a été diffusée, selon laquelle les OCS seraient interdites au-delà de 200 000 €, alors que le règlement impose leur usage en dessous de ce seuil, sans interdire leur usage au-delà. Cette confusion persiste : « *Je crois que c'est limité à 200 000 €* » (AG-7). Ces malentendus alimentent un effet domino d'erreurs ou d'autocensure dans l'application des dispositifs de simplification.

Ainsi, l'ambiguïté des objectifs et des règles nourrit un sentiment d'incertitude et de complexité chez les bénéficiaires. Elle freine l'appropriation des dispositifs, renforce la perception de lourdeur administrative, et limite les marges de simplification. La partie suivante abordera comment cette ambiguïté se prolonge dans les modalités concrètes de mise en œuvre, notamment dans les justificatifs demandés et les délais observés.

L’ambiguïté des modalités de mise en œuvre

Au-delà des objectifs eux-mêmes, les modalités pratiques de mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes apparaissent marquées par une forte ambiguïté, qui renforce la complexité perçue tant par les agents de l’autorité de gestion que par les bénéficiaires. Cette ambiguïté se manifeste à plusieurs niveaux : manque d’harmonisation des procédures, incertitudes sur les conditions d’éligibilité ou les règles de cofinancement, et opacité des pratiques de contrôle. Même les dispositifs visant à simplifier la gestion, tels que les vérifications proportionnées ou les OCS, sont affectés par cette incertitude.

Un manque d’harmonisation des procédures et des pratiques

Les entretiens menés avec les agents de l’autorité de gestion révèlent l’importance accordée à l’échange d’expériences comme mécanisme d’adaptation face à l’ambiguïté réglementaire. Pour une encadrante, c’est dans la mise en commun des doutes et des solutions que se construit l’intelligence collective : « *La communication entre collègues et les discussions internes sur la bonne interprétation des règles sont essentielles. [...] Je reviens toujours à mon argumentaire, qui doit être solide en cas d’audit* » (AG-24). Cette posture est largement partagée, comme en témoigne une instructrice soulignant que « *même si on gère les dossiers un peu tout seul, on demande toujours des avis aux collègues* » (AG-11).

Mais cette logique de solidarité professionnelle trouve ses limites dans la taille de la structure : « *Quand tu es quatre, tu passes l’info facilement. Quand tu es quarante, il faut être sûr que tout le monde a bien compris la nouvelle règle* » (AG-10). Le passage à l’échelle complexifie la circulation de l’information et favorise des pratiques divergentes. Plusieurs agents regrettent d’ailleurs le manque de réunions de service, qui permettraient de mieux synchroniser les approches : « *On échange beaucoup, mais j’aimerais avoir plus de réunions pour être au courant de l’ensemble des sujets* » (AG-7).

Cette diversité de pratiques peut se traduire par des incohérences dans l’application des règles. Une agente illustre cette variabilité par le traitement différencié des lettres d’engagement des cofinanceurs : alors que la règle exige un engagement juridique clair, comme une délibération du conseil départemental, certains agents peuvent accepter une simple lettre d’intention, en

fonction de leur connaissance du porteur ou de l'urgence du calendrier. « *C'est risqué, parce qu'une lettre d'intention n'a aucune valeur juridique [...]. Mais selon ta connaissance du bénéficiaire, tu peux décider de l'accepter* » (AG-10). Le critère de confiance personnelle prend alors le pas sur l'uniformité réglementaire.

Plus globalement, la mise en œuvre est perçue comme un processus fondamentalement humain, soumis à la subjectivité des agents et à leurs capacités d'interprétation : « *Ce n'est pas des machines qui appliquent les règles, mais des personnes. [...] Elles se disent : 'On va comprendre ça comme ça, car ça nous arrange'* » (AG-10). Le caractère interpersonnel de l'action publique, combiné à la diversité des situations traitées, rend difficile toute harmonisation stricte. Un agent en charge de fonctions transversales le formule ainsi : « *Il y a cette illusion qu'en créant une fiche de procédure, cela va convenir à tout le monde. Mais ce n'est pas vrai. [...] Il faut accepter un tronc commun, tout en acceptant quelques variations dues aux spécificités des équipes* » (AG-18).

Cette complexité organisationnelle est aggravée par la difficulté de concevoir des outils réellement transversaux. La diversité des thématiques, des types de bénéficiaires ou encore des niveaux de maturité des agents rend difficile l'adoption de pratiques uniformes. Par ailleurs, la montée en compétence des nouveaux agents prend du temps, et l'absence de transposabilité automatique d'une thématique à l'autre limite les effets d'apprentissage.

La difficulté d'harmonisation est également visible dans la mise en œuvre de certains dispositifs de simplification, comme les vérifications proportionnées aux risques prévues à l'article 74 du règlement 2021/1060. Conformément à cette disposition, l'autorité de gestion a développé une cartographie des risques pour cibler ses contrôles sur les bénéficiaires les moins familiers ou les plus risqués. « *Pour ceux qu'on ne connaît pas, qui sont nouveaux, on va contrôler leur marché. [...] Là, on prend des risques* » (AG-10). Mais cette nouvelle approche, bien qu'encouragée par la Commission, suscite des tensions avec l'autorité d'audit (CICC), qui reste attachée à une logique de vérification exhaustive.

Cette contradiction entre les principes affichés de simplification et leur application effective entretient un flou stratégique : « *La Commission nous propose de ne plus rien regarder sur la majorité de nos CSF⁴⁴, mais elle contrôle toujours tout. [...] Tant qu'il n'y a pas un signal fort venu d'en haut, on restera coincés* » (AG-17). L'autorité de gestion est ainsi confrontée à une double contrainte : d'un côté, réduire les contrôles pour alléger la charge administrative ; de

⁴⁴ CSF : Contrôle de Service Fait

l'autre, garantir une conformité sans faille dans un contexte d'incertitude juridique et de pressions d'audit.

Au final, l'ambiguïté des modalités de mise en œuvre résulte à la fois de logiques structurelles (taille de l'organisation, diversité des publics) et institutionnelles (absence de doctrine partagée, conflits entre objectifs). Elle génère des marges d'interprétation importantes, qui peuvent se traduire par des inégalités de traitement ou des messages contradictoires adressés aux bénéficiaires. La partie suivante montrera comment cette ambiguïté se prolonge à travers les incertitudes entourant l'accès aux fonds et le calcul des montants attribués.

L'ambiguïté des conditions d'accès

Au-delà du manque d'harmonisation des pratiques internes, une autre source majeure d'ambiguïté pour les bénéficiaires concerne les conditions d'accès aux fonds structurels. Celles-ci sont censées être définies de manière claire dans les programmes opérationnels et précisées dans des documents de mise en œuvre (DOMO). Pourtant, dans les faits, les contraintes liées à la gestion des fonds – en particulier la pression à l'absorption rapide et le partage complexe des responsabilités entre financeurs – contribuent à entretenir un flou persistant sur les règles d'éligibilité et les démarches à entreprendre.

Lors de l'élaboration des programmes, les autorités de gestion ont été encouragées à élargir le périmètre des actions finançables, afin d'assurer la capacité d'absorption dans un contexte marqué par l'instabilité conjoncturelle et les réorientations politiques successives. Ce choix d'ouverture stratégique s'est traduit par une multiplication des fiches DOMO, chaque type d'action nécessitant une fiche spécifique. En octobre 2023, on comptait ainsi 89 fiches DOMO pour les programmes 2014-2020 Auvergne et Rhône-Alpes, et déjà 48 fiches pour le programme 2021-2027 fusionné. Si cette granularité peut théoriquement renforcer la lisibilité des dispositifs, elle a en pratique l'effet inverse : pour les porteurs de projet, il devient difficile de s'orienter dans cet empilement documentaire et d'identifier la fiche correspondant à leur projet.

À cela s'ajoute la fréquence des révisions, qui déstabilise aussi bien les agents que les bénéficiaires. Comme le confiait un instructeur :

« À peine publiées en novembre, on les a déjà modifiées en décembre, puis en janvier... Et il y en a encore quelques-unes qui ne sont pas finies, qui ne sont pas publiées » (AG-22).

Ces ajustements reflètent parfois des arbitrages politiques tardifs, voire des tentatives ponctuelles de répondre à des demandes spécifiques :

« On doit recharger les fiches pour pouvoir aider les choses qu'on avait dit qu'on ne voulait pas aider. Oui, mais c'est parce que c'est un copain, donc il faut trouver un moyen de l'aider » (AG-22).

Cette instabilité des règles d'accès entretient ainsi une incertitude chronique pour les bénéficiaires.

Le manque de clarté est renforcé par les chevauchements entre financeurs. Plusieurs agents ont pointé la difficulté de distinguer les périmètres respectifs de l'État et des fonds européens :

« La ligne est floue entre ce que finance l'État et ce que finance l'Europe » (AG-16).

D'après un autre agent, « *il y a clairement un chevauchement entre les financements de la DESRI et les fonds européens* » (AG-22). Pour pallier cette confusion, des arrangements ont parfois été mis en place entre services instructeurs afin d'éviter la surmobilisation de cofinancements sur un même projet. C'est le cas, par exemple, du programme Rhône-Saône, pour lequel un « décroisement » des financements a été négocié :

« Le FEDER prendrait les gros projets, l'État, via la DREAL, prendrait les petits. [...] Mais la difficulté, c'est qu'il y a tellement d'acteurs qui veulent mettre de l'argent sur le même projet qu'on se retrouve avec des plans de financement comprenant jusqu'à cinq cofinanceurs ! » (AG-10).

Si ces arrangements peuvent faciliter la répartition des rôles en interne, ils restent souvent invisibles pour les porteurs, qui peinent à comprendre pourquoi leur projet est redirigé vers tel ou tel financeur. L'architecture des guichets d'accès est ainsi peu lisible, ce qui peut générer un sentiment d'arbitraire. Pour y remédier, l'accompagnement personnalisé des porteurs devient une condition sine qua non de l'accès aux fonds. Une instructrice expliquait ainsi :

« Une fois qu'ils remplissent le formulaire de prise de contact, l'Europe s'engage. [...] Il y en a pas mal qui veulent juste savoir comment fonctionne le FSE pour vérifier s'ils sont éligibles » (AG-11).

Ce premier échange se fait souvent par téléphone ou courriel, et permet une orientation vers le FEDER ou vers d'autres dispositifs selon les thématiques.

Cette logique d'accompagnement est confirmée par la pratique de « pré-instruction » observée chez plusieurs agents :

« On regarde par rapport aux fiches DOMO si le projet peut être éligible. Si ce n'est pas le cas, on fait une réponse au porteur » (AG-7).

Dans certains cas, cette pré-instruction se fait même avant le dépôt du dossier, comme le souligne un autre agent :

« On fait un peu une pré-instruction avant même qu'il dépose son dossier. C'est quelque chose de particulier ici » (AG-3).

Consciente de cette complexité, l'autorité de gestion a également adapté ses outils de communication. Selon une chargée de communication, le site internet des fonds européens a été pensé pour inciter les porteurs à prendre contact directement avec les services :

« On s'est rendu compte que le cœur du site devait être de pousser le porteur à prendre contact avec les instructeurs rapidement. [...] L'objectif était qu'il puisse trouver facilement des informations une fois qu'il est bénéficiaire » (AG-20).

Ce positionnement témoigne de la reconnaissance d'une inaccessibilité relative des conditions d'éligibilité, qui ne peuvent être pleinement comprises qu'avec l'appui d'un agent.

Ainsi, les conséquences de la répartition problématique des responsabilités de mise en œuvre, combinées aux pressions liées à l'absorption des fonds, contribuent à entretenir une ambiguïté autour des conditions d'accès aux fonds structurels. Cependant, cette ambiguïté ne se limite pas aux critères d'éligibilité : elle s'étend également aux modalités de définition des montants de subvention.

Comment les montants de subvention sont-ils décidés ?

La détermination des montants de subvention issus des fonds structurels repose sur un ensemble de règles européennes et nationales, qui interagissent avec des pratiques de mise en œuvre plus informelles. Pour les porteurs de projet, cette construction apparaît souvent opaque, car elle dépend à la fois de paramètres réglementaires, d'interprétations administratives et d'arbitrages

budgétaires. Cette section explore comment ces différentes dimensions se combinent dans la réalité de la mise en œuvre, en soulignant les zones d'incertitude qui en résultent.

Un premier facteur structurant est le principe de cofinancement. Les fonds structurels n'ont pas vocation à couvrir l'intégralité des dépenses d'un projet ; leur intervention est plafonnée en fonction du niveau de développement de la région d'implantation. L'article 112 du règlement portant dispositions communes (RPDC) fixe ces plafonds à 85 % pour les régions les moins développées, 60 % pour les régions en transition (comme l'ancienne Auvergne) et 40 % pour les régions plus développées (comme Rhône-Alpes). La fusion administrative des deux anciennes régions n'ayant pas modifié leur classification statistique, les taux différenciés s'appliquent toujours dans le cadre d'un même programme.

Ce principe génère d'emblée une complexité. D'une part, il oblige les bénéficiaires à mobiliser d'autres sources de financement (publics, privés ou ressources propres) ; d'autre part, il implique une articulation étroite avec les règles nationales, notamment l'article L.1111-10 du Code général des collectivités territoriales, qui interdit aux collectivités de financer leurs projets à plus de 80 % par des aides extérieures. En conséquence, le montant définitif de la subvention peut être ajusté à la baisse si les autres financeurs versent davantage que prévu. Comme l'explique une agente :

« Si leur cofinanceur a payé plus que prévu ou plus que le montant initialement estimé, alors le FEDER diminue. Parce qu'il arrive en dernier et doit respecter soit le taux maximal d'aide publique, soit éviter un surfinancement. Ça aussi, c'est quelque chose que les porteurs n'ont pas forcément en tête. » (AG-7)

La deuxième source d'ambiguïté concerne l'éligibilité des dépenses. Le règlement européen délègue aux États membres la responsabilité de fixer les règles de dépense, tout en encadrant les principes généraux (articles 5, 7 et 63 du règlement FEDER). Au niveau national, des décrets précisent ces règles, et les programmes opérationnels (PO) les déclinent par type d'action. Les agents doivent ensuite traduire ces exigences dans les plans de financement, un exercice délicat qui suppose d'anticiper les coûts tout en sécurisant les pièces justificatives.

« Il faut avoir des devis, des preuves. Par exemple, si un porteur te dit qu'une plaquette coûte 10 000 €, mais n'a pas de devis, tu dois juger si c'est fiable. Et s'il te dit ensuite que ça a coûté 15 000 €, il faut reprogrammer. Donc on essaye de verrouiller au maximum dès le départ. » (AG-10)

Face à cette complexité, le rôle de l'agent instructeur devient central. Nombre d'agents décrivent leur implication dans la coconstruction du dossier avec le porteur : choix des dépenses, négociation du taux, estimation réaliste des montants.

« Grosso modo, pour eux, dès qu'on parle de fonds européens, ça les braque un peu. Mon travail, c'est de construire une demande avec eux. Je leur dis : "Ça, ce n'est pas bon. Ça, on le garde." On mise beaucoup sur la simplification, mais ça demande une gestion au cas par cas. » (AG-6)

Le calibrage est d'autant plus délicat que les porteurs attendent des réponses précises, que les agents ne peuvent pas toujours fournir. La temporalité administrative allonge les délais, et les ajustements budgétaires rendent incertain le montant final.

« Certains porteurs aimeraient bien savoir à l'avance à quel montant ils peuvent prétendre. Sauf qu'on ne peut pas s'engager trop tôt, car il peut s'écouler beaucoup de temps entre la demande et la validation. » (AG-9)

Cette incertitude est renforcée par les limites de l'accompagnement, qui varie selon les services et la complexité des projets. Dans certains cas, les conseils apportés ne couvrent pas l'ensemble des coûts éligibles.

« Un porteur me dit : "Voilà, deux machines, c'est tant." Je lui demande : "Et les frais d'installation ? La formation ?" Il répond : "Ah oui, j'y avais pas pensé." Et je lui dis : "Si vous ne les mettez pas dans le plan, c'est à vos frais." » (AG-4)

Les contraintes organisationnelles et budgétaires de l'autorité de gestion pèsent également dans la balance. Le montant de la subvention dépend non seulement de la conformité du dossier, mais aussi de la disponibilité des crédits ou du profil du bénéficiaire.

« On adapte un peu. On fixe les règles en fonction de nos disponibilités et de la rationalisation des projets. » (AG-9)

Comme le résume un agent : tant qu'il y a une maquette budgétaire disponible, tout projet éligible est financé. Mais lorsque les crédits s'épuisent, des dossiers peuvent être reportés, voire abandonnés.

« Au bout d'un moment, on n'a plus d'argent. Il y a des dossiers qu'on est obligé de laisser traîner. » (AG-24)

Enfin, l'ambiguïté réside aussi dans le pilotage stratégique exercé par l'autorité de gestion. Comme le souligne un agent d'une direction opérationnelle, les montants ne sont pas seulement définis en fonction des règles européennes, mais aussi selon des arbitrages internes :

« Il y a au moins deux sujets : les contraintes de la Commission, comme le taux moyen, et celles de la direction. C'est elle qui a fixé un seuil de 50 000 € ou le forfait RH. Certaines régions indiquent clairement dans les DOMO que le taux est plafonné à 40 %, mais nous, non. Ce flou peut créer de mauvaises surprises. » (Région-1)

Ainsi, derrière une apparente technicité, la construction des subventions reste tributaire d'un jeu complexe d'ajustements, de contraintes et d'interactions humaines. Même les instruments censés apporter de la lisibilité et de la simplification, comme les options de coûts simplifiés, ne sont pas exempts d'ambiguïtés. La section suivante y sera consacrée.

Les options de coûts simplifiés entre simplification et confusion

Les options de coûts simplifiés (OCS), introduites par les règlements européens comme instruments de réduction de la charge administrative, sont perçues de manière ambivalente par les agents de l'autorité de gestion en Auvergne Rhône-Alpes. Si leur usage est souvent salué pour les simplifications qu'elles permettent, leur application pratique suscite également des difficultés d'interprétation, de mise à jour et d'adaptation aux réalités du terrain.

Du point de vue des agents, les OCS apportent un soulagement réel dans le traitement des dossiers. Le recours au coût unitaire standard pour le calcul des dépenses de personnel dans le cadre du FSE est fréquemment cité comme un facteur de simplification majeur :

« Le coût unitaire, pour le coup, a vraiment simplifié beaucoup de dossiers. [...] C'est tant d'argent pour une heure de travail, on ajoute 40 %, et basta. C'est quand même un gros point fort pour simplifier les dossiers » (AG-3).

Cette simplification concerne aussi bien les bénéficiaires que les instructeurs, en évitant des vérifications détaillées sur les bulletins de salaire, souvent mal maîtrisées par les porteurs de projet :

« On arrête de rentrer dans des calculs d'apothicaire sur une fiche de paie, sur un bulletin de salaire que les trois quarts des gens ne savent même pas lire » (AG-15).

Cependant, cette simplification s'accompagne d'une incertitude importante. La mise à jour des montants unitaires constitue une première source de confusion. Plusieurs agents ont souligné les difficultés liées à l'ajustement des barèmes en fonction de l'inflation ou des évolutions du marché :

« On définit le coût avec des données qui datent, alors qu'en réalité, les marchés ont explosé... Ça limite un peu, ouais. Il faudrait le mettre à jour » (AG-9).

Des écarts importants peuvent apparaître entre les montants forfaitaires et les coûts réellement engagés, rendant les OCS inadaptées à certaines situations spécifiques, comme en matière de rénovation thermique.

Une autre difficulté concerne la base de justification des dépenses. Si l'intérêt des OCS repose justement sur la suppression de la vérification des pièces justificatives, cette évolution entraîne un déplacement du contrôle vers le livrable. Or, plusieurs agents soulignent que les compétences requises pour évaluer la conformité d'un livrable ne sont pas toujours présentes au sein de l'équipe :

« Nos métiers sont davantage tournés vers des compétences administratives, etc. [...] L'idée, c'est de savoir selon quels critères on analyse le livrable, comment on l'évalue » (AG-9).

Ce déplacement des responsabilités peut donc engendrer une incertitude nouvelle, tant pour les instructeurs que pour les bénéficiaires.

L'ambiguïté est d'autant plus marquée que les bénéficiaires eux-mêmes peinent souvent à comprendre les règles applicables en matière d'OCS. *« Ce n'est pas quelque chose avec lequel ils sont familiers, et c'est difficilement compréhensible pour eux » (AG-7).* Cette méconnaissance peut poser des problèmes lors d'un contrôle ou d'un audit, surtout lorsque le bénéficiaire est sollicité directement par un auditeur. Plusieurs agents redoutent des incompréhensions, voire des remises en cause, faute d'une communication suffisamment claire sur les modalités d'application des OCS :

« Visiblement, l'auditeur n'avait rien compris à ça. [...] On les connaît souvent mieux qu'eux, notamment sur ces options de coûts simplifiés, parce que nous, on les pratique, alors qu'eux, ils vont juste les découvrir » (AG-18).

Cette incertitude est amplifiée par l'absence de lignes directrices claires ou de réunions d'explication auprès des parties prenantes. Une agente évoque ainsi l'incompréhension potentielle des auditeurs :

« Quand on a renvoyé notre DSGC⁴⁵ avec mon fichier des procédures – il y a bien une fiche OCS qui décrit comment on va l'utiliser – j'ai été étonnée qu'on ne fasse pas une réunion de présentation des nouvelles options de coûts simplifiés [...] aux auditeurs » (AG-10).

Le manque d'acculturation des acteurs extérieurs à ces outils, y compris au sein de l'administration, peut fragiliser leur usage.

Enfin, l'application des OCS pose la question plus large de la standardisation. Si les règles forfaitaires visent à simplifier et harmoniser les pratiques, elles peinent à prendre en compte la diversité des projets financés, comme l'a souligné une agente :

« Même après, il fallait toujours y revenir, car ça ne correspondait jamais parfaitement à tous les cas de figure. Il y avait trop de situations à prendre en compte, ce qui rendait la rationalisation difficile » (AG-18).

Cette tension entre simplification et adaptation revient de manière récurrente dans les témoignages.

Ainsi, malgré leur potentiel, les OCS apparaissent comme un outil ambivalent. Elles réduisent certes le volume de justificatifs requis, ce qui constitue un allègement administratif objectif. Toutefois, leur mise en œuvre soulève de nouveaux besoins en matière de formation, de mise à jour des barèmes, d'accompagnement des bénéficiaires et de coordination avec les contrôleurs. Comme l'a résumé un agent :

« Les OCS ont engendré de la complexité et une insécurité lors des audits » (AG-21).

L'outil de simplification, mal maîtrisé, peut donc paradoxalement renforcer la perception de lourdeur administrative au lieu de l'alléger.

L'augmentation des pièces demandées ou la sécurisation

⁴⁵ Description du système de gestion et de contrôle

Après l'ambiguïté des objectifs et des modalités de mise en œuvre, la seconde conséquence des contraintes réglementaires et des dynamiques de mise en œuvre réside dans l'augmentation du nombre de pièces justificatives demandées aux bénéficiaires. En dépit des incitations réglementaires à limiter les exigences au strict nécessaire, la gestion des fonds en Auvergne Rhône-Alpes révèle une dynamique inverse : la crainte de l'erreur et l'incertitude face à l'interprétation des règles conduisent à un renforcement systématique des exigences documentaires. Cette tendance, que les agents désignent eux-mêmes comme une démarche de « sécurisation », traduit une volonté de se prémunir contre tout risque de contestation ultérieure et à cet égard elle est liée à la pression de conformité sans erreur identifié précédemment.

La pratique de sécurisation s'inscrit dans un contexte d'incertitude juridique et d'expérience des audits antérieurs. Elle consiste à anticiper les attentes potentielles des auditeurs ou des autorités supérieures de contrôle en exigeant, par précaution, des justificatifs parfois redondants, voire superflus. Un agent en donne une définition claire :

« Sécuriser un dossier, c'est avant tout s'assurer que toutes les questions soulevées lors de l'instruction trouvent une réponse. [...] L'objectif est qu'au final, nous puissions justifier nos choix en disant : "Nous avons analysé cette dépense ou cette partie du projet avec le porteur, et nous avons déterminé qu'elle est bien éligible au regard des règles en vigueur." » (AG-12).

Cette sécurisation ne se limite pas à l'analyse ponctuelle de dossiers complexes. Elle peut également se traduire par une généralisation de solutions spécifiques à l'ensemble des bénéficiaires. Ainsi, une agente évoque le fait qu'à la suite d'un incident relatif à des avances injustifiées, l'autorité de gestion a durci l'ensemble de ses pratiques d'octroi d'avances (AG-9). De même, le recours accru à des cabinets juridiques externes pour sécuriser certaines décisions (AG-21) illustre cette logique défensive, qui génère un coût administratif supplémentaire.

Plusieurs agents reconnaissent que cette accumulation de pièces ne répond pas à une nécessité réglementaire, mais à une forme d'anticipation anxieuse.

« Moi, je dois demander au porteur un document alors que je lui dis que je n'ai pas besoin de justificatif. [...] Franchement, c'est du grand n'importe quoi. [...] Ce qui était censé être fait en sa faveur se retourne contre lui » (AG-4).

Cette dérive entraîne un allongement des délais d'instruction et une incompréhension croissante chez les bénéficiaires, comme le souligne un autre témoignage :

« L'une des conséquences des audits, c'est l'obligation permanente de tout retracer [...] des procédures longues, des délais de traitement monumentaux » (AG-24).

Bien que les agents justifient souvent cette logique de sécurisation par le souci de protéger les porteurs, plusieurs témoignages soulignent que cette protection est aussi celle de l'administration elle-même.

« Ce n'est pas un budget annuel [...], donc on est obligé d'avoir un minimum de garanties lorsqu'on programme » (AG-9).

Le cas des options de coûts simplifiés (OCS) illustre particulièrement les effets paradoxaux de la sur-sécurisation. Alors que ces outils sont conçus pour alléger les obligations de justification, certains agents continuent d'exiger des pièces justificatives contraires à l'esprit des règlements :

« Pendant toute l'instruction, j'ai répété au porteur de bien mettre ces frais en OCS justement pour ne pas avoir à les justifier. Et maintenant, à la fin du processus, on lui demande quand même une preuve [...]. Franchement, c'est du grand n'importe quoi » (AG-4).

Cette contradiction, souvent motivée par des précédents ou des méfiances internes, contribue à brouiller les règles et à affaiblir la confiance entre les parties prenantes.

L'augmentation des exigences documentaires est aussi le produit de routines administratives profondément ancrées. Plusieurs agents dénoncent une forme d'inertie dans les pratiques :

« Souvent, c'est parce qu'on a 'toujours fait comme ça'. [...] Ils rajoutent des règles que même la Commission européenne ne demande pas » (AG-6).

Le problème n'est donc pas tant dans le cadre juridique, mais dans sa transposition pratique, entravée par une culture administrative peu enclue à déléguer ou à faire confiance aux instruments de simplification. Une représentante de la Commission européenne confirme ce constat :

« Ce sont les usages et les habitudes qui empêchent une véritable simplification [...], c'est caractéristique d'un État membre qui, soit refuse de simplifier, soit complique encore davantage les choses » (EC-3).

Cette culture de la complexification trouve son origine dans une méfiance structurelle face au changement et à l'innovation managériale. Comme le décrit un agent, l'introduction du coût unitaire dans les dépenses de personnel a d'abord été accueillie avec scepticisme :

« Certains étaient persuadés que Synergie refuserait les montants forfaitaires. [...] Beaucoup de collègues refusent de s'y mettre. [...] C'est absurde, mais c'est comme ça » (AG-18).

Ce témoignage met en lumière une contradiction : la Commission fournit des instruments de simplification, mais leur appropriation reste entravée par des peurs, des habitudes ou des résistances internes liés à des expériences de rigidité du cadre réglementaire et de son incertitude d'interprétation.

Face à cette tendance, certains agents s'efforcent de réintroduire une marge de souplesse et de discernement dans la gestion quotidienne. L'un d'eux revendique ainsi une approche plus audacieuse :

« Pour moi, en tant qu'autorité de gestion, nous devons aussi être capables de prendre ces risques, toujours dans l'intérêt du contribuable et du citoyen » (AG-26).

Il explique sa volonté d'accepter certains risques mesurés afin de ne pas pénaliser les bénéficiaires, tant que les erreurs globales restent en dessous du seuil d'alerte fixé à 2 %.

Cette approche pragmatique rejoint les efforts européens pour promouvoir une gestion fondée sur l'évaluation des risques. Le règlement 2021/1060 (considérant 62) prévoit en effet que la fréquence et l'intensité des contrôles doivent être proportionnées au risque détecté. Toutefois, les agents interrogés expriment leur scepticisme quant à l'application concrète de cette logique. Ainsi, une tentative locale de différencier les contrôles selon la fiabilité perçue des bénéficiaires s'est heurtée à la réticence de la CICC pour la période 2014–2020, repoussant sa mise en œuvre au programme 2021–2027 (AG-10). Cette situation révèle à nouveau le décalage entre le cadre réglementaire européen et les pratiques nationales ou locales, encore largement structurées autour du principe de précaution maximale.

L'augmentation des pièces justificatives illustre une dynamique de sur-sécurisation qui, loin d'être marginale, structure en profondeur la relation entre autorité de gestion et bénéficiaires. Elle repose sur une combinaison de contraintes réglementaires, de peurs institutionnelles et d'habitudes administratives, qui contrecarre les intentions de simplification portées au niveau européen. Cette dynamique s'accompagne d'un surcroît de travail pour les porteurs, d'une

complexification des procédures, et parfois d'un renversement du sens des instruments de simplification eux-mêmes. Si certaines marges de manœuvre existent pour assouplir cette logique, leur mobilisation reste encore partielle et dépend fortement des arbitrages internes, du courage managérial, et de la capacité à faire évoluer les cultures administratives locales.

Les délais longs de la mise en œuvre

La lenteur de la mise en œuvre constitue une troisième conséquence directe des contraintes réglementaires et organisationnelles rencontrées par l'autorité de gestion dans l'application des fonds structurels. Elle est notamment alimentée par une forte pression à la conformité et une incertitude persistante sur l'interprétation correcte des règles, qui poussent les agents à allonger les délais pour sécuriser les procédures. Par ailleurs, la fragmentation des responsabilités institutionnelles – entre comités de programmation, services administratifs et cabinets politiques – contribue également à retarder la chaîne de décision.

Bien que le règlement européen fixe un délai maximal de 80 jours pour le paiement des subventions, ce délai ne couvre qu'une partie du processus, et son respect demeure complexe. L'article 74 du règlement (UE) 2021/1060 stipule ainsi que l'autorité de gestion « *veille, sous réserve de la disponibilité des fonds, à ce qu'un bénéficiaire reçoive le montant dû dans son intégralité et au plus tard 80 jours à compter de la date de présentation de la demande de paiement par le bénéficiaire* ». Ce délai peut toutefois être interrompu si les pièces justificatives sont jugées insuffisantes.

Dans la pratique, ce cadre est difficilement tenable, en particulier pour les projets soumis aux règles de la commande publique. N'ayant pas toujours les compétences juridiques nécessaires et ayant soumis à la pression d'une conformité réglementaire sans erreur, l'autorité de gestion s'appuie sur des prestataires externes pour analyser les marchés publics, ce qui allonge considérablement les délais :

« *Il est frustrant de devoir attendre plusieurs mois que le prestataire [...] fasse son analyse. [...] C'est une situation assez dramatique, en fait* » (AG-7).

Les agents soulignent néanmoins que les retards les plus importants se concentrent en amont, durant la phase d'instruction des dossiers. La sécurisation croissante des pièces demandées, les

demandes de compléments répétées, et les révisions successives des projets expliquent l'allongement des délais :

« Parfois, entre le moment où un projet est déposé et celui où il est instruit, il se passe beaucoup de temps [...]. Avec toutes les précisions et les compléments qu'on demande, les délais se prolongent » (AG-12).

Les porteurs, peu informés de ces contraintes, en subissent les effets sans toujours les comprendre.

À ces éléments s'ajoutent des contraintes structurelles de gouvernance. Le processus d'instruction implique en effet une validation en comité de programmation, puis la signature d'un arrêté d'attribution d'aide par le président de Région. Ces étapes ne relèvent pas uniquement de l'autorité de gestion, mais mobilisent des circuits décisionnels externes :

« On ne peut pas agir tant qu'on n'a pas l'arrêté du président signé. [...] Cela prend du temps car, une fois le comité de programmation passé, il faut ensuite l'arrêté [...]. Parfois, les conventions mettent jusqu'à deux mois avant de revenir » (AG-9).

La faible fréquence des comités de programmation et l'enchaînement des étapes administratives ajoutent à cette lenteur :

« Il faut compter environ six mois pour qu'un porteur obtienne sa subvention, à condition que tout se passe bien » (AG-6).

Certains agents tentent d'anticiper, de raccourcir les délais en envoyant les arrêtés en amont, mais ces efforts restent limités par les inerties de l'appareil administratif :

« C'est frustrant, car ça devrait mieux fonctionner. Mais bon, ce sont les aléas de l'administration » (AG-3).

Dans certains cas, les agents disposent d'une certaine souplesse pour moduler les délais selon le degré de préparation des porteurs :

« Si quelqu'un traîne, on peut lui dire : 'Écoutez, vous n'êtes pas prêt, donc on ne prend pas votre dossier pour l'instant' » (AG-10).

Cette marge permet également de repousser une échéance pour retravailler un dossier insuffisamment sécurisé : *« On n'est pas contraint de le traiter à la hâte »* (AG-12). Toutefois,

cette souplesse ne permet pas de répondre aux blocages les plus structurels, liés à la coordination avec d'autres cofinanceurs ou au respect d'exigences internes contraignantes.

Un cas fréquent de retard réside dans l'attente des engagements financiers des autres cofinanceurs, en particulier lorsque la règle implicite impose que les fonds européens soient les derniers versés. Cette logique, pourtant non obligatoire, génère des situations d'attente particulièrement longues :

« Sur l'OS5 par exemple, c'est une aberration. [...] Tout prend un temps fou pour être programmé, et on en est encore à demander les justificatifs de cofinancement, etc. [...] C'est absurde, mais on est coincés dans nos propres exigences administratives » (AG-9).

Pour les porteurs, ces délais peuvent constituer une véritable barrière, notamment lorsqu'ils ne disposent pas d'une trésorerie suffisante pour préfinancer les opérations.

« Il est important qu'ils sachent immédiatement que ça va prendre du temps et qu'ils doivent avancer la trésorerie » (AG-3).

Si certains bénéficiaires expérimentés anticipent cette réalité, les nouveaux porteurs découvrent souvent cette contrainte tardivement, ce qui génère incompréhension et frustration. Le versement d'une avance – généralement plafonné à 20 % – n'est pas toujours suffisant pour rendre le projet viable.

Dans les cas les plus critiques, les délais deviennent dissuasifs. Une agente évoque la situation d'une mission locale confrontée à des difficultés financières :

« Lui accorder du FSE, je pense que cela l'aurait plus fragilisé qu'aidé, parce qu'on ne donne que 20 % d'avance au démarrage, et il faut préfinancer toute l'opération » (AG-16).

L'autorité de gestion est ainsi parfois contrainte de dissuader certains porteurs d'avoir recours aux fonds européens, du fait d'un calendrier de versement incompatible avec leur capacité financière.

Face à ces obstacles, le recours aux avances de paiement constitue l'un des rares leviers permettant d'atténuer les effets des délais sur les bénéficiaires. Toutefois, ce mécanisme ne peut être activé que sous certaines conditions :

« L'avance est versée dès que la convention est signée [...] à condition que l'opération ait démarré. [...] Elle représente généralement environ 20 % du montant total du financement » (AG-6).

Même si le dispositif permet un versement anticipé partiel, il ne remet pas fondamentalement en cause la structure longue et séquencée des procédures.

Les délais de mise en œuvre s'imposent comme une manifestation concrète de la tension entre sécurité juridique, gouvernance partagée et efficacité administrative. Si le cadre réglementaire fixe des standards en matière de délai de paiement, la réalité de la gestion des fonds structurels reste largement conditionnée par les incertitudes réglementaires, les multiples niveaux de validation, et les pratiques de sécurisation. Pour les bénéficiaires, notamment les plus fragiles financièrement, ces délais représentent un obstacle réel à l'accès aux fonds. Les mesures d'ajustement – comme les avances – atténuent partiellement cette contrainte, sans toutefois permettre de dépasser le cadre procédural qui l'entretient.

L'analyse de la mise en œuvre concrète des fonds structurels en Auvergne Rhône-Alpes tend ainsi à confirmer la première hypothèse de cette thèse, selon laquelle les contraintes réglementaires de la politique de cohésion limitent l'efficacité des mesures de simplification et contribuent à accentuer la perception de lourdeur administrative chez les bénéficiaires. Ces résultats confirment l'existence d'une priorisation de la gestion financière, souvent au détriment d'autres objectifs de la mise en œuvre, comme le souligne déjà la littérature sur la politique de cohésion (Cunico et al., 2022; Davies & Polverari, 2011; Lebrou, 2015; Mendez & Bachtler, 2011). Toutefois, nos analyses vont plus loin en mettant en évidence les mécanismes concrets par lesquels cette priorisation se traduit, notamment par la création d'une ambiguïté des objectifs et des modalités de mise en œuvre, par une augmentation du nombre de pièces justificatives exigées auprès des bénéficiaires et des délais longs d'instruction et de paiement.

Pour approfondir cette analyse et consolider la robustesse des résultats, il convient désormais de présenter nos résultats par rapport à l'analyse du comportement et de la perception des bénéficiaires. Cette approche permettra d'enrichir les conclusions par validation des données, en croisant les points de vue de l'autorité de gestion avec ceux des porteurs de projet, et ainsi de mieux cerner les effets concrets des contraintes réglementaires et des dynamiques de mise en œuvre identifiés sur l'expérience administrative des usagers.

III. La réception de la politique de cohésion et la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires

Après avoir étudié les dynamiques de la mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes, il convient désormais d'évaluer dans quelle mesure ces pratiques influencent la perception d'une lourdeur administrative des bénéficiaires. Quels sont les éléments spécifiques de cette mise en œuvre qui contribuent à alimenter ce sentiment ?

L'analyse précédente a révélé que les contraintes réglementaires et les dynamiques de mise en œuvre génèrent plusieurs conséquences : une ambiguïté sur les objectifs et les modalités d'application de la politique, un renforcement des exigences administratives pour sécuriser la gestion des subventions des fonds structurels, ainsi que des délais longs dans la mise en œuvre.

Si les facteurs contribuant à la perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires s'avèrent directement liés à ces conséquences des dynamiques rencontrés lors de la mise en œuvre, alors la première hypothèse peut être validée :

Hypothèse 1 : Les contraintes réglementaires de la politique de cohésion limitent l'efficacité des mesures de simplification, ce qui contribue à renforcer la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires.

Or, les résultats de ce travail permettent d'approfondir et d'actualiser l'hypothèse théorique initiale en y intégrant une dimension cognitive plus affirmée. En conceptualisant la lourdeur administrative comme un déséquilibre entre les coûts de transaction et les avantages perçus de l'accès à une politique publique, nous avons mis en évidence le caractère subjectif et individuel de cette perception. Toutefois, en retracant de manière détaillée le cheminement par lequel les dynamiques de mise en œuvre influencent cette perception, notre analyse montre que celle-ci ne relève pas uniquement de facteurs isolés ou personnels, mais découle d'une influence systémique et structurelle exercée par le cadre réglementaire et ses modalités d'application.

Ce chapitre démontre ainsi que la perception de lourdeur administrative ne se limite pas à une simple évaluation monétaire du rapport coûts/avantages. Elle est également façonnée par des biais cognitifs, tels que la difficulté à appréhender l'utilité concrète des procédures ou à s'approprier les référentiels d'action mobilisés par l'administration, comme notre cadre théorique l'a proposé. Cette approche permet d'ancrer la lourdeur administrative dans une

lecture plus fine, à l'intersection des dynamiques institutionnelles et des mécanismes cognitifs de traitement de l'information.

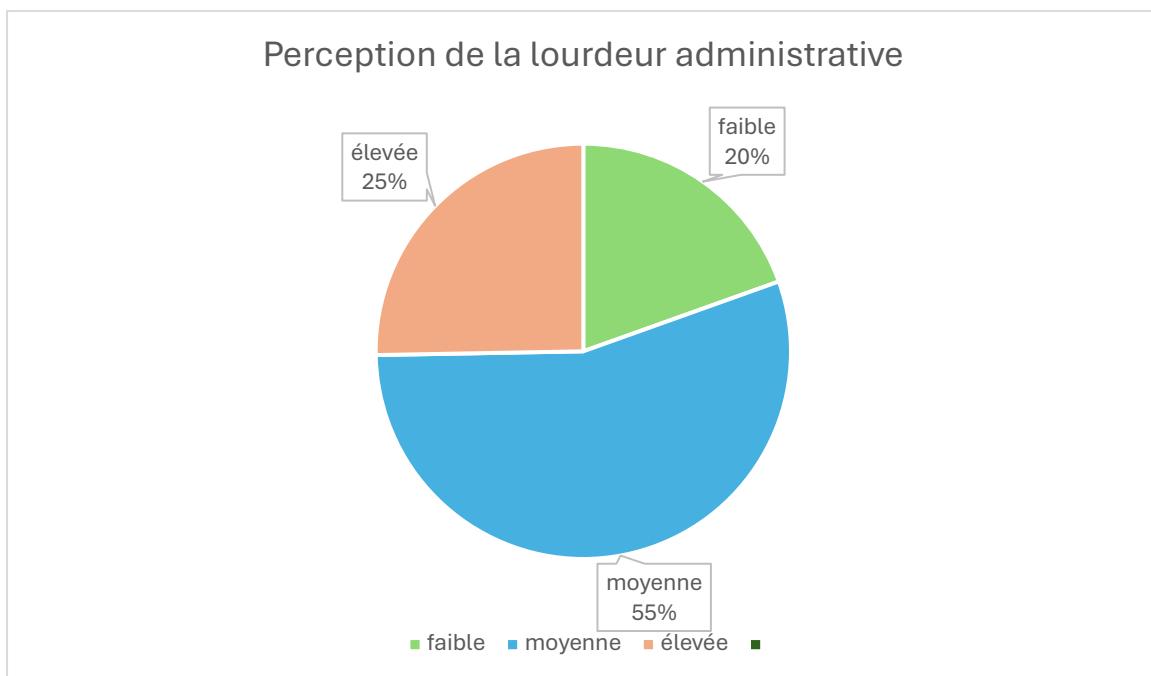
Ainsi ce chapitre présente une analyse de la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires, en examinant le rôle joué par l'ambiguïté des objectifs et des règles, la charge administrative et les délais de mise en œuvre dans la formation de cette perception. Au préalable, nous en confirmerons l'existence et en évaluerons l'ampleur en Auvergne Rhône-Alpes.

a) Une perception significative de lourdeur administrative chez les bénéficiaires

Avant d'analyser les causes de la perception de lourdeur administrative, il importe d'en confirmer l'existence et d'en mesurer l'ampleur de manière empirique.

Les résultats de notre enquête en ligne, conduite auprès de l'ensemble des bénéficiaires du FEDER et du FSE en Auvergne-Rhône-Alpes sur la période 2014–2023, révèlent que la lourdeur administrative constitue une réalité perçue par une majorité d'entre eux. Ainsi, 55 % des répondants considèrent que cette lourdeur était « moyennement élevée », tandis que 25 % la jugent « élevée », contre seulement 20 % qui l'estiment « faible ». Ces données indiquent que la perception d'une lourdeur administrative n'est ni marginale, ni anecdotique : elle s'impose comme un élément structurant de l'expérience des porteurs de projets dans la région.

Graphique 12 : La perception de la lourdeur administrative

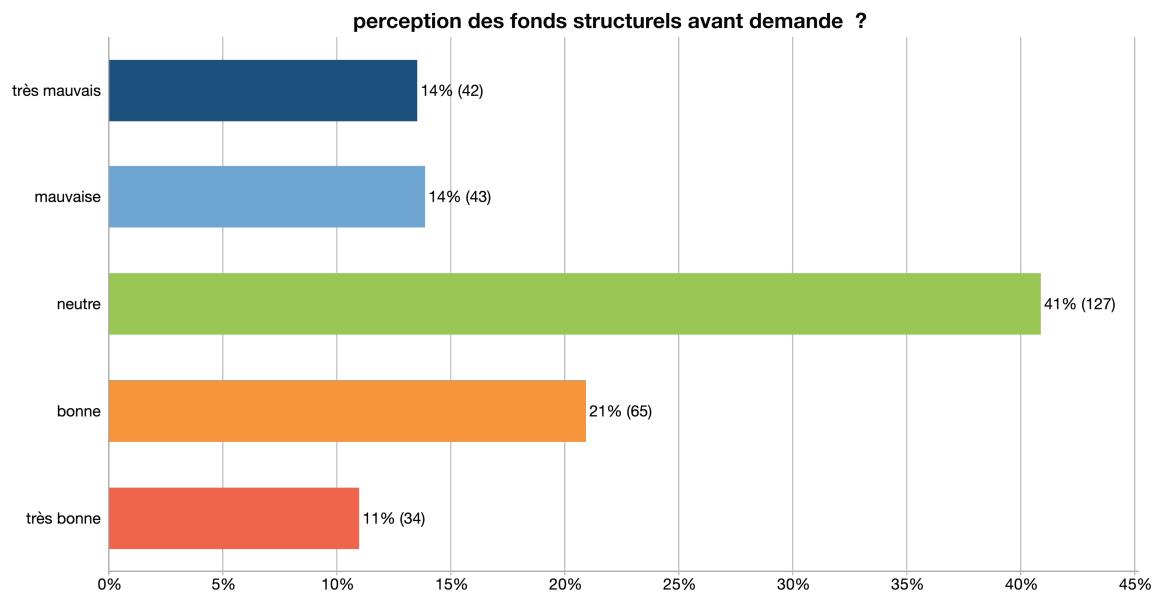


N= 248

Ce constat prend d'autant plus de relief qu'il s'inscrit dans un contexte où les fonds structurels sont censés faciliter la mise en œuvre de projets au service du développement territorial. L'écart entre cette finalité affichée et la réalité administrative vécue souligne une forme de dissonance, déjà observée dans plusieurs analyses à l'échelle européenne (Falkner et al., 2007). En effet, malgré les réformes successives visant à alléger les procédures – en particulier par le recours accru aux options de coûts simplifiés – la perception de lourdeur persiste.

Par ailleurs, une large part des bénéficiaires (41 %) déclarent avoir eu une perception « neutre » des fonds européens avant leur demande de financement, tandis que 28 % évoquaient une perception initiale « mauvaise », et 32 % une perception « bonne ». Ce rapport mitigé à l'instrument européen en amont des projets n'atténue donc pas la portée des constats sur la lourdeur administrative ; au contraire, il suggère que la complexité perçue résulte principalement de l'expérience concrète de mise en œuvre, plus que d'a priori idéologiques ou politiques (Kaufmann & Feeney, 2014; Kaufmann & Tummers, 2017).

Graphique 13 : La perception des fonds structurels avant la demande de subvention



Dans ce contexte, il est pertinent d'explorer en détail les facteurs ayant contribué à renforcer cette perception. L'analyse qualitative et quantitative qui suit s'attache ainsi à examiner le rôle spécifique des trois éléments identifiés lors de l'analyse de la mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes : l'ambiguïté des objectifs et des règles, la charge administrative générée par les exigences de sécurisation, et la longueur des délais de mise en œuvre.

b) *L'analyse des raisons de la perception de la lourdeur administrative*

Après avoir établi empiriquement l'existence d'une perception significative de lourdeur administrative parmi les bénéficiaires des fonds structurels en Auvergne-Rhône-Alpes, il convient désormais d'en explorer les causes. Cette analyse s'appuie sur une double approche : une première, statistique, vise à identifier les types de difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre et à mesurer leur association avec la perception de lourdeur administrative ; la seconde, qualitative, approfondit cette compréhension à partir des réponses aux questions ouvertes du questionnaire et des entretiens semi-directifs menés auprès des bénéficiaires et parties prenantes.

L'objectif est de confirmer empiriquement que les principaux facteurs identifiés lors de l'analyse de la mise en œuvre pratique de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes –

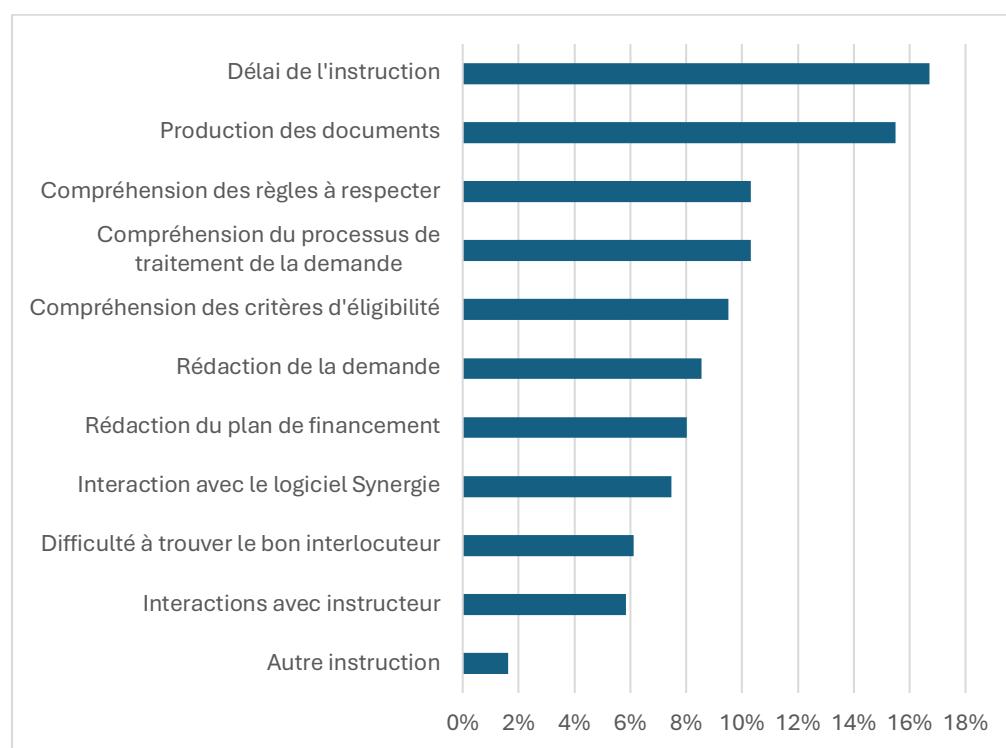
à savoir l'ambiguïté des règles et des objectifs, la charge administrative liée à la production documentaire, ainsi que les délais de traitement – sont bien perçus comme des sources concrètes de lourdeur par les bénéficiaires, et que ces facteurs sont enracinés dans les contraintes systémiques de la mise en œuvre.

L'analyse statistique

Les résultats de l'enquête permettent d'identifier les principales difficultés rencontrées par les bénéficiaires à deux étapes-clés du cycle de financement : l'instruction de la demande et le paiement.

En effet, au stade de l'instruction, le délai de traitement a été identifié comme la première source de difficulté, avec 17 % des bénéficiaires déclarant avoir été confrontés à ce problème. La deuxième difficulté la plus fréquemment mentionnée concerne la production des documents requis (15 %), suivie par la compréhension des règles à respecter (10 %), la compréhension du processus de traitement des demandes (10 %), et enfin celle des critères d'éligibilité (9,5 %).

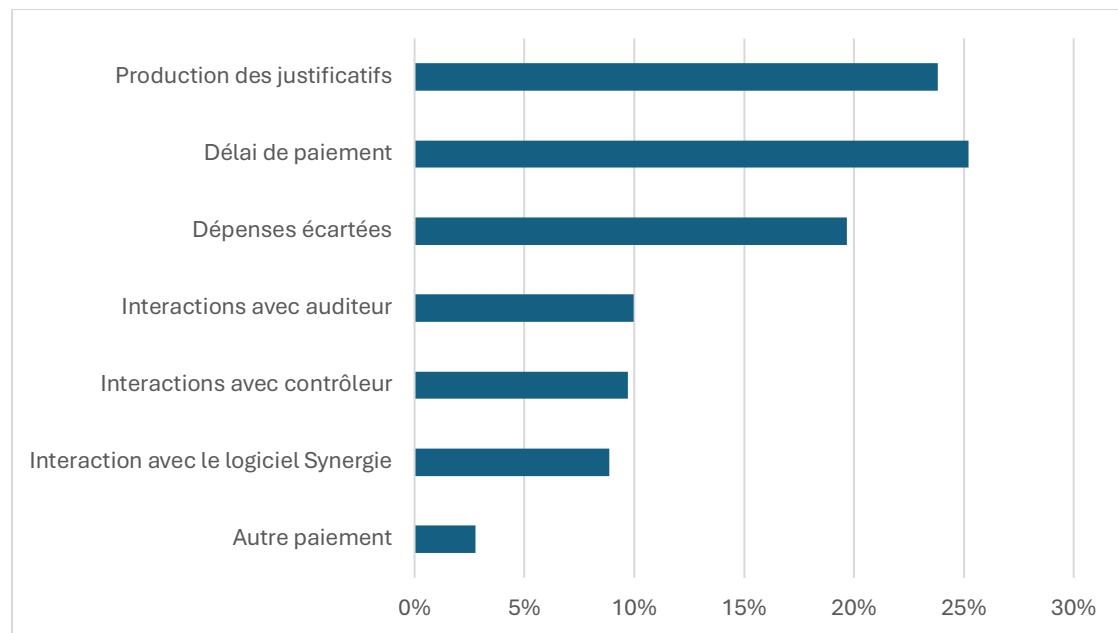
Graphique 14 : Les types de difficultés lors de l'instruction



Ces chiffres confirment que les problématiques liées aux délais de la mise en œuvre, à l'ambiguïté des règles et à la charge administrative constituent des obstacles fréquents. Ainsi, ils font écho aux constats formulés dans les entretiens avec les agents de l'autorité de gestion.

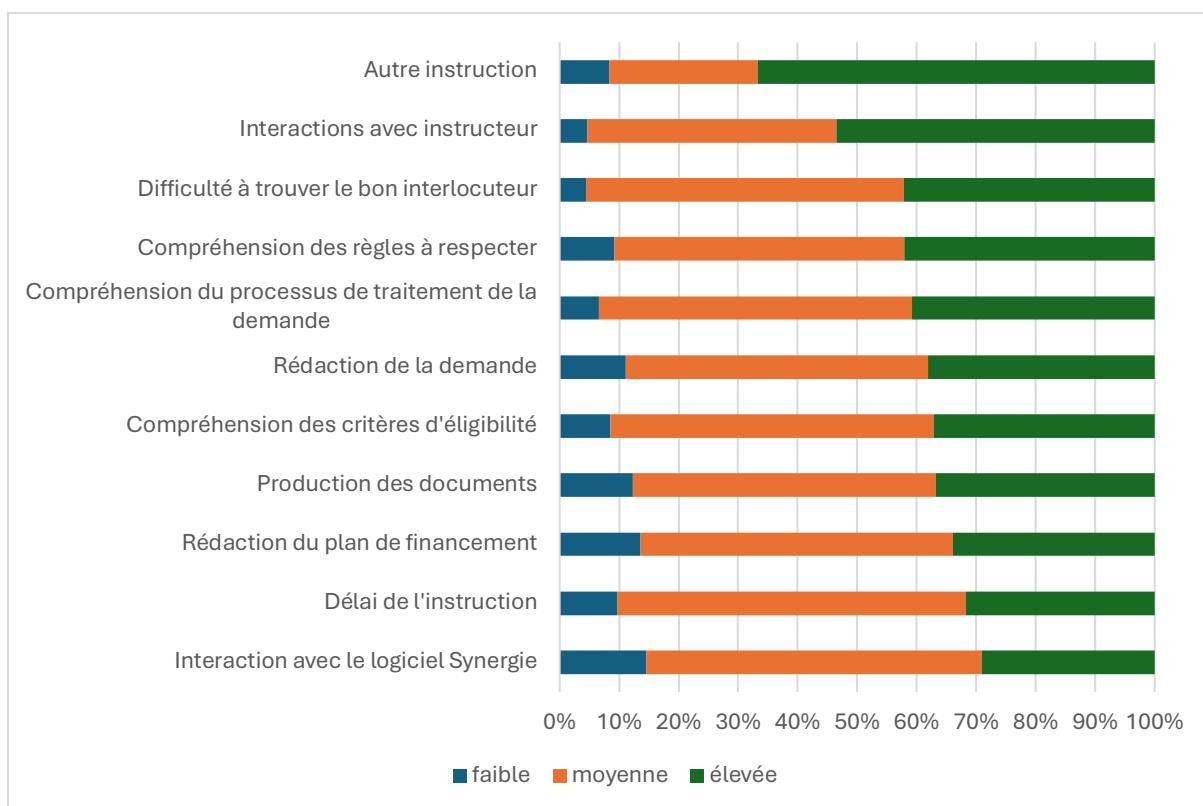
Ce constat se confirme par l'analyse de difficultés rencontrées lors de la demande de paiement, les principales difficultés rencontrées par les bénéficiaires concernent les délais de paiement (25 %), la production des justificatifs demandés (24 %), ainsi que le rejet de certaines dépenses (20 %). Cette dernière difficulté peut être interprétée comme le résultat d'une compréhension imparfaite des règles d'éligibilité des coûts, ce qui confirme les situations d'ambiguïté identifiées précédemment dans l'analyse de la mise en œuvre.

Graphique 15 : Les types de difficultés lors du paiement

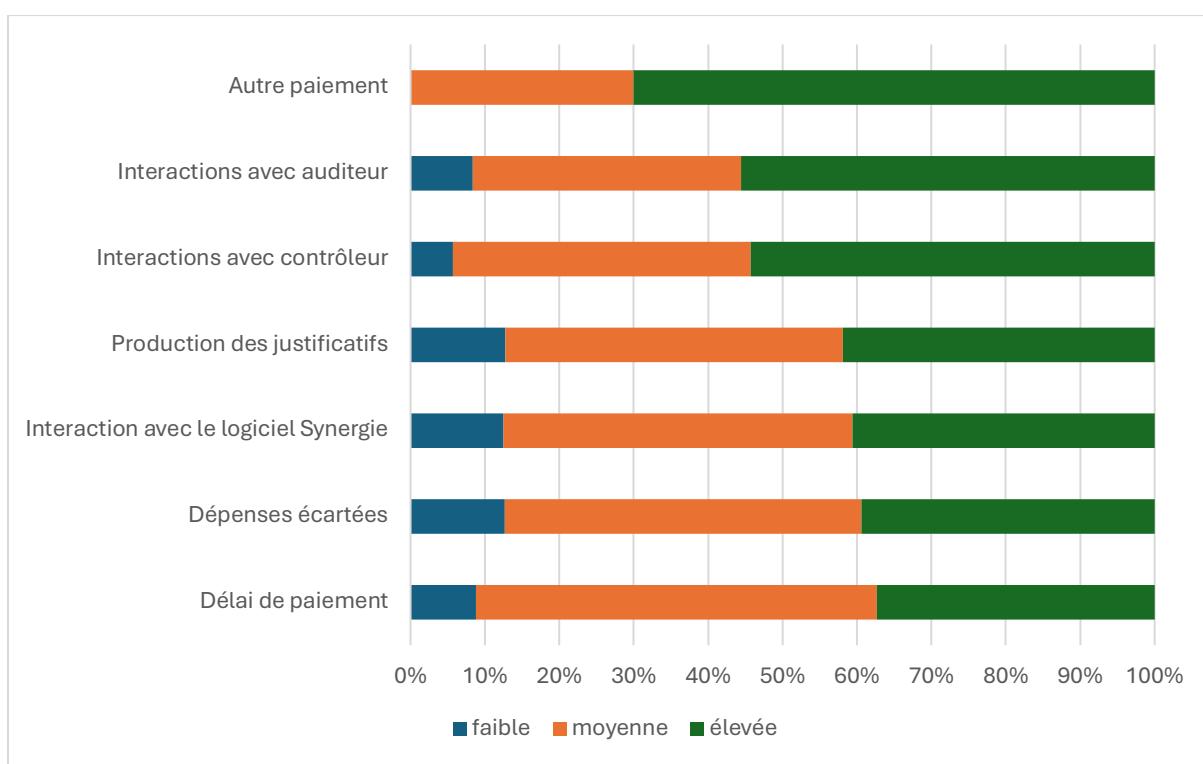


Pour évaluer le lien entre les difficultés rencontrées lors de l'instruction et du paiement et la perception de lourdeur administrative, une analyse croisée a été menée entre les types de difficultés déclarées et l'indicateur de perception. Le test du χ^2 révèle une association statistiquement significative entre chacune des difficultés et une perception élevée de la lourdeur.

Graphique 16 : Difficultés d'instruction et perception de lourdeur



Graphique 17 : Difficultés paiement et perception de lourdeur



Cependant, le test d'intensité (V de Cramer) révèle que certains types de difficultés sont plus fortement associés à cette perception. Les types les plus liés sont les suivants :

Type de difficulté *	Cramer's V
lourdeur administrative	
Autre paiement	0.645
Autre instruction	0.603
Interaction auditeur	0.477
Interaction instructeur	0.404
Production justificatif	0.392

Les bénéficiaires ayant sélectionné les catégories « autre » ont précisé les difficultés rencontrées, que l'on peut regrouper de la manière suivante :

- **Pour l'instruction** : incompréhension, incohérences, délais, effets contextuels (ex. Covid-19),
- **Pour le paiement** : surcharge documentaire, bugs ou limites de la plateforme informatique, incertitudes sur les pièces exigées.

Ces difficultés apparaissent donc à la fois comme des obstacles concrets dans les démarches administratives et comme des manifestations directes des contraintes de la mise en œuvre (répartition complexe des responsabilités, incertitude des règles, exigences de sécurisation des dépenses). Ce constat renforce l'idée que la perception de lourdeur ne résulte pas uniquement d'un ressenti subjectif, mais qu'elle est solidement ancrée dans l'expérience vécue de la mise en œuvre des fonds.

L'analyse statistique permet donc de valider empiriquement le lien entre les dynamiques structurelles de mise en œuvre et la perception de lourdeur administrative. Toutefois, pour

mieux comprendre comment ces facteurs sont interprétés, ressentis et vécus par les bénéficiaires, une analyse qualitative permet d'enrichir et de nuancer ce constat.

L'ambiguïté

L'analyse statistique a mis en évidence une corrélation significative entre la perception d'ambiguïté dans la mise en œuvre des fonds structurels et la perception de lourdeur administrative. Dans cette section, nous examinons plus en détail comment cette ambiguïté — qu'elle concerne les objectifs des fonds, les modalités de mise en œuvre ou les attentes des instructeurs — contribue à nourrir le sentiment de complexité exprimé par les bénéficiaires. L'ambiguïté apparaît comme un facteur transversal, affectant toutes les étapes de l'expérience administrative : de la rédaction de la demande de subvention jusqu'à son paiement et à la vérification de son conformité réglementaire.

Des consignes peu lisibles et des critères flous dès la rédaction de la demande

L'analyse des réponses des bénéficiaires révèle une confusion récurrente dès la phase de montage de projet. Nombreux sont ceux qui témoignent d'une difficulté à comprendre les attentes des fonds structurels et à formuler une réponse adéquate.

« Le monde des subventions est tellement flou et bordélique que je ne sais pas si j'ai été aidé par FEDER/FSE. Si j'ai reçu l'email d'invitation à répondre à ce questionnaire, c'est que j'ai dû être aidé. » (258)

Comme l'exprime un bénéficiaire, « quand on ne connaît pas les critères réels d'évaluation des projets, il n'est pas facile de savoir quels arguments mettre en avant plutôt que d'autres » (69). La complexité perçue est également liée à la redondance des champs à remplir — « de nombreux champs à remplir qui sont redondants (objectifs, cible, attendus...) » (102) — ou encore à l'absence de repères clairs sur l'ampleur des contenus attendus : « il n'y a pas de limite maximale à respecter : jusqu'où faut-il aller... » (139).

Certains documents ou exigences paraissent inadaptés à la nature du projet financé : « certains documents demandés sont difficilement compréhensibles (exemple : tableau de

surcompensation) et d'autres avec des questions peu adaptées à un projet de construction/rénovation (principes horizontaux) » (256).

La difficulté à interpréter les exigences formulées dans les formulaires est telle que de nombreux bénéficiaires déclarent avoir dû faire appel à un consultant externe (317, 350, 448, 568). Cette externalisation révèle un défaut d'intelligibilité des dispositifs : les procédures sont perçues comme peu accessibles aux non-initiés.

L'ambiguïté s'aggrave encore lorsqu'un même projet implique plusieurs financeurs publics, chacun ayant ses propres attentes et calendriers. Un bénéficiaire résume ainsi la complexité engendrée : « *initialement le projet n'est pas forcément financé sur fonds FEDER – dans ce cas, vous avez déjà monté votre dossier pour la BPI ou la Région, et après vous devez refaire le dossier pour le FEDER* » (497). Cette juxtaposition de logiques administratives entraîne une surcharge cognitive et documentaire.

L'ambiguïté se manifeste aussi fortement au moment de l'élaboration du plan de financement, souvent perçue comme un exercice technique opaque. Plusieurs bénéficiaires soulignent leurs incertitudes face aux règles applicables : « *les calculs de financements sont complexes, je n'ai toujours pas très bien compris* » (211), ou encore « *difficulté de faire un plan de financement sans savoir si les demandes faites seront acceptées ou pas* » (321).

Le manque de clarté porte notamment sur la manière de proratiser les dépenses éligibles (« *je ne comprends pas toujours les règles de proratisation selon l'éligibilité des assiettes par exemple* », 294), ou sur ce qui est effectivement pris en charge (« *peu de compréhension sur ce qui est ou non retenu* », 427).

Plusieurs répondants dénoncent l'inconstance ou le flou des informations transmises : « *informations difficiles à trouver, changent selon les interlocuteurs/dossiers* » (492). La mise en œuvre des forfaits est également pointée du doigt : « *le fonctionnement forfaitaire est intéressant mais nous avons dû attendre longtemps les montants à inscrire, qui ne sont pas très clairs, sur le nombre d'heures, peut-être une moyenne européenne ?* » (518).

Face à cette opacité, les bénéficiaires mobilisent soit un consultant externe (« *impossible de produire sans un consultant externe* », 141), soit l'aide directe des instructeurs (« *l'aide de l'instructeur a été essentielle* », 500), soulignant ainsi la dépendance à l'expertise administrative pour faire face aux incertitudes.

Au-delà de la complexité technique, les bénéficiaires expriment également un sentiment d'incohérence dans les procédures et les relations avec les services instructeurs. Un répondant évoque ainsi « *des injonctions contradictoires sur les postes, un interlocuteur peu clair et trop souvent absent* » (56). D'autres déplorent un décalage entre les pratiques internes de leur structure et les exigences propres aux fonds européens : « *critères et informations demandées très différents de nos approches habituelles, donc long et compliqué de comprendre ce qu'on attend de nous + informations parfois difficiles à produire* » (338).

Enfin, l'hétérogénéité des processus entre les cofinanceurs alourdit encore le pilotage des projets : « *difficulté de présenter un plan de financement précis alors que les différents financeurs n'ont pas le même processus et calendrier de financement* » (586).

Ainsi, l'ambiguïté se manifeste dès la rédaction de la demande et elle se poursuit pendant l'instruction et la demande de paiement.

La production des documents : une source majeure de complexité

Au-delà de l'ambiguïté des règles et des attentes, la phase de production des documents constitue une dimension centrale de la lourdeur administrative ressentie par les bénéficiaires. Les témoignages recueillis à travers notre enquête et nos entretiens montrent que cette exigence documentaire s'étend sur l'ensemble du cycle de vie du projet, depuis l'instruction de la demande jusqu'au paiement final, générant incompréhensions, redondances et frustration.

Dès la phase d'instruction, les bénéficiaires font état de nombreuses difficultés liées à la compréhension des pièces à fournir, à leur pertinence et à leur évolution au cours du traitement du dossier.

Les exemples de confusion abondent. Certaines consignes apparaissent comme peu claires, en particulier pour des structures spécifiques comme les associations : « *Pour les associations, il y a toujours un flou sur les comptes à produire et le type de document à demander à l'expert-comptable en termes de certification* » (56). D'autres pointent des exigences jugées déconnectées de la réalité de terrain : « *Règles de financement qui ne correspondent pas à la réalité des porteurs de projet* » (99), notamment sur les volumes horaires imposés.

Les critiques portent également sur l'accumulation excessive de pièces, parfois ressentie comme injustifiée : « *Empilement de documents, d'attestations et de justificatifs à fournir dès*

le montage du projet, qui donne l'impression de devoir justifier de la réalisation d'un projet avant même qu'il ne soit commencé » (88), ou encore : « *Trop de documents à produire [...], certains qui n'étaient demandés qu'au moment du bilan sont parfois demandés pendant l'instruction* » (472).

Certains évoquent des règles mouvantes ou des pratiques instables : « *J'ai l'impression que les modèles changent tous les ans. Je découvre parfois des éléments à fournir la veille du dépôt d'une demande alors qu'elle est en instruction depuis plusieurs semaines* » (294).

Un bénéficiaire rapporte également le manque de coordination entre services et prestataires : « *Doublon entre instructeur et contrôleur + doublon avec les prestataires de la Région + incompétence des prestataires* » (384). Ces dysfonctionnements entraînent une charge accrue pour les bénéficiaires, aggravée par la longueur des délais et la succession de validations : « *Plusieurs années se sont parfois écoulées entre la demande initiale et les fonds perçus, ces derniers revus à la baisse. C'est très long et fastidieux* » (123).

Ces incohérences sont parfois perçues comme symptomatiques d'un cadre instable et d'une absence de vision à moyen terme, comme le souligne un agent régional :

« *Selon moi, la simplification passe aussi par une clarification des règles, ainsi que par la capacité à s'y tenir dans le temps. C'est précisément ce manque de stabilité qui génère de la complexité.* » (Région 1)

La phase de paiement, censée constituer l'aboutissement du processus, est-elle aussi marquée par une intensification des exigences documentaires. Cette surcharge est d'autant plus mal vécue qu'elle intervient après un long processus d'instruction, générant chez les porteurs un fort sentiment d'achèvement qui est rapidement démenti par les attentes en matière de justificatifs.

La répétition des demandes de pièces est fréquemment dénoncée : « *Une montagne de justificatifs. Beaucoup de perte de temps avec des documents inutiles* » (17), « *Justificatifs à refaire, à renvoyer, à modifier* » (343), ou encore : « *Il faut des factures pour tous les documents, des tickets avec imputation comptable ne sont pas pris en charge* » (116). Certaines demandes apparaissent démesurées ou peu pertinentes : « *On nous a demandé les copies des fiches de paie de l'ensemble des salariés ayant participé à l'action. Parmi eux, un salarié a été augmenté — il a donc fallu refaire tout le dossier !* » (471).

Ce ressenti est renforcé par un manque de lisibilité des processus de vérification : plusieurs bénéficiaires ont exprimé leur difficulté à comprendre les logiques derrière les contrôles, voire à distinguer les audits formels des simples contrôles de gestion. L'un d'eux raconte :

« J'ai eu deux audits : un juridique et un financier. [...] Je n'ai reçu aucun retour. [...] Je ne sais même pas à quoi correspond la somme qu'ils m'ont donnée. [...] Parfois, ils ont appliqué des forfaits sans m'en expliquer la logique. » (Bénéficiaire-2)

Le recours à des cabinets d'audit ou d'expertise juridique, en amont du paiement, est également critiqué :

« L'étude réalisée sur les pièces de la commande publique par un cabinet spécialisé est très sévère. [...] Nous avons le sentiment que l'objectif est de minorer le plus possible le montant de la subvention » (417).

En plus de la lourdeur perçue, les bénéficiaires dénoncent des incohérences dans les attentes selon les instructeurs ou les auditeurs : « *Écarts importants entre la manière de fonctionner des auditeurs/instructeurs [...] Liste potentiellement différente à chaque demande de paiement* » (259, 455). Certains documents sont demandés alors qu'ils ne figurent pas dans la convention (372), tandis que d'autres sont impossibles à produire dans le format exigé (275).

Dans certains cas, les exigences de justification sont perçues comme allant au-delà du périmètre du projet financé :

« Une analyse du respect de la commande publique est effectuée [...] mais elle porte sur l'ensemble de l'opération, y compris sur des travaux sans rapport avec la décision de financement » (591).

Ces difficultés liées à la production documentaire, bien qu'importantes, ne prennent pleinement leur sens que lorsqu'on les replace dans un système plus large, caractérisé par une forte ambiguïté des procédures et une instabilité des règles applicables. L'analyse des témoignages montre en effet que la lourdeur perçue ne résulte pas uniquement de la quantité de documents exigés, mais aussi — et surtout — de l'ambiguïté persistante entourant le fonctionnement des processus administratifs et les normes à respecter. C'est cette dimension systémique de l'incertitude que nous explorons à présent.

Une compréhension difficile des processus et des règles

L'analyse des témoignages recueillis révèle qu'un nombre significatif de bénéficiaires fait face à une forte incertitude concernant le fonctionnement des processus administratifs et les règles applicables à leur demande de financement. Cette ambiguïté se manifeste à la fois dans la lisibilité des procédures, la compréhension des attentes administratives, et la stabilité des exigences au fil du temps.

De nombreux bénéficiaires peinent à comprendre le déroulement du traitement de leur demande, les délais associés ou les règles qui s'y appliquent. Plusieurs mentionnent explicitement ne pas savoir ce qu'il advient de leur dossier une fois déposé :

« Il a été compliqué de comprendre le processus de traitement de la demande, les délais, modifications possibles et non des documents une fois le dossier posé... » (265)

« Difficile de comprendre comment sont arbitrés les projets » (311)

« Incompréhensible – la procédure n'est pas décrite » (355)

Au-delà de la méconnaissance des étapes administratives, les échanges avec les instructeurs ne suffisent pas toujours à lever cette incertitude. La variabilité des réponses, ou leur absence, entretient une impression de flou procédural :

« Peu d'information sur le processus, interlocuteurs peu lisibles et joignables » (43)

« Les informations changent selon les interlocuteurs/dossiers » (492)

Ces incertitudes sont accentuées par les modifications apportées aux règles ou aux formats en cours de procédure, sans communication claire auprès des porteurs :

« Le dossier a changé plusieurs fois sans motif apparent » (56)

« Notre dossier a été reporté à une commission ultérieure sans que nous en soyons informés » (326)

Par conséquent, le sentiment d'opacité s'étend à l'ensemble du calendrier de traitement, perçu comme imprévisible et arbitraire :

« Nous avons un mois pour constituer un dossier [...], nous recevons la notification de réception sept mois après, et le délai de réponse officiel n'est pas connu » (69)

« Cela ressemble assez à un jeu de poker ! » (141)

Enfin, la répartition des rôles entre les différents intervenants demeure souvent floue, ce qui contribue à une perte de repères dans la chaîne de traitement :

« Toujours pas compris qui fait quoi » (425)

« Aucun interlocuteur est capable de répondre à nos demandes de façon précise » (471)

Outre les procédures, les règles elles-mêmes apparaissent comme une source majeure de confusion. Deux formes de difficultés se détachent : d'une part, une incompréhension des règles ou de leur finalité ; d'autre part, une instabilité ou incohérence perçue dans leur application.

Plusieurs bénéficiaires déclarent ne pas comprendre les critères d'éligibilité ou les justifications attendues, en dépit des dispositifs d'information disponibles (webinaires, FAQ, etc.) :

« Le type de projet éligible n'est pas forcément très clair, même après les webinaires d'explication » (69)

« Sans retours sur pourquoi un dossier est accepté ou refusé, il m'est difficile de comprendre les règles d'éligibilité » (233)

« Grand nombre et complexité des règles, critères parfois peu compréhensibles » (338)

Les bénéficiaires mettent également en cause la pertinence de certaines règles au regard de la nature même de leur projet :

« Il y a beaucoup de demandes génériques dont les objets sont très éloignés de l'objet de la demande [...] » (259)

« Certaines règles à respecter sont parfois sans rapport avec le projet » (591)

« Critères parfois impossibles à remplir ou à mesurer [...] » (275)

Les options de coûts simplifiés, bien que pensées pour alléger les démarches, sont aussi citées comme sources d'incompréhensions (168, 280, 330, 353). Dans plusieurs cas, les porteurs indiquent avoir dû faire appel à des consultants externes pour pouvoir interpréter et appliquer les règles correctement (141, 371, 448).

La stabilité des règles dans le temps est fréquemment mise en cause. Les changements en cours de programmation, parfois rétroactifs, perturbent les repères et génèrent des coûts de réadaptation importante :

« Les règles évoluent dans le temps donc pas les mêmes au moment de la demande qu'au solde » (373)

« Il faut en permanence s'adapter et les instructeurs n'ont pas toujours fait l'effort de communiquer » (490)

À ces évolutions s'ajoutent des différences d'interprétation selon les dossiers, les instructeurs ou les statuts des bénéficiaires. Cette disparité dans l'application est perçue comme injuste et désorganisée :

« Les règles ne s'appliquent pas à tous les types de demandeurs » (471)

« Nous avons répondu à des appels à projets selon des règles, et le FEDER n'a pas du tout les mêmes règles [...] » (280)

Ces observations convergent vers une même conclusion : l'ambiguïté du cadre procédural et normatif, qu'elle soit liée à un déficit d'information, un flou sémantique ou une instabilité des exigences, constitue une source majeure de lourdeur perçue par les bénéficiaires. Elle affecte non seulement leur capacité à mobiliser les fonds, mais aussi leur confiance dans la logique de la procédure.

Finalement les témoignages des bénéficiaires mettent en lumière un ensemble de difficultés liées à l'application des règles de gestion des fonds structurels, en particulier lors des contrôles et audits. L'une des principales tensions concerne l'interaction avec les auditeurs, souvent perçue comme source d'incompréhensions et de rigidité excessive. Plusieurs porteurs de projet font état de situations où les auditeurs missionnés n'étaient pas toujours au fait du règlement applicable, écartant ainsi à tort certaines dépenses pourtant éligibles

« Les auditeurs missionnés sur le contrôle des dépenses ne sont pas toujours au fait du règlement FEDER et écartent parfois des dépenses éligibles. Par ailleurs, il y a quelque fois plusieurs auditeurs pour un même projet ce qui peut amener de la confusion (un pour les aspects financiers et un autre pour les aspects juridiques). » (244).

Cette complexité est accentuée par des délais de réponse très courts aux demandes de justificatifs, souvent sans explication détaillée sur les motifs des refus ou sur l'analyse effectuée (363). Cela peut conduire à un sentiment d'injustice ou d'opacité, comme le souligne un bénéficiaire qui évoque la difficulté à comprendre l'intérêt de l'audit au regard des enjeux

financiers du projet (484). L'approche très formaliste et rigide des audits est également critiquée.

« Approche trop stricte et pas centrée sur le fond des actions. » (472)

Les incohérences entre les exigences de l'administration et les contraintes des porteurs sont aussi fréquemment mentionnées. Les bénéficiaires signalent des demandes répétées de documents déjà fournis (499), des allers-retours incessants sur le format des justificatifs (482), ainsi que l'obligation de renvoyer les mêmes pièces à plusieurs reprises (19). Un autre exemple marquant concerne les audits jugés extrêmement lourds, en particulier en matière de respect des règles de la commande publique.

« L'audit sur place pour le contrôle du respect des marchés publics était d'une lourdeur sans nom pour fournir les pièces en bonne et dues forme attendues par l'auditeur (1 attestation par type de dépense...), alors même que l'autorité de gestion fait du zèle concernant ces règlements (demande de trois devis systématiques notamment) » (490)

Comme le note un bénéficiaire, les auditeurs manquaient également une compréhension de la réalité des projets.

« Difficulté à faire comprendre les difficultés auxquelles les structures sont confrontées face aux règles différentes des cofinanceurs. Quand compréhension, problème que l'interlocuteur n'a pas de marge de manœuvre pour adapter la procédure » (223)

Des interactions sources d'ambiguïté : instructeurs et contrôleurs en question

Les difficultés liées à la compréhension des règles et des processus de traitement se prolongent dans les interactions que les bénéficiaires entretiennent avec les instructeurs et les contrôleurs. Celles-ci apparaissent souvent comme peu lisibles, fragmentées, et parfois contradictoires, renforçant le sentiment d'instabilité évoqué précédemment. Trois éléments principaux ressortent : un manque de disponibilité et de clarté des interlocuteurs, des incompréhensions persistantes sur les attentes, et une application incohérente des règles.

Plusieurs bénéficiaires expriment un flou sur l'organisation interne des services et sur les responsabilités respectives des interlocuteurs en charge du traitement de leur dossier. Cette opacité alimente une insécurité dans la relation à l'administration :

« La gouvernance propre à l'autorité de gestion est assez peu lisible. [...] Il est difficile de comprendre qui encadre ce service » (329)

« Devoir la plupart du temps aller chercher l'information auprès du service instructeur [...] est insécurisant » (490)

Ce manque de visibilité est aggravé par la délégation de certaines tâches à des prestataires externes, comme des cabinets comptables, qui ne disposent pas toujours de la même expertise ou des mêmes références :

« La délégation de l'instruction des demandes de paiement à un cabinet comptable nous a été préjudiciable » (490)

Les interactions sont fréquemment marquées par des échanges laborieux, des allers-retours multiples, ou des demandes peu explicites. Plusieurs bénéficiaires soulignent une difficulté à se faire comprendre ou à comprendre ce qui est attendu d'eux :

« L'organisme en charge du contrôle des marchés n'est pas clair dans ses demandes et ne prend pas toujours connaissance de tous les documents avant de redemander des compléments » (112)

« Le contrôleur ne comprenait pas nos justifications ; on avait l'impression qu'il ne savait pas lui-même ce qu'il devait contrôler » (471)

« Douze mails et des allers-retours avec notre bureau d'étude » (587)

Dans certains cas, les problèmes semblent tenir à un décalage linguistique ou technique entre l'administration et les porteurs (139, 395, 399):

« Problème de langage... » (139)

Ces difficultés d'interprétation, de part et d'autre, nuisent à la qualité de l'accompagnement et minent la relation de confiance entre les bénéficiaires et l'administration.

Enfin, les incohérences dans les réponses apportées ou dans l'application des règles selon les contrôleurs sont régulièrement dénoncées. Les bénéficiaires ont le sentiment que les exigences peuvent varier d'un interlocuteur à l'autre, ce qui complexifie leur travail de mise en conformité :

« Variabilité des exigences. Contrôleurs pas d'accord entre eux » (17)

Ce constat rejoint les critiques précédentes sur l'instabilité et la non-harmonisation des règles, mais il souligne ici un problème plus profondément organisationnel : les règles elles-mêmes ne suffisent pas si leur mise en œuvre repose sur des interprétations divergentes au sein même de l'administration.

Ainsi, les témoignages analysés mettent clairement en évidence les différentes formes d'ambiguïté auxquelles les bénéficiaires sont confrontés tout au long de leur parcours : incompréhension des règles, flou des procédures, instabilité des exigences, ou encore difficulté à identifier les interlocuteurs pertinents. Ces dimensions convergent pour produire un environnement perçu comme incertain, instable et peu intelligible.

Dans une perspective cognitiviste, cette accumulation d'incertitudes génère une surcharge mentale chez les bénéficiaires, que la littérature en psychologie comportementale qualifie de *cognitive overload*. Comme le suggèrent les travaux sur la rareté cognitive (Mullainathan & Shafir, 2013), une telle surcharge limite la capacité des individus à traiter efficacement l'information, à planifier et à agir de manière rationnelle. Dans le cas présent, l'ambiguïté structurelle des règles et des processus contribue à éléver les coûts de transaction supportés par les bénéficiaires, et alimente en retour leur perception d'une lourdeur administrative excessive.

Cette analyse permet donc de mieux comprendre l'une des dimensions constitutives de la perception de lourdeur administrative : elle confirme l'hypothèse théorique selon laquelle les contraintes réglementaires compromettent les efforts de simplification et accentuent la lourdeur administrative ressentie. En effet, loin d'être uniquement le fruit d'une surcharge documentaire, la lourdeur perçue est aussi le produit d'un manque de lisibilité et de stabilité dans les règles d'action.

Cependant, comme nous allons le montrer dans la section suivante, la charge administrative objective – notamment liée au volume de pièces justificatives demandées, à la fréquence des allers-retours ou à la complexité des formats exigés – reste également une composante essentielle dans la formation de cette perception.

La charge administrative

Selon notre modèle théorique, la perception de lourdeur administrative augmente lorsque les coûts de transaction supportés par les bénéficiaires s'accroissent. Cette augmentation est traditionnellement associée à un alourdissement de la charge administrative, notamment par l'exigence d'une documentation abondante et complexe. L'analyse du comportement et des témoignages des bénéficiaires confirme que cette dimension joue un rôle central dans la construction de la perception de lourdeur administrative mais qu'elle intègre également une dimension cognitive.

La production de documents

Les difficultés relevées par les bénéficiaires au moment de l'instruction portent sur plusieurs aspects : la rédaction des demandes et des plans de financement, la collecte des pièces justificatives, les interactions avec les instructeurs et la compréhension des procédures.

Concernant la rédaction des demandes, de nombreux bénéficiaires pointent la densité du processus : « *Lourde avec un nombre important de pièces et d'information* » (251), « *Nécessite un temps de travail et un niveau de compétence important* » (260).

Cette lourdeur s'accroît par l'utilisation d'outils numériques jugés peu ergonomiques, comme en témoigne un bénéficiaire :

« *Certaines exigences spécifiques au FEDER sont vraiment très chronophages. [...] Il faut systématiquement fournir toutes les pièces en vue d'un audit, sans possibilité d'échantillonnage [...] La plateforme elle-même n'est pas du tout ergonomique [...] On ne peut pas passer à la page suivante tant qu'on n'a pas finalisé entièrement celle en cours [...] Même en anticipant, ça finit toujours par prendre un temps fou* » (Bénéficiaire-3).

La perception d'une charge de travail excessive se retrouve dans de nombreux témoignages :

- « *Contrôles par les cabinets d'avocats sont infernaux et sans fin* » (139).
- « *Compta analytique complexe à mettre en place [...] Format des factures et justificatifs parfois difficiles à obtenir* » (275).
- « *Énormément de documents administratifs demandés [...]* » (311).

- « *Documents très longs à produire* » (338).
- « *Pièces financières complexes sur projets à plusieurs millions [...] tableaux avec des centaines de lignes* » (388).
- « *Trop fastidieux et consommateur de temps* » (482).
- « *Une quinzaine de pièces administratives à fournir [...] c'est franchement une gageure* » (490).
- « *Travail colossal* » (97).
- « *Nombre très important de documents [...]* » (484).
- « *Beaucoup d'interactions avec d'autres organismes* » (578).

Ces difficultés par rapport à la production de documents se poursuivent lors de la phase de paiement. Les témoignages soulignent l'excès de documents à fournir et les modalités de contrôle jugées disproportionnées :

- « *Sans être "difficiles" à produire techniquement, la production des justificatifs est extrêmement lourde administrativement* » (39).
- « *Aller rechercher des justificatifs archivés depuis plusieurs années* » (99).
- « *Ça paraît sans fin [...] encore et encore* » (139).
- « *Les justificatifs sont trop exhaustifs à toutes les étapes d'un projet de construction/rénovation* » (256).
- « *Trop de demandes, trop lourd à gérer* » (472).
- « *Charge mentale telle qu'on a du mal à se concentrer sur l'opérationnel* » (490).
- « *Importante quantité de documents à réunir, parfois très anciens* » (191).
- « *Pourquoi demander systématiquement pour tout projet ?* » (244).
- « *Projet sur 4 ans avec plus de 500 personnes : lourdeur sur les feuilles de temps signées* » (427).

Ces difficultés matérielles s'ajoutent aux tensions cognitives liées à la compréhension et à l'anticipation des attentes administratives.

Biais de référentiel

Cette perception d'une charge excessive est renforcée par la comparaison avec d'autres politiques publiques. Les entretiens avec les agents des directions opérationnelles de la Région mettent en avant une différence marquée d'approche :

« La politique régionale répond aux besoins exprimés localement, avec des délais raisonnables, une démarche de proximité, et des équipes territorialisées » (Région-3).

« L'attribution des fonds régionaux se fait selon la demande et non une hiérarchie thématique » (Région-2).

En comparaison, les exigences des fonds européens sont perçues comme rigides et tatillonnes, alimentant une image dégradée :

« Pour éviter les scandales, la Commission impose un contrôle très strict [...] Cela renforce une image administrative négative » (Région-3).

Du côté de l'autorité de gestion, les agents relèvent aussi cette préférence pour les financeurs nationaux ou régionaux :

« Ils auraient préféré la Région comme financeur » (AG-6).

« Tous les porteurs que je vois me disent : “Si je peux éviter le FEDER, je n'y vais pas” » (AG-22).

Ce décalage s'observe également entre les règles FEDER et celles d'autres programmes européens. Comme l'expriment plusieurs bénéficiaires :

« Une harmonisation avec Horizon Europe nous faciliterait grandement la tâche » (Bénéficiaire-4).

« Pourquoi les demander systématiquement pour tout projet ? Ne serait-il pas possible comme pour les projets européens de mettre en place un seuil à partir duquel il faudrait déposer tel ou tel document ? » (244)

Ainsi, même si la charge administrative objective est effectivement élevée, la comparaison avec des régimes plus souples accentue la perception de lourdeur administrative. Ce biais de référentiel constitue donc un facteur cognitif important à intégrer dans l'analyse des coûts de transaction ressentis par les bénéficiaires. Finalement, nous allons analyser la troisième dimension de la perception de lourdeur administrative, la perception des délais longues.

Les délais de mise en œuvre

L'analyse de la mise en œuvre pratique de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes révèle que les délais constituent une difficulté centrale pour les porteurs de projet. Cette problématique est alimentée par plusieurs facteurs structurels, au premier rang desquels la priorité accordée à une gestion sans erreur et la complexité de la chaîne de responsabilité entre les différents acteurs. Cette configuration ralentit l'ensemble du processus de traitement, depuis le dépôt du dossier jusqu'au paiement effectif de la subvention.

Les résultats de l'enquête quantitative confirment ce constat : les délais de traitement figurent parmi les obstacles les plus fréquemment rencontrés par les bénéficiaires, et sont fortement corrélés à une perception élevée de lourdeur administrative. Cette tendance se retrouve également dans les matériaux qualitatifs, où les témoignages soulignent la lenteur des procédures, l'asymétrie entre les délais imposés aux porteurs et ceux respectés par l'administration, ainsi que les difficultés d'accès aux interlocuteurs.

Du côté des bénéficiaires, l'inadéquation entre les exigences administratives et les temporalités de mise en œuvre concrètes des projets est fréquemment mentionnée :

« Très difficile, car demande des temps de réponse très courts, très exigeant sur des réponses à formuler sur les indicateurs, parfois pas du tout adaptés lors d'achat d'équipement » (355).

« Délai de réponse court pour fournir les pièces / demandes exigeantes sur les marchés publics parfois pour des montants dérisoires / investissement en temps sans commune mesure avec les enjeux » (484).

« Les délais demandés sont parfois trop restreints alors que les délais de paiement sont très longs » (493).

« les délais d'instruction et de paiement sont beaucoup trop longs » (69)

« Les délais d'instruction (...) de plusieurs années sont totalement incompatibles avec une démarche d'innovation par une PME. » (207)

Cette asymétrie entre les exigences temporelles pesant sur les bénéficiaires et la lenteur des réponses administratives génère un déséquilibre fortement dénoncé. Les témoignages illustrent une certaine frustration face à des attentes pressantes, souvent sans accompagnement suffisant :

« Difficile à joindre, réponses qui tardent une fois le correctif envoyé » (514).

« Manque de réactivité et de clarté sur certains points » (499).

« Le fait de devoir avancer les fonds et bénéficier de la subvention qu'une fois l'action terminée (et parfois plusieurs mois après), c'est difficile pour la gestion des privés. » (103)

L'intervention des autorités de contrôle, et notamment des auditeurs, tend à amplifier ce déséquilibre temporel. Plusieurs bénéficiaires déplorent des demandes de justificatifs en période inopportune (vacances d'été, Noël), associées à des délais très courts pour y répondre, alors même que l'administration met parfois plusieurs mois à instruire un dossier :

« Quand la demande de paiement est déposée, les délais sont très longs avant d'avoir une validation du dossier ; mais quand il est demandé des justificatifs complémentaires, le délai est court et les demandes arrivent souvent pendant des périodes de congés (Noël ou été) » (153).

Cette temporalité décalée a des effets concrets sur la capacité d'action des porteurs : elle génère une charge administrative importante, mais aussi une contrainte financière directe, dans la mesure où les dépenses doivent être préfinancées dans l'attente du versement de la subvention. Cette situation entraîne une augmentation des coûts de transaction liés à la mobilisation de ressources humaines et financières supplémentaires, ce qui, selon notre modèle théorique, alimente fortement la perception de lourdeur administrative.

c) *Conclusion : Les causes de la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires*

L'analyse de la mise en œuvre pratique des fonds structurels en Auvergne-Rhône-Alpes a mis en évidence que les contraintes pesant sur l'autorité de gestion peuvent entraîner une certaine ambiguïté dans les objectifs et les modalités de mise en œuvre des fonds. Elles contribuent également à une augmentation des pièces justificatives demandées aux bénéficiaires, ainsi qu'à des délais longs dans le traitement des dossiers. L'ensemble de ces éléments, issus des dynamiques propres à la mise en œuvre et fortement influencé par le cadre réglementaire, est susceptible d'accentuer la perception de lourdeur administrative chez les bénéficiaires.

L'analyse approfondie des réponses qualitatives à l'enquête menée auprès des bénéficiaires vient confirmer les constats issus de l'analyse statistique ainsi que ceux relatifs aux dynamiques de mise en œuvre observées au sein de l'autorité de gestion. En effet, les difficultés rencontrées par les porteurs de projets dans la gestion administrative de leur subvention trouvent leur origine dans les contraintes réglementaires et les dynamiques de la mise en œuvre. Plus précisément, les témoignages des bénéficiaires font écho à trois des principales conséquences identifiées précédemment : l'ambiguïté persistante des règles et des objectifs, l'augmentation du nombre de pièces justificatives demandées, et l'allongement des délais de traitement.

Ces éléments traduisent une véritable lourdeur administrative ressentie par les porteurs de projets. Ils illustrent également comment les contraintes pesant sur l'autorité de gestion rejaillissent directement sur les bénéficiaires, en limitant l'efficacité des mesures de simplification pourtant prévues par le cadre réglementaire.

D : H 2 : La perception de la lourdeur administrative et sa variabilité

La deuxième hypothèse explorée dans cette thèse porte sur la variabilité de la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires des fonds européens. Étant donné que la politique de cohésion de l'Union européenne couvre une grande diversité de thématiques d'investissement et s'adresse à des bénéficiaires aux profils particulièrement hétérogènes, il apparaît pertinent de s'interroger sur l'influence de cette diversité sur la manière dont ces derniers appréhendent la complexité administrative.

Afin d'analyser cette variabilité, une démarche en deux temps a été adoptée. Dans un premier temps, l'analyse de la mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes a été élargie à l'étude de la variabilité des pratiques administratives. L'attention s'est portée sur la manière dont les agents de l'autorité de gestion perçoivent cette hétérogénéité et évaluent ses effets sur la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires.

Dans un second temps, la perception de la complexité administrative exprimée par les bénéficiaires a été confrontée à leurs caractéristiques propres ainsi qu'aux contextes et modalités concrètes de mise en œuvre auxquels ils ont été confrontés. Cette double approche présente un intérêt méthodologique essentiel : elle permet non seulement d'objectiver les disparités de perception entre bénéficiaires, mais aussi d'en analyser les déterminants.

La première étape de l'analyse vise à établir des relations de causalité entre les modalités de mise en œuvre de la politique de cohésion et la perception de la lourdeur administrative. La seconde étape permet d'en tester empiriquement la validité. Cette démarche analytique contribue ainsi à une meilleure compréhension des déterminants de cette perception, tout en ouvrant des perspectives d'identification de leviers d'action susceptibles d'améliorer la gestion et de renforcer les efforts de simplification des fonds européens.

I. La variabilité de la lourdeur administrative selon les agents de l'autorité de gestion

Le rôle des agents de l'autorité de gestion consiste à mettre en œuvre la politique de cohésion de l'Union européenne. À cette fin, ils interagissent régulièrement avec les bénéficiaires, que ce soit à travers des campagnes d'information, lors de l'instruction des dossiers, ou encore dans le cadre des contrôles de conformité portant sur la réalisation des projets avant le versement des subventions. À travers ces différentes phases, ils accumulent une connaissance précieuse des dynamiques de mise en œuvre, ainsi que des domaines dans lesquels les bénéficiaires rencontrent le plus fréquemment des difficultés.

Dans cette étude, ces expériences de terrain sont mobilisées pour identifier et proposer des explications causales concernant certains profils de bénéficiaires et certaines modalités de mise en œuvre susceptibles d'accentuer la perception de lourdeur administrative. L'analyse met en évidence que la mise en œuvre des projets dans un cadre partenarial ou plusieurs financeurs interviennent sur un même projet tend à accroître la charge administrative supportée par les bénéficiaires. Elle contribue également à accroître l'ambiguïté autour des objectifs des fonds structurels, ainsi que des règles encadrant leur utilisation.

Du point de vue thématique, l'analyse souligne que les projets relevant de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI) sont particulièrement propices à susciter un sentiment de lourdeur administrative chez les bénéficiaires. Enfin, des facteurs liés aux caractéristiques des bénéficiaires eux-mêmes – notamment leur taille et leur expérience préalable avec les fonds structurels – apparaissent également comme déterminants dans la manière dont ils perçoivent la complexité administrative.

Les différents éléments de cette analyse seront présentés de manière détaillée dans les sections suivantes.

a) La pluralité des financeurs : entre nécessité stratégique et facteur de complexité administrative

Notre analyse de la mise en œuvre pratique des fonds structurels en Auvergne-Rhône-Alpes met en évidence que la présence d'un nombre élevé de financeurs tend à accroître significativement la charge administrative pesant sur les porteurs. Cette complexification

découle principalement des divergences entre les attentes, les contraintes et les exigences propres à chaque acteur institutionnel impliqué.

La mobilisation de plusieurs financeurs constitue pourtant une nécessité réglementaire dans la mesure où le cadre réglementaire européen encadre strictement les taux d'intervention des fonds structurels. Ces taux sont plafonnés à 40 %, 60 % ou 85 % du coût total éligible d'un programme opérationnel, selon le niveau de développement de la région concernée.

Article 112

Détermination des taux de cofinancement

1. La décision portant approbation d'un programme fixe le taux de cofinancement et le montant maximal du soutien apporté par les Fonds à chaque priorité.

(...)

3. Le taux de cofinancement au titre de l'objectif « Investissement pour l'emploi et la croissance » au niveau de chaque priorité n'excède pas :

a) 85 % pour les régions moins développées ;

b) 70 % pour les régions en transition qui étaient classées comme régions moins développées au cours de la période 2014-2020 ;

c) 60 % pour les régions en transition ;

d) 50 % pour les régions plus développées qui étaient classées comme régions en transition ou avaient un PIB par habitant inférieur à 100 % au cours de la période 2014-2020 ;

e) 40 % pour les régions plus développées.

Source : RPDC 2021-27

Le cadre réglementaire européen impose que la contribution des fonds structurels à un programme soit complétée par des financements nationaux. Toutefois, cette exigence formelle se traduit concrètement par la nécessité, pour les bénéficiaires, de compléter leur plan de financement en sollicitant d'autres sources, publiques ou privées, ou en recourant à leurs propres ressources.

Comme l'a souligné une agente de l'autorité de gestion, ce recours à une pluralité de financeurs relève souvent d'un choix stratégique de la part des bénéficiaires, visant à sécuriser leurs ressources :

« La structure veut s'assurer qu'elle aura toujours des fonds, même si un cofinanceur se retire. Elle ne veut pas être dépendante de sources uniques. » (AG-9)

Par ailleurs, la superposition des champs d'intervention des différents financeurs publics encourage ce type de montages. Un agent observe à ce propos :

« La répartition des compétences n'a jamais vraiment existé. Prenez la culture : tout le monde la finance, alors qu'il aurait fallu une spécialisation claire. [...] L'Europe finance aussi de manière très large. » (AG-26)

Cependant, cette pluralité d'acteurs complique fortement la gestion administrative des projets. Pour les autorités de gestion, la coordination avec les autres financeurs génère des incertitudes, en particulier sur le montant des financements réellement mobilisés, et peut retarder les paiements.

« Il faut ajuster notre maquette en fonction de ces éléments et avoir toutes les preuves des co-financements. Mais si les bénéficiaires ne nous informent pas ? [...] Le problème, c'est que les cofinanceurs ne tiennent pas toujours compte de nos contraintes. » (AG-9)

Au-delà des délais, la diversité des règles et attentes administratives entre financeurs pose des problèmes. Des différences de niveaux d'exigence, d'interprétation des règles, voire de clarté des conventions de financement, peuvent aboutir à des incohérences ou à une charge administrative accrue pour les bénéficiaires :

« J'ai vu une chargée de mission d'un financeur relayer mon mail au porteur en lui demandant : "C'est quoi l'assiette éligible qu'on a retenue cette année ?" [...] Ce n'est pas sérieux. » (AG-9)

Face à ces contraintes, plusieurs autorités cherchent à décroiser les financements, c'est-à-dire à limiter les projets cofinancés par plusieurs financeurs publics.

« Nous essayons autant que possible de "décroiser" les financements [...] pour éviter de financer deux fois le même projet et limiter le nombre de conventions. » (Région-2)

D'autres vont plus loin en favorisant une spécialisation implicite entre financeurs :

« Sur le programme Rhône-Saône, on a mis en place un système de découplage : le FEDER prend les projets les plus importants, l'État les plus petits. Cela permet de simplifier pour tout le monde. » (AG-10)

Néanmoins, cette stratégie de simplification n'est pas toujours tenable. D'une part, certains bénéficiaires peinent à réunir les ressources nécessaires sans recourir à plusieurs financeurs ; d'autre part, les logiques politiques ou institutionnelles poussent parfois à la coprésence de financeurs sur un même projet.

« Parfois, c'est une question d'image. Un gros acteur peut craindre qu'en finançant seul, il donne l'impression de tout capter. » (AG-18)

Pour limiter les effets négatifs de cette complexité, des tentatives de coordination ont vu le jour. Celles-ci incluent des appels à projets conjoints, une harmonisation des critères d'éligibilité, voire la création de guichets uniques. Bien qu'encore rares, ces initiatives sont perçues comme prometteuses :

« Certains financeurs locaux choisissent de reprendre le cadre défini par la Région. Cela assure une cohérence dans le traitement. » (Région-5)

Enfin, dans certains domaines comme la transition énergétique, un effort de partage des dossiers a été mis en œuvre, répartissant les responsabilités entre les financeurs selon la nature des dépenses.

« Dans certains dossiers, il est préférable que ce soit la Région qui finance, dans d'autres, l'ADEME ou le FEDER. » (AG-9)

La pluralité des financeurs, bien qu'essentielle pour garantir le bouclage financier des projets, constitue un facteur structurant de complexité administrative. Elle multiplie les interlocuteurs, les calendriers, les logiques d'intervention et les obligations documentaires. Si elle ne peut être totalement évitée, son encadrement et sa rationalisation représentent des leviers importants de simplification (Boumans & Ferry, 2019; Ferry, 2021). La coordination en amont entre financeurs, l'harmonisation des règles, voire la spécialisation partielle entre acteurs, apparaissent comme des pistes concrètes pour réduire la lourdeur administrative perçue par les bénéficiaires. Cependant dans l'absence constaté de coordination efficace la présence de plusieurs financeurs sur un même projet semble un facteur contribuant à une perception élevée de lourdeur administrative des bénéficiaires.

b) Une thématique particulièrement exposée : la recherche, le développement et l'innovation

Au-delà de la multiplicité des financeurs, l'analyse qualitative de la mise en œuvre révèle que certaines thématiques sont perçues comme intrinsèquement plus complexes, tant pour les autorités que pour les bénéficiaires. C'est notamment le cas de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI), une thématique fréquemment associée à une charge administrative plus lourde. Plusieurs agents de l'autorité de gestion ont souligné que les projets s'inscrivant dans ce domaine présentent des caractéristiques susceptibles d'accentuer la perception de complexité.

« Il y a aussi des thématiques plus complexes, comme la recherche, où c'est encore plus difficile. Dans ce domaine, tu as des régimes d'aide spécifiques et d'autres contraintes réglementaires qui viennent s'ajouter aux règles du FEDER. Cela rend le processus encore plus compliqué. » (AG-10)

L'un des premiers éléments de complexité tient à l'empilement de cadres réglementaires spécifiques. Les projets RDI, en particulier ceux portés par des entreprises, doivent non seulement respecter les règles habituelles du FEDER, mais aussi celles relatives aux aides d'État, à la commande publique, ou encore à la propriété intellectuelle. Un agent ayant travaillé sur cette thématique avant de rejoindre le FSE soulignait à quel point cette complexité contraste avec d'autres volets du programme :

« Ce que je fais actuellement, c'est facile comparé au FEDER. [...] En R&D, il fallait vraiment réfléchir davantage au respect des règles d'aide d'État, de commande publique, aux contributions en nature, etc. » (AG-6)

À cette complexité juridique et réglementaire s'ajoute la configuration spécifique des projets RDI, souvent collaboratifs. Ces projets impliquent fréquemment plusieurs partenaires aux statuts variés (laboratoires, universités, entreprises), ce qui nécessite une coordination renforcée. Comme l'expliquait une agente :

« Ces projets impliquent fréquemment des partenariats [...]. Par ailleurs, les livrables dans le cadre de la RDI sont souvent moins tangibles et plus difficiles à identifier à court terme, ce qui complique leur évaluation et leur suivi. » (AG-22)

Enfin, la superposition des dispositifs de financement disponibles au niveau régional, national ou européen contribue à créer un environnement d'intervention particulièrement dense, renforçant la difficulté pour les bénéficiaires de se repérer et d'optimiser leur stratégie de financement :

« La complexité de la thématique de la RDI peut également s'expliquer par le chevauchement des possibilités de financement par la Région. » (AG-22)

Ainsi, au croisement de cadres juridiques multiples, d'un enchevêtrement d'acteurs, et d'objectifs difficiles à matérialiser, la RDI incarne une forme exacerbée de la complexité administrative identifiée dans cette recherche. Cette situation illustre la manière dont la nature même de certains projets peut influencer la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires, indépendamment des intentions de simplification affichées dans les textes.

c) Une charge disproportionnée pour les petits porteurs de projet et les novices

Au-delà des effets de la thématique des projets sur la perception de la lourdeur administrative, notre enquête révèle que cette perception varie également en fonction des caractéristiques des bénéficiaires. Plus précisément, les structures de petite taille et les acteurs novices dans la gestion de fonds européens se révèlent plus vulnérables face à la charge administrative.

De nombreux agents de l'autorité de gestion ont souligné que les exigences administratives des fonds structurels — notamment la mise en place d'une comptabilité analytique, la production de justificatifs précis ou encore la gestion des avances — sont difficilement supportables pour les structures de petite taille. Ces dernières ne disposent ni de services internes dédiés, ni des ressources humaines ou financières nécessaires pour répondre à ces exigences.

« Pour les petits porteurs, cette exigence de comptabilité analytique est lourde. [...] Ce n'est pas forcément un système qu'ils ont déjà en place, donc ils doivent l'instaurer spécialement pour ça. » (AG-12)

Les bénéficiaires novices — ceux qui n'ont encore jamais géré de subvention européenne — rencontrent des difficultés analogues. Le manque de familiarité avec les outils numériques, les exigences de marquage comptable ou encore la logique de justification par indicateurs les place en situation de grande vulnérabilité face aux attentes du système.

« La majorité des porteurs visés sont de nouveaux entrants, qui ne maîtrisent pas encore le FSE et auraient rencontré de grandes difficultés à répondre à toutes nos exigences. [...] Sans un accompagnement solide, ça aurait été une vraie catastrophe. » (AG-16)

Pour certains agents, la lourdeur administrative imposée aux petits porteurs et aux novices suscite une forme de malaise professionnel, voire de découragement.

« Moi, à un moment, j'ai craqué. [...] On leur met trop de pression administrative, alors qu'on parle sans cesse de simplification. » (AG-6)

Cependant, du point de vue stratégique, il y a une direction politique de soutenir les petits porteurs de projets même si la programmation de petits projets soulève une incertitude sur leur capacité à répondre aux exigences administratives. Pour l'autorité de gestion, cela représente un risque en matière d'absorption des fonds, comme en témoigne un agent qui s'interroge sur la capacité des petits porteurs de projet à faire face aux exigences administratives.

« Honnêtement, je n'en sais rien. [...] Est-ce que les petits organismes sauront le faire ? Là encore, je n'en ai aucune idée, et on le découvrira dans trois ans. » (AG-17)

Face à cette complexité, l'autorité de gestion reconnaît la nécessité d'un accompagnement différencié selon le profil des bénéficiaires.

Donc il y a peut-être aussi ce travail à faire : identifier les besoins selon les types de projets et de porteurs. Certains porteurs sont plus fragiles, ils ont besoin qu'on leur explique tout, qu'on les accompagne de manière étroite. D'autres, en revanche, ont surtout besoin qu'on soit présent à des moments clés. En tout cas, il faut qu'il y ait une vraie proximité entre l'autorité de gestion et les bénéficiaires, c'est indispensable. (AG-6)

Or, dans certains secteurs comme l'économie sociale et solidaire ou la santé, des dispositifs plus accessibles ont été mis en place, accompagnés d'un soutien renforcé des instructeurs.

« En économie sociale et solidaire, [...] je travaille avec de toutes petites associations, et c'est vraiment intéressant, parce qu'elles sont super contentes de pouvoir bénéficier de financements. » (AG-3)

De même, dans le domaine de la santé, les petites structures bénéficient d'un accompagnement de proximité, souvent plus étroit que celui accordé aux grands bénéficiaires.

« Ce sont de petits projets, mais on les traite de la même manière [...] voire même avec plus d'accompagnement. » (AG-11)

Ces démarches proactives montrent qu'un accompagnement renforcé et une adaptation des dispositifs peuvent partiellement compenser la vulnérabilité des petits porteurs.

C'est toujours un équilibre à trouver. On a tendance à rester avec les mêmes porteurs, ceux qu'on connaît bien, parce qu'on les a déjà formés, on les a accompagnés, et on sait qu'ils maîtrisent les règles. Les nouveaux, c'est toujours plus difficile de les lancer, il faut repartir de zéro avec eux. Ils demandent beaucoup d'accompagnement dès le début, et puis, il faut le dire, on prend aussi plus de risques avec des nouveaux porteurs.
(AG-10)

Cette analyse de la mise en œuvre pratique a révélé que la pluralité des financeurs peut renforcer la perception d'une lourdeur administrative, en raison des difficultés de coordination et de la multiplication des règles qu'elles impliquent. L'attention a également été portée sur les projets de recherche, développement et innovation (RDI), qui mobilisent souvent plusieurs partenaires et s'inscrivent dans des dynamiques de grande envergure avec plusieurs cadres réglementaires à respecter, générant ainsi une gestion administrative plus complexe.

Par ailleurs, les agents de l'autorité de gestion ont souligné que les petits porteurs de projet, ainsi que les bénéficiaires novices dans l'usage des fonds structurels, sont particulièrement susceptibles de percevoir une charge administrative plus élevée car ils disposent de moins de capacité administrative à faire face à la charge administrative (Bachtler et al., 2023; Heinrich, 2016).

Afin de confirmer et d'enrichir ces constats, il est essentiel d'élargir l'analyse en intégrant les comportements et les perceptions des bénéficiaires eux-mêmes.

II. Une perception variable selon les bénéficiaires

Afin d'analyser le comportement et les perceptions des bénéficiaires dans leurs interactions avec les fonds structurels, nous avons mis en œuvre une enquête combinant un questionnaire en ligne et des entretiens semi-directifs.

L'objectif n'est pas seulement de vérifier les facteurs de perception de la lourdeur administrative identifiés lors de l'analyse de la mise en œuvre pratique, mais également d'examiner de manière systématique l'ensemble des éléments susceptibles d'influencer l'accès aux fonds structurels pour les bénéficiaires, ainsi que leur lien avec la perception d'une lourdeur administrative. La présentation de cette analyse commencera avec la vérification des facteurs identifiés lors de l'analyse qualitative et se poursuit autours de facteurs individuels et organisationnels(Friedberg, 1997; Thomann & Sager, 2017a), des facteurs contextuels (Fratesi & Wishlade, 2017; Hupe & Buffat, 2014) et finalement des facteurs procéduraux (Howlett, 2023; Kassim & Le Galès, 2010).

a) La variabilité attendue

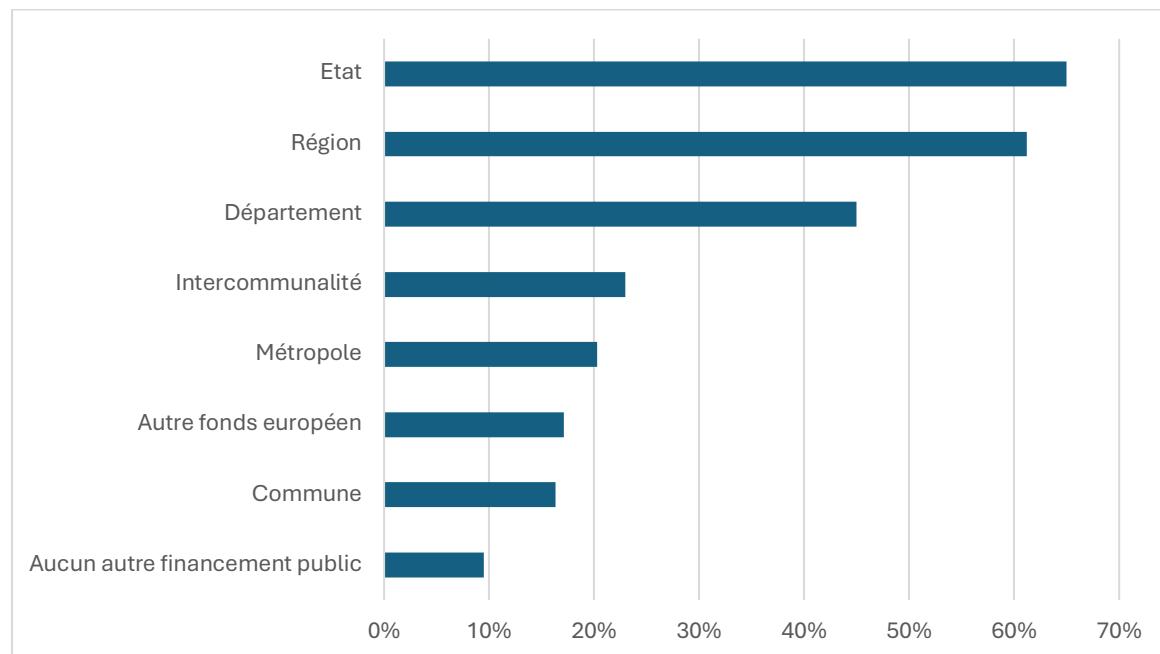
L'analyse de la mise en œuvre pratique des fonds structurels en Auvergne-Rhône-Alpes a révélé que certains types de bénéficiaires sont plus exposés à une perception accrue de la lourdeur administrative. C'est notamment le cas des projets mobilisant plusieurs financeurs, de ceux relevant de la thématique recherche, développement et innovation (RDI), ainsi que des petits porteurs et des bénéficiaires novices en matière de fonds structurels.

La pluralité des financeurs : facteur de perception de lourdeur administrative ?

Une mise en œuvre partenariale, impliquant plusieurs financeurs publics, peut être selon notre analyse qualitative un facteur de complexité susceptible d'amplifier la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires. Ce mode de mise en œuvre peut être en effet porteur de coûts de transaction accrus : il impose aux porteurs de projets de se conformer à un ensemble de règles

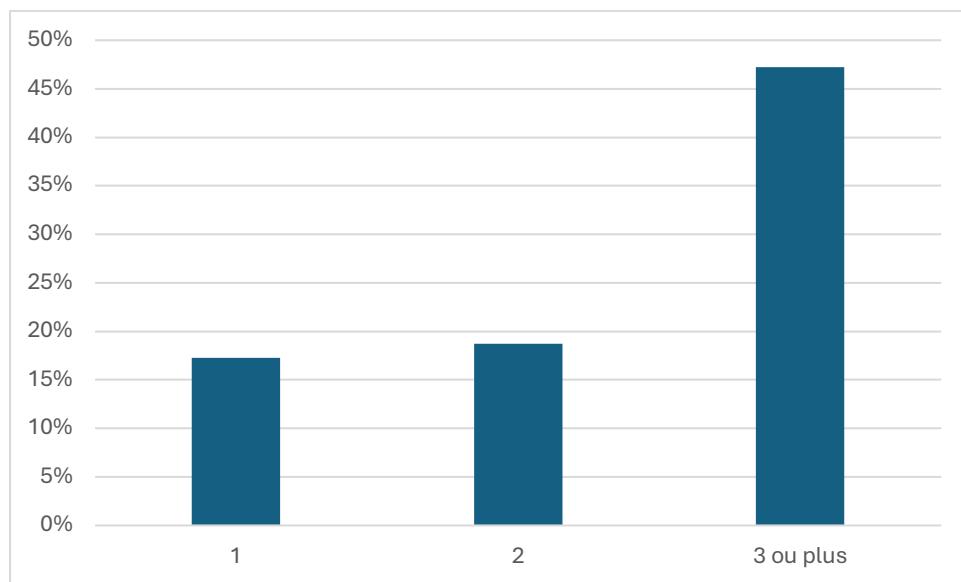
et d'exigences hétérogènes, propres à chaque financeur, et nécessite une coordination interinstitutionnelle qui peut s'avérer sous-optimale. Cette situation engendre des risques de redondance, d'incohérences, voire d'incompréhensions pour les bénéficiaires.

Graphique 18 : Les co-financeurs



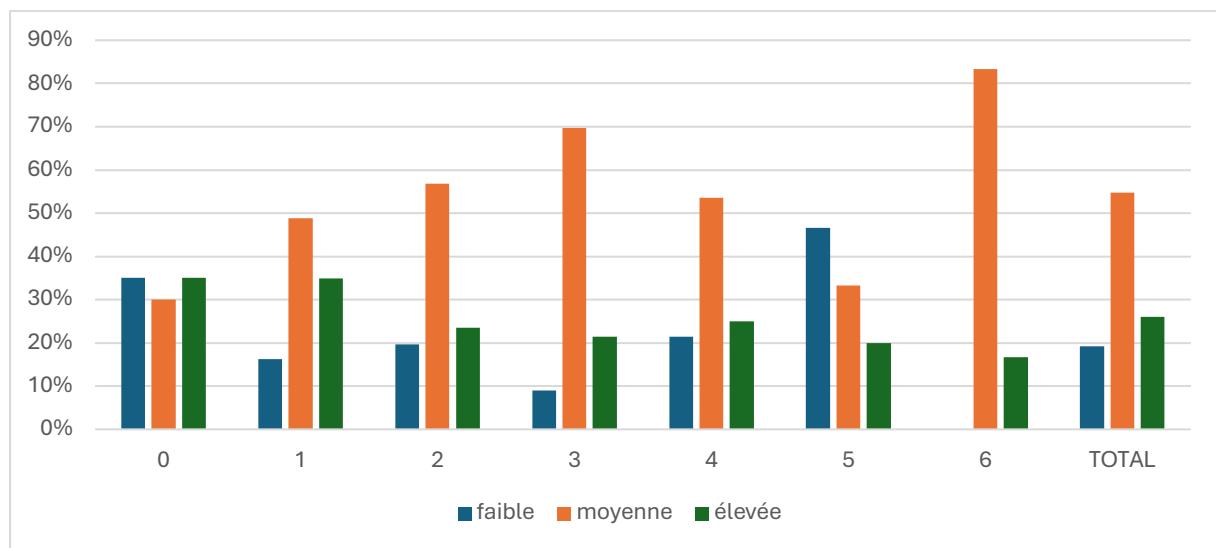
L'enquête menée auprès des bénéficiaires confirme que la mise en œuvre partenariale ne constitue pas un phénomène marginal. Seuls 9,5 % des répondants déclarent n'avoir bénéficié d'aucun autre financement public que celui des fonds européens. Tous les autres mentionnent un co-financement public complémentaire, principalement en provenance de l'État (65 %) ou de la Région (61 %). Près de la moitié des bénéficiaires (47 %) indique avoir mobilisé au moins trois sources de financement public. La structuration financière des projets par empilement de subventions est donc une réalité fréquente, voire structurelle.

Graphique 19 : Nombre de financeurs publics



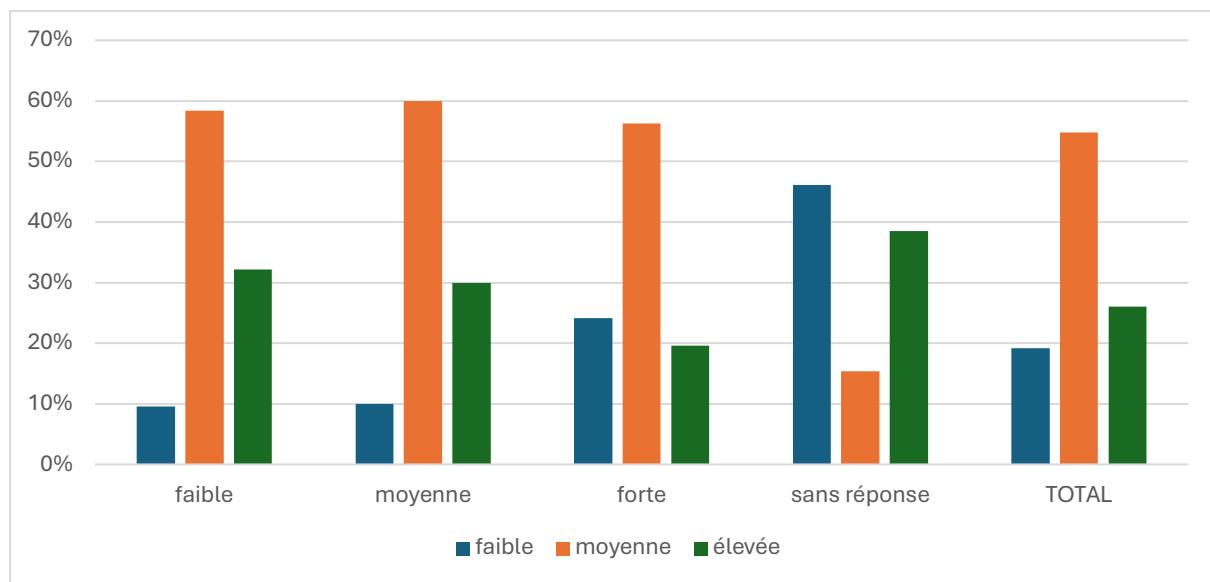
Toutefois, les résultats statistiques nuancent l'hypothèse d'un lien fort entre ce mode de mise en œuvre et une perception accrue de lourdeur administrative. Le test d'indépendance du χ^2 réalisé entre le nombre de cofinanceurs et l'indicateur de lourdeur administrative révèle une relation statistiquement significative ($p = 0,0286$), mais d'intensité modérée (Cramer's $V = 0,229$). En outre, une analyse plus fine de la répartition des perceptions en fonction du nombre de financeurs met en évidence certaines incohérences apparentes : ainsi, près de la moitié des bénéficiaires ayant mobilisé cinq financeurs publics (47 %) déclarent percevoir une faible lourdeur administrative, contre seulement 16 % parmi ceux n'ayant sollicité qu'un seul financeur. Ce résultat suggère que la simple présence de plusieurs cofinanceurs ne suffit pas à expliquer, à elle seule, un ressenti plus marqué de complexité administrative. D'autres facteurs, tels que l'expérience des bénéficiaires, leur degré d'intégration dans les réseaux institutionnels, ou encore la qualité de la coordination entre les financeurs, doivent également être pris en compte.

Graphique 20 : Le nombre de co-financeurs et la perception de lourdeur



La nécessité de nuancer l'hypothèse d'une perception de lourdeur administrative en cas de mise en œuvre partenariale est confortée par une autre variable : l'intégration des bénéficiaires dans des réseaux. Les résultats du test χ^2 indiquent une relation statistiquement significative entre le niveau d'appartenance à un réseau professionnel et la perception de la lourdeur administrative ($p = 0,0048$; Cramer's $V = 0,206$). Les bénéficiaires les mieux connectés semblent ainsi mieux préparés à affronter la complexité administrative et ils indiquent plus fréquemment une perception de lourdeur administrative faible. Ces résultats confirment les théories de l'importance des réseaux dans le développement économique notamment en partageant des retours d'expérience ou des outils entre structures comparables (Armstrong & Taylor, 2006; Barrios & Strobl, 2009; Baudelle et al., 2011; Bourdin & Ragazzi, 2018; Iammarino et al., 2019; Krugman, 2011; P. Martin, 1999; R. Martin, 2015; R. Pasquier, 2012a; Rodríguez-pose & Wilkie, 2018).

Graphique 21 : L'intégration réseau et la perception de lourdeur



En abordant la mise en œuvre partenariale sous l'angle de l'intégration dans des réseaux d'acteurs, nous constatons qu'une pluralité d'intervenants peut contribuer à réduire la perception de lourdeur administrative. À l'inverse, lorsqu'elle est appréhendée sous l'angle du nombre de cofinanceurs impliqués, cette pluralité tend à accroître cette perception.

En somme, l'analyse des liens entre la mise en œuvre partenariale et la perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires montre que, si cette forme de gouvernance peut être un facteur de complexité, son effet sur la perception de la lourdeur administrative n'est ni systématique ni univoque.

Une perception de lourdeur administrative différenciée selon les thématiques d'intervention

L'analyse qualitative de la mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes a révélé que les bénéficiaires s'inscrivant dans la thématique RDI étaient plus susceptible à rencontrer une perception de lourdeur administrative élevée. Il s'agit maintenant de tester si cette observation se confirme dans les réponses des bénéficiaires à l'enquête.

L'analyse statistique du lien entre les thématiques d'intervention des fonds structurels et la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires met en évidence des écarts significatifs selon les domaines. Si la plupart des thématiques (PME, numérique, transition énergétique,

transport, climat, etc.) ne montrent aucune relation statistiquement significative, plusieurs exceptions méritent une attention particulière.

Tableau 6 : Analyse statistique des thématiques et la perception de lourdeur

	<i>p-valeur</i>	<i>V de Cramer</i>
Développement économique/Compétitivité PME	0.647	0.063
Recherche et innovation	0.0433***	0.169
Numérique/TIC	0.7807	0.048
Education, formation, et orientation	0.4688	0.083
Emploi, création et reprise d'entreprise	0.0469***	0.167
Inclusion sociale et lutte contre la pauvreté et toute forme de discrimination	0.3072	0.104
Transition énergétique/rénovation énergétique	0.9413	0.023
Transport et mobilité durable	0.5051	0.079
Protection de l'environnement/Biodiversité/changement climatique	0.3554	0.097
COVID-19 (REACT-UE)	0.0004***	0.267
Santé	0.8372	0.04
Tourisme	0.9417	0.023
Culture	0.7277	0.054
Développement des zones rurales	0.4137	0.09
Développement des zones urbaines	0.2796	0.108
Rhône-Saône	0.0185***	0.191
Massif Central	0.3224	0.102

Parmi les thématiques, la recherche, le développement et l'innovation (RDI) se distingue par une association statistiquement significative avec la perception de lourdeur administrative ($p = 0,0433$; Cramer's $V = 0,169$). Ce résultat confirme les observations qualitatives issues des entretiens, selon lesquelles la thématique RDI cumule plusieurs facteurs de complexité :

- des **dispositifs spécifiques** comme les régimes d'aide d'État ou les règles sur la commande publique ;
- une forte présence de **projets collaboratifs**, nécessitant des conventions multipartites complexes ;
- des livrables souvent **immatériels ou différés**, rendant l'évaluation administrative plus délicate.

Cependant, une autre variable pourrait également expliquer la perception élevée de lourdeur administrative dans le domaine de la RDI. En Auvergne Rhône-Alpes, l'autorité de gestion applique une option de coût simplifié pour les dépenses salariales, fondée sur un taux horaire unitaire unique. Ce taux est calculé sur la base du coût salarial moyen en France, tel qu'établi par l'INSEE. Or, les projets de RDI mobilisent principalement des salariés hautement qualifiés, dont les coûts salariaux réels sont souvent supérieurs au taux unitaire appliqué par l'autorité de gestion.

Cette situation a été signalée par un organisme de recherche ayant transmis une note de position en réponse à l'enquête.

Pour le PO 21-27 du FEDER, il existe toujours un flou quant aux méthodes de calcul des coûts de main d'œuvre qui vont être appliquées par les régions :

- soit un taux horaire unique pour toute personne imputant des heures (solution retenue par la Région AURA et envisagée par la Région Occitanie par exemple),

si cette solution va incontestablement dans le sens de la simplification souhaitée à la fois par les autorités de gestion et les porteurs de projet, le taux retenu est inférieur au coût réel du salarié, ce qui reviendra à une moins bonne prise en charge du salarié. À titre d'exemple, la Région AURA a retenu le taux horaire de 36,72€, très éloigné du coût réel des chercheurs (taux moyen de 65€ en 2023). Les porteurs de projets hésiteront à mobiliser des ressources humaines pour des projets financés par le FEDER ;

- soit un taux horaire réel calculé au moment du dépôt de la demande d'aide, et valable toute la durée du projet (autre option envisagée par la Région Occitanie), sans aucune réactualisation,*

*Cette solution a pour mérite de prendre en charge le salarié à son coût réel mais ne tient pas compte de l'inflation d'une part, et d'autre part risque de poser problème dans sa mise en œuvre, notamment en cas d'évolution des ressources humaines (démissions, remplacements...).*⁴⁶

D'autres bénéficiaires s'inscrivant dans la thématique de la RDI ont également souligné cette difficulté lors des entretiens semi-structurés (bénéficiaire-3).

Conformément à notre cadre théorique, nous constatons qu'un écart significatif entre les montants perçus et les coûts réellement engagés peut alimenter un sentiment d'injustice procédurale, lequel est susceptible d'accentuer la perception de lourdeur administrative (Brockner, 2002; Lind & Tyler, 1988).

Si notre analyse du lien entre la thématique de la subvention et la perception de lourdeur administrative a confirmé et approfondi le rôle de la RDI comme facteur aggravant, elle a également permis d'identifier d'autres thématiques susceptibles, au contraire, d'atténuer cette perception.

⁴⁶ Source : Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives Atomic Energy and Alternative Energies Commission, Réponse à la consultation européenne :Fonds européen de développement régional, fonds de cohésion et fonds pour une transition juste pour la période 2021-2027 Examen à mi-parcours ; Date d'émission : octobre 2023

La thématique **emploi, création et reprise d'entreprise** montre également une relation significative ($p = 0,0469$; Cramer's V = 0,167), mais les données révèlent un résultat contre-intuitif : les bénéficiaires de cette thématique sont proportionnellement plus nombreux à percevoir une faible lourdeur administrative. Cela pourrait s'expliquer par plusieurs facteurs :

- une familiarité plus grande des porteurs historiques avec les règles du FSE ;
- une gestion souvent répétée d'opérations similaires d'un programme à l'autre (AG-6, AG-16).

Il est également possible que ces porteurs, bien que plus petits, aient été mieux encadrés, comme le soulignaient certains agents de l'autorité de gestion.

Un constat similaire peut être établi pour les projets inscrits dans le cadre du plan Rhône-Saône, qui présentent également une relation significative avec la perception de lourdeur administrative ($p = 0,0185$; Cramer's V = 0,191), mais avec un niveau de lourdeur perçue plus faible que la moyenne. Le plan Rhône-Saône est un programme de développement durable articulé autour du Rhône et de la Saône, associant des partenaires publics et privés, ainsi que des cofinancements provenant des fonds structurels. Bien que la multiplication des acteurs soit généralement susceptible d'accroître la complexité administrative perçue, l'effet observé ici est inverse. Cette singularité peut s'expliquer par la forte coordination partenariale mise en place autour du plan, notamment à travers des mécanismes de « décroisement » des financements publics. Ce dispositif, visant à clarifier les rôles des différents financeurs et à éviter les redondances dans les circuits de validation, semble avoir permis d'améliorer l'efficacité des procédures et la lisibilité pour les bénéficiaires (AG-9, AG-18).

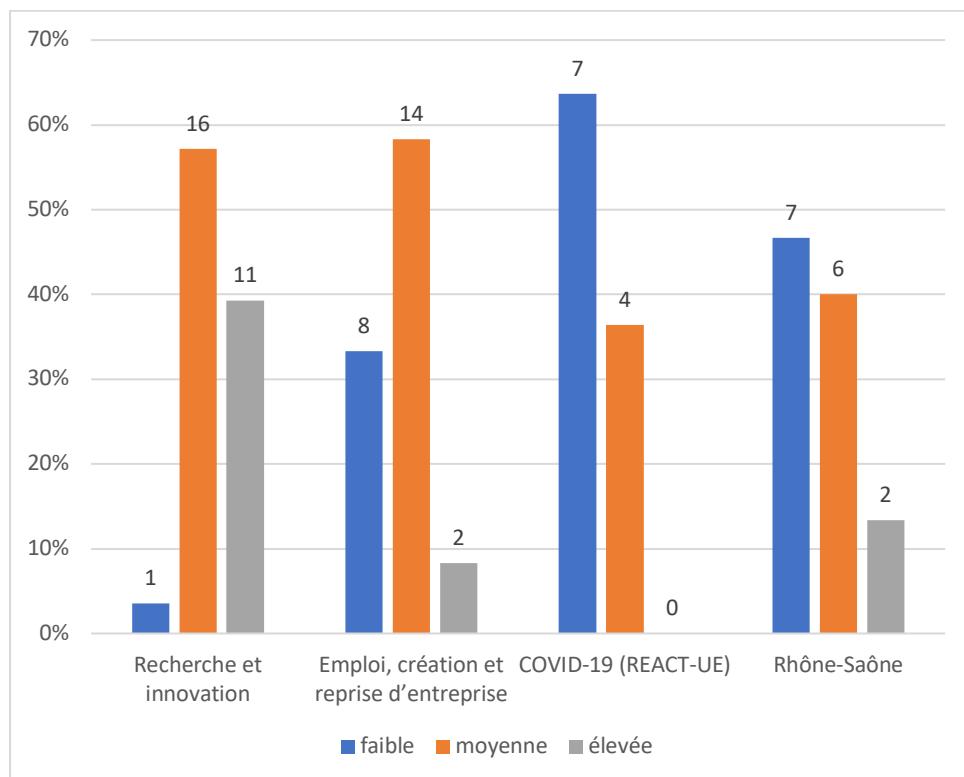
Les projets relevant de la thématique REACT-UE, mobilisés dans le cadre de la réponse européenne à la crise du COVID-19, présentent une relation statistiquement significative avec la perception de lourdeur administrative ($p = 0,0004$; Cramer's V = 0,267). Ce résultat indique une association forte entre cette thématique et notre indicateur de lourdeur, mais le sens de cette relation mérite d'être souligné : les bénéficiaires de REACT-UE sont proportionnellement plus nombreux à déclarer une faible perception de lourdeur administrative.

Ce constat peut sembler contre-intuitif dans un contexte de déploiement rapide et de contraintes sanitaires. Plusieurs facteurs peuvent néanmoins expliquer cette perception favorable :

- **Une ingénierie simplifiée**, pensée pour une mise en œuvre rapide et ciblée sur des besoins urgents, avec des règles allégées par rapport à la programmation classique ;
- **Un ciblage sur des porteurs expérimentés**, souvent déjà familiers des règles européennes et disposant de capacités administratives solides ;
- **Des enveloppes budgétaires concentrées**, allouées à des structures publiques ou semi-publiques bien équipées pour gérer ce type de financement (AG-17, AG-22).

Il est également possible que la priorité donnée à l'efficacité et au déploiement rapide des fonds ait conduit à une forme de tolérance administrative ou à un accompagnement renforcé, réduisant la perception de complexité chez les bénéficiaires. Ce résultat met en lumière l'impact que peuvent avoir des procédures spécifiques, plus souples et ciblées, sur la perception de la charge administrative.

Graphique 22 : Les thématiques et la perception de lourdeur



Ces résultats soulignent que la perception d'une lourdeur administrative dépend aussi du type de projet et de son ancrage thématique. La perception de lourdeur administrative semble

concentrée sur certaines thématiques (RDI) où la nature des projets, la superposition des règles ou le contexte d'intervention accroissent les risques d'incompréhension ou d'erreurs.

En revanche, d'autres domaines — y compris ceux initialement perçus comme complexes, tels que l'emploi ou les projets s'intégrant dans le plan Rhône-Saône — apparaissent mieux encadrés, soit grâce à une expérience institutionnelle, soit par une meilleure coordination entre partenaires publics.

Cette analyse permet ainsi de confirmer une partie de notre hypothèse par rapport à la variabilité de la perception de lourdeur administrative selon la thématique dans laquelle s'inscrit le projet subventionné.

Les effets caractéristiques des bénéficiaires sur la perception de la lourdeur administrative

L'analyse qualitative de la mise en œuvre pratique de la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes suggère que certains profils de bénéficiaires sont particulièrement exposés à une perception accrue de lourdeur administrative. C'est notamment le cas des **petits porteurs de projets** ainsi que des **structures novices** dans l'usage des fonds structurels. Ces bénéficiaires, moins expérimentés et dotés de capacités administratives limitées, rencontrent plus fréquemment des difficultés à satisfaire les exigences de gestion imposées par les fonds européens.

Petits bénéficiaires et seuils d'accès

Alors que l'analyse statistique a révélé que les petits porteurs de projet étaient davantage susceptibles de percevoir une lourdeur administrative élevée, les résultats statistiques issus du test d'indépendance du χ^2 entre le montant de la subvention FEDER/FSE et l'indicateur de lourdeur administrative ne confirment pas de manière significative ce lien ($p = 0,7782$; $Cramer's V = 0,107$).

Cependant, cette absence de relation statistique ne contredit pas pour autant l'analyse

qualitative. Plusieurs agents de l'autorité de gestion ont confirmé que les projets de **petite taille** – en particulier ceux dont le coût total est inférieur à 50 000 € – étaient rarement retenus dans le cadre des appels à projets FEDER/FSE dans les programmes concernant les années 2014 à 2020 et ce seuil a été formellement inscrit dans le programme à partir de 2021. Ce seuil est perçu comme une barrière pragmatique liée au coût de gestion administrative, jugé trop élevé en regard de la subvention attribuée, tant pour les porteurs que pour l'administration. Cette exclusion des tous petits bénéficiaires reposent sur l'idée que ces structures ne disposent pas des capacités organisationnelles suffisantes pour assurer une gestion conforme aux exigences européennes, notamment en matière de suivi comptable, de production de pièces justificatives ou de respect des règles de publicité. En ce sens, le seuil d'éligibilité implique que les projets en dessous du seuil de 50 000 € sont sous-représentés dans l'échantillon, car exclus en amont du processus d'attribution.

Les effets modérateurs sur les novices

Un autre facteur identifié par l'analyse qualitative est l'inexpérience des bénéficiaires, souvent décrite comme un facteur de lourdeur administrative perçue. Les porteurs dits "novices", qui découvrent pour la première fois les procédures des fonds structurels, doivent faire face à un vocabulaire, des systèmes de déclaration et des attentes administratives auxquels ils ne sont pas préparés.

Cependant, aucune relation significative ne peut être observée entre la durée d'expérience des bénéficiaires avec les fonds structurels et leur perception de lourdeur ($p = 0,8915$; $Cramer's V = 0,055$). Ce résultat suggère que l'expérience antérieure ne constitue pas en soi une garantie de perception facilitée. En effet, plusieurs agents ont noté que, malgré cette difficulté initiale, l'accompagnement renforcé dont bénéficient les novices peut compenser leur manque d'expérience et réduire la perception de lourdeur.

Par ailleurs, certains agents ont mis en lumière un phénomène intéressant concernant les bénéficiaires novices : l'obtention d'un financement européen peut susciter un sentiment de fierté ou de valorisation symbolique, atténuant temporairement la perception de lourdeur administrative (AG-3, AG-6). Le fait de vivre pour la première fois l'expérience des fonds structurels tend à renforcer la perception des bénéfices liés à l'accès. Toutefois, cet optimisme initial s'estompe généralement avec le temps, à mesure que les contraintes administratives

deviennent plus tangibles. Les bénéficiaires plus expérimentés développent ainsi une vision plus critique des dispositifs. Ces observations rejoignent notre cadre théorique, qui intègre une dimension comportementale dans l'analyse de la perception de la lourdeur administrative. Elles suggèrent qu'un accompagnement individualisé et de qualité peut contribuer à améliorer la perception de la mise en œuvre des fonds structurels (Kaufmann & Feeney, 2014; Kaufmann & Tummers, 2017; Sievert & Bruder, 2023).

Afin de compléter l'analyse des facteurs influençant la perception de la lourdeur administrative, il convient d'intégrer des variables explicatives supplémentaires identifiées dans notre cadre théorique, mais non confirmées par l'analyse qualitative de la mise en œuvre. Il s'agit notamment d'examiner les facteurs individuels et organisationnels, ainsi que les dimensions contextuelles et procédurales.

b) Analyse d'autres facteurs explicatifs de la perception de la lourdeur administrative

L'analyse quantitative menée sur les réponses à l'enquête permet d'élargir la réflexion au-delà des variables directement observées dans la mise en œuvre pratique. Afin de mieux comprendre la variabilité de la perception de la lourdeur administrative, les facteurs potentiellement explicatifs ont été regroupés en trois grandes catégories : les facteurs individuels et organisationnels, les facteurs contextuels, et les facteurs procéduraux. Pour chacun de ces groupes, des tests d'indépendance (Khi^2) ont été réalisés afin d'identifier l'existence éventuelle de liens significatifs avec l'indicateur de perception de lourdeur administrative.

Facteurs individuels et organisationnels

Les premiers facteurs analysés relèvent des caractéristiques individuelles de la personne ayant répondu au questionnaire ou de son positionnement dans la structure bénéficiaire. Sont ici considérés : le poste occupé, l'ancienneté dans la structure, l'expérience personnelle avec les fonds structurels, ainsi que la nature juridique de l'organisation bénéficiaire.

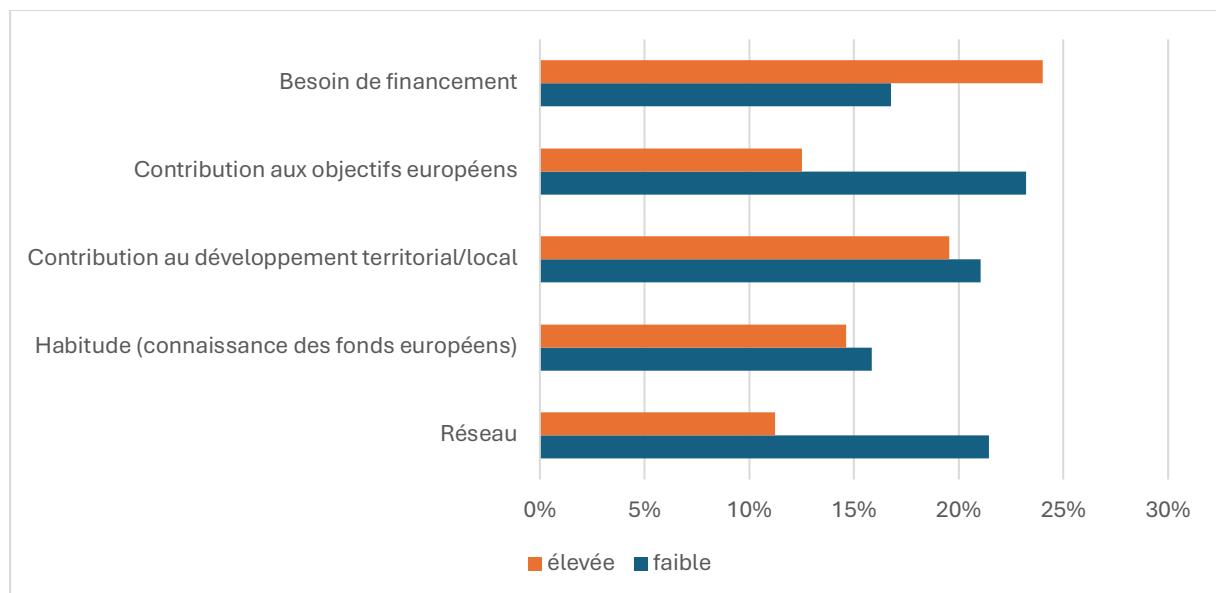
Aucun de ces facteurs n'indique une relation statistiquement significative avec la perception de la lourdeur administrative :

- **Poste occupé** : $p = 0,9360$; Cramer's V = 0,047
- **Ancienneté dans la structure** : $p = 0,9295$; Cramer's V = 0,377
- **Expérience personnelle avec les fonds** : $p = 0,2352$; Cramer's V = 0,146
- **Nature juridique (public/privé)** : $p = 0,2795$; Cramer's V = 0,111

Ces résultats suggèrent que ni la position hiérarchique, ni l'expérience professionnelle, ni la nature juridique de la structure n'ont d'effet direct sur la perception de la lourdeur administrative.

L'analyse croisée des motivations des bénéficiaires à solliciter les fonds structurels et de leur perception de la lourdeur administrative met en évidence des écarts significatifs selon les raisons évoquées. Le graphique ci-dessous illustre cette relation en distinguant les répondants selon qu'ils perçoivent un niveau de lourdeur administrative élevé ou faible.

Graphique 23 : La motivation d'accès et la perception de lourdeur



Il apparaît que les bénéficiaires motivés principalement par le **besoin de financement** sont surreprésentés parmi ceux qui perçoivent une lourdeur administrative élevée (26 % contre 20 % chez ceux percevant une lourdeur faible). Cette tendance suggère que les bénéficiaires les plus contraints budgétairement sont également ceux qui subissent le plus fortement la complexité des procédures, dans la mesure où l'accès aux fonds représente avant tout une nécessité plutôt qu'une opportunité stratégique.

À l'inverse, les bénéficiaires mentionnant une **contribution aux objectifs européens** ou au **développement territorial** comme motifs d'accès perçoivent globalement moins la lourdeur administrative. Ces résultats semblent indiquer que l'adhésion aux finalités stratégiques de la politique de cohésion contribue à atténuer la perception des contraintes administratives, possiblement en donnant davantage de sens aux efforts requis pour bénéficier du financement.

Par ailleurs, les bénéficiaires disposant d'une **expérience préalable** avec les fonds ou étant **insérés dans des réseaux professionnels** apparaissent eux aussi moins sensibles à la lourdeur perçue. Le facteur « réseau », en particulier, montre un écart significatif : 23 % des bénéficiaires avec une perception faible de la lourdeur citent ce levier contre seulement 11 % parmi ceux qui perçoivent une lourdeur élevée. Ces résultats confirment le rôle des ressources relationnelles et institutionnelles dans l'atténuation des effets de la complexité administrative, en ligne avec les travaux de Herd et Moynihan (2018) et Brodkin et Majmundar (2010), qui soulignent l'effet modérateur des capitaux sociaux et cognitifs sur la charge administrative perçue.

En somme, la perception de la lourdeur administrative n'est pas indépendante des motivations initiales à mobiliser les fonds : elle est structurée par les ressources dont disposent les bénéficiaires pour en comprendre les logiques, y accéder efficacement, et en tirer un sens au-delà de l'aspect financier.

Facteurs contextuels

L'analyse a ensuite porté sur les **facteurs contextuels** relatifs à l'environnement de mise en œuvre, comme le type de fonds mobilisé, la répartition géographique ou encore le programme opérationnel concerné.

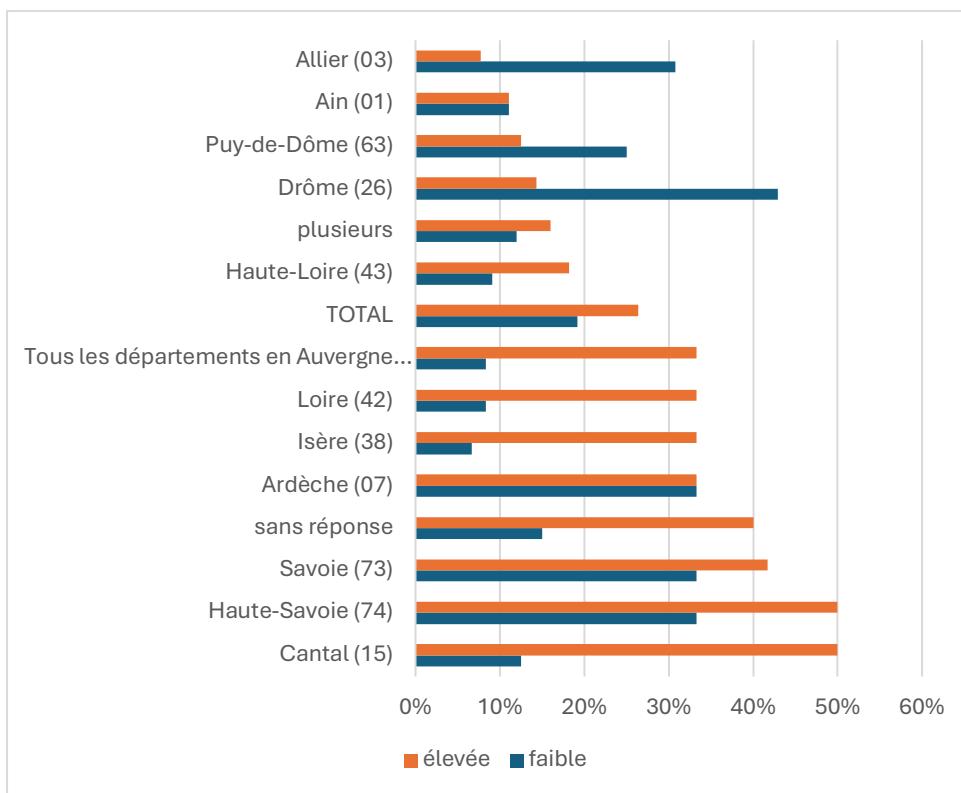
- **Type de fonds (FEDER/FSE)** : $p = 0,4250$; Cramer's V = 0,139
- **Année de signature de la convention** : $p = 0,4474$; Cramer's V = 0,170
- **Programme opérationnel (2014–2020 vs 2021–2027)** : $p = 0,0964$; Cramer's V = 0,157

Aucun de ces résultats n'indique de lien significatif entre le cadre institutionnel du financement et la perception de la lourdeur administrative.

En revanche, une **analyse par département** laisse entrevoir des variations territoriales marquées dans la perception de la lourdeur administrative. Certains territoires apparaissent plus fréquemment associés à une perception élevée de la lourdeur administrative. C'est le cas du Cantal (50 %), de la Haute-Savoie (50 %), de la Savoie (42 %) ou encore de l'Isère, de la Loire et de l'Ardèche (33 %). À l'inverse, plusieurs départements montrent une prévalence plus élevée de perceptions faibles, notamment l'Allier (31 %), le Puy-de-Dôme (25 %) ou la Drôme (43 %).

Bien que ces résultats soient exploratoires et issus d'un échantillon réduit à l'échelle départementale, ils suggèrent que des différences locales d'organisation, d'accompagnement ou de structure des porteurs pourraient influencer la perception de la charge administrative. Ces écarts peuvent également refléter des dynamiques institutionnelles propres à chaque département ou des effets d'historique dans la gestion territorialisée des fonds européens. Ainsi, même si le test d'indépendance statistique global ne permet pas de conclure à un effet significatif du département sur la perception de lourdeur administrative ($p = 0,0729$), ces données appellent à approfondir la réflexion sur le rôle des échelons infrarégionaux dans la mise en œuvre des fonds structurels.

Graphique 24 : Le département et la perception de lourdeur



Les facteurs procéduraux

Parmi les facteurs procéduraux, plusieurs éléments relatifs au déroulement du projet et à son accompagnement ont été testés :

- **Accompagnement externe** : $p = 0,2326$; Cramer's V = 0,121
- **Modification du fonctionnement interne induite par le projet** : $p = 0,3213$; Cramer's V = 0,110
- **Utilisation d'Options de Coûts Simplifiés (OCS)** : $p = 0,3823$; Cramer's V = 0,107

Ces résultats suggèrent qu'aucun de ces éléments ne constitue à lui seul un facteur explicatif déterminant de la perception de la lourdeur administrative. En particulier, l'usage des options de coûts simplifiés ne semble pas avoir d'effet perçu significatif sur la complexité

administrative, alors même qu'il s'agit du principal outil de simplification prévu par la réglementation européenne et mobilisé par l'autorité de gestion.

En revanche, la perception globale des fonds structurels est fortement liée à la perception de la lourdeur administrative :

- **Perception des fonds structurels avant la demande** : $p = 0,0000$; Cramer's V = 0,311
- **Changement de perception au cours du projet** : $p = 0,0000$; Cramer's V = 0,553

Ces résultats révèlent qu'une perception initialement négative des fonds structurels est associée à une perception accrue de lourdeur administrative. À l'inverse, lorsque l'image des fonds s'améliore au cours de la mise en œuvre du projet, la perception de la lourdeur administrative tend également à diminuer.

III. Conclusion : La variabilité dynamique de la perception de lourdeur administrative

À travers l'analyse des facteurs expliquant la variabilité de la perception de la lourdeur administrative par les bénéficiaires, nous avons pu nuancer l'hypothèse selon laquelle cette variabilité dépend essentiellement des thématiques et des modalités de mise en œuvre. Les facteurs identifiés lors de l'analyse qualitative de la mise en œuvre, susceptibles d'engendrer une perception élevée de lourdeur administrative, doivent être appréhendés à la lumière des perceptions et comportements des bénéficiaires eux-mêmes.

L'analyse des réponses à l'enquête met en évidence que la pluralité des financeurs tend à accroître la probabilité d'une perception élevée de la lourdeur administrative. À l'inverse, une forte intégration dans des réseaux professionnels semble atténuer cette perception. L'examen du rôle des thématiques confirme que les projets relevant de la RDI sont perçus comme particulièrement complexes sur le plan administratif. Toutefois, d'autres thématiques — telles que REACT-UE, l'emploi, la création et reprise d'entreprise, ou encore la stratégie Rhône-Saône — sont, quant à elles, associées à une perception de lourdeur administrative moindre.

S’agissant des caractéristiques des bénéficiaires, les petits porteurs et les acteurs novices apparaissent plus enclins à percevoir une complexité élevée. Néanmoins, cette relation est atténuée lorsque les autorités de gestion assurent un accompagnement adapté. La perception de lourdeur ne dépend donc pas uniquement du profil des bénéficiaires, mais aussi de leur degré d’insertion dans les dispositifs d’appui. Parmi les autres facteurs individuels, organisationnels, contextuels et procéduraux identifiés théoriquement, aucun ne s’est révélé déterminant dans l’analyse, à l’exception — de manière limitée — de l’inscription géographique des projets financés.

En conclusion, l’analyse croisée des données qualitatives et quantitatives permet d’enrichir l’hypothèse selon laquelle la perception de la lourdeur administrative varie en fonction des thématiques et des caractéristiques des bénéficiaires. L’analyse menée dans ce chapitre confirme certaines tendances en matière de variabilité, mais montre également que cette variabilité est loin d’être homogène. Elle apparaît comme un phénomène dynamique, résultant d’interactions multiples entre thématiques d’investissement, les modalités de mise en œuvre, les caractéristiques des projets et les profils des bénéficiaires.

À cet égard, nos résultats soulignent l’intérêt d’adopter une approche comportementale dans l’analyse de la mise en œuvre de la politique de cohésion. Celle-ci permet d’enrichir les analyses existantes centrées sur les facteurs organisationnels (Curley et al., 2020; Kassim & Le Galès, 2010; Stead, 2018) en y intégrant une dimension comportementale, centrée sur les perceptions et attitudes des bénéficiaires (Ewert, 2020; Grimmelikhuijsen et al., 2017). Cette double lecture contribue à mieux saisir la complexité de la variabilité des perceptions de lourdeur administrative.

La partie suivante s’attache désormais à analyser les effets concrets de cette perception de lourdeur administrative sur les inégalités d’accès, la perception d’utilité et la capacité des porteurs à mettre en œuvre leurs projets.

E : H 3-5 Les effets de la lourdeur administrative – Accès, Perception et Capacité des bénéficiaires

Dans les parties précédentes, nous avons mis en évidence que les contraintes réglementaires et les dynamiques de mise en œuvre de la politique de cohésion contribuent à générer, chez les bénéficiaires, une perception marquée de lourdeur administrative. Celle-ci s'exprime à travers trois dimensions principales : l'ambiguïté des objectifs et des modalités d'accès, la charge administrative élevée, et la longueur des délais de mise en œuvre. Nous avons montré que ces dimensions trouvent leur origine dans les logiques et exigences structurelles du système de mise en œuvre. Nos analyses ont également permis de mettre en lumière la manière dont cette perception varie selon les thématiques d'investissement et les caractéristiques des bénéficiaires, confirmant ainsi le caractère différencié et évolutif de sa construction.

Cette partie vise à évaluer les effets concrets de ces dimensions de la lourdeur administrative sur la mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes. Plus précisément, elle s'appuie sur les trois hypothèses formulées dans notre cadre théorique pour examiner les effets de la lourdeur administrative du point de vue des bénéficiaires.

La première hypothèse de cette section (H3) postule que la lourdeur administrative contribue à une inégalité d'accès aux fonds structurels. La seconde hypothèse (H4) suggère qu'elle entraîne une réduction de la perception d'utilité de la politique par ses bénéficiaires. Enfin, la troisième hypothèse (H5) soutient que cette lourdeur nuit à la capacité des bénéficiaires à mettre en œuvre efficacement les projets subventionnés.

I. Les inégalités d'accès aux fonds structurels

Le cadre théorique de cette thèse postule qu'une perception de lourdeur administrative peut engendrer une inégalité d'accès aux politiques publiques. Ce phénomène résulte d'une répartition inégale des capacités à faire face aux exigences administratives, ainsi que du poids accru des coûts psychologiques de l'accès pour les porteurs de projet les plus fragiles (Heinrich, 2016; Herd & Moynihan, 2018; Sunstein, 2022). Toutefois, dans le cas spécifique de la politique de cohésion, ce lien théorique n'avait jusqu'ici pas été empiriquement vérifié, à notre

connaissance. Les résultats présentés dans ce chapitre permettent ainsi de contribuer à une meilleure compréhension des effets différenciés de la lourdeur administrative dans le contexte de cette politique.

Nous définissons l'inégalité d'accès à une politique publique comme le fait que l'obtention de subventions ne repose pas uniquement sur la contribution aux objectifs affichés de la politique, mais également sur d'autres critères implicites (Hill & Hupe, 2022; Howlett et al., 2009; Mettler & Soss, 2004; Schneider & Ingram, 1993). Dans le cas de la politique de cohésion mise en œuvre en Auvergne Rhône-Alpes, une situation d'inégalité d'accès peut être constatée lorsque certaines contraintes ou pratiques administratives conduisent, de facto, à l'exclusion de certains types de bénéficiaires.

Dans ce chapitre, nous analysons comment les trois dimensions identifiées de la lourdeur administrative — à savoir l'ambiguïté des objectifs et des modalités de mise en œuvre, la charge administrative élevée, et la longueur des délais — contribuent à renforcer des situations d'inégalité d'accès aux fonds structurels.

a) L'ambiguïté et l'inégalité d'accès

L'accès à une politique publique suppose, en premier lieu, que ses bénéficiaires potentiels aient connaissance de son existence ainsi que des opportunités qu'elle offre. Dans le cas des fonds structurels européens, cette condition est largement déterminée par la manière dont l'information est diffusée, structurée et perçue. Or, l'ambiguïté des objectifs et des modalités de mise en œuvre de ces fonds engendre une inégalité dans l'accès à l'information, qui se traduit par une inégalité d'accès aux financements.

Afin de démontrer le lien entre ambiguïté et inégalité d'accès nous analysons dans un premier temps, les perceptions des agents de l'autorité de gestion, qui mettent en lumière une forte disparité dans la compréhension des dispositifs par les bénéficiaires. Dans un second temps, nous montrons que certains acteurs dits « initiés » disposent d'un accès privilégié à l'information et aux ressources, en raison de leur ancrage institutionnel ou de leur expérience préalable. Enfin, nous présentons les résultats de l'enquête sur les canaux d'information mobilisés par les bénéficiaires, afin de renforcer l'hypothèse d'un accès différencié aux fonds structurels.

La disponibilité de l'information

Nous avons précédemment démontré que la mise en œuvre des fonds structurels est contrainte par plusieurs facteurs structurels : la pression à l'absorption des crédits européens, la nécessité de respecter un cadre réglementaire complexe et interprétable, ainsi qu'une répartition problématique des responsabilités entre les acteurs. Ces contraintes se traduisent non seulement par une augmentation de la charge de travail des bénéficiaires et un allongement des délais d'instruction et de paiement, mais également par une situation d'ambiguïté persistante quant aux objectifs poursuivis et aux modalités concrètes de mise en œuvre.

L'analyse des entretiens menés auprès des agents de l'autorité de gestion révèle que cette ambiguïté affecte directement la gestion de l'information et la qualité de la communication envers les bénéficiaires. Plus qu'un simple enjeu technique, la disponibilité effective de l'information conditionne l'accès aux fonds européens. Le considérant 39 du Règlement portant dispositions communes (RPDC) souligne d'ailleurs le rôle fondamental de la communication pour assurer transparence, visibilité et accessibilité des fonds :

(39) Il convient que les autorités responsables des programmes, les bénéficiaires et les parties prenantes dans les États membres sensibilisent le grand public aux résultats obtenus grâce au financement de l'Union et l'en tiennent informé. Les activités de transparence, de communication et de visibilité sont essentielles pour rendre l'action de l'Union visible sur le terrain, et elles devraient s'appuyer sur des informations exactes, précises et à jour. Pour que ces exigences soient applicables, il convient que les autorités responsables des programmes et, en cas de non-conformité, la Commission puisse appliquer des mesures correctives.⁴⁷

Si les autorités de gestion remplissent leurs obligations réglementaires à travers des portails numériques, la diffusion de fiches techniques (notamment les fiches DOMO), ou l'organisation ponctuelle de réunions d'information, ces dispositifs sont perçus comme insuffisants. Plusieurs agents interrogés admettent une forme d'inefficacité structurelle :

« Parce que quand les porteurs de projet vont sur notre site internet, honnêtement, ils ne trouvent rien. » (AG-22)

« Franchement, quelqu'un qui ne connaît pas du tout les fonds européens, je ne sais pas trop comment il fait pour y accéder. » (AG-14)

⁴⁷ RPDC 2021-27 considérant 39

« Donc moi je ne sais pas comment les porteurs entendent parler du FEDER ? » (AG-7)

Le problème ne réside pas uniquement dans la disponibilité des données, mais dans leur lisibilité, leur hiérarchisation, et leur intelligibilité pour un public non averti. L'ambiguïté des modalités d'accès, couplée à une technicité excessive, génère une opacité du système perçue comme excluante :

Oui, les informations sont bien disponibles, mais au premier abord, cela reste très difficilement accessible. (...) Il y a une masse d'informations à traiter : il faut comprendre la structure du programme, la hiérarchie entre les documents (...). Beaucoup s'arrêtent aux grandes thématiques visibles en ligne, ce qui peut induire en erreur. (AG-12)

Les fiches DOMO, censées clarifier les conditions d'éligibilité, cristallisent ces tensions. Rédigées dans une logique administrative, elles ne prennent pas suffisamment en compte la perspective de l'utilisateur :

« Je venais d'arriver, j'ai lu ces documents, j'étais encore dans une posture de porteur de projet, et je me suis dit : 'Non, mais c'est n'importe quoi ce truc !' (...) On ne se pose pas suffisamment la question de comment lui, en tant qu'utilisateur, va comprendre ce qu'on a écrit. » (AG-4)

« Un porteur de projet se perdrait complètement s'il essayait de comprendre seul s'il est éligible ou pas. Il faudrait qu'il cherche dans quarante fiches DOMO pour trouver celle qui s'applique à son projet. Et encore, il faudrait qu'il réussisse à la comprendre (...) un porteur de projet doit prendre directement contact avec nous, et on l'accompagne. » (AG-23)

« Cela crée une difficulté pour les porteurs : quand ils lisent les fiches DOMO, ils y trouvent des règles et consignes relativement claires. Mais une fois en discussion avec les services, ils découvrent que la réalité est plus floue, et que ce qui semble possible sur le papier ne l'est pas toujours dans les faits. » (Région-2)

À cette complexité documentaire s'ajoute un vocabulaire administratif souvent opaque pour les porteurs, renforçant la distance entre l'administration et les usagers :

« Il faut réussir à dépoussiérer un peu le vocabulaire. [...] Rendre les choses intelligibles. » (AG-19)

« Parce qu'il y a, clairement, un problème de langage. Par exemple, quand on dit à un porteur ‘dépôt au fil de l'eau’, ça ne veut rien dire pour lui. Ce qu'il va demander, c'est : ‘À quel moment dois-je déposer mon dossier ?’ Ou encore : ‘Combien pouvez-vous me donner ?’ » (AG-4)

Même les outils censés simplifier l'accès, comme le site web, restent peu utilisés faute de lisibilité :

« Il y a un site internet [...] censé démocratiser les fonds européens [...] je ne suis pas sûr qu'ils s'y réfèrent souvent. » (AG-3)

Face à cette situation, certains agents plaident pour un retour à des formes d'accompagnement plus directes, permettant de compenser les défauts du système informationnel même si faute de capacités suffisent de l'autorité de gestion ces leviers sont peu utilisés :

Il faut aller sur le terrain, parler avec les bénéficiaires. Il faut y aller, les rassurer, leur expliquer. Mais pour ça, il faudrait avoir du temps à y consacrer. Ça prend beaucoup de temps. (AG-24)

Malgré ces difficultés, peu de moyens sont réellement déployés pour structurer une stratégie proactive de communication, comme le souligne un agent :

« Mais je ne pense pas que les porteurs arrivent jusqu'à nous via notre site. Là-dessus, on est assez mauvais, on n'a pas une vraie démarche de promotion. » (AG-4)

« Je trouve que la façon dont on gère la com des fonds européens aujourd'hui, franchement... ce n'est pas bon. C'est trop classique, trop institutionnel, trop formaté. » (Région-3)

Cette complexité informationnelle ne se limite pas aux modalités générales d'accès. Elle touche également la définition des priorités thématiques et géographiques. De nombreux porteurs découvrent, parfois tardivement, qu'ils ne sont pas éligibles :

« Certains porteurs de projet se heurtent à un écart entre l'intitulé des aides et les critères réels d'éligibilité. Par exemple, une action intitulée ‘soutien aux PME’ ne concerne en réalité que les investissements touristiques (...). De plus, certaines zones comme la Savoie sont exclues en raison de leur fort équipement existant, bien que cette restriction ne soit pas toujours comprise par les bénéficiaires. » (AG-12)

La diversité des dispositifs, la multiplicité des cofinanceurs et l'absence de lisibilité de l'écosystème de financement renforcent cette confusion :

« Je ne suis pas sûr que tout le monde connaisse bien le fonctionnement. En fonction des sujets, l'interlocuteur change, et ce n'est pas toujours facile de savoir à qui s'adresser. » (AG-14)

« Parfois, il y a une pléthore de dispositifs en même temps. Et compte tenu de la réputation des fonds européens, certaines personnes se disent : 'Ah non, je préfère aller vers tel autre dispositif, on me demandera moins de justificatifs administratifs.' » (AG-15)

Enfin, certaines situations, comme ces échanges entre une agente et un porteur de projet, illustrent de manière concrète les malentendus profonds sur le fonctionnement même des fonds :

« Il m'a engueulé parce que je ne voulais pas lui donner d'argent. Il voulait monter sa boîte et croyait qu'il y avait un dispositif de financement direct via le programme "création d'entreprise". Je lui ai expliqué : 'Oui, il existe un programme, mais les personnes physiques ne sont pas éligibles.' » (AG-14)

Ainsi, l'ambiguïté inhérente à la lourdeur administrative engendre un environnement informationnel opaque et dissuasif. L'imprécision des conditions d'éligibilité, la difficulté à identifier les bons interlocuteurs et la charge cognitive imposée aux porteurs de projet peuvent les conduire à renoncer à formuler une demande, même lorsqu'ils pourraient, en principe, bénéficier d'un soutien. Le sous-chapitre suivant montrera que cette complexité ne touche pas tous les acteurs de la même manière : certains bénéficiaires, mieux dotés en ressources ou mieux insérés dans des réseaux, parviennent à contourner ces obstacles. Ce sont les « initiés » de la politique de cohésion.

Les initiés de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes

Face aux difficultés d'accès à l'information précédemment décrites, cette section s'intéresse aux modalités concrètes d'accès aux fonds structurels en Auvergne Rhône-Alpes. Les résultats

de notre enquête ainsi que les entretiens menés confirment l'existence d'un accès privilégié pour certains types d'acteurs, que nous qualifions ici d'« initiés » de la politique de cohésion. Ces bénéficiaires accèdent fréquemment aux fonds, soit parce qu'ils ont déjà une expérience répétée de ces dispositifs, soit parce qu'ils sont inscrits dans des réseaux professionnels actifs, leur permettant d'accéder plus facilement à l'information et aux relais institutionnels.

Les habitués

De nombreux agents de l'autorité de gestion ont souligné que l'accès aux fonds structurels est largement concentré entre les mains de bénéficiaires déjà familiarisés avec ces dispositifs :

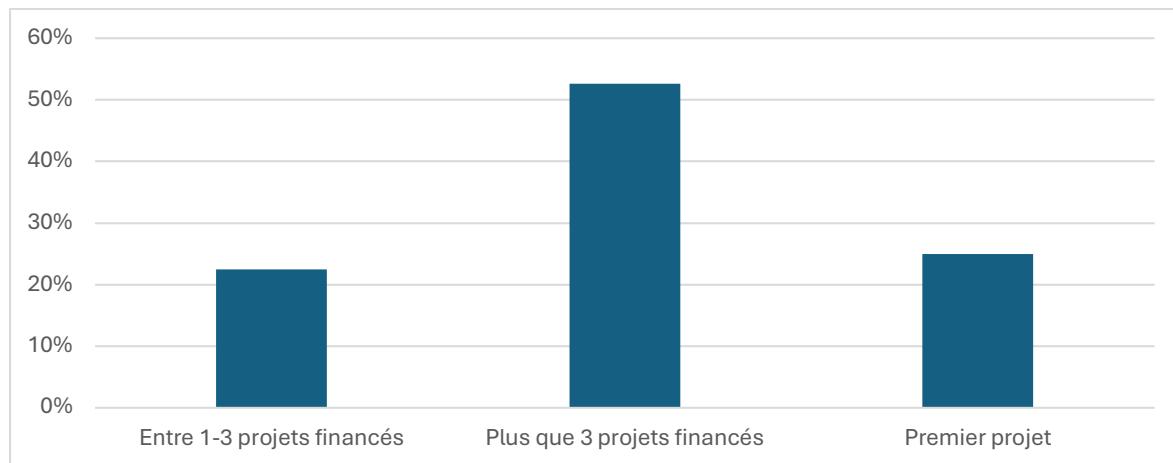
« C'est toujours la même typologie d'acteurs qui interviennent, qui sont déjà bénéficiaires de subventions, et qui vont venir vers nous parce qu'ils ont besoin d'un complément sur leur subvention. (...) Ce qui fait que les porteurs me connaissent, d'accord, et des nouveaux porteurs, on en a très rarement. » (AG-15)

« Au final, c'est quand même un public très aguerri à l'administratif. » (AG-19)

« Ce sont souvent des habitués, (...). Soit ce sont des porteurs récurrents — et là, il n'y a pas de souci — soit c'est justement par le bouche-à-oreille qu'ils entendent parler de nous. » (AG-6)

Ces témoignages sont corroborés par les données de notre enquête, selon lesquelles 75 % des répondants indiquent que leur structure a déjà bénéficié de plusieurs projets financés, et 53 % ont géré plus de trois projets. Ces résultats confirment une évaluation antérieure de la Région, selon laquelle 71 % des porteurs en Auvergne Rhône-Alpes avaient déjà une expérience des fonds européens (La Région Auvergne Rhône-Alpes, 2017).

Graphique 25 : Le nombre de projets financés



N=312

Ce phénomène de concentration des bénéficiaires autour d'un cercle restreint d'habitues est documenté ailleurs en Europe (De Groen et al., 2021; Dettmer & Sauer, 2019b), et constitue un facteur de limitation du renouvellement des bénéficiaires potentiels. A ce phénomène d'habitues des fonds structurels se rajoute la dimension des réseaux professionnels qui peut lui aussi faciliter l'accès.

L'importance des réseaux professionnels

Outre l'expérience antérieure, l'inscription dans des réseaux professionnels structurés apparaît comme un autre déterminant clé de l'accès aux fonds. L'analyse des entretiens révèle que l'information stratégique circule moins par les canaux institutionnels que par des relais informels ou institutionnels ancrés dans les territoires :

« Il y a aussi eu beaucoup de relais politiques, notamment sur les thématiques territoriales. Les élus ont souvent fait circuler l'information dans leurs propres réseaux.
» (AG-4)

Cette circulation inégale de l'information crée une situation dans laquelle seuls certains types d'acteurs, bien connectés, accèdent à l'information utile. Comme le note une autre agente :

« Parfois je lis le journal local, je vois plein de projets, et je me dis : mais eux, ils auraient pu demander du FEDER, en fait ! Et je ne sais pas pourquoi ils ne l'ont pas fait. » (AG-24)

Plusieurs agents soulignent l'importance de structures intermédiaires capables de relayer et d'interpréter l'information :

« Ce qui fonctionne bien, c'est quand une structure anime un réseau. Par exemple, dans le logement social, il y a XX, cette association de bailleurs, qui est un interlocuteur privilégié pour nous. [...] Ce type de relais pourrait être un vrai levier, un vrai mode de fonctionnement à envisager. » (AG-24)

En effet, la plupart des premiers contacts avec l'autorité de gestion semblent se faire via des intermédiaires :

« Le premier contact se fait souvent par l'intermédiaire d'une direction opérationnelle. (...) c'est généralement une direction qui nous informe ou demande au porteur de prendre contact avec nous. (...) Les contacts directs avec les porteurs restent encore relativement rares — en tout cas, pour certaines thématiques. » (AG-12)

Ce rôle structurant des réseaux est renforcé par la stratégie d'animation adoptée par la Région :

« L'idée, ce n'est pas seulement de faire de l'information directement auprès des bénéficiaires, mais aussi — et surtout — auprès de leurs relais, de leurs réseaux. On a donc décidé de financer, avec les fonds structurels, des postes d'animation dans ces réseaux — par exemple dans les chambres consulaires — dont la mission est justement de faire connaître les possibilités offertes par les fonds européens. » (AG-10)

Au-delà de la simple circulation de l'information, ces réseaux structurent également l'accès opérationnel aux financements. L'autorité de gestion collabore avec ces intermédiaires pour orienter les porteurs, préfiltrer les projets ou encore favoriser l'appropriation des dispositifs.

Cette logique est assumée :

« Dans les faits, il y a très peu d'entreprises ou de bénéficiaires finaux qui vont chercher en direct des fonds européens. [...] Ce sont des organismes intermédiaires qui prennent en charge cette complexité. » (Région-5)

« Par exemple, quand il s'agit du préapprentissage, je sais que ce sont les missions locales qui sont concernées, donc j'ai ma liste de missions locales. (...) Ce qui m'a aidé, c'est que, (...) les missions locales avaient une structure de coordination, avec un représentant pour l'ensemble des missions locales. Je suis donc passé par lui. » (AG-16)

Les autres services de la Région constituent un intermédiaire privilégié qui joue un rôle déterminant d'accès pour un grand nombre de bénéficiaires. Ce rôle important a notamment été expliqué par un directeur d'une direction opérationnelle.

« Par ailleurs, nous avons également à développer des compétences en matière de partenariat avec nos interlocuteurs. (...) Dans ce cadre, nous jouons souvent un rôle de première porte d'entrée : nous les orientons ensuite vers la direction des fonds européens. » (Région-4)

Ce fonctionnement privilégie certains profils de porteurs. Comme l'explique un agent :

« Le problème, c'est qu'on a une mécanique qui fonctionne surtout avec les 'initiés'. Et à côté de ça, tu as un porteur de projet lambda, isolé, qui pourrait avoir une super idée — mais s'il n'est pas au courant, il ne sollicitera jamais les fonds européens. » (AG-6)

Enfin, l'efficacité de ces réseaux professionnels est également visible lors des arbitrages multi-acteurs, comme le montre un exemple rapporté par un agent :

« La valeur ajoutée, l'effet levier du FEDER, c'est justement ça : permettre de faire aboutir des projets collectifs qui, sans lui, resteraient bloqués. » (AG-18)

En somme, l'accès aux fonds structurels ne repose pas uniquement sur la capacité individuelle des porteurs à décoder l'offre de financement, mais bien sur leur positionnement dans un écosystème relationnel structuré. Les réseaux professionnels, les partenariats institutionnels et les intermédiaires jouent un rôle décisif pour rendre accessible une politique perçue comme complexe, contribuant ainsi à une différenciation marquée entre « initiés » et porteurs plus isolés.

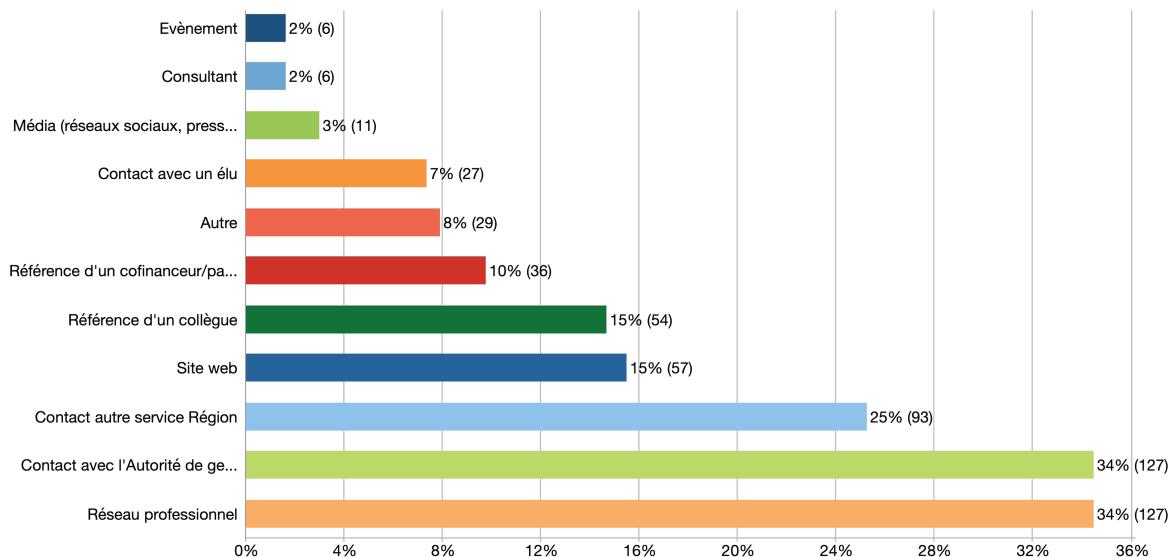
Afin de renforcer davantage la validité de cette observation, nous avons analysés les canaux d'information des bénéficiaires.

Les canaux d'information mobilisés par les bénéficiaires

L'analyse de l'accès aux fonds structurels en Auvergne Rhône-Alpes confirme que l'information sur les opportunités de financement est inégalement distribuée, et que les bénéficiaires les mieux informés sont généralement ceux qui sont intégrés dans des réseaux professionnels structurés.

Le dépouillement de notre enquête révèle en effet que les principales sources d'information citées par les bénéficiaires sont les réseaux professionnels (34 %) et les partenaires institutionnels, qu'il s'agisse de l'autorité de gestion elle-même (34 %) ou d'un autre service de la Région (25 %). À l'inverse, les canaux institutionnels formels — site web (15 %), médias sociaux (3 %) ou événements publics (2 %) — sont peu mobilisés.

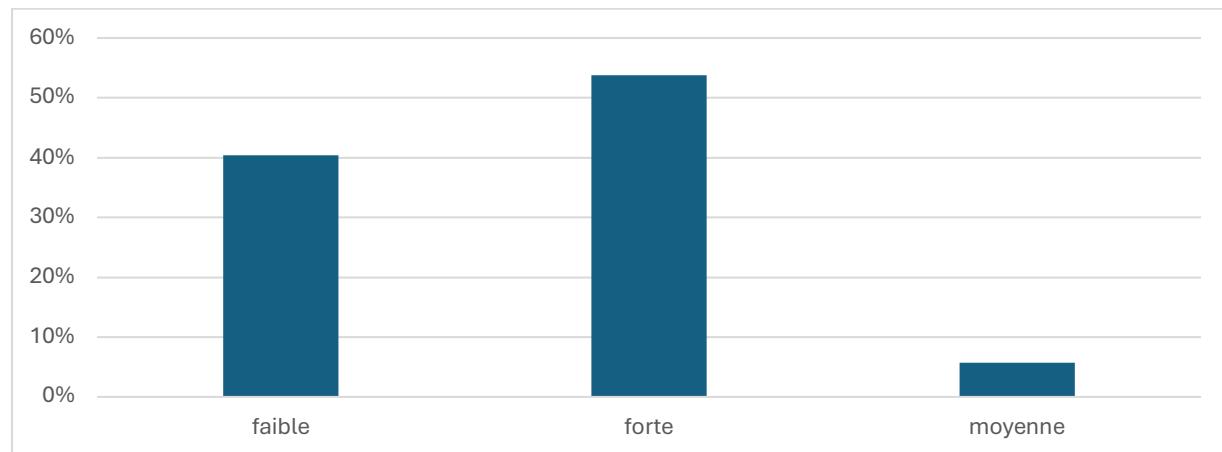
Graphique 26 : Question - Comment avez-vous découvert les fonds européens (FEDER/FSE) ?



Ces résultats confirment les observations formulées par plusieurs agents de l'autorité de gestion : les bénéficiaires les plus intégrés — notamment via des réseaux institutionnels ou sectoriels — sont aussi les mieux informés, non pas grâce aux outils institutionnels, mais par l'intermédiaire de leurs relations (chambres consulaires, partenaires techniques, autres bénéficiaires, etc.).

Par ailleurs, une analyse complémentaire portant sur le degré d'intégration des bénéficiaires dans des réseaux professionnels révèle qu'une majorité (53 %) peut être classée comme fortement connectée, ce qui corrobore l'hypothèse d'un accès différencié selon la position institutionnelle des acteurs.

Graphique 27 : Le niveau de l'insertion dans des réseaux



N=314

Ces résultats mettent en lumière le caractère essentiellement relationnel de la diffusion d'information sur les fonds structurels. L'appartenance à un réseau professionnel formel ou informel apparaît ainsi comme un déterminant majeur de l'accès à l'information stratégique, et donc, indirectement, de l'accès aux fonds. À l'inverse, les bénéficiaires peu insérés dans ces réseaux sont moins susceptibles d'avoir accès à des dispositifs pourtant théoriquement ouverts à tous.

Ainsi, la lourdeur administrative — et en particulier sa dimension d'ambiguïté informationnelle — participe à la construction d'un système d'accès différencié aux fonds structurels. Elle contribue à créer une frontière entre les « initiés » et les porteurs de projets plus isolés, qui peinent à mobiliser les ressources nécessaires pour franchir les étapes administratives.

Dans le sous-chapitre suivant, nous analyserons de manière plus détaillée comment les autres dimensions de la lourdeur administrative — charge de travail excessive et délais de mise en œuvre — renforcent elles aussi cette inégalité d'accès.

b) L'inégalité d'accès liée à la charge administrative et les délais de mise en œuvre

Au-delà des inégalités d'accès liées à l'ambiguïté des objectifs et des modalités, d'autres dimensions de la lourdeur administrative – telles qu'une charge administrative élevée et des délais prolongés – peuvent également restreindre l'accès aux fonds structurels.

La charge de travail importante agit de deux manières. D'une part, elle limite la capacité de l'autorité de gestion à instruire un trop grand nombre de dossiers, ce qui la conduit à privilégier des projets d'envergure afin de réduire le nombre total de demandes à traiter. D'autre part, la lourdeur des exigences administratives et les délais de mise en œuvre imposent aux porteurs une capacité organisationnelle suffisante pour répondre aux attentes. Pour éviter les blocages en cours de route, l'autorité de gestion peut ainsi être amenée à sélectionner en priorité des porteurs jugés capables de faire face à ces contraintes.

Enfin, la réputation de complexité administrative associée aux fonds européens peut dissuader certains porteurs de déposer un dossier. De ce fait, la charge administrative et les délais prolongés peuvent eux aussi générer une forme d'inégalité d'accès, comme le détaillent les paragraphes suivants.

Le nombre de projets et la capacité de l'autorité de gestion

La lourdeur administrative qui caractérise la gestion d'un projet financé par les fonds structurels exerce une pression importante non seulement sur les bénéficiaires, mais également sur l'autorité de gestion elle-même. Cette dernière, confrontée à des moyens humains limités, est amenée à effectuer des arbitrages en matière de sélection des projets.

Plusieurs agents interrogés soulignent en effet que le traitement d'un dossier mobilise des ressources quasi identiques, quel que soit le montant de la subvention demandée. Comme l'explique une agente :

« C'est plus intéressant pour nous, car le travail est quasiment le même entre un dossier à 10 000 € et un autre à 100 000 € ou 1 000 000 € de FEDER. Donc, quand tu n'augmentes pas le nombre d'ETP, à un moment, tu essaies de rationaliser tes dossiers » (AG-17).

Ce constat est partagé par une autre agente, qui rappelle que, malgré des écarts considérables en termes d'enveloppes, les règles de gestion restent inchangées :

« Moi, j'avais une collègue qui finançait des études sur la biodiversité. Elle passait autant de temps que moi à monter ses dossiers, sauf que moi, je gérais 1 500 000 €, et elle... 15 000 €. [...] Au bout d'un moment, ils ont dit : "Non, on va arrêter là." En interne, ça prenait trop de temps pour instruire un dossier » (AG-6).

En conséquence, une logique d'optimisation des ressources internes conduit l'autorité de gestion à privilégier les projets d'envergure, plus facilement « amortissables » en termes de coûts de gestion. Comme le résume un agent :

« Sinon, c'est la porte ouverte à beaucoup plus de dossiers que ce qu'on serait capable d'absorber, aussi bien en termes de moyens humains qu'en termes financiers » (AG-16).

Ces contraintes structurelles ont également un impact sur le processus en amont du dépôt de dossier. Comme l'indique un agent :

« Tu imagines le taux de contact comparé au nombre de dossiers effectivement déposés et programmés ? [...] Parfois, le projet ne se fera tout simplement pas parce que c'est trop compliqué, ou bien il sera financé autrement, sans FEDER. Ou alors, il ne pourra pas être lancé avant un certain temps, on ne sait pas combien » (AG-22).

De nombreux échanges n'aboutissent pas à un dépôt de dossier, faute d'éligibilité, de cohérence avec les exigences FEDER, ou simplement à cause de la complexité perçue du dispositif. Enfin, la question du coût de gestion est elle aussi régulièrement soulevée. Selon un agent :

« Le coût de gestion d'un dossier FEDER, c'est quelque chose que j'aimerais vraiment voir analysé en détail : entre le temps passé par les équipes, le temps passé par les bénéficiaires... Et en plus, on externalise certaines tâches, comme l'analyse de la commande publique. Rien que ça, ça nous coûte déjà 1 200 € par CSF » (AG-21).

Ainsi, face à cette contrainte organisationnelle, l'autorité de gestion tend à limiter le nombre total de projets soutenus, contribuant, de fait, à une sélection implicite des porteurs disposant de projets plus importants et d'une capacité de gestion renforcée. Or, la charge administrative élevée pèse surtout sur les bénéficiaires.

L'anticipation de la capacité des bénéficiaires

La manifestation d'inégalité d'accès due à une lourdeur administrative se trouve également dans les pratiques administratives qui en anticipation d'une supposée charge administrative trop élevée pour certains types de bénéficiaires formalisent l'exclusion d'accès pour ce type de bénéficiaires.

Une première manifestation concrète de cette inégalité d'accès réside dans certaines pratiques administratives, qui visent à écarter a priori les bénéficiaires jugés insuffisamment armés pour supporter la lourdeur administrative. L'analyse des documents de mise en œuvre (DOMO) et des entretiens avec les agents de l'autorité de gestion montre que l'autorité de gestion, confrontée à une capacité limitée pour traiter un grand nombre de dossiers, anticipe les difficultés potentielles des petits porteurs à répondre aux exigences administratives. Cela se traduit par la généralisation des seuils minimaux de dépenses imposés. Généralement ce seuil est fixé à 50 000 euros mais peut être davantage élevé pour certains dispositifs, comme par exemple l'action « *Développer les actions collectives à destination des PME* » de la priorité de financement « *Recherche, innovation, numérique, compétitivité et réindustrialisation* » :

« Les projets doivent être pluriannuels et présenter des dépenses éligibles justifiant une subvention FEDER minimum de 150 000 € à l'issue de l'instruction du dossier. » (Fiche DOMO TA 1.1.3.1)

Ce filtrage en amont repose sur l'évaluation implicite d'une capacité administrative minimale. Il ne s'agit plus seulement de s'assurer que les projets sont techniquement viables et contribuent aux objectifs des fonds structurels, mais que les porteurs disposent des ressources humaines et financières nécessaires pour assumer la gestion du projet selon les exigences de mise en œuvre. Cette logique est assumée par plusieurs agents interrogés :

« Alors oui, ça râle du côté des porteurs. Ils ne sont pas contents : « Mon opération à 50 000 euros, pourquoi elle ne passe plus ? » Mais c'est fini, ce n'est plus éligible. Il faut aller chercher des financements ailleurs, c'est comme ça. » (AG-17)

« Moi, j'arrêterais de mentir en disant que n'importe quel porteur de projet peut obtenir des fonds européens. Ce n'est pas vrai, compte tenu de nos obligations réglementaires et de tous les contrôles que l'on doit réaliser. Une structure qui n'a pas la capacité administrative et financière suffisante ne peut pas être financée. » (AG-21)

« Je le vois bien dans le suivi de nos marchés : il y a une certaine complexité, il faut être hyper rigoureux, etc. Et j'imagine que pour un porteur ou un bénéficiaire extérieur, ce n'est pas forcément simple. (...) Il faut avoir des personnes qui s'occupent bien des dossiers, qui soient organisées. » (Région-4)

Ces exigences, combinées aux obligations de performance des programmes, ont pour effet de concentrer les subventions sur un nombre limité de bénéficiaires récurrents, souvent bien dotés institutionnellement. Cela a été souligné par plusieurs agents :

« En finançant des dossiers portés par la région en tant que maître d'ouvrage, on alloue les plus gros montants. Ce sont toujours les mêmes bénéficiaires, tandis que les autres se retrouvent en marge, avec des seuils ou des quotas qui les écartent du financement. » (AG-6)

« On les invite à candidater, mais honnêtement, je pense qu'il n'y en a qu'un seul qui pourrait réellement passer le cap, et encore — ce sont uniquement les très grosses collectivités. Pour les autres, c'est quasiment inaccessible. » (Région-3)

L'argument de la faisabilité technique est souvent mobilisé pour justifier cette sélection implicite :

« Mais pour une commune de 5000 habitants, cela peut être plus compliqué, et cela pourrait même la mettre en difficulté plutôt que de l'aider. La gestion de la comptabilité séparée, le suivi de projet, la communication — tout cela peut devenir un vrai défi. » (Région-3)

Cette logique conduit les agents de l'autorité de gestion à opérer une sélection anticipée des porteurs de projets, fondée sur une évaluation présumée de leur capacité administrative. Ce tri s'effectue non pas selon des critères explicites d'éligibilité ou de qualité intrinsèque des projets, mais selon la perception de la capacité des porteurs à répondre aux exigences procédurales et documentaires. Ainsi, les structures jugées trop petites, trop peu avancées ou peu dotées en ingénierie administrative sont écartées en amont, parfois même découragées de candidater.

Nous sommes obligés de sélectionner des projets bien avancés, ce qu'implique qu'il y a zéro valeur ajoutée de ce projet. Nous sommes aussi obligés d'aller toujours vers les mêmes. (AG-8)

Ainsi, la mise en œuvre des fonds structurels, loin d'être universelle et accessible à tous, est structurée par une anticipation de la capacité des porteurs de projet à absorber la lourdeur administrative. Cette anticipation — reposant sur des critères implicites de professionnalisation, de taille critique et de solidité organisationnelle — conduit de facto à l'exclusion d'un certain nombre de bénéficiaires potentiels. Ce phénomène d'exclusion administrative contribue à accentuer les inégalités d'accès au sein même d'un dispositif pourtant conçu pour renforcer la cohésion.

Toutefois, cette anticipation par l'administration interagit avec une autre dimension de l'inégalité d'accès : une forme d'auto-censure de la part des bénéficiaires eux-mêmes, qui renoncent à solliciter les fonds en prévision des contraintes administratives perçues. Cette dynamique d'autolimitation sera approfondie dans les paragraphes suivants.

Les porteurs de projet qui renoncent aux financements à cause de la charge administrative trop élevée

Même parmi les structures éligibles, certains porteurs de projet renoncent volontairement à solliciter des fonds structurels, découragés par la lourdeur des procédures. Cette tendance est visible dans plusieurs témoignages issus de l'enquête bénéficiaires, comme le montre ce commentaire :

« Malgré des projets potentiels nécessitant des financement, l'association a fait le choix de ne plus mobiliser de fonds européens du fait de la lourdeur administrative et des délais de paiements » (285)

« Plus jamais » (514)

« D'autres structures font parfois le choix de ne pas avoir recours au FSE alors même qu'elles manquent de financement, car elles ont peur de se lancer là-dedans. » (472)

Les agents de l'autorité de gestion confirment cette tendance. Selon eux, de nombreuses petites collectivités, associations ou porteurs isolés préfèrent ne pas s'engager dans des démarches qu'ils perçoivent comme complexes et chronophages.

« Le suivi d'un dossier FEDER nécessite un travail de comptabilité analytique, un suivi des temps, et tout un ensemble d'éléments assez lourds à gérer. Cela peut décourager certains porteurs de projets qui, finalement, renoncent à demander une subvention, même si cela aurait pu être une véritable bouffée d'air pour eux. » (AG-12)

Ce qu'il m'a dit à l'époque, c'est qu'il ne voulait pas du FSE à cause des contraintes. (...) Lorsque je l'ai rappelé, environ deux ans plus tard, il m'a dit qu'il n'était toujours pas intéressé. Du coup, je ne le contacte plus systématiquement. Il a mes coordonnées, il sait comment me joindre s'il change d'avis. (AG-16)

Ce renoncement est d'autant plus marqué que les bénéficiaires perçoivent les fonds structurels comme moins attractifs que d'autres dispositifs nationaux ou régionaux. En effet, la complexité administrative, les délais de paiement longs, et des taux de cofinancement jugés faibles dissuadent les porteurs de projet.

« Parce qu'apparemment, les porteurs de projets qui disposent de moyens plus faibles préfèrent, soi-disant, faire appel à d'autres sources de financement plutôt qu'aux financements européens, qui leur paraissent trop lourds et trop compliqués. » (AG-13)

« Oui, et puis il y a eu aussi la concurrence du PGE, le prêt garanti par l'État. Et c'est vrai que c'était plus facile d'accès, ils sont passés en premier, surtout. Ils sont arrivés plus tôt. Nous, on a eu l'idée, mais un peu tard. » (AG-22)

Les exigences administratives sont d'autant plus dissuasives qu'elles apparaissent déconnectées de la réalité des porteurs, notamment les plus petits, comme l'indique un agent :

« Les procédures, derrière, il faut qu'on sache faire preuve de souplesse. S'il y a urgence, le petit commerçant, lui, il a autre chose à faire que de remplir des formulaires. Donc, ce qu'on lui demande, il faut que ce soit vraiment nécessaire — uniquement ce qui est indispensable pour sécuriser la décision et instruire correctement, afin d'attribuer de l'argent public de manière responsable. » (Région-5)

Certaines structures préfèrent donc s'abstenir, en particulier lorsque le dispositif ne garantit pas une stabilité dans le temps ou qu'il s'ajoute à une multitude de financements déjà mobilisés :

« Certaines missions locales m'ont interrogé en me demandant si le dispositif serait pérenne. Et là, moi, je ne peux pas m'engager à leur garantir qu'ils auront leur financement chaque année. Certains auraient pu être prêts à s'engager, mais pas seulement pour une année, donc ils sont restés réticents. » (AG-16)

Un autre élément qui peut décourager des porteurs de projet à envoyer une demande de financement aux fonds structurels est le taux de financement qui peut être moins élevé par rapport à d'autres financeurs.

« L'un des points importants, c'est que le taux moyen d'intervention des fonds FEDER est fixé à 40 % pour Rhône-Alpes et 60 % pour l'Auvergne. C'est un taux qui n'est pas très attractif. Si on parle d'acteurs académiques, ils sont habitués à obtenir des financements couvrant 80 à 100 % de leurs dépenses, car ils n'ont pas de modèle économique derrière. » (Région-1)

« J'ai fait un flop total. J'avais une liste d'une toute petite dizaine de missions locales rhônalpines. Je les ai rappelées une par une, et sur cette dizaine, seules les trois missions locales de Savoie m'ont déposé un dossier en collaboratif. (...). En Rhône-Alpes, ils devaient trouver 60 % de financement complémentaire, contre seulement 40 % en Auvergne. Cela a clairement joué. » (AG-16)

Au-delà de la seule complexité administrative, ce sont parfois les exigences techniques qui se superposent aux contraintes réglementaires, rendant l'accès aux fonds encore plus difficile :

« Peut-être qu'il faudrait travailler et simplifier. Ce n'est pas facile, parce que certains sujets sont très techniques. Rien que dans la réhabilitation énergétique : si tu veux faire une réhabilitation très qualitative, viser des labels très exigeants, forcément, cela impose des contraintes techniques lourdes et compliquées. Un label BBC, par exemple, ça ne s'improvise pas. » (AG-22)

Ce constat s'applique également à des secteurs entiers, comme la recherche ou les PME :

« Cependant, les conditions d'accès restent restrictives et ne sont pas très attractives, même pour les petites entreprises. Quant aux laboratoires de recherche, nous nous sommes petit à petit rendu compte, avec l'arrivée des premiers projets, que finalement le Programme Opérationnel n'était pas vraiment adapté pour financer la recherche collaborative ni, plus largement, la recherche économique. » (Région-2)

Cette situation conduit même certains porteurs expérimentés à contourner délibérément les fonds structurels lorsque d'autres alternatives existent :

« Avec le FEDER, ils auraient pu obtenir plus de financement, 200 000 € de plus que prévu au CPER. Mais ils savaient aussi ce que ça impliquait en termes de délais et de contraintes. (...) Ils ont préféré abandonner les 200 000 € supplémentaires et passer par la région. La rapidité a primé. » (AG-22)

Dans un autre cas, un porteur de projet était prêt à décaler son projet juste pour éviter les fonds européens.

« Nous, c'est du FEDER ou de la région ? » La DESRI a expliqué : ‘Cette année, on n'a pas de fonds immédiatement disponibles.’ Alors, le porteur a répondu : ‘Je peux décaler mon dossier de six mois si vous avez des fonds l'année prochaine.’ (AG-22)

L'ensemble de ces témoignages confirme que l'anticipation, par les porteurs de projets, d'une charge administrative élevée et de délais prolongés en cas de recours aux fonds structurels peut les dissuader d'y accéder, les incitant à renoncer aux aides européennes au profit de sources de financement alternatives. Les bénéficiaires effectifs des fonds structurels apparaissent alors majoritairement comme ceux qui ne disposent pas d'autres options de financement, ce qui renforce notre hypothèse d'une inégalité d'accès.

c) Conclusion : Le paradoxe de l'inégalité de l'accès

L'analyse de la mise en œuvre des fonds structurels en Auvergne Rhône-Alpes révèle un paradoxe central : une politique fondée sur le principe de cohésion territoriale et la gouvernance partenariale tend, dans la pratique, à générer des dynamiques d'exclusion. Le cadre réglementaire européen accorde pourtant une marge de manœuvre significative aux autorités de gestion et insiste sur la logique de partenariat. Cette autonomie, combinée à un ancrage territorial fort, devrait selon la littérature favoriser l'émergence de solutions adaptées aux contextes locaux (Bourdin et al., 2020 ; Casula, 2022).

Cependant, notre enquête montre que cette autonomie renforce en réalité la concentration de l'information entre les mains d'un nombre limité d'acteurs. Les modalités d'accès aux fonds sont largement diffusées au sein de réseaux professionnels établis ou via des intermédiaires

institutionnels bien identifiés, au détriment des porteurs plus isolés. Ce phénomène s'observe notamment dans les petites communes ou structures faiblement dotées, comme en témoigne un agent :

« Les plus petits, ils ne peuvent pas parce qu'ils n'ont pas les moyens humains pour répondre aux exigences, et les plus grands, ils ne veulent pas parce qu'ils ont leur propre financement. » (AG-19)

Cette inégalité d'accès est aggravée par une autre caractéristique majeure de la lourdeur administrative : l'ambiguïté des règles. Celle-ci découle de la superposition des normes, d'un langage technique peu accessible, et d'une interprétation mouvante des critères d'éligibilité. Dans ce contexte, seuls les porteurs disposant de solides compétences internes ou de relais fiables sont en mesure de comprendre et mobiliser les dispositifs. Cela rejoint les conclusions de Herd & Moynihan (2018), selon lesquels l'accès à une politique publique dépend largement de la capacité à décrypter l'information disponible et à naviguer dans l'environnement administratif.

Ainsi, l'accès aux fonds structurels dépend autant, sinon plus, de la capacité à comprendre les logiques de fonctionnement du dispositif que de la conformité formelle à ses critères. Comme l'a exprimé un agent régional :

« Solliciter un cofinancement régional, c'est plus simple : un formulaire de 4 pages, instruit en 3 mois, payé en 6. [...] Les fonds européens sont perçus comme plus lourds, avec des taux de cofinancement qui doivent vraiment être élevés pour que cela vaille la peine. » (Région-3)

Cette situation crée un système à double vitesse. Pour les grandes collectivités, les fonds européens sont une ressource stratégique supplémentaire, mobilisable à condition d'en accepter la complexité. Pour d'autres acteurs plus fragiles, cette complexité est dissuasive.

Notre analyse peut alors confirmer l'hypothèse formulée dans la littérature sur les effets de la lourdeur administrative : l'inégalité d'accès ne résulte pas uniquement d'un ciblage explicite des politiques, mais également de barrières implicites et procédurales (Hill & Hupe, 2022 ; Schneider & Ingram, 1993). Dans les politiques sociales, ce phénomène de non-recours est bien documenté : il affecte en priorité les individus disposant de peu de ressources, d'un faible capital social ou entretenant une relation distante avec l'administration (Currie, 2006 ; Brodkin &

Majmundar, 2010; Michener, 2018). La politique de cohésion, en tant que politique d’investissement, semblait jusqu’alors moins concernée par ces logiques.

Or, cette thèse apporte une confirmation empirique directe de leur transposition dans le champ de la cohésion territoriale. Deux mécanismes alimentent cette inégalité :

- L’importance des réseaux professionnels et des relais institutionnels dans l’accès à l’information, qui favorise les porteurs déjà bien insérés dans l’écosystème local ;
- L’application de critères implicites de sélection fondés sur la solvabilité administrative, l’expérience préalable ou la capacité à supporter la complexité des procédures.

Ainsi, le paradoxe est double : la politique de cohésion, censée corriger les déséquilibres territoriaux, tend à renforcer des inégalités d'accès en excluant de fait ceux qui en auraient le plus besoin ; et la gouvernance partenariale, censée garantir l'ouverture, se traduit dans la pratique par une concentration des ressources entre les mains des acteurs déjà bien établis.

II. La perception de l’utilité de la politique de cohésion face à la lourdeur administrative

Après avoir analysé les inégalités d'accès induites par la lourdeur administrative, ce chapitre s'intéresse à un autre effet tout aussi déterminant : son impact sur la perception d'utilité de la politique de cohésion.

Nous définissons ici l'utilité perçue des fonds structurels comme la capacité de ces dispositifs, au-delà de leur apport financier, à être considérés comme des leviers contribuant efficacement à la réalisation d'objectifs d'intérêt public — qu'ils soient européens ou régionaux, tels que définis par le cadre réglementaire et les programmes opérationnels. Or, selon notre quatrième hypothèse, la lourdeur administrative — en raison de l'ambiguïté des objectifs et des règles de mise en œuvre, de la charge de travail imposée et des délais de traitement — tend à affaiblir cette perception d'utilité.

La littérature en science politique et en administration publique souligne depuis plusieurs années que la lourdeur administrative peut détériorer la manière dont les bénéficiaires

perçoivent une politique publique (J. W. Campbell, 2020). Une complexité perçue comme excessive peut affaiblir la confiance dans les institutions, réduire la légitimité de l'action publique, et à terme nuire au fonctionnement du système démocratique (Mettler, 2018).

Dans le cas des fonds européens, ces effets apparaissent ambivalents. D'un côté, leur mobilisation permet de concrétiser des projets structurants et visibles, renforçant ainsi l'image d'une action publique efficace (Rodríguez-Pose & Dijkstra, 2020). De l'autre, leur complexité procédurale peut susciter frustration, sentiment d'inaccessibilité, voire rejet, contribuant à une perception négative de la politique de cohésion (Borz et al., 2018a; Mendez et al., 2020a).

Ce chapitre analyse les effets concrets de la lourdeur administrative sur la perception d'utilité des fonds structurels en Auvergne Rhône-Alpes. Dans un premier temps, nous examinons les mécanismes par lesquels l'ambiguïté des objectifs et des modalités de mise en œuvre contribue à renforcer la dimension strictement financière de l'accès aux fonds. Nous mesurons également l'ampleur de ce phénomène en analysant les motivations des bénéficiaires à solliciter les fonds structurels, ainsi que l'impact perçu de ces financements sur la réalisation de leurs projets. Nos résultats montrent que la motivation à accéder aux fonds repose principalement sur des considérations financières, tandis que la contribution aux objectifs stratégiques de la politique publique apparaît reléguée au second plan, en grande partie en raison de l'ambiguïté entourant les finalités poursuivies et les règles d'éligibilité.

Dans un second temps, nous explorons la perception globale des fonds structurels, telle qu'exprimée par les bénéficiaires et les autres acteurs de l'écosystème régional, en mettant en évidence le lien entre lourdeur administrative et image des fonds. En somme, ces deux volets démontrent que la lourdeur administrative contribue à réduire la perception d'utilité des fonds structurels, en affaiblissant à la fois la motivation d'y recourir pour des finalités publiques et la satisfaction liée à leur mobilisation.

a) La motivation des bénéficiaires d'accéder aux fonds structurels

Nous avons précédemment établi que la mise en œuvre des fonds structurels comporte une forte dimension d'ambiguïté, tant dans la définition de leurs objectifs que dans les modalités

pratiques d'exécution. Cette ambiguïté constitue un facteur central de la perception de lourdeur administrative par les bénéficiaires, comme démontré dans la Partie D. Nous montrons ici qu'elle affecte également la perception de l'utilité des fonds, en limitant leur reconnaissance en tant que leviers d'action publique, au-delà de leur seule fonction de cofinancement. En nous appuyant sur l'analyse des entretiens menés avec l'autorité de gestion des fonds structurels en Auvergne Rhône-Alpes et les acteurs de son écosystème de mise en œuvre, nous identifions les mécanismes par lesquels l'ambiguïté des objectifs contribue à recentrer l'attention des porteurs de projets sur l'apport financier des fonds, au détriment de leur contribution aux finalités stratégiques de la politique publique.

L'ambiguïté et la méconnaissance des fonds européens

Quelle est l'utilité de la politique de cohésion ? L'analyse de terrain révèle un déficit global de lisibilité de la politique de cohésion. D'abord, une large partie des citoyens reste peu ou pas informée de son existence et de ses objectifs. Comme l'exprime un agent :

« Il y a une méconnaissance auprès des citoyens de ce que fait l'Europe. » (AG-20)

Ce même sentiment a été partagé par la responsable d'un centre Europe Directe, organisme mandaté par la commission européenne pour communiquer autour de l'Europe auprès des citoyens.

« Mais sincèrement, auprès du grand public, il n'y a pas de réelle connaissance. Donc nous, on leur explique qu'il existe des fonds attribués à chaque région, qui financent des projets concrets. » (Extérieur-3)

Au-delà du grand public, cette méconnaissance s'étend parfois aux acteurs institutionnels eux-mêmes. Un conseiller spécialisé dans les financements publics souligne :

« Les financements européens ne sont pas connus. La communication autour d'eux n'est pas bonne. Par contre les collectivités territoriales sont bien renseignées sur les financements nationaux DETR, DGF, DSIL, etc. mais ça s'arrête au national. De la même façon la préfecture n'est pas au courant des possibilités au niveau européen et n'oriente pas les collectivités vers ces sources de financement. » (Extérieur-4)

Cette difficulté d'identification du rôle des fonds structurels résulte notamment d'une construction programmatique perçue comme confuse, notamment dans une région comme Auvergne Rhône-Alpes, au profil économique relativement développé :

« Si on prend vraiment beaucoup de recul hein, on connaît l'objectif d'avoir un équilibre de développement entre les régions. Alors c'est peut-être moins visible chez nous que dans certains pays où il y a vraiment des, des gros besoins en appui économique, développement d'infrastructures, et cetera. » (Extérieur-3)

Dans les entretiens, plusieurs acteurs distinguent d'ailleurs deux usages des fonds : un usage stratégique (soutien à des priorités politiques comme le numérique ou la cohésion sociale), et un usage pragmatique, visant à combler un manque de ressources :

« Les fonds européens peuvent jouer un rôle incitatif. Ça a été le cas, par exemple, sur le numérique, le développement durable ou la cohésion sociale. [...] Après, si je suis un peu plus cynique, on peut dire que les fonds servent aussi très concrètement à boucler des plans de financement. [...] Donc, au fond, il y a deux niveaux : un niveau plus stratégique, qui permet d'orienter des politiques, et un niveau très pragmatique, qui permet tout simplement de faire ou de ne pas faire un projet. » (Région-5)

Mais cette double lecture n'est pas toujours partagée. La dimension stratégique est souvent éclipsée par la complexité administrative, ce qui alimente une perception utilitariste ou distante des fonds européens :

« Mais c'est vrai que les fonds européens ça on a l'impression que c'est un truc lointain. On ne sait pas trop des fois à quoi ça sert, des fois il y a juste une petite plaque à un endroit (...). » (Région-4)

Le climat politique local contribue aussi à brouiller cette image :

« Parce qu'il y a quand même beaucoup d'élus qui tapent sur Bruxelles, tu vois, qui disent : ‘Ah, c'est la faute de l'Europe’. C'est quand même un discours qu'on entend souvent. Donc voilà, ça peut être un frein quand même. » (AG-19)

Cette ambivalence affecte également les agents en charge de la mise en œuvre, pour lesquels l'investissement nécessaire apparaît parfois disproportionné au regard des résultats obtenus :

« Très sincèrement, si on regarde les deux dernières années sur 21-27 et qu'on compare le ratio investissement de travail/dossiers programmés, c'est du gaspillage d'argent. » (AG-22)

L'ambiguïté des objectifs des fonds, combinée à la complexité des procédures, compromet aussi leur valorisation. Un agent regrette à cet égard une communication insuffisante ou inadaptée :

« Ce qui me frappe, c'est que la valorisation du FEDER reste largement insuffisante. Ce n'est pas tant un problème de communication — du type logos ou mentions obligatoires — mais plutôt un déficit d'événementiel. » (Région-3)

Il poursuit ensuite sa critique de la communication des fonds structurels en la comparant aux efforts de communication fait autour des programmes régionaux.

« Quand la Région finance un projet important, il y a une inauguration en grande pompe : le vice-président, voire le président de la Région est là, les élus sont présents. Et à côté, on a un projet financé à hauteur d'un million et demi d'euros par le FEDER, et là, personne ne le valorise vraiment. » (Région-3)

Ce déficit de lisibilité est renforcé par la construction particulièrement diffuse et peu priorisée des programmes. Comme l'explique un agent, les arbitrages politiques inhérents à toute programmation sont souvent dilués, ce qui nuit à la clarté des priorités :

« Toute organisation politique est confrontée à une tension : affirmer une priorité, c'est aussi assumer de ne pas tout prioriser. [...] Ces arbitrages sont difficiles à assumer, notamment dans la gestion des fonds européens. [...] Aujourd'hui, leur construction demeure trop diffuse, même pour des agents expérimentés. [...] Il devient alors difficile de saisir la finalité exacte du programme. » (Région-3)

Cette imprécision impacte directement la perception d'utilité des fonds structurels : elle brouille la compréhension de leur rôle stratégique, notamment auprès des bénéficiaires. Plusieurs témoignages confirment ainsi une perception réductrice des fonds, souvent limités à un apport financier complémentaire, sans claire identification de leur portée politique ou territoriale :

« Ce que j'ai constaté, c'est qu'il y a désormais une prise de conscience croissante de l'importance des fonds européens. Mais c'est vrai que, quand je suis arrivé, c'était encore perçu comme un sujet annexe. Alors même que la Région gère l'un des plus gros volumes de dossiers de subvention. » (Région-4)

Pour certains acteurs, les objectifs de la politique de cohésion — comme la réduction des inégalités territoriales ou sociales — sont bien identifiés, mais cette lecture dépend fortement du niveau d'expertise et du positionnement des agents ou des institutions concernées :

« Pour moi, les fonds européens, ils sont là avant tout pour apporter un “plus” sur les territoires. [...] Par exemple, pour la formation : être en zone rurale, ça veut souvent dire être éloigné des centres de formation [...]. Le Fonds social européen est justement là pour compenser ces écarts, pour donner un coup de pouce [...]. » (Région-4)

Cette revue des témoignages met en évidence que l'ambiguïté des fonds structurels contribue à entretenir une image floue, utilitariste, voire distante, de la politique de cohésion. Lorsque les objectifs d'une politique publique apparaissent flous ou ambigus, les bénéficiaires ont naturellement tendance à se focaliser sur ses dimensions les plus concrètes et immédiatement perceptibles — en l'occurrence, l'apport financier à la réalisation de leurs projets.

Pour approfondir ce constat, la section suivante s'attache à analyser les facteurs de motivation déclarés par les bénéficiaires dans leur décision de recourir aux fonds structurels.

La motivation financière de l'accès

Après avoir mis en lumière les mécanismes par lesquels l'ambiguïté des objectifs renforce la dimension financière de la mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes, nous nous attachons désormais à évaluer dans quelle mesure cet aspect financier constitue un facteur déterminant dans la motivation des bénéficiaires à solliciter les fonds structurels.

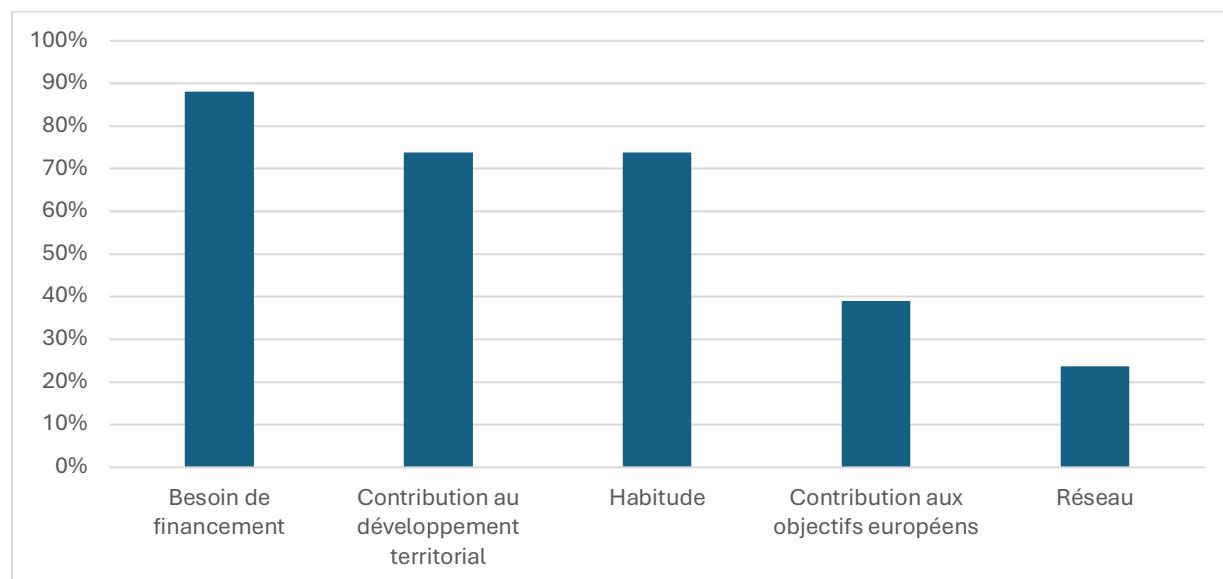
L'enquête menée auprès des bénéficiaires a permis d'interroger directement les raisons qui motivent la décision de solliciter un financement au titre des fonds structurels. Les résultats sont sans équivoque : pour 88 % des répondants, l'aspect financier est jugé « important » ou « très important », ce qui en fait le premier facteur de motivation à l'accès.

En comparaison, d'autres motifs apparaissent comme secondaires. Si 74 % des bénéficiaires soulignent également l'importance de la contribution au développement territorial/local, seuls 39 % considèrent que la participation à la réalisation des objectifs européens a pesé de manière significative dans leur décision. Par ailleurs, 74 % déclarent accéder aux fonds structurels par habitude — ce qui suggère une inscription dans une continuité administrative ou institutionnelle sans réelle considération des objectifs des fonds structurels — tandis que seuls 24 %

mentionnent l'importance d'un contact ou d'un appui au sein de leur réseau professionnel (collègue, contact extérieur, élu).

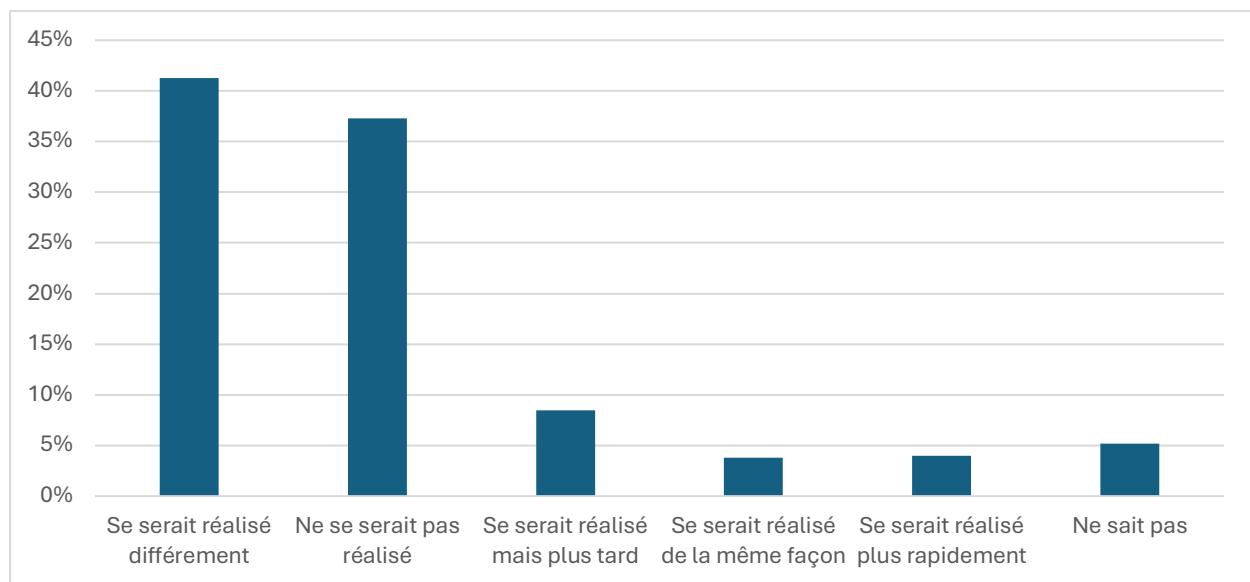
Ces résultats confirment une perception des fonds structurels avant tout comme une ressource financière, plutôt qu'un levier d'alignement stratégique avec des priorités surtout européennes.

Graphique 28 : La motivation d'accès



Cette priorité accordée à l'aspect financier est également corroborée par l'évaluation de l'importance des fonds structurels dans la concrétisation des projets. À la question « Sans contribution FEDER/FSE, votre projet... », 41 % des bénéficiaires indiquent que le projet aurait été mené différemment — probablement avec une moindre ambition ou un périmètre réduit — et 41 % affirment que le projet n'aurait tout simplement pas vu le jour sans cette aide. Seule une minorité marginale considère que les fonds structurels ont eu un impact nul ou négatif sur leur projet.

Graphique 29 : L'impact de la subvention



Note : Sans le financement FEDER/FSE votre projet ...

L'analyse croisée de ces deux résultats permet de confirmer que la motivation financière constitue un levier fondamental de l'accès aux fonds structurels. La prédominance de cet argument confirme également les observations issues de la section précédente, qui soulignaient une méconnaissance ou une faible lisibilité des objectifs politiques poursuivis par la politique de cohésion.

Autrement dit, si l'accès aux fonds repose sur une logique de levier budgétaire, les finalités européennes ou territoriales qui leur sont associées semblent peu internalisées par les bénéficiaires. Cette situation reflète une forme de réduction de l'utilité perçue des fonds structurels, au sens où ceux-ci ne sont pas nécessairement identifiés comme porteurs de sens ou de transformation stratégique, mais plutôt comme des sources de financement opportunes dans un contexte budgétaire contraint.

Ce constat prolonge notre hypothèse selon laquelle la lourdeur administrative — en particulier à travers l'ambiguïté des objectifs — réduit la capacité des fonds à être perçus comme de véritables instruments de politique publique. La section suivante approfondira ce lien en analysant la perception globale des fonds structurels exprimés par les bénéficiaires.

b) La perception des bénéficiaires

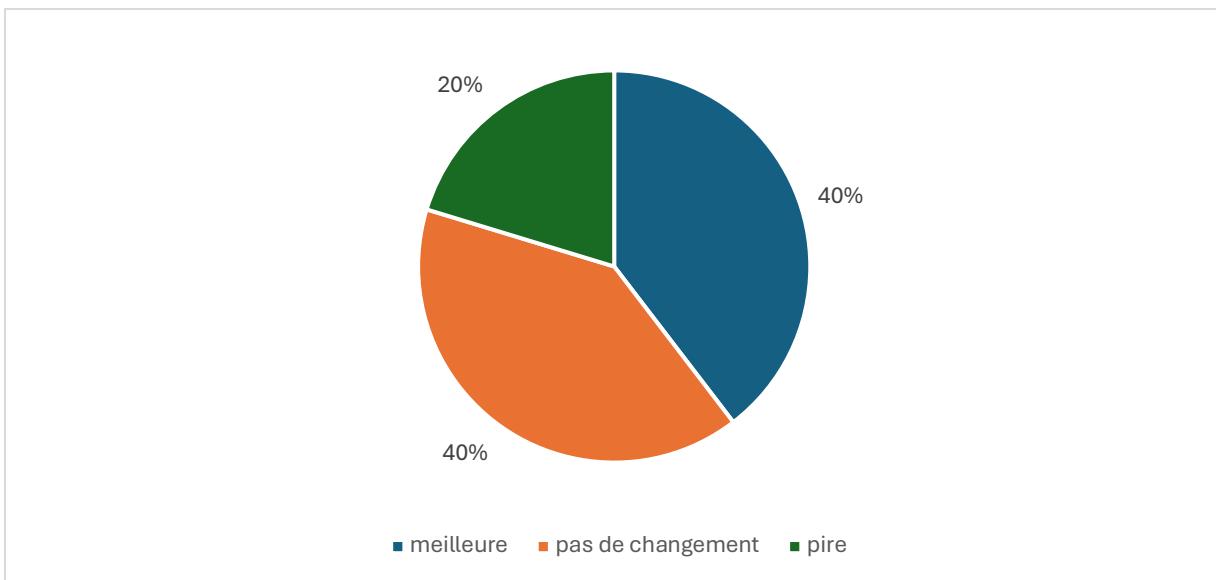
Afin d'approfondir les effets de la lourdeur administrative sur l'utilité perçue des fonds structurels, ce sous-chapitre s'intéresse à la manière dont les bénéficiaires évaluent leur expérience de mise en œuvre. Plus précisément, nous examinons l'évolution de leur perception des fonds européens à l'issue de leur projet, en lien avec la lourdeur administrative qu'ils ont rencontrée.

Cette évolution est particulièrement significative, car elle reflète une évaluation *a posteriori* de la politique, fondée sur l'expérience concrète de mise en œuvre. Autrement dit, même si les bénéficiaires avaient une perception initialement positive ou neutre des fonds européens, leur appréciation peut évoluer négativement si l'expérience administrative s'avère trop lourde ou disproportionnée au regard des résultats obtenus. Cette dégradation du jugement témoigne d'un décalage entre les efforts exigés et les bénéfices perçus, ce qui tend à affaiblir l'image d'utilité de la politique de cohésion. Elle peut ainsi signaler une forme de désillusion ou de désengagement vis-à-vis de l'intervention européenne, qui ne se limite pas à un désagrément procédural mais remet en cause le sens même de l'action publique dans ce domaine (J. W. Campbell, 2020; Mettler, 2018).

Le lien entre la perception des fonds structurels et la lourdeur administrative

L'enquête menée auprès des bénéficiaires révèle que 40 % d'entre eux déclarent avoir une perception « meilleure » ou « bien meilleure » des fonds structurels à l'issue de leur projet. À l'inverse, 20 % estiment que leur opinion s'est détériorée, tandis que 40 % n'ont pas observé de changement.

Graphique 30 : Le changement de la perception



Cette amélioration partielle de la perception peut être en grande partie attribuée à la qualité de l'accompagnement offert par les instructeurs régionaux, dont les efforts sont largement reconnus par les bénéficiaires :

« Je remercie chaleureusement les instructeurs FEDER au sein du service de la région AURA qui accompagnent les porteurs de projets depuis la demande de subvention jusqu'à la demande de Solde. Ils font preuve de patience et de beaucoup de pédagogie dans l'accompagnement de la vie des projets. » (294)

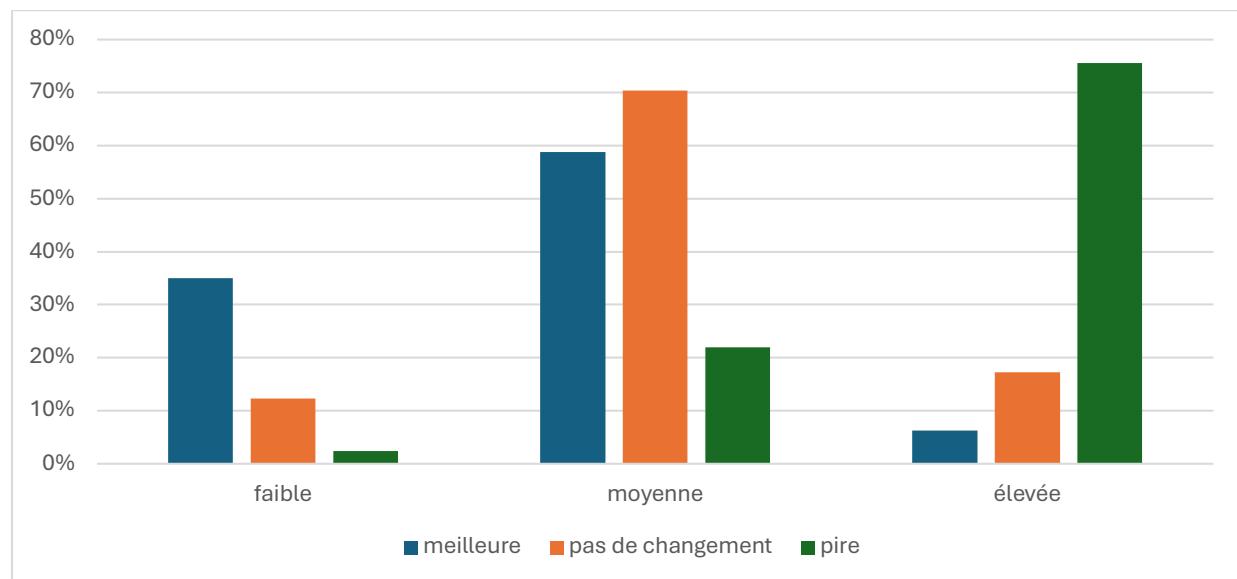
« La façon dont la Région Auvergne Rhône-Alpes gère le process, et les pièces justificatives est beaucoup plus simple que dans d'autres régions ! » (389)

Cependant, cette amélioration est loin d'être unanime. Pour 60 % des bénéficiaires, la perception des fonds structurels reste inchangée ou se dégrade après la mise en œuvre. Ces résultats suggèrent que l'expérience administrative — bien qu'atténuée par l'accompagnement des agents — constitue un facteur central dans la formation de l'opinion des bénéficiaires.

Le croisement statistique des réponses sur la perception générale avec celles sur la lourdeur administrative montre une forte corrélation : les bénéficiaires ayant exprimé une perception positive sont ceux qui ont déclaré une moindre lourdeur administrative, tandis que ceux qui

dénoncent des procédures lourdes ou complexes ont tendance à associer leur expérience à une perception négative.

Graphique 31 : Le changement de la perception et la lourdeur



Cette tendance est confirmée par l'analyse qualitative des 113 commentaires libres recueillis dans l'enquête. Parmi eux, 85 contiennent des critiques explicites (souvent sévères) sur la complexité du dispositif, contre seulement 31 commentaires positifs — dont une majorité sont nuancés ou assortis de réserves.

Plusieurs répondants soulignent notamment un décalage entre l'importance stratégique des fonds et la réalité opérationnelle de leur gestion :

« Très bonnes interactions avec les personnes du service instructeur, mais un processus qui reste administrativement très lourd à gérer, avec des dépenses qui ont été exclues de l'assiette éligible pour des raisons purement administratives (elles auraient été trop lourdes à justifier) » (39)

« Ces fonds sont une vraie chance pour les structures régionales qui s'engagent sur le terrain (...) En revanche, les délais d'instruction et de paiement sont beaucoup trop longs, la fluidité des échanges pourrait être grandement améliorée, et ces fonds favorisent les grosses structures qui connaissent parfaitement les rouages de l'Europe et des fonds

régionaux, au détriment des petites structures qui ne sont pas financées par la Région et pour lesquelles cet accès est beaucoup plus difficile. » (69)

« Les délais d'instruction (...) de plusieurs années sont totalement incompatibles avec une démarche d'innovation par une PME. Néanmoins, il faut souligner la forte mobilisation des services instructeurs pour rendre leur service. » (207)

« La gestion administrative du fond a coûté aussi cher en temps humain que l'aide reçue sur le projet » (19)

D'autres témoignages critiquent la complexité jugée disproportionnée des contrôles, l'inadéquation des obligations de publicité ou encore la surcharge documentaire :

« Financeur très exigeant et beaucoup de temps à consacrer pour déposer le dossier, et ensuite le justifier : si nous faisions le calcul du temps administratif passé pour ces 2 étapes, cela dépasserait largement le montant de la subvention accordée » (355)

« Je trouve que l'obligation de publicité n'est pas très compréhensible ainsi que le gaspillage de l'argent public pour engager des consultants afin de vérifier si les agents publics de l'état font correctement leur travail est aberrant. » (529)

Enfin, plusieurs commentaires insistent sur l'impact de cette lourdeur sur les choix stratégiques des structures elles-mêmes :

« Le FSE est devenu indispensable à la survie de nombreuses structures, mais la lourdeur des dossiers et des contrôles, les décalages de paiement (on touche l'argent près de 18 mois après la fin des actions) et l'incertitude pesant sur les montants vraiment touchés sont extrêmement problématiques. Les structures mal outillées administrativement ne peuvent y avoir accès. » (472)

« Il est indispensable de simplifier l'accès aux fonds européens, de rendre les contrôles moins stricts et plus centrés sur le fond des actions (pas sur la production de documents). » (472)

En somme, l'analyse des perceptions montre que la lourdeur administrative ne se contente pas de freiner l'accès ou d'allonger les délais : elle influence directement la manière dont les bénéficiaires jugent l'utilité des fonds structurels. Si certains reconnaissent leur importance

stratégique, la complexité du dispositif mine la satisfaction globale et alimente un sentiment de disproportion entre les efforts requis et les bénéfices obtenus.

c) Conclusion : La perception d'utilité limitée des fonds structurels

L'hypothèse examinée dans ce chapitre posait que la lourdeur administrative associée à la mise en œuvre des fonds structurels entraînait une diminution de leur perception d'utilité par les bénéficiaires. Ce lien a été établi par la littérature académique (Herd & Moynihan, 2018; Kaufmann & Tummers, 2017; Warin, 2017), qui en souligne également les conséquences potentielles sur le fonctionnement du système politique dans son ensemble (Mettler & Soss, 2004). Toutefois, à notre connaissance, une telle analyse n'avait pas encore été appliquée à la politique de cohésion.

En mobilisant à la fois les données sur les motivations principalement financières des bénéficiaires à accéder aux fonds structurels et l'analyse de leur perception globalement dégradée de la mise en œuvre, nous pouvons confirmer que la lourdeur administrative des fonds structurels en Auvergne Rhône-Alpes contribue à affaiblir leur utilité perçue, comme cela a pu être observé dans d'autres politiques publiques.

Le chapitre suivant aborde enfin la dernière hypothèse de cette recherche, portant sur l'impact de la lourdeur administrative sur la capacité des bénéficiaires à mettre en œuvre leurs projets.

III. La réduction de la capacité administrative des bénéficiaires

La lourdeur administrative affecte non seulement l'accès aux fonds structurels et sa perception d'utilité, mais aussi comme notre dernière hypothèse suggère la capacité des bénéficiaires à mettre en œuvre leurs projets dans les règles. La lourdeur administrative mobilise en effet du temps et des ressources qui ne peuvent plus être consacrés à d'autres priorités, notamment à la réalisation concrète des actions prévues. Les charges administratives peuvent ainsi entraîner

des interruptions de paiement, y compris pour des bénéficiaires pourtant éligibles (Heinrich, 2016). Au-delà des contraintes matérielles, des dimensions psychologiques interviennent également : stigmatisation, stress et épisode cognitif peuvent freiner l'engagement dans les démarches administratives (Herd & Moynihan, 2018; Mullainathan & Shafir, 2013; Sunstein, 2022; Warin, 2017).

Dans le cadre de la politique de cohésion, les taux d'erreur relevés chaque année par la Cour des comptes de l'Union européenne illustrent le lien entre lourdeur administrative et capacité des bénéficiaires à se conformer aux exigences réglementaires. Depuis plusieurs années, ces taux dépassent systématiquement le seuil d'erreur acceptable de 2 %, atteignant 9,3 % lors de la dernière année d'évaluation disponible (Cour des comptes de l'UE, 2024). Parmi les erreurs les plus fréquemment identifiées figurent :

- L'absence de pièces justificatives essentielles ;
- Le non-respect des règles en matière d'aides d'État ;
- Des manquements graves aux procédures de marchés publics ;
- La déclaration de coûts inéligibles ;
- Le financement de projets non éligibles.

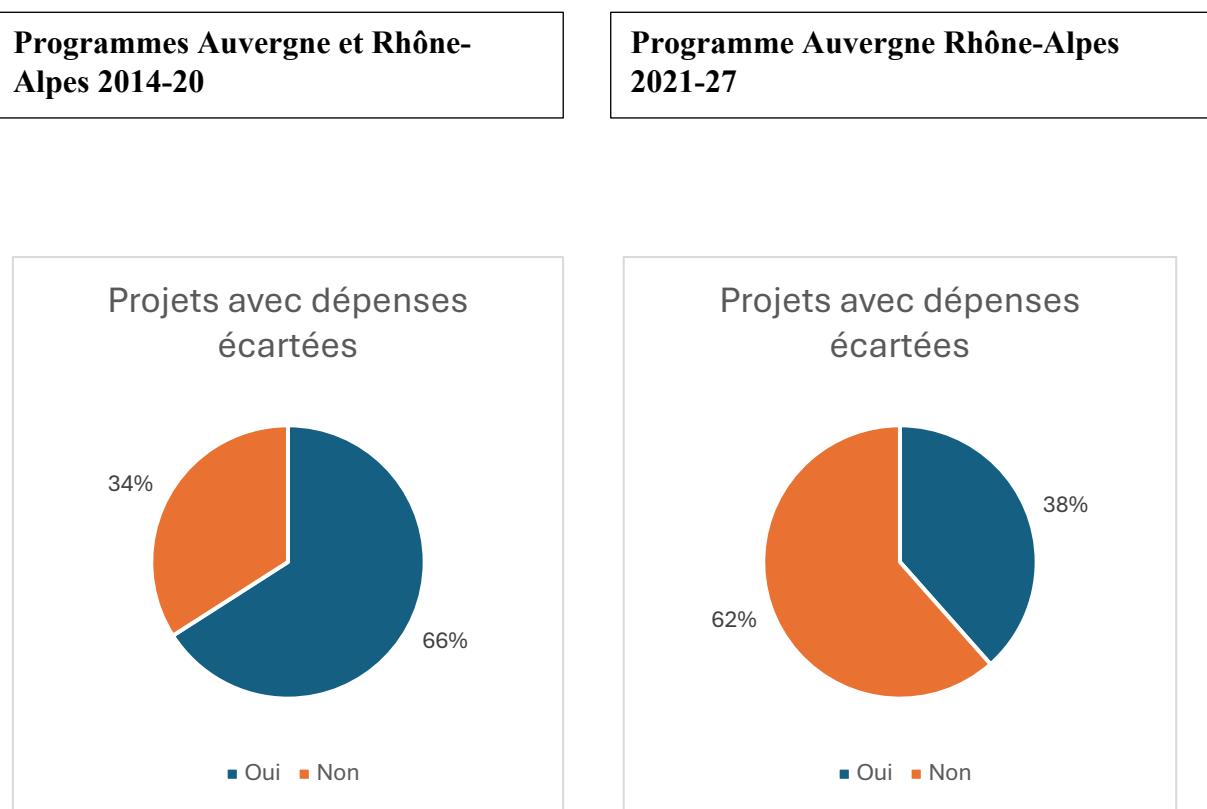
À l'échelle régionale, le taux d'erreur relevé par l'autorité d'audit en Auvergne Rhône-Alpes reste constamment inférieur au seuil de 2 %. Toutefois, notre analyse montre que la lourdeur administrative affecte bien la capacité des bénéficiaires à mener leurs projets dans le respect des règles.

Ce constat se vérifie notamment à travers le taux d'écartement des dépenses présentées au remboursement par les bénéficiaires, ainsi que par le nombre de difficultés signalées au cours de la mise en œuvre, la nécessité de modifier le fonctionnement habituel des structures, et le besoin d'un accompagnement renforcé. Autrement dit, même en l'absence d'erreurs formelles détectées par l'audit, les effets de la complexité administrative se traduisent par une mise en œuvre fragilisée.

a) Le taux d'écartement des dépenses et les difficultés rencontrées par les bénéficiaires

L'analyse des bases de données internes de l'autorité de gestion permet d'estimer la part des dépenses initialement présentées par les bénéficiaires, mais finalement rejetées lors de la phase de paiement. Pour les programmes Auvergne et Rhône-Alpes 2014–2020, 66 % des projets présentent des dépenses écartées. Pour le programme 2021–2027, ce taux est de 38 %, mais ce chiffre est provisoire compte tenu du faible nombre de projets finalisés à date.

Graphique 32 : Projets avec dépenses écartées en 2014-20 et 2021-27



N=2328, au 24 Février 2025

N=221 ; au 24 Février 2025

Ces taux élevés témoignent d'une difficulté persistante à identifier précisément les dépenses éligibles. Le fait qu'un si grand nombre de bénéficiaires présentent des demandes de remboursement pour les dépenses qui ne sont finalement pas retenus par l'autorité de gestion montre une faible capacité administrative des bénéficiaires à faire la distinction entre dépenses éligibles et dépenses non-éligibles. En effet, l'ambiguïté réglementaire, identifiée comme une composante essentielle de la lourdeur administrative dans le partie D de cette thèse, rend difficile l'interprétation des règles et accroît les risques d'erreurs. À cela s'ajoute une charge de travail conséquente qui, selon Moynihan et al. (2015), détourne des ressources humaines et temporelles de la mise en œuvre effective des projets. Cette observation rejoue également les travaux de Heinrich (2016), qui montrent que des charges administratives trop élevées entraînent des erreurs ou des rejets, même chez des bénéficiaires éligibles. En effet, l'augmentation de la charge de travail, autre dimension de la lourdeur administrative devrait également augmenter la susceptibilité de se tromper par rapport aux dépenses éligibles et augmenter ainsi le taux de dépenses écartées.

« Incompréhension face à la bureaucratie et à la complexification administrative. Le contenu des projets reste secondaire. C'est du gaspillage d'argent public. » (17)

« Il s'agit effectivement d'une expérience. Maire d'une petite commune (1500 hab) il est difficile de faire de tels dossiers de subventions car nos agents ne sont pas formés » (491)

La lourdeur administrative par ses dimensions d'ambiguïté et de charge de travail élevée peut alors augmenter le taux de dépenses écartées et ainsi réduire la capacité administrative des bénéficiaires.

« Le monde des subventions est tellement flou et bordélique que je ne sais pas si j'ai été aidé par FEDER/FSE. Si j'ai reçu l'email d'invitation à répondre à ce questionnaire, c'est que j'ai dû être aidé. (...) Trop d'interlocuteurs, trop de changements. Des critères d'éligibilité qui privilégient les grosses structures et les grosses dépenses plutôt que de soutenir des projets économies en moyens. » (258)

L'aspect délais administratives peut selon des bénéficiaires poser problèmes également

« Les procédures sont trop complexes, peu accessibles à des porteurs de projets privés qui n'ont pas les mêmes moyens que le public. Plus le fait de devoir avancer les fonds

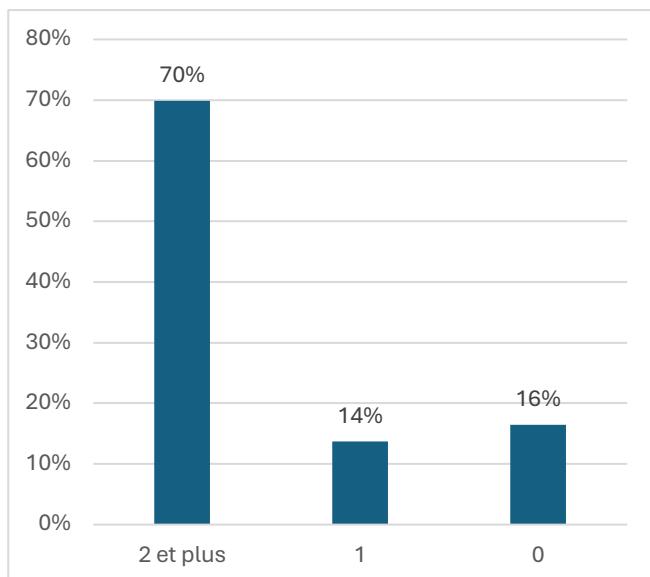
et bénéficier de la subvention qu'une fois l'action terminée (et parfois plusieurs mois après), c'est difficile pour la gestion des privés. » (103)

« Le délai de traitement des demandes de paiement reste trop long et compliqué quand, entre temps le gestionnaire FEDER a changé et qu'il faut de nouveau reproduire les justificatifs et voir les compléter suite à de nouvelles demandes. » (395)

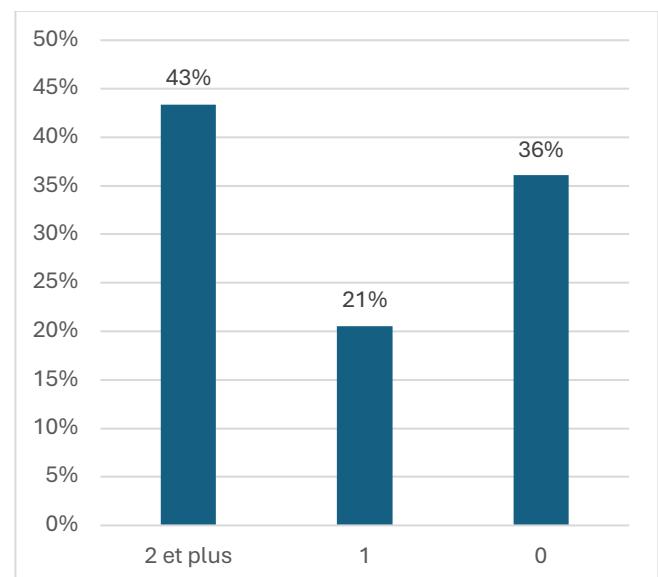
Nous pouvons davantage soutenir cette argumentation de lien entre la capacité administrative des bénéficiaires et la lourdeur administrative par l'analyse de la fréquence des difficultés rencontré par les bénéficiaires lors de la mise en œuvre administrative de leurs projets financés par les fonds structurels.

En effet, 70 % des bénéficiaires ayant répondu à l'enquête déclarent avoir rencontré deux difficultés ou plus lors de la demande de subvention, telles que des délais prolongés dans le processus d'instruction ou des complications liées à la production des documents et justificatifs exigés. Seuls 16 % indiquent n'avoir rencontré aucune difficulté à ce stade. Lors de la demande de paiement, les difficultés apparaissent un peu moins fréquentes, mais restent significatives : 43 % des bénéficiaires déclarent en avoir rencontré au moins une, tandis que 36 % affirment ne pas en avoir eu. Ces résultats sont cohérents avec le constat selon lequel une complexité administrative excessive compromet la régularité et l'efficacité de la mise en œuvre (Brodkin & Majmundar, 2010; Power, 1999).

Graphique 33 : Le nombre de difficultés lors de la demande



Graphique 34 : Le nombre de difficultés lors du paiement



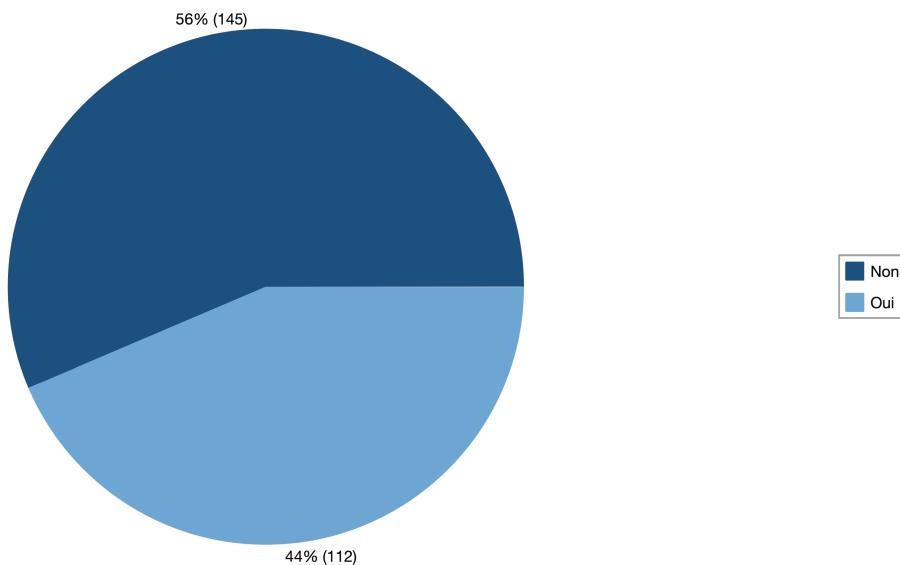
Ainsi le niveau des difficultés rencontrés lors de la mise en œuvre est indicateur d'une réduction de la capacité des bénéficiaires à réaliser leurs projets qui est provoqué directement par la lourdeur administrative.

En outre d'un taux d'écartement des dépenses et des nombres de difficultés, la lourdeur administrative engendre également un changement de fonctionnement habituel auprès des bénéficiaires, qui lui aussi peut être interprété comme une diminution de la capacité des bénéficiaires de réaliser leurs projets.

b) La lourdeur administrative et le fonctionnement habituel

Selon l'enquête en ligne des bénéficiaires nous pouvons affirmer que 44% des bénéficiaires indiquent qu'ils ont dû changer leur fonctionnement habituel afin de pouvoir bénéficier des fonds structurels.

Graphique 35 : Le changement de fonctionnement habituel



Plusieurs témoignages soulignent l'adaptation structurelle nécessaire pour faire face à la lourdeur administrative :

« En réalité, l'idée de recentraliser la gestion de ces projets (...) est née des difficultés rencontrées par les gestionnaires en laboratoire. (...) la gestion d'un projet FEDER reste de toute façon complexe et très chronophage. Donc, il est apparu assez naturellement que ce soit plus pertinent que les services centraux reprennent le relais. » (Bénéficiaire-5)

« Oui, je sais qu'il y a des difficultés de coordination. (...) il faut dire que le projet s'étale quasiment sur dix ans, ce qui complique les choses (...). Résultat, la coordination était laborieuse, et ça s'est mal passé. » (Bénéficiaire-4)

Ces changements de fonctionnement peuvent être interprété comme un indice d'une capacité initiale insuffisante, révélée par la lourdeur des procédures. S'il peut générer une montée en compétence à long terme, il constitue à court terme un indicateur de fragilité administrative.

Finalement, la nécessité des bénéficiaires de se faire accompagner indique également la réduction de la capacité des bénéficiaires à réaliser leurs projets à cause d'une lourdeur administrative élevée.

c) La dépendance à l'accompagnement comme symptôme de la lourdeur administrative

L'ampleur de la lourdeur administrative, à travers l'intensité des exigences documentaires, la complexité des procédures de justification et l'ambiguïté des règles d'éligibilité, renforce la dépendance des bénéficiaires vis-à-vis de l'accompagnement – en particulier celui proposé par les agents de l'autorité de gestion. Comme le note un agent, les porteurs de projets ne s'attendent pas à l'ampleur des demandes documentaires :

« Généralement, les porteurs ne s'attendent pas à ce qu'on demande autant de pièces. Ils fournissent seulement quelques documents, et c'est surtout pour les dépenses et les cofinancements que l'on leur demande des pièces qu'ils n'avaient pas fournies dès le départ. » (AG-7)

Initialement organisé de manière collective, à travers des séminaires techniques ciblés, cet accompagnement tend à être remplacé par des échanges individualisés. Ce glissement s'explique à la fois par la complexité croissante des procédures et par la volonté de répondre au plus près aux besoins spécifiques des bénéficiaires :

« Oui, on a mis en place des réunions pour les bénéficiaires, principalement au lancement du programme. [...] On les accompagnait réellement dans leur demande, un peu comme si on leur tenait la main. C'était un peu comme ce que font aujourd'hui les instructeurs individuellement, mais en groupe. » (AG-10)

Cette aide est perçue comme nécessaire, en particulier pour les petites structures aux ressources limitées, qui peinent à concilier la gestion de projet et les exigences administratives :

« Monter un dossier de fonds européens prend énormément de temps. Pendant ce temps-là, son travail habituel s'accumule. Donc, c'est surtout une question de capacité et de ressources humaines. Après, je pense que l'idée de la région, c'est justement de dire (...) qu'ils sont là pour monter les dossiers avec les porteurs de projet. » (AG-19)

L'accompagnement ne concerne pas uniquement les modalités techniques ; il répond aussi à une incertitude persistante sur les règles d'éligibilité. Comme le souligne un agent :

« Les bénéficiaires ne savent pas toujours quelles dépenses sont éligibles et dépendent donc des instructeurs pour leur fournir des explications. Par exemple, dans le domaine de la santé, l'achat d'une machine peut être éligible, mais l'installation ou la formation à son utilisation peuvent également l'être — ce qui n'est pas toujours évident pour les porteurs de projet. » (AG-4)

Dans ce contexte, la question des compétences devient centrale : tous les porteurs ne disposent pas des savoirs nécessaires pour anticiper, structurer et gérer leur projet dans le respect du cadre réglementaire :

« J'ai une expérience professionnel porteur de projet. Pour orienter un porteur de projet il faut faire la prévision et tout le monde n'a pas forcément les compétences. » (AG-4)

Toutefois, cet accompagnement a ses limites. Les agents sont parfois sollicités pour des conseils qui engagent leur responsabilité, notamment lorsqu'il s'agit de valider en amont des choix techniques ou juridiques :

« Ou bien je leur dis ‘je ne sais pas’, je les redirige vers des ressources en ligne ou d’autres informations que nous avons, mais quand ils me demandent ‘si je monte mon marché comme ça, est-ce que c’est OK ?’, je leur réponds que je ne peux pas répondre à cette question. Ce n’est pas possible. Car ensuite, nous avons aussi un rôle dans l’analyse du CSF⁴⁸. » (AG-9)

Cette limite révèle une tension structurelle : les agents de l’autorité de gestion doivent à la fois soutenir les porteurs et garantir la régularité. Cette tension est particulièrement visible dans les cas où les porteurs ont une faible capacité administrative. Comme le résume une instructrice :

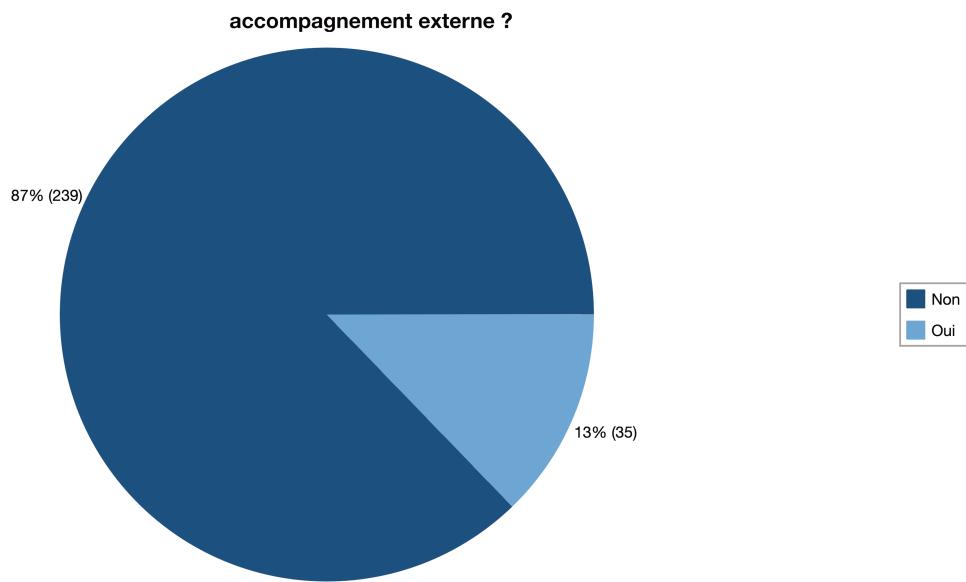
« Ah oui, certains bénéficiaires ont vraiment besoin de plus de capacité. [...] On veut bien les soutenir parce qu’on sait qu’ils n’ont pas d’autres sources de financement mais nous on sait qu’on a des audits derrière et s’ils doivent rembourser après c’est encore pire. [...] Les porteurs de projet nous sollicitent pour demander qu’on les soutienne mais à un moment il faut dire STOP, c’est quand même vous qui faites la demande de financement et pas moi. » (AG-9)

Malgré cela, les agents cherchent à préserver un accompagnement de proximité, y compris face à la montée du recours à des consultants privés, qu’ils tentent de décourager :

« XX, parfois, il se retrouve face à des consultants — et il essaie de ne pas leur répondre. Parce qu’au fond, c’est un peu absurde : nous, on est là pour répondre gratuitement aux porteurs de projet, c’est notre rôle. Alors que certains consultants se font payer pour revendre des informations qu’on fournit gratuitement. » (AG-18)

⁴⁸ CSF : Contrôle de Service Fait

Graphique 36 : Taux de recours à un accompagnement externe



Ce modèle d'accompagnement repose donc sur une logique d'accessibilité directe à l'administration, perçue comme plus fiable, plus éthique et plus efficace qu'une intermédiation marchande. Il n'est pas étonnant, dès lors, que 87 % des bénéficiaires déclarent ne pas avoir bénéficié d'un accompagnement externe.

Ainsi, la dépendance à l'accompagnement, son évolution et ses tensions internes illustrent bien la manière dont la lourdeur administrative contribue à réduire la capacité autonome des bénéficiaires. Elle révèle en creux une inégalité dans la capacité à faire face aux exigences administratives, confirmant l'analyse de Herd et Moynihan (2018) selon laquelle la lourdeur administrative produit des asymétries durables dans l'accès et la mise en œuvre des politiques publiques.

d) Conclusion : La (in-)capacité des bénéficiaires face à la lourdeur administrative

Dans ce chapitre, nous avons testé l'hypothèse selon laquelle la lourdeur administrative réduit la capacité des bénéficiaires à réaliser leurs projets. À l'échelle européenne, cette diminution de capacité est souvent appréhendée à travers le taux d'erreur détecté lors des audits. Or, en Auvergne Rhône-Alpes, ce taux reste relativement bas. Toutefois, notre analyse des pratiques administratives régionales montre que, malgré ce faible taux d'erreur, la lourdeur administrative a bien pour effet de limiter la capacité opérationnelle des bénéficiaires.

Premièrement, nous avons mis en évidence un taux élevé de dépenses présentées par les bénéficiaires mais rejetées par l'autorité de gestion, ce qui traduit des difficultés à respecter les critères d'éligibilité. Ce phénomène pourrait d'ailleurs contribuer à expliquer le taux d'erreur réduit : certaines dépenses potentiellement non conformes sont écartées en amont, par précaution, avant même toute vérification externe.

Deuxièmement, les ajustements apportés au fonctionnement habituel des porteurs de projet afin de répondre aux exigences administratives témoignent d'une mobilisation de ressources supplémentaires — humaines, temporelles, organisationnelles — au détriment des objectifs de fond. Ces adaptations, bien que nécessaires pour sécuriser le financement, constituent également un indicateur clair d'un affaiblissement de leur capacité propre.

Enfin, la forte dépendance à un accompagnement individualisé de la part des services instructeurs constitue un autre symptôme de cette diminution de capacité. La complexité des procédures rend indispensable l'appui d'intermédiaires pour assurer la bonne conduite des projets, ce qui questionne l'autonomie des bénéficiaires dans la gestion de leur action.

Ainsi, même dans un contexte de faible taux d'erreur formel, nous pouvons conclure que la lourdeur administrative engendre une diminution tangible de la capacité des bénéficiaires à mettre en œuvre leurs projets.

Conclusion générale – Les trois dimensions de la lourdeur administrative et ses effets

« Nous avons vraiment une grande difficulté à porter et à donner du sens à ce système. »

Cette remarque, formulée par la direction de l'autorité de gestion des fonds structurels en Auvergne Rhône-Alpes, illustre de manière saisissante la problématique centrale de cette recherche, tout en annonçant l'un de ses résultats majeurs.

Cette thèse s'inscrit dans le contexte d'une politique de cohésion européenne régulièrement critiquée pour sa complexité et sa lourdeur administrative persistantes, en dépit d'efforts récurrents de simplification. Sur le plan académique, elle répond à un manque : l'absence d'un cadre permettant d'intégrer de façon systématique la réception des politiques publiques à travers le prisme du comportement des bénéficiaires et de leurs perceptions en lien avec la construction et mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE.

En proposant une lecture renouvelée des difficultés de mise en œuvre dans un contexte de gouvernance multi-niveaux, ce travail contribue à mieux comprendre pourquoi, et pour qui, la politique de cohésion peut être perçue comme lourde. Cette conclusion générale revient dans un premier temps sur les principaux résultats empiriques de la recherche, structurés autour de cinq hypothèses portant sur les causes et les effets de la perception de lourdeur administrative. Elle met en évidence l'articulation de cette perception autour de trois dimensions interdépendantes, l'ambiguïté des objectifs et des modalités de mise en œuvre, une charge administrative élevée et des délais de mise en œuvre prolongés. Ces dimensions sont nourries à la fois par les contraintes structurelles de la politique de cohésion et par les caractéristiques contextuelles et cognitives des bénéficiaires.

Dans un second temps, cette conclusion revient aux effets significatifs que produit la lourdeur administrative lors de la mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne Rhône-Alpes : creusement d'inégalités d'accès, érosion de la perception d'utilité de la politique, affaiblissement des capacités de mise en œuvre.

Finalement, cette conclusion discute les implications théoriques, pratiques et sociétales de ces résultats, avant d'ouvrir sur des perspectives de recherche futures.

I. Les causes de la perception de la lourdeur administrative en Auvergne Rhône-Alpes

La littérature consacrée à la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union européenne souligne de longue date le rôle des contraintes réglementaires dans la production de lourdeurs administratives (Davies & Polverari, 2011; Lebrou, 2015; Mendez & Bachtler, 2011). En particulier, la rigidité des règles financières est souvent identifiée comme un facteur augmentant les coûts de transaction pour les porteurs de projet, contribuant ainsi à une perception accrue de complexité et de lourdeur. Elle est également perçue comme un frein à la mise en œuvre effective de l'approche territorialisée, pourtant au cœur de la logique de la politique de cohésion (Dąbrowski, 2014a; McCann, 2015).

Les résultats de cette thèse confirment et approfondissent ces constats. En mobilisant une approche comportementale, l'analyse montre que la perception de lourdeur administrative ne résulte pas seulement des contraintes structurelles, mais se construit progressivement tout au long du cycle de la politique publique : depuis sa formulation, en passant par sa mise en œuvre, jusqu'à sa réception par les bénéficiaires. Cette perspective permet de mieux comprendre comment une politique publique, même dotée d'objectifs affichés de simplification, peut continuer à être perçue comme lourde, opaque ou inadaptée.

Dans ce premier chapitre de la conclusion nous nous concentrerons dans un premier temps sur les effets de la formulation et de la mise en œuvre de la politique de cohésion sur la perception de lourdeur (hypothèse 1), avant de présenter nos conclusions par rapport à la portée et la variabilité de cette perception en fonction des caractéristiques individuelles et cognitives des bénéficiaires (hypothèse 2).

Nous avons défini la perception de lourdeur administrative comme le résultat d'une évaluation par les bénéficiaires d'un déséquilibre entre les coûts de transaction engagés et les avantages perçus de l'accès à la politique publique. La première hypothèse de cette recherche visait à

explorer l'influence de la formulation et de la mise en œuvre de la politique de cohésion sur cette perception.

L'approche territoriale, sur laquelle repose théoriquement la politique de cohésion, implique que le cadre réglementaire européen adopte une posture de neutralité vis-à-vis de la lourdeur administrative, en laissant aux autorités locales une marge d'autonomie dans la définition des objectifs spécifiques et des modalités de mise en œuvre. En d'autres termes, la complexité administrative ne devrait pas être induite par la formulation centrale de la politique, mais découler éventuellement des choix opérés au niveau local. Or, nos analyses révèlent que cette logique n'est que partiellement respectée : des contraintes susceptibles d'augmenter la charge administrative sont intégrées dès la conception du cadre réglementaire. C'est notamment le cas de certaines exigences rigides en matière de gestion financière, qui apparaissent en contradiction avec les principes de flexibilité et d'adaptation contextuelle portés par l'approche territoriale. Toutefois, notre analyse du cadre réglementaire ne permet pas à elle seule de conclure de manière tranchée quant à son impact sur la perception de lourdeur. Cette limite a justifié notre orientation vers une approche de sociologie de l'action publique, en mettant l'accent sur les dynamiques de mise en œuvre (Lascoumes & Le Galès, 2018; R. Pasquier & Weisbein, 2018).

Notre cadre théorique postule que la mise en œuvre joue un rôle déterminant dans la formation de la perception de lourdeur administrative, à condition que deux prérequis soient réunis. Le premier tient à une volonté d'agir en faveur d'une simplification, qui dépend de la manière dont les agents publics interprètent leur mission – notamment s'ils se perçoivent comme facilitateurs au service des bénéficiaires (Maynard-Moody & Musheno, 2000). Le second renvoie à une capacité effective d'adaptation, elle-même conditionnée par les ressources dont disposent les administrations, les marges de manœuvre que leur laisse le cadre réglementaire, ainsi que par la qualité des interactions entre les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre (Lipsky, 1980; Thomann et al., 2018). C'est de l'articulation entre ces deux dimensions – volonté et capacité – que dépend la possibilité réelle de moduler la perception de lourdeur au niveau local.

En Auvergne Rhône-Alpes, si la volonté d'agir en faveur des bénéficiaires est manifeste au sein de l'autorité de gestion, cette volonté se heurte à plusieurs contraintes structurelles qui limitent son autonomie :

- La pression exercée sur les autorités de gestion pour assurer une absorption rapide des fonds ;

- L'exigence de conformité sans erreur, compliquée par l'incertitude interprétative ;
- Une répartition floue et parfois conflictuelle des responsabilités de mise en œuvre.

Ces contraintes réduisent la capacité de l'autorité de gestion à adapter les procédures aux réalités de terrain, et fragilisent l'application effective de l'approche territoriale. Ce décalage entre les intentions et les marges de manœuvre réelles contribue à renforcer la perception de lourdeur administrative chez les bénéficiaires, par le biais de trois conséquences : l'ambiguïté, la charge administrative, et les délais.

Notre recherche met en lumière l'ambiguïté comme facteur central. En principe, la politique de cohésion repose sur une logique d'intervention territorialisée, permettant d'adapter les objectifs et les modalités d'action aux contextes locaux. En pratique, la pression réglementaire européenne et la répartition incertaine des responsabilités réduisent la clarté des objectifs et complexifient la mise en œuvre. Cette ambiguïté se manifeste à plusieurs niveaux : flou sur les objectifs des fonds, hétérogénéité des procédures, incertitudes sur les critères d'éligibilité ou les modalités de calcul des subventions. L'analyse de la réception par les bénéficiaires confirme l'impact de cette ambiguïté : les données d'enquête et les entretiens indiquent qu'un défaut de compréhension des objectifs et des règles alimente la perception de lourdeur administrative. Si d'autres facteurs entrent en jeu, notre recherche suggère que l'ambiguïté constitue une condition déterminante : il est concevable qu'une politique peu contraignante soit perçue comme lourde, mais il est difficile d'imaginer qu'une politique ambiguë soit perçue comme simple. Ce constat souligne la nécessité de clarifier les objectifs, les règles et les responsabilités tout au long de la chaîne de mise en œuvre.

Le deuxième facteur identifié concerne l'alourdissement de la charge administrative. En dépit des injonctions réglementaires à la simplification, la dynamique observée dans la gestion des fonds en Auvergne Rhône-Alpes va en sens inverse. La crainte de l'erreur, combinée à l'incertitude interprétative, conduit à une inflation des exigences documentaires – qualifiée par les agents eux-mêmes de logique de « sécurisation ».

Cette surcharge documentaire structure profondément la relation entre les bénéficiaires et l'administration. Elle renforce les coûts de transaction objectifs (temps, compétences, mobilisation de ressources), mais aussi perçus : les comparaisons avec d'autres dispositifs, notamment au niveau régional, plus souples alimentent un biais de référentiel qui renforce la perception de lourdeur.

Enfin, la troisième dimension analysée concerne les délais. La recherche montre que les dynamiques de mise en œuvre allongent sensiblement les temps de traitement des projets, ce qui constitue une difficulté majeure pour les bénéficiaires. Plusieurs facteurs y contribuent : volonté de sécuriser les procédures, lenteurs décisionnelles liées à la multiplicité des acteurs, asymétrie entre les délais imposés aux bénéficiaires et ceux observés par l'administration.

Les résultats de l'enquête et des entretiens convergent : les délais sont perçus comme un obstacle majeur, fortement corrélé à une perception élevée de lourdeur. Leur impact est d'autant plus fort qu'il affecte directement la réalisation des projets et la confiance dans l'institution.

La perception de lourdeur administrative ne résulte donc pas d'un facteur unique, mais d'une combinaison d'effets issus à la fois de la formulation, de la mise en œuvre et de la réception de la politique publique. L'ambiguïté, la charge administrative et les délais apparaissent comme trois dimensions interdépendantes, dont les effets se renforcent mutuellement. Leur analyse permet de mieux comprendre pourquoi et comment une politique structurée autour d'objectifs d'efficience et de simplification peut être perçue comme complexe, lente et contraignante.

Ces résultats permettent ainsi d'enrichir la littérature sur la mise en œuvre de la politique de cohésion, en y intégrant une dimension encore peu explorée : celle de la perception des bénéficiaires. En effet, cette approche met en lumière le rôle structurant de l'ambiguïté dans la formulation et la mise en œuvre de la politique, une dimension largement absente des travaux antérieurs, lesquels se sont principalement concentrés sur les aspects objectifs de la charge administrative (Davies & Polverari, 2011; Mendez & Bachtler, 2011).

Après l'analyse des causes de la perception de lourdeur administrative à travers ses trois dimensions – l'ambiguïté, la charge de travail et les délais de mise en œuvre – cette thèse a approfondi la compréhension de la construction de cette lourdeur administrative en examinant sa variabilité. L'analyse croisée des perceptions des bénéficiaires avec leurs caractéristiques et la thématique des projets financés a permis d'enrichir la dimension cognitive et comportementale de notre démarche. Elle visait ainsi à évaluer le poids respectif des caractéristiques individuelles, organisationnelles et contextuelles, par rapport aux facteurs structurels propres à la politique de cohésion.

L'analyse s'est déployée en deux temps : d'abord à partir du regard des agents de l'autorité de gestion sur la diversité des pratiques administratives et ses effets sur les bénéficiaires ; ensuite

en confrontant les perceptions de lourdeur administrative exprimées par les bénéficiaires à leurs caractéristiques propres et aux modalités concrètes de mise en œuvre.

Les résultats confirment l'intérêt d'une approche comportementale (Chater, 2024; Gofen et al., 2021; Grimmelikhuijsen et al., 2017). Ainsi, nous montrons que la pluralité des cofinanceurs tend à accroître la probabilité d'une perception élevée de lourdeur administrative. À l'inverse, une forte intégration dans des réseaux professionnels semble atténuer cette perception. L'examen du rôle des thématiques confirme également que les projets relevant de la RDI sont perçus comme particulièrement complexes sur le plan administratif. En revanche, d'autres thématiques — telles que REACT-UE, l'emploi, la création ou reprise d'entreprise, ou encore la stratégie Rhône-Saône — sont associées à une perception plus faible de lourdeur. Cette variabilité ne saurait être réduite à une simple augmentation de la charge administrative : elle est aussi le produit de mécanismes cognitifs, en particulier la compréhension plus ou moins claire des objectifs de la politique et l'influence de biais de référentiels dans l'évaluation des procédures.

S'agissant des caractéristiques des bénéficiaires, les petits porteurs de projet et les acteurs novices apparaissent plus enclins à percevoir une lourdeur administrative élevée. Néanmoins, cette relation est partiellement atténuée lorsque les autorités de gestion assurent un accompagnement adapté. La perception de lourdeur ne dépend donc pas uniquement du profil des bénéficiaires, mais aussi de leur niveau d'insertion dans les dispositifs d'appui. Parmi les autres facteurs individuels, organisationnels, contextuels et procéduraux identifiés théoriquement, aucun ne s'est révélé déterminant de manière systématique. Ce résultat interroge l'efficacité réelle des mesures de simplification administrative mises en place par le cadre réglementaire ou au moment de la mise en œuvre, face aux dynamiques structurelles de mise en œuvre et aux perceptions globalement négatives que les bénéficiaires peuvent entretenir à l'égard des fonds structurels.

En somme, l'analyse des causes de la perception de lourdeur administrative et de sa variabilité met en évidence l'importance des dimensions subjectives et relationnelles dans la réception des politiques publiques (Revillard, 2018; Spire, 2016). Si les contraintes structurelles jouent un rôle non négligeable, elles ne suffisent pas à expliquer, à elles seules, l'expérience vécue par les bénéficiaires. Celle-ci est aussi façonnée par leur degré d'acculturation aux logiques administratives, leurs biais de comparaison et le niveau d'appui dont ils bénéficient. Ces constats nous ont amenés à nous pencher sur les effets concrets de cette perception de lourdeur

administrative, tant sur les bénéficiaires eux-mêmes que sur la capacité de mise en œuvre de la politique de cohésion.

II. Les effets de la lourdeur administrative

À la suite de l'analyse des causes de la perception d'une lourdeur administrative chez les bénéficiaires, cette thèse s'est attachée à en examiner les effets. Une revue théorique a permis d'identifier trois types d'effets possibles (Heinrich, 2016; Herd & Moynihan, 2018; Sunstein, 2022). Toutefois, leur applicabilité au contexte spécifique de la politique de cohésion restait jusqu'à présent à démontrer.

Ce chapitre apporte ainsi une contribution originale à la compréhension des effets différenciés de la lourdeur administrative en matière d'inégalité d'accès, de perception d'utilité de la politique, et de capacité à mettre en œuvre les projets.

Le cadre théorique de cette thèse postule qu'une perception de lourdeur administrative peut générer une inégalité d'accès aux politiques publiques. Cette inégalité découle d'une distribution inégale des capacités à faire face aux exigences administratives, mais aussi de la charge psychologique que représente l'accès pour les porteurs de projet les plus fragiles (Heinrich, 2016; Herd & Moynihan, 2018; Sunstein, 2022). Dans le cas de la politique de cohésion, ce lien restait jusqu'ici peu exploré empiriquement. Les résultats présentés ici permettent d'éclairer les effets différenciés de la lourdeur administrative dans ce contexte.

Nous avons défini l'inégalité d'accès à une politique publique comme la situation dans laquelle l'attribution de subventions ne repose pas exclusivement sur la contribution aux objectifs affichés, mais dépend aussi de critères implicites (Hill & Hupe, 2022; Howlett et al., 2009; Mettler & Soss, 2004; Schneider & Ingram, 1993). Dans le contexte de la mise en œuvre de la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes, une telle inégalité peut survenir lorsque certaines pratiques ou exigences administratives conduisent à l'exclusion de certains types de porteurs. A cet égard, nos analyses ont montré comment les trois dimensions identifiées de la lourdeur administrative — l'ambiguïté des objectifs et des règles, la charge administrative élevée, et les délais de traitement — participent à la création de barrières à l'accès aux fonds structurels.

Cette thèse fournit ainsi une confirmation empirique de la transposition de ces mécanismes dans le champ de la cohésion territoriale. Deux facteurs principaux alimentent cette inégalité :

- L’importance des réseaux professionnels et des relais institutionnels dans l’accès à l’information, qui favorise les porteurs déjà bien insérés dans l’écosystème local ;
- L’application implicite de critères de sélection fondés sur la solvabilité administrative, l’expérience préalable ou la capacité à gérer la complexité des procédures.

Nos résultats confirmant les hypothèses formulées dans la littérature : l’inégalité d’accès ne résulte pas seulement d’un ciblage explicite des politiques, mais également de barrières procédurales implicites (Hill & Hupe, 2022; Schneider & Ingram, 1990). Ce phénomène, bien documenté dans le domaine des politiques sociales, touche en priorité les publics disposant de peu de ressources, d’un faible capital social ou entretenant une relation distante avec l’administration (Brodkin & Majmundar, 2010; Michener, 2018; Warin, 2017).

Les résultats de notre analyse confirment l’hypothèse formulée dans la littérature sur les effets de la lourdeur administrative : l’inégalité d’accès ne résulte pas uniquement d’un ciblage explicite des politiques, mais également de barrières implicites et procédurales (Schneider & Ingram, 1993; Spire, 2007). Dans les politiques sociales, ce phénomène de non-recours est bien documenté : il affecte en priorité les individus disposant de peu de ressources, d’une inscription dans des réseaux professionnels ou entretenant une relation distante avec l’administration (Brodkin & Majmundar, 2010; Michener, 2018; Warin, 2017). Nos recherches confirment que la politique de cohésion, souvent perçue comme neutre sur ce plan, n’échappe finalement pas à ces dynamiques.

Il en résulte un double paradoxe : la politique de cohésion, conçue pour corriger les déséquilibres territoriaux, tend à renforcer les inégalités d’accès en excluant de fait les acteurs les plus fragiles. De même, la gouvernance partenariale, censée ouvrir l’accès à une diversité d’acteurs, aboutit à une concentration des ressources entre les mains de ceux qui maîtrisent déjà les rouages administratifs.

Au-delà des inégalités d’accès, cette thèse met en lumière un second effet majeur de la lourdeur administrative : son impact négatif sur la perception d’utilité des fonds structurels par les bénéficiaires (Kaufmann & Tummers, 2017; Van de Walle, 2018).

Alors que les fonds structurels visent à soutenir des projets d'intérêt général en cohérence avec les objectifs européens, nos résultats montrent que la complexité des procédures, l'opacité des règles et la répartition des responsabilités de mise en œuvre, ainsi que les délais prolongés tendent à brouiller la finalité des aides perçues. Les bénéficiaires interrogés soulignent que le caractère excessivement administratif de la gestion des fonds finit par masquer les objectifs politiques initiaux, réduisant l'intervention européenne à une logique de guichet ou de financement compensatoire.

Cette évolution perceptive est confirmée par notre analyse croisée des données : les bénéficiaires indiquent majoritairement avoir accédé aux fonds pour des raisons principalement financières, et non en raison d'un alignement stratégique avec les priorités européennes. Les témoignages recueillis mettent en évidence une forme de « déconnexion » entre les finalités affichées des fonds et leur traduction opérationnelle. Certains évoquent une perte de sens du projet européen, induite par des procédures perçues comme désincarnées et excessivement formalistes.

Même lorsque l'apport financier est jugé décisif pour la réalisation des projets, la lourdeur des démarches et les obstacles administratifs tendent à réduire la satisfaction globale vis-à-vis du soutien public reçu. Ce phénomène nuit non seulement à l'adhésion des bénéficiaires aux finalités de la politique de cohésion, mais également à la légitimité de l'action publique en général. En effet, lorsque les efforts requis pour mobiliser les fonds sont jugés disproportionnés, l'utilité perçue de ces derniers s'en trouve mécaniquement diminuée (Kaufmann & Tummers, 2017; Van de Walle, 2018).

Cette évolution n'est pas propre à la politique de cohésion : elle a été observée dans d'autres politiques publiques, notamment sociales, où les contraintes administratives peuvent altérer la reconnaissance de la valeur du service ou de l'aide publique (Heinrich, 2016; Herd & Moynihan, 2018; Warin, 2017). Dans le cas de la politique de cohésion, elle fragilise également l'appropriation des objectifs européens sur les territoires, et contribue à une forme de désengagement des acteurs de terrain.

Au-delà de ses effets sur l'accès aux fonds et leur utilité perçue, nos analyses ont également révélé que la lourdeur administrative constitue un frein direct à la capacité des bénéficiaires à mettre en œuvre leurs projets dans le respect des règles. En mobilisant temps, énergie et ressources, elle détourne les efforts des porteurs de projet de l'action opérationnelle au profit d'activités de gestion et de suivi procédural, souvent jugées excessives.

Ces dynamiques, observée à travers les témoignages et les données collectées en Auvergne Rhône-Alpes, se manifestent par une augmentation des dépenses écartées lors de la phase de paiement, d'un écart des bénéficiaires de leur fonctionnement habituel, et de leur dépendance à l'accompagnement.

À une échelle plus large, les taux d'erreur dans la gestion des fonds structurels, régulièrement supérieurs au seuil de 2 % fixé par la Cour des comptes européenne — avec un pic à 9,3 % en 2024 selon le rapport annuel — témoignent des difficultés systémiques rencontrées pour se conformer à l'ensemble des exigences (Cour des comptes de l'UE, 2024). Si la Région Auvergne Rhône-Alpes parvient à maintenir un taux d'erreur inférieur à ce seuil, nos entretiens et observations mettent en évidence plusieurs signaux de fragilité : écarts entre les montants programmés et réellement dépensés, réorganisations internes pour faire face aux contraintes, et une demande croissante d'accompagnement technique de la part des porteurs.

Ces observations suggèrent que la lourdeur administrative ne se traduit pas uniquement par des erreurs formelles mesurables, mais fragilise en profondeur les capacités opérationnelles des bénéficiaires. La capacité d'absorption — entendue ici comme la capacité à engager, exécuter et justifier les dépenses dans les délais impartis — s'en trouve compromise. Elle dépend moins d'un manque de volonté ou de compétence de la part des bénéficiaires que d'un environnement réglementaire et procédural peu propice à une mise en œuvre fluide et sécurisée.

Enfin, nous avons souligné un paradoxe structurel : alors même que les fonds européens visent à renforcer les capacités locales d'action, le poids des exigences administratives peut in fine affaiblir les structures qui y recourent, notamment les plus petites ou les moins expérimentées. Cette tension constitue un enjeu majeur pour la crédibilité à long terme de la politique de cohésion.

En résumé, cette thèse met en lumière trois effets majeurs de la lourdeur administrative sur les bénéficiaires de la politique de cohésion :

- Une inégalité d'accès, accentuée par les différences de ressources, de réseau et de capacité à gérer la charge administrative ;
- Une diminution de la perception d'utilité des fonds structurels, qui fragilise leur légitimité auprès des acteurs locaux ;

- Une réduction de la capacité des bénéficiaires à mettre en œuvre leurs projets de manière conforme et efficace.

Le chapitre suivant met en perspective l'ensemble des conclusions de cette thèse en discutant les implications académiques, pratiques et sociétales, et en proposant des pistes de recherche à approfondir.

III. Implications et recherches futures

La motivation première de cette recherche est née d'une curiosité pratique nourrie par l'expérience professionnelle de l'auteur face à l'incapacité persistante de simplifier la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union européenne. Ce questionnement empirique s'est progressivement élargi à une curiosité académique, animée par la volonté de contribuer à l'enrichissement des théories existantes sur le fonctionnement concret des politiques publiques, et en particulier sur les dynamiques propres à la politique de cohésion.

Au fil de l'enquête, il est apparu que la portée des résultats de cette thèse dépasse le seul cadre de la politique de cohésion. Ces résultats offrent également des enseignements plus larges sur les mécanismes de mise en œuvre des politiques publiques dans des contextes de gouvernance complexe, ainsi que sur les relations entre les institutions et les citoyens.

Ce dernier chapitre se propose ainsi d'explorer les implications de la recherche selon trois dimensions : académique, pratique et sociétale. Il se conclura par l'identification de pistes de recherche futures qui prolongent les apports de cette thèse.

a) Implications académiques

Les implications académiques de cette thèse sont triples. D'une part, elle propose une conceptualisation nouvelle de la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires d'une politique publique.

D'autre part, elle propose un nouveau cadre analytique pour appréhender la mise en œuvre d'une politique publique à travers sa formulation, ses dynamiques de mise en œuvre et sa réception tout en articulant les dimensions structurelles, cognitives et comportementales de la perception de lourdeur administrative. Ce cadre a été élaboré et mis à l'épreuve à travers l'étude de la politique de cohésion en Auvergne-Rhône-Alpes, mais il présente une vocation plus large et pourrait être mobilisé pour analyser d'autres politiques publiques confrontées à des enjeux similaires de mise en œuvre.

Finalement, les résultats empiriques produits par cette recherche contribuent à enrichir les connaissances sur les mécanismes par lesquels les contraintes administratives sont perçues, appropriées ou contournées par les bénéficiaires. Dans cette section, nous discutons à la fois de la transférabilité du cadre théorique proposé et du degré de généralisation possible des résultats obtenus.

Sur le plan théorique, cette thèse propose une évolution de la conceptualisation de la lourdeur administrative en s'appuyant sur les travaux de D. Moynihan et al. (2015), qui distinguent les coûts d'apprentissage, de conformité et les coûts psychologiques. Elle prolonge et enrichit ce cadre en y intégrant la notion centrale de la perception d'avantage, considérée comme indissociable de l'évaluation des coûts de transaction. En ce sens, la lourdeur administrative ne se réduit pas à l'accumulation d'obstacles, mais résulte d'un déséquilibre perçu entre les efforts requis et les bénéfices attendus. Cette approche permet d'ancrer plus fermement l'analyse dans une perspective comportementale, en soulignant que la charge administrative est aussi une construction subjective, façonnée par les attentes, les expériences passées, les référentiels cognitifs et les ressources dont disposent les bénéficiaires pour interpréter et supporter la complexité administrative (Gofen et al., 2021; Grimmelikhuijsen et al., 2017). En réintroduisant la question du sens et de l'utilité dans l'analyse des coûts administratifs, cette thèse renouvelle ainsi les grilles de lecture de la réception des politiques publiques (Revillard, 2018; Spire, 2016).

Ensuite, cette thèse a proposé et appliqué un cadre théorique original pour analyser l'importance de la formulation, des dynamiques de mise en œuvre et de la réception d'une politique publique pour la construction de la perception de la lourdeur administrative des bénéficiaires. Cette démarche est née du constat que les approches existantes ne permettaient pas de saisir

pleinement les origines ni les effets de cette perception, souvent réduite à une simple conséquence des contraintes procédurales, institutionnelles ou réglementaires (Bachtler & Ferry, 2015; Mendez & Bachtler, 2022; Piattoni & Polverari, 2016; Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015).

Si ce modèle a été construit à partir du cas spécifique de la politique de cohésion, il possède une vocation plus large. Rien ne s'oppose à son application à d'autres politiques publiques confrontées à des exigences procédurales fortes ou à des publics hétérogènes (Thomann & Sager, 2017a, 2017b). Sa spécificité réside dans l'intégration conjointe de trois dimensions généralement traitées de manière séparée : la formulation des politiques (et les contraintes structurelles qu'elle charrie), les logiques pratiques de mise en œuvre (et les marges d'interprétation et d'adaptation des agents), et enfin la réception individuelle (intégrant la perception, les représentations mentales, les biais cognitifs, et les comportements concrets des usagers).

Cette approche permet d'appréhender l'action publique non comme un système rationnel et univoque, mais comme une construction située, influencée à la fois par le cadre institutionnel, les pratiques administratives et les expériences subjectives. Elle offre une grille de lecture transposable à toute politique publique où les écarts entre logique formelle et appropriation réelle jouent un rôle central (Revillard, 2018; Spire, 2016). En ce sens, le cadre développé pourrait contribuer au développement d'une sociologie — ou science politique — de la réception des politiques publiques, attentive aux effets cognitifs, aux inégalités d'accès symbolique, aux variations de perception entre groupes d'usagers, et aux conditions concrètes de mise en œuvre.

Nous discutons dans les paragraphes suivantes les limites de cette recherche, ainsi que les conditions de validité externe et de généralisation de ses résultats.

La principale limite de cette recherche tient à sa portée géographique, restreinte à la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Ce choix méthodologique était toutefois justifié par la volonté de tester empiriquement le cadre analytique développé et de mettre en évidence des relations causales entre la formulation, la mise en œuvre et la réception d'une politique publique (Eckstein, 1975; Flyvbjerg, 2011; George & Bennett, 2005).

Néanmoins, cette focalisation territoriale soulève la question de la validité externe des résultats, c'est-à-dire de leur transférabilité à d'autres contextes régionaux, en France ou dans d'autres États membres de l'Union européenne. Pour en évaluer les conditions, nous avons mené une

série d'entretiens exploratoires et de prospective avec des experts de la politique de cohésion situés hors de la région étudiée. Combinés à l'expérience professionnelle de l'auteur, ces éléments permettent de s'exprimer de façon préliminaire quant à la portée plus générale des résultats, notamment en ce qui concerne l'influence des contraintes réglementaires, la variabilité des perceptions de lourdeur administrative et leurs effets.

Nous présentons ci-après, de manière synthétique, les résultats issus de ces travaux exploratoires et de prospective, en les confrontant aux cinq hypothèses formulées dans cette thèse.

Comme souligné précédemment, les critiques à l'encontre de la mise en œuvre de la politique de cohésion sont récurrentes et semblent persister d'une période de programmation à l'autre. Cette recherche exploratoire confirme que la perception de l'incapacité à réellement simplifier la gestion de cette politique ne constitue pas une spécificité propre à la région Auvergne Rhône-Alpes, mais reflète un constat plus large partagé dans d'autres territoires.

Les études comparatives menées au sein du réseau européen d'autorités de gestion, auquel l'auteur est associé, témoignent régulièrement de cette frustration (Davies, 2015 ; Ferry & Kah, 2021; Gal, 2019 ; Fonseca & Michie, 2022). De même, les entretiens menés en dehors de la région Auvergne Rhône-Alpes confirment ce diagnostic (extérieur 1 ; 4–10). Ainsi, une consultante intervenant à l'échelle nationale notait :

« C'est vrai, je n'ai pas vraiment l'impression d'une simplification. À chaque période de programmation, on prône cela, mais dans les faits, je ne vois pas vraiment de simplification. » (Extérieur-8)

Une autre interlocutrice à Bruxelles, travaillant pour une association européenne de collectivités territoriales, observait :

« Le sujet de la simplification est toujours d'actualité, et depuis que je suis arrivée à Bruxelles, on en parle. J'ai vu passer beaucoup de mesures dites de simplification, et certaines avancées sont réelles. Néanmoins, nos membres continuent de signaler que la politique de cohésion reste encore trop complexe. » (Extérieur-6)

Cette perception d'incapacité de simplification ne semble par ailleurs ne pas dépendre des contextes spécifiques de mise en œuvre des fonds structurels :

« Ce sont surtout les modalités d'organisation qui varient. Quant aux difficultés rencontrées, elles sont les mêmes partout : marchés publics, mise en œuvre des mesures

de simplification comme les OCS. Certaines AG se sont davantage approprié ces outils, mais elles ont toutes rencontré les mêmes obstacles, même les plus avancées. »
(Extérieur-10)

Si ces observations s'inscrivent dans le contexte français, des divergences plus marquées apparaissent encore au niveau européen, en raison de systèmes administratifs, de traditions juridiques et de degrés de centralisation très hétérogènes. Une étude commanditée par la Commission européenne a mis en lumière les variations dans les modalités de gestion appliqués en Europe.⁴⁹

Pour autant, malgré cette diversité, notre recherche suggère que le cadre d'analyse proposé – articulant formulation, mise en œuvre et réception des politiques publiques – ainsi que les principaux résultats observés, pourraient s'appliquer de manière similaire dans d'autres contextes de la politique de cohésion. La persistance de tensions liées à la complexité, à la régularité et à la simplification semble constituer un invariant, quels que soient les contextes administratifs ou les choix organisationnels.

Les témoignages recueillis dans les entretiens explorateurs auprès d'acteurs extérieurs à la Région Auvergne Rhône-Alpes permettent d'identifier les mêmes dynamiques que dans notre Région étudiée qui contribuent à expliquer la persistance d'une perception de lourdeur administrative. Comme en Auvergne Rhône-Alpes il semble ne pas s'agir de causes isolées, mais de mécanismes systémiques qui interagissent entre eux, cumulant les effets de l'ambiguïté des règles, de la surcharge procédurale, de l'incertitude temporelle, et d'un climat général de méfiance.

Un premier facteur réside dans l'opacité des objectifs de la politique de cohésion. Un représentant de la Commission européen a, par exemple, remarqué à cet égard :

« Je suis encore choqué par certains objectifs financés, comme l'éducation ou la lutte contre la pauvreté : ce sont des compétences nationales. On adapte les priorités européennes à nos politiques locales, mais cela crée une ambiguïté. Le sens politique des programmes devient flou, et les acteurs sur le terrain peinent à en saisir la logique. À force, c'est l'opportunité financière qui guide, plus que le projet européen. » (EC-3)

⁴⁹ EPRC, PPMI (2025), Organisational models of programme authorities managing EU Cohesion policy 2000-2020, study prepared for European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy

A cette opacité des objectifs s'ajoute l'ambiguïté de certaines règles, en particulier celles touchant aux régimes d'aides d'État, aux marchés publics ou aux critères d'éligibilité. Nombre de bénéficiaires avouent ne pas comprendre les fondements des règles qui leur sont appliquées – ou ne pas disposer des compétences nécessaires pour les interpréter.

Une consultante nationale travaillant avec des entreprises décrit ainsi :

« Ce qui va les intéresser évidemment, c'est le montant de subvention. Et après ? Pourquoi pas plus. Pourquoi ce montant-là ? C'est là où on va rentrer dans la discussion sur les régimes d'aides, mais ce n'est pas une notion maîtrisée au niveau des bénéficiaires. » (Extérieur-8)

Elle ajoute :

« Pour les projets concurrentiels, c'était le régime de minimis appliqué par défaut, par méconnaissance et par crainte des contrôles. » (Extérieur-8)

Cette incertitude ne concerne pas que les entreprises. De nombreuses associations ignorent les procédures à suivre, notamment en matière de marchés publics :

« Ils ne savent pas comment faire. Ils n'ont pas la compétence en interne. Ils cherchent un soutien, mais c'est un vrai blocage. » (Extérieur-5)

Or, nous avons rencontré un cas intéressant où l'ambiguïté peut être réduite lorsque les objectifs de la politique sont perçus comme plus lisibles. C'est le cas, par exemple, dans certains programmes de coopération territoriale européenne (Interreg), où les bénéficiaires ont davantage conscience de la finalité du financement, même si la coordination entre acteurs de différents pays peut ajouter de la complexité (AG-27).

La lourdeur ressentie est également nourrie par la densité des procédures, souvent perçue comme disproportionnée par rapport à l'enjeu. Une agente travaillant dans une autre Région française observe que :

« Lors de l'instruction, l'AG veut tellement sécuriser le projet qu'elle va jusqu'à demander dès le départ des détails normalement attendus au bilan final. Ça complexifie beaucoup pour le bénéficiaire. » (Extérieur-7)

Cette obsession du risque d'erreur – ou *effet de sécurisation* – s'exprime dans toutes les régions et à tous les niveaux. Une représentante de la Commission européenne souligne :

« Il y a un facteur de peur dans le système : ‘Mon Dieu, j’ai oublié quelque chose, je vais être sanctionné et devoir rembourser l’argent.’ » (EC-2)⁵⁰

Le sentiment d'insécurité administrative peut être renforcé par un biais référentiel : les règles des fonds structurels s'éloignent considérablement des pratiques habituelles de gestion locale. Un spécialiste des fonds publics déclare :

« La gestion d'un dossier FESI est très éloignée d'une gestion quotidienne des projets municipaux. » (Extérieur-4)

La perception d'une complexité cumulative ressort aussi au niveau européen :

« Je ne peux pas dire quelle règle en particulier est compliquée, c'est l'accumulation. Chaque pays invente sa façon de mettre en œuvre. Mais il y a de la complexité partout. » (Extérieur-6)

Un autre facteur souvent évoqué est celui de la temporalité : le manque de prévisibilité et les délais étendus dans les processus de sélection, de validation ou de paiement peuvent profondément désorganiser les porteurs de projet. Comme le note une consultante :

« Les porteurs attendent d'avoir la décision de sélection avant de lancer leurs marchés. Comme ces décisions peuvent mettre un an à arriver, cela décale tout. Le projet peut prendre deux ans de retard, nécessiter des avenants, des prolongations. » (Extérieur-8)

Ce manque de communication fragilise la relation entre AG et bénéficiaires, créant un climat de découragement :

« Même nous, cabinets spécialisés, avons du mal à obtenir des réponses. Le porteur finit par abandonner. Ils ne veulent plus entendre parler des fonds européens. » (Extérieur-8)

⁵⁰ Entretien mené en anglais, traduction par l'auteur. « *There's a factor of fear in the system: 'Oh my God, I've forgotten something, and I'll be punished and have to pay back the money.'* »

Enfin, la lourdeur administrative peut avoir des conséquences financières graves pour certains porteurs, en particulier ceux qui doivent avancer la trésorerie sans garantie de remboursement. Un professionnel de l'insertion rapporte :

« Des structures ont mis la clé sous la porte à cause d'une mauvaise gestion des subventions. Elles n'ont pas pu justifier les dépenses à temps, n'ont jamais été remboursées, alors qu'elles avaient engagé des sommes importantes. » (Extérieur-10)

Ces échecs alimentent une réputation délétère du FSE dans certains secteurs :

« Cela a donné au FSE une réputation très mauvaise, plutôt justifiée d'ailleurs. »
(Extérieur-10)

Enfin, cette perception de lourdeur semble varier considérablement selon les profils des bénéficiaires. Dans d'autres régions il a été également observé que l'expérience passée et le degré de familiarité avec les fonds européens jouent un rôle de filtre cognitif.

« Il y a ceux qui savent faire. Bon, ça roule. Ils se disent : oui, c'est complexe, mais on va quand même faire l'exercice. Mais il y a aussi ceux qui ont sollicité des fonds il y a longtemps et qui se basent sur des souvenirs de procédures plus simples » (extérieur-8).

À l'inverse, les acteurs moins aguerris, tels que les petites associations ou les communes rurales, sont confrontés à une asymétrie d'information et de capacité qui renforce leur perception négative (extérieur-10).

Dans ce contexte, l'accompagnement administratif apparaît comme un facteur médiateur décisif. Plusieurs intervenants soulignent le rôle structurant de l'ingénierie territoriale ou des accompagnements collectifs :

« Certains réunissent des bénéficiaires pour faire une information spécifique sur ce qu'il faut mettre en place. Donc ça peut exister ici et là » (extérieur-8).

Ce soutien, bien qu'inégalement réparti sur le territoire, peut contribuer à réduire les écarts de perception et à limiter les risques de décrochage.

L'ensemble des observations de prospective suggèrent que les conclusions de cette thèse présentent une portée qui dépasse le seul cadre régional d'étude. Toutefois, il convient de rappeler que ces réflexions et entretiens reposent sur une approche exploratoire : les entretiens réalisés en dehors d'Auvergne Rhône-Alpes n'ont pas été menés de manière systématique ni en nombre suffisant pour étayer une généralisation statistique. En ce sens, cette ouverture vers

d'autres contextes vise davantage à tester la transférabilité du cadre théorique qu'à en affirmer la validité universelle.

Ces premiers éléments valident cependant l'intérêt d'une étude comparative approfondie, qui appliquerait le cadre d'analyse développé ici à un échantillon plus large de contextes nationaux ou régionaux. Un tel prolongement permettrait d'évaluer plus finement les conditions de reproductibilité des effets observés et, ce faisant, de consolider les apports de cette recherche à une sociologie ou science politique de la réception des politiques publiques européennes.

Au regard de ces constats, il convient désormais d'interroger les enseignements pratiques que l'on peut tirer de cette recherche pour améliorer la mise en œuvre des fonds européens, tant au niveau européen qu'au niveau régional de la mise en œuvre de la politique de cohésion.

b) Implications pratiques

La motivation initiale de cette thèse est née d'un problème pratique observé : la persistance des critiques à l'égard de la complexité de mise en œuvre de la politique de cohésion, malgré les nombreuses tentatives de simplification.

Au-delà des apports académiques discutés dans la section précédente, cette recherche entend également contribuer de manière concrète à l'amélioration de la conception et de la mise en œuvre de cette politique. Cette ambition s'adresse à deux niveaux : d'une part, au niveau européen, où se définissent les cadres réglementaires et les orientations stratégiques ; d'autre part, au niveau opérationnel, auprès des autorités de gestion chargées de traduire ces règles en dispositifs concrets à destination des bénéficiaires.

L'une des principales conclusions de cette thèse est que le cadre réglementaire de la politique de cohésion exerce une influence structurante — et parfois contraignante — sur les modalités de mise en œuvre nationales et régionales, en particulier en limitant l'autonomie des autorités de gestion. Cette contrainte se traduit, comme l'ont montré nos analyses empiriques, par une série de mécanismes générateurs de lourdeur administrative perçue par les bénéficiaires : ambiguïté des objectifs et modalités de mise en œuvre, augmentation de la charge administrative, rallongement des délais de mise en œuvre.

Ces constats appellent une réflexion sur l'évolution du cadre réglementaire européen, alors même que s'engage, à l'heure de la rédaction de cette conclusion, le processus de préparation du futur cadre 2028-2035. Les résultats de cette recherche doctorale suggèrent plusieurs pistes d'adaptation, étroitement fondées sur les mécanismes identifiés comme générateurs de lourdeur administrative dans le contexte régional étudié.

- **Clarification de la logique d'intervention et des objectifs politiques**

Notre étude a mis en évidence un déficit de clarté sur la raison d'être des fonds européens dans certains domaines d'intervention, notamment dans les domaines où les interventions chevauchent avec les programmes au niveau national. Cette ambiguïté renforce une instrumentalisation financière de la politique, au détriment de son sens politique. Notre enquête révèle que cette perte de repères alimente la confusion des bénéficiaires et réduit leur perception d'utilité du programme. Il apparaît dès lors essentiel, au niveau européen, de recentrer la logique d'intervention et des objectifs de la politique de cohésion sur une logique plus lisible, cohérente et ancrée dans des enjeux d'une dimension européenne de la cohésion territoriale.

- **Renforcement de la lisibilité de la valeur ajoutée européenne**

L'un des effets de la lourdeur perçue est la remise en cause du bien-fondé même de l'intervention européenne. Les entretiens menés montrent que les bénéficiaires — ou leurs intermédiaires — peinent à comprendre ce que la dimension européenne apporte réellement à leurs projets. Clarifier les critères d'intervention et renforcer la pédagogie sur la plus-value européenne permettrait d'atténuer ce sentiment de complexité injustifiée, et de renforcer l'adhésion au dispositif.

- **Articulation plus fluide entre règles européennes et cadres nationaux**

Les difficultés d'instruction ou les retards observés dans la mise en œuvre trouvent souvent leur origine dans des règles contradictoires entre niveaux. L'une des dimensions centrales de la lourdeur administrative identifiée dans cette thèse est précisément ce phénomène

d'« enchevêtrement réglementaire », qui alourdit les procédures et augmente l'incertitude. Une meilleure coordination des exigences entre les niveaux européen, national et régional est donc une recommandation essentielle, directement issue de notre cadre d'analyse. La logique de l'approche territorial impliquerait que le cadre réglementaire au niveau européen se concentre au strict minimum et que les modalités de mise en œuvre soient laissées au niveau de la mise en œuvre pour permettre une adaptation aux spécificités locales. Or, comme cette thèse a démontré l'application de l'approche territorial est actuellement incomplète.

- **Repenser la logique de simplification à l'aune de la territorialisation**

Les mesures de simplification, telles que les options de coûts simplifiés (OCS), sont conçues comme des outils techniques d'allégement administratif. Or, comme cette recherche l'a démontré, leur mise en œuvre reste complexe et parfois contre-intuitive pour les bénéficiaires. Le paradoxe tient au fait que ces dispositifs, bien que conçus pour faciliter l'exécution, restent encadrés de manière rigide par le règlement européen, et souvent éloignés des réalités locales. Une application cohérente de l'approche territoriale impliquerait de laisser aux autorités de gestion une plus grande liberté dans la conception des modalités de simplification, en les adaptant aux capacités et besoins spécifiques des bénéficiaires. En cas d'application plus conséquent de cette approche, des mesures de simplification telles que les options de coûts simplifiés ne seraient plus nécessaires au niveau européen et pourraient être conçus et appliqués librement au niveau de la mise en œuvre où ils peuvent prendre en compte les réalités du terrain.

- **Améliorer la connaissance du comportement des bénéficiaires**

Les effets comportementaux analysés dans cette thèse — tels que la surcharge cognitive, le biais de méfiance ou encore la persistance de pratiques obsolètes — trouvent peu d'échos dans les dispositifs de suivi européens. Une agente de la Commission souligne elle-même ce déficit :

« Nous ne collectons pas d'information au niveau des projets. [...] Les bénéficiaires font parfois des choses que personne ne leur demande, simplement parce qu'ils se rappellent que c'était exigé auparavant. » (EC-2)

Cette méfiance, alimentée par une mémoire des cycles précédents, constitue un frein majeur à toute tentative de simplification. Mieux comprendre ces comportements — via des dispositifs de suivi qualitatifs ou comportementaux — permettrait d'orienter les futures réformes vers des leviers réellement efficaces.

Si les évolutions du cadre réglementaire européen apparaissent essentielles, nos conclusions soulignent également l'importance des marges de manœuvre existantes à l'échelle nationale et régionale. À ce titre, des leviers concrets peuvent être mobilisés par les autorités de gestion elles-mêmes afin d'atténuer la lourdeur administrative perçue et d'améliorer l'expérience des bénéficiaires.

Au-delà des implications formulées au niveau européen, les résultats de cette thèse peuvent également nourrir des pistes d'action concrètes à l'échelle opérationnelle, là où se joue la mise en œuvre quotidienne des fonds structurels. Réalisée dans le cadre d'une convention CIFRE avec la Direction des Fonds Européens (DFE) en Auvergne Rhône-Alpes, cette recherche a permis une immersion de long terme au sein de l'autorité de gestion, donnant accès à ses pratiques, ses arbitrages, ses tensions internes – mais aussi à ses marges de manœuvre. Certaines conclusions ont déjà pu alimenter des réflexions en cours ; il convient désormais de les systématiser.

La démonstration centrale de cette thèse est que la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires est le produit de trois dynamiques interdépendantes : (1) l'ambiguïté des objectifs et des modalités de mise en œuvre ; (2) la charge administrative effectivement ressentie ; (3) les délais et incertitudes entourant l'instruction et la gestion des projets. Ces effets sont modulés par les caractéristiques des bénéficiaires et leurs biais cognitifs. Même dans un cadre réglementaire largement constraint, l'autorité de gestion dispose de leviers pour infléchir ces perceptions – à condition de les reconnaître et de les articuler stratégiquement.

- **Clarifier les objectifs et le rôle des fonds européens**

Un premier axe d'action concerne la clarification de la finalité politique des fonds. Comme le montre cette recherche, la confusion sur les objectifs assignés aux fonds européens alimente un

sentiment d'arbitraire ou d'incohérence. En Auvergne Rhône-Alpes, cela se traduit par une difficulté persistante à articuler les priorités européennes avec les politiques régionales. Il serait donc utile de renforcer, dès la phase de programmation, l'explicitation de la logique d'intervention des fonds dans le contexte régional. Cela pourrait passer par une réduction du nombre de thématiques couvertes, une meilleure intégration avec les politiques régionales existantes, ou encore une plus grande lisibilité des articulations entre dispositifs.

- **Adapter la communication institutionnelle**

Cette clarification gagnerait à se traduire dans la communication de l'autorité de gestion. Trop souvent centrée sur les règles et procédures, cette communication gagnerait à être recentrée sur les objectifs de la politique, ses effets attendus et sa valeur ajoutée pour les bénéficiaires. Un effort particulier pourrait être porté sur les modalités de sélection des projets, la valorisation des impacts concrets et la différenciation claire entre les dispositifs européens et nationaux.

- **Développer une capacité d'écoute active et de retour d'expérience**

Comme le souligne cette thèse, la perception de lourdeur est un phénomène subjectif, mais largement partageable et observable. L'autorité de gestion pourrait ainsi mettre en place des dispositifs systématiques de retour d'expérience : enquêtes de satisfaction, groupes de discussion avec les bénéficiaires, remontées des irritants via les services instructeurs. Ces retours pourraient nourrir un observatoire interne des difficultés rencontrées, facilitant des ajustements ciblés dans les procédures ou les outils.

- **Intégrer une sensibilité comportementale dans les pratiques**

Les analyses montrent que de nombreux bénéficiaires, notamment les moins expérimentés, sont freinés non par la complexité objective des règles, mais par leur complexité perçue. Des biais cognitifs (effet d'ancrage, aversion au risque, surcharge informationnelle) jouent un rôle majeur dans l'abandon de projets. Former les agents à ces logiques comportementales permettrait de

mieux accompagner les porteurs, en particulier dans les phases d'entrée en relation ou de constitution du dossier.

- **Accroître la transparence sur les règles et les montants de subvention**

La thèse a mis en évidence que l'incertitude sur les critères d'éligibilité, les règles de calcul des subventions et les taux d'aide accentue la perception de lourdeur. L'utilisation de simulateurs financiers, la diffusion de grilles de sélection explicitées ou la stabilisation des calendriers d'appel à projets sont autant de pistes pour réduire cette opacité.

- **Simplifier et clarifier les outils numériques**

Une part importante de la charge cognitive repose sur les outils : interfaces peu intuitives, formulaires complexes, absence de guides contextuels. L'amélioration de la navigation, la simplification du langage utilisé, l'ajout d'exemples ou d'alertes automatisées contribueraient à sécuriser le parcours des porteurs et à réduire les erreurs liées à une mauvaise compréhension.

- **Mieux articuler gestion et audit**

Cette recherche a mis en évidence une tension entre sécurisation juridique et adaptation des règles. Souvent, les zones d'incertitude sont couvertes par une stratégie de surcontrôle qui reporte la charge sur le bénéficiaire. Un dialogue renforcé avec les auditeurs (internes, CICC, Commission) pourrait permettre de clarifier certaines interprétations, sécuriser juridiquement des pratiques simplificatrices (notamment les OCS), et éviter les injonctions contradictoires.

- **Harmoniser les pratiques internes de l'autorité de gestion**

Enfin, la cohérence des pratiques internes constitue un enjeu clé. La thèse a montré que des divergences entre services, agents ou circuits d'instruction alimentent des incompréhensions et accroissent la charge ressentie. Des outils mutualisés (modèles de courriers, guides de lecture

partagés, réunions d’alignement) peuvent contribuer à une meilleure homogénéité, condition nécessaire d’une simplification effective.

Si ces pistes d’action opérationnelles visent à améliorer l’expérience des porteurs de projet dans la gestion quotidienne des fonds européens, les enseignements de cette thèse invitent également à une réflexion plus large sur les effets sociaux de la lourdeur administrative et sur la manière dont elle influence, plus globalement, le rapport des citoyens aux politiques publiques.

c) Implications sociétales

Les résultats de cette thèse, bien qu’ancrés dans l’analyse d’une politique publique spécifique – la politique de cohésion de l’Union européenne – ouvrent des pistes de réflexion plus larges sur le fonctionnement du système politico-administratif et son lien avec les citoyens. La lourdeur administrative, lorsqu’elle est perçue comme excessive ou injustifiée, ne constitue pas seulement un frein à l’action publique : elle peut aussi fragiliser la légitimité des institutions et alimenter une forme de défiance vis-à-vis du système politique dans son ensemble (Mettler, 2018; Michener, 2018; Mounk, 2018; Pierre & Peters, 2020; Rosanvallon, 2010).

Cette fracture entre institutions et citoyens peut notamment s’expliquer par un déficit de sens dans les politiques publiques : lorsque les objectifs poursuivis apparaissent ambigus, et que les modalités de mise en œuvre sont complexes, opaques ou incohérentes, les bénéficiaires peinent à identifier ce que la politique leur apporte concrètement. Or, comme l’a montré cette recherche, ce brouillage du sens se retrouve à plusieurs niveaux : ambiguïté des objectifs, opacité des règles, instabilité des dispositifs, confusion entre interventions régionales, nationales et européennes. Ce flou peut alimenter une forme de désengagement civique et de désaffiliation à l’égard des institutions – en particulier à l’échelle européenne, déjà perçue comme lointaine (Schmidt, 2020).

Les inégalités d’accès constatées dans cette thèse (selon la taille des structures, leur degré de professionnalisation ou leur proximité institutionnelle) renforcent ce constat. Lorsqu’une politique publique devient difficile à comprendre ou à mobiliser, seuls les acteurs les mieux dotés – en ressources, en réseaux, en compétences – parviennent à en bénéficier pleinement. Les autres, bien que tout autant concernés, peuvent se sentir exclus, renforçant ainsi le sentiment

d'injustice et d'inefficacité du système (Herd & Moynihan, 2018; Soss & Moynihan, 2014; Sunstein, 2022).

Dans ce contexte, les dispositifs participatifs ou délibératifs, bien qu'utiles, peinent parfois à répondre à cette crise de légitimité s'ils ne s'accompagnent pas d'un effort réel de clarification, de simplification et d'écoute des perceptions citoyennes. La littérature critique sur la démocratie participative (Gourgues & Mazeaud, 2022; Mazeaud et al., 2022) souligne que la promesse d'un rapprochement entre citoyens et institutions reste souvent inaboutie, notamment en raison d'ambiguïtés sur les finalités, les effets concrets ou les marges de manœuvre réelles de ces dispositifs.

Une voie alternative, promue par une littérature récente (Baggio et al., 2021; Brodkin, 2011; Gofen et al., 2021), consiste à mieux intégrer les perceptions des usagers dans la conception et l'évaluation des politiques publiques. Ce courant, en rupture avec les approches purement managériales ou technocratiques de l'action publique (Barbier & Matyjasik, 2010; Bezes, 2020; Bundi & Trein, 2022) invite à considérer non seulement ce que fait l'administration, mais aussi comment elle le fait, et comment cela est vécu par les citoyens. Il rejoint en cela notre modèle théorique centré sur la perception de la lourdeur administrative et les biais cognitifs des bénéficiaires.

D'un point de vue plus global, les difficultés structurelles identifiées dans cette thèse concernant la mise en œuvre de la politique de cohésion – notamment les contraintes normatives excessives et la faible capacité d'adaptation locale – contribuent à mettre en doute non seulement l'efficacité de la politique elle-même, mais aussi la capacité de l'Union européenne à répondre de manière tangible aux besoins des territoires. Une telle mise en doute peut nourrir les critiques populistes et renforcer les discours de repli sur soi, en particulier lorsque des solutions simplistes et cohérentes en apparence sont proposées face à un système perçu comme complexe et inefficace (Hobolt & de Vries, 2016a; Nielsen et al., 2021; Rodríguez-Pose & Dijkstra, 2020; Szczerbiak & Taggart, 2024).

Dans ce contexte, il nous semble que l'intégration plus systématique des perceptions citoyennes, à toutes les étapes de la construction et de la mise en œuvre des politiques publiques, constitue une piste prometteuse pour rétablir un lien de confiance avec les institutions, et renforcer la légitimité démocratique de l'action publique.

d) Pistes de recherches futures

Cette thèse ne constitue qu'une première étape dans un programme de recherche à plus long terme, visant à mieux comprendre les mécanismes de perception de la lourdeur administrative dans la mise en œuvre des politiques publiques. Plusieurs pistes de recherche s'ouvrent à chaque étape du modèle théorique développé ici, à la croisée des structures institutionnelles, dynamiques de mise en œuvre et des expériences subjectives des bénéficiaires.

Une première piste consisterait à approfondir l'analyse des perceptions des bénéficiaires dans d'autres contextes politiques, géographiques ou sectoriels. L'étude ici menée en Auvergne Rhône-Alpes sur les fonds structurels européens pourrait être élargie à d'autres Régions françaises ou européennes, ou appliquée à d'autres politiques publiques confrontées à des enjeux similaires de complexité administrative. Une telle approche permettrait de tester la transférabilité du cadre théorique, tout en en affinant la portée.

Une deuxième piste porte sur l'analyse plus fine de la formulation des politiques publiques, et notamment sur le rôle de l'ambiguïté dans cette phase (Ewert, 2020; Kuehnhanss, 2019). En s'appuyant sur la typologie de Matland (1995), il serait pertinent d'explorer comment les niveaux d'ambiguïté et des conflits inhérents à une politique donnée influencent son implémentation perçue comme lourde ou non. Les résultats de cette thèse, montrant l'importance d'une logique d'intervention claire, invitent à interroger davantage le lien entre complexité perçue et degré de clarté dans les objectifs affichés au moment de la programmation.

Une troisième voie de recherche pourrait porter sur l'évaluation et la mise en perspective comparative des dispositifs de simplification administrative. Alors que la présente étude s'est concentrée sur les effets et les limites perçues de dispositifs tels que les options de coûts simplifiés, il serait utile de constituer un inventaire comparatif des mesures de simplification adoptées dans différents contextes nationaux ou européens, en analysant leurs conditions de mise en œuvre, leur appropriation, et leur impact réel sur la perception de lourdeur administrative des bénéficiaires.

Enfin, une perspective interdisciplinaire, mobilisant à la fois la science politique, les *policy studies*, la psychologie cognitive et la sociologie de l'action publique, permettrait de renforcer la compréhension des dimensions subjectives de l'action administrative. L'étude des biais cognitifs, des stratégies d'évitement, ou encore des effets de réputation sur la confiance dans

les institutions constitue un terrain encore largement ouvert (Baggio et al., 2021; Gofen et al., 2021; Grimmelikhuijsen et al., 2017).

Ces pistes visent à prolonger l'effort engagé dans cette thèse : penser la lourdeur administrative non seulement comme un fait organisationnel ou juridique, mais comme un phénomène vécu, situé et évolutif. En ce sens, elles plaident pour une approche renouvelée de la mise en œuvre des politiques publiques, sensible à la manière dont elles sont perçues, comprises et expérimentées par leurs destinataires.

En définitive, cette thèse a permis de mettre en lumière les multiples ressorts de la perception de lourdeur administrative dans la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union européenne, en croisant les cadres réglementaires, les logiques organisationnelles et les expériences subjectives des bénéficiaires. Elle montre que cette perception ne relève pas uniquement d'un excès de procédures, mais d'un enchevêtrement de facteurs – institutionnels, cognitifs, relationnels – qui modulent la manière dont les bénéficiaires s'approprient (ou non) les dispositifs publics.

Les résultats de cette recherche invitent ainsi à dépasser une approche technicienne de la simplification, pour envisager la mise en œuvre des politiques publiques comme un processus fondamentalement politique et relationnel. Ils soulignent également la nécessité d'un pilotage stratégique fondé sur l'écoute des usagers, la lisibilité des objectifs et la capacitation des acteurs intermédiaires, au premier rang desquels les autorités de gestion.

En ouvrant des perspectives à la fois théoriques, opérationnelles et sociétales, cette thèse plaide enfin pour une refondation de la relation entre institutions publiques et bénéficiaires, dans une logique de confiance, de clarté et de proximité. À l'heure où les critiques envers la complexité bureaucratique nourrissent les tensions politiques, repenser la manière dont les politiques sont mises en œuvre devient un enjeu démocratique à part entière.

Bibliographie

- Aguilera, T., & Chevalier, T. (2021a). Les méthodes mixtes pour la science politique - Apports, limites et propositions de stratégie de recherche. *Revue Française de Science Politique*, 71(3), 365–389. www.cairn.info
- Aguilera, T., & Chevalier, T. (2021b). Les méthodes mixtes : vers une méthodologie 3.0 ? *Revue Française de Science Politique*, Vol. 71(3), 361–363.
<https://doi.org/10.3917/rfsp.713.0361>
- Aivazidou, E., Cunico, G., & Mollona, E. (2020). Beyond the EU Structural Funds' Absorption Rate: How Do Regions Really Perform? *Economies 2020*, Vol. 8, Page 55, 8(3), 55. <https://doi.org/10.3390/ECONOMIES8030055>
- Allen, D. (2005). Cohesion and the Structural Funds - Competing Pressures for Reform? In H. Wallace, W. Wallace, & M. A. Pollack (Eds.), *Policy-Making in the European Union* (5th Edition). Oxford University Press.
- Andersen, J. A. (2010). Public versus private managers: How public and private managers differ in leadership behavior. *Public Administration Review*, 70(1), 131–141.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02117.x>
- Andrews, R., Boyne, G., & Mostafa, A. M. S. (2017). When Bureaucracy matters for organizational performance: Exploring the benefits of administrative intensity in big and complex organizations. *Public Administration*, 95(1), 115–139.
<https://doi.org/10.1111/padm.12305>
- Armstrong, M., & Taylor, J. (2006). *Regional Economics and Policy* (3rd Edition). Blackwell Publishing.
- Asquer, A., & Mele, V. (2018). Policy-Making and Public Management. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, 517–533.
https://doi.org/10.1057/978-1-37-55269-3_27
- Bache, I., George, S., & Bulmer, S. (2011). Cohesion Policy. In I. Bache, S. George, & S. Bulmer (Eds.), *Politics in the European Union*. Oxford University Press.
- Bachtler, J., & Downes, R. (2023). Rethinking Regional Transformation: The State of Regional Policy in Europe. *EoRPA Report 23/1, European Regional Policy Research Consortium*.
- Bachtler, J., & Ferry, M. (2015). Conditionalities and the Performance of European Structural Funds: A Principal-Agent Analysis of Control Mechanisms in European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*, 49(8), 1258–1273.
<https://doi.org/10.1080/00343404.2013.821572>
- Bachtler, J., Ferry, M., & Gal, F. (2018). Financial Implementation of European Structural and Investment Funds. *Research Paper for the European Parliament BUDG Committee*.

- Bachtler, J., & Méndez, C. (2007). Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. *JCMS*, 45(3).
- Bachtler, J., & Mendez, C. (2021). *Recovery and Cohesion: Ambitious Objectives, Challenging Implementation*. EoRPA Report 21/2, EoRPA Regional Policy Research Consortium, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow and EPRC Delft.
- Bachtler, J., & Mendez, C. (2023). Navigating stormy waters: crises and Cohesion Policy beyond 2027. *EoRPA Report 23/3, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow and EPRC Delft*.
- Bachtler, J., Polverari, L., Domorenok, E., & Graziano, P. (2023). Administrative capacity and EU Cohesion Policy: implementation performance and effectiveness. *Regional Studies*, 1–5. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2276887>
- Bachtler, J., & Wren, C. (2006). Evaluation of European Union Cohesion policy: Research questions and policy challenges. In *Regional Studies* (Vol. 40, Issue 2, pp. 143–153). <https://doi.org/10.1080/00343400600600454>
- Bachtrögler, J., Fratesi, U., & Perucca, G. (2019). The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy. *Regional Studies*, 0(0), 1–14. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1551615>
- Bachtrögler, J., Hammer, C., Reuter, W. H., & Schwendinger, F. (2019). Guide to the galaxy of EU regional funds recipients: evidence from new data. *Empirica*, 46(1), 103–150. <https://doi.org/10.1007/s10663-018-9427-5>
- Bachtrögler-Unger, J., Dolls, M., Krolage, C., Schüle, P., Taubenböck, H., & Weigand, M. (2023). EU cohesion policy on the ground: Analyzing small-scale effects using satellite data. *Regional Science and Urban Economics*, 103. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2023.103954>
- Baekgaard, M., Moynihan, D. P., & Thomsen, M. K. (2021). Why Do Policymakers Support Administrative Burdens? The Roles of Deservingness, Political Ideology, and Personal Experience. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1), 184–200. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa033>
- Baggio, M., Ciriolo, E., Marandola, G., & van Bavel, R. (2021). The evolution of behaviourally informed policy-making in the EU. *Journal of European Public Policy*, 28(5), 658–676. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1912145>
- Barbier, J.-C., & Matyjasik, N. (2010). Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines. *Revue Française de Socio-Économie*, 5(1), 123–140. <https://doi.org/10.3917/RFSE.005.0123>
- Barca, F. (2009). *AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*.
- Barca, F., Mccann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>

- Barrios, S., & Strobl, E. (2009). The dynamics of regional inequalities. *Regional Science and Urban Economics*, 39(5), 575–591. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2009.03.008>
- Baudelle, Guy., Guy, C., & Mérenne-Schoumaker, B. (2011). Le développement territorial en Europe. *Presses Universitaires de Rennes*.
- Béland, D. (2009). Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy*, 16(5), 701–718. <https://doi.org/10.1080/13501760902983382>
- Berkowitz, P., Monfort, P., & Pieńkowski, J. (2020). Unpacking the growth impacts of European Union Cohesion Policy: transmission channels from Cohesion Policy into economic growth. *Regional Studies*, 54(1), 60–71. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1570491>
- Bezes, P. (2012). État, experts et savoirs néo-managériaux: Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970. *Actes de La Recherche En Sciences Sociales*, 193, 16–37. <https://doi.org/10.3917/arss.193.0016>
- Bezes, P. (2020). Le nouveau phénomène bureaucratique - le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique. *Revue Française de Science Politique*, 70(1).
- Bhargava, S., & Manoli, D. (2015). Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits: Evidence from an IRS field experiment. *American Economic Review*, 105(11), 3489–3529. <https://doi.org/10.1257/AER.20121493>
- Bianchi, C., Nasi, G., & Rivenbark, W. C. (2021). Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. *Public Management Review*, 23(11), 1581–1589. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1878777>
- Blom-Hansen, J. (2005). Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy*, 12(4), 624–648. <https://doi.org/10.1080/13501760500160136>
- Bonnet, J., Dejardin, M., & Khelil, N. (2020). Introduction: Le territoire dans la littérature managériale francophone. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2. www.cairn.info
- Borz, G., Brandenburg, H., & Mendez, C. (2018a). The Impact of EU Cohesion Policy on European identity : Results from the COHESIFY citizen survey. *COHESIFY Research Paper*.
- Borz, G., Brandenburg, H., & Mendez, C. (2018b). The Impact of EU Cohesion Policy on European identity : Results from the COHESIFY citizen survey. *COHESIFY Research Paper*.
- Börzel, T. (2010). European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy*j cms_2049 191..220. In *JCMS* (Vol. 48, Issue 2).
- Boumans, D., & Ferry, M. (2019). Networks and efficient policy implementation: Insights from cohesion policy. *Evaluation*, 25(4), 411–429. <https://doi.org/10.1177/1356389019855096>

- Bourdin, S. (2019a). Does the Cohesion Policy Have the Same Influence on Growth Everywhere? A Geographically Weighted Regression Approach in Central and Eastern Europe. *Economic Geography*, 95(3), 256–287.
<https://doi.org/10.1080/00130095.2018.1526074>
- Bourdin, S. (2019b). Trappes de développement et influence de la Politique de Cohésion de l’Union européenne : une exploration géospatiale. *Belgeo*, 24(2).
<https://doi.org/10.4000/belgeo.29106>
- Bourdin, S., Nadou, F., & Obermöller, A. (2020). Comment les politiques publiques favorisent-elles les dynamiques collaboratives d’innovation ? Analyse du management de l’intermédiation territoriale. *Revue d’Economie Régionale & Urbaine*, 2.
- Bourdin, S., & Ragazzi, E. (2018). La science régionale et la performance des politiques publiques : retour sur les méthodes d’évaluation. *Revue d’Économie Régionale & Urbaine*, Février(2), 225. <https://doi.org/10.3917/reru.182.0225>
- Bourdin, S., & Torre, A. (2018). Les financements européens de développement régional : l’Union Européenne en quête de cohésion. *Revue d’Economie Financière*, 132.
- Bozeman, B. (1993). A Theory Of Government “Red Tape.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3). <http://jpart.oxfordjournals.org/>
- Bozeman, B. (2022). Rules Compliance Behavior: A Heuristic Model. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1), 36–49. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab028>
- Brenton, S., Baekkeskov, E., & Hannah, A. (2022). Policy capacity: evolving theory and missing links. *Policy Studies*. <https://doi.org/10.1080/01442872.2022.2043266>
- Brockner, J. (2002). Making Sense of Procedural Fairness: How High Procedural Fairness Can Reduce or Heighten the Influence of Outcome Favorability. *Academy of Management Review*, 27(1), 58–76.
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_2), i253–i277.
<https://doi.org/10.1093/JOPART/MUQ093>
- Brodkin, E. Z., & Majmundar, M. (2010). Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 827–848. <https://doi.org/10.1093/JOPART/MUP046>
- Bryman, A., Bell, E., & Reck, J. (2021). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Bundi, P., & Trein, P. (2022). Evaluation use and learning in public policy. *Policy Sciences*, 55(2), 283–309. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09462-6>
- Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration. *Public Administration Review*, 72(5), 741–751.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02600.x>
- Cairney, P. (2022). The myth of ‘evidence-based policymaking’ in a decentered state. *Public Policy and Administration*, 37(1), 46–66. <https://doi.org/10.1177/0952076720905016>

- Campbell, A. Louise. (2005). *How policies make citizens: senior political activism and the American welfare state*. Princeton University Press.
- Campbell, J. L. (1998). *Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy* (Vol. 27, Issue 3). <https://www.jstor.org/stable/657900?seq=1&cid=pdf>
- Campbell, J. W. (2020). Red Tape, Rule Burden, and Legitimate Performance Trade-Offs: Results from a Vignette Experiment. *Public Performance and Management Review*, 43(4), 741–765. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1676273>
- Capello, R. (2018). Cohesion Policies and the Creation of a European Identity: The Role of Territorial Identity. *Journal of Common Market Studies*, 56(3), 489–503. <https://doi.org/10.1111/jcms.12611>
- Capello, R., & Perucca, G. (2018). Understanding citizen perception of European Union Cohesion Policy: the role of the local context. *Regional Studies*, 52(11), 1451–1463. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1397273>
- Caramani, D. (2020). *Comparative Politics* (5th ed.). Oxford University Press.
- Casula, M. (2022). How different multilevel and multi-actor arrangements impact policy implementation: evidence from EU regional policy. *Territory, Politics, Governance*. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2061590>
- Cecchini, M., & Harrits, G. S. (2022). The Professional Agency Narrative - Conceptualizing the Role of Professional Knowledge in Frontline Work. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(1), 41–57. <https://doi.org/10.1093/jopart/muab021>
- CEPS. (2022). *Comparing and assessing recovery and resilience plans – Second edition*. RECOVERY and RESILIENCE REFLECTION PAPERS, No 7 March 2022. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/comparing-and-assessing-recovery-and-resilience-plans-2/>
- Chang, A., & Brewer, G. A. (2022). Street-Level bureaucracy in public administration: A systematic literature review. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2065517>
- Charron, N., Lapuente, V., Bauhr, M., & Annoni, P. (2022). Change and Continuity in Quality of Government: *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 53, 5–23. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.22.008>
- Charron, N., Lapuente, V., & Dijkstra, L. (2012). Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU Working Papers. *European Commission Working Papers*, 01.
- Chater, N. (2024). What is the point of behavioural public policy? A contractarian approach. *Behavioural Public Policy*, 8(2), 197–211. <https://doi.org/10.1017/bpp.2022.2>
- Christensen, R. K., Paarlberg, L., & Perry, J. L. (2017). Public Service Motivation Research: Lessons for Practice. *Public Administration Review*, 77(4), 529–542. <https://doi.org/10.1111/puar.12796>

- Ciffolilli, A., & Pompili, M. (2024). Research for REGI Committee – Absorption rates of Cohesion Policy funds. *European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels*.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386–405.
<https://doi.org/10.1111/J.1468-0335.1937.TB00002.X>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Colin, F. (2016). La régulation de la simplification administrative. *Revue Française d'administration Publique*, 157(1), 171–182. <https://doi.org/10.3917/RFAP.157.0171>
- Commission européenne. (2018). Guide des simplifications - 80 mesures de simplification de la politique de cohésion 2021-2027. *Direction Générale de La Politique Régionale et Urbaine*.
- Cour des comptes de l'UE. (2024). *RAPPORTS ANNUELS relatifs à l'exercice 2023*.
- Crescenzi, R., & Giua, M. (2020). One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states. *Regional Studies*, 54(1), 10–20. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1665174>
- Crescenzi, R., Giua, M., & Sonzogno, G. V. (2021). Mind the Clock An evidence-based approach to the implementation of Next Generation EU. *LSE Institute of Global Affairs*.
- Creswell, J. W., & Clark, V. L. P. (2017). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. SAGE Publications Ltd.
- Crouch, C. (2016). The March Towards Post-Democracy, Ten Years On. *The Political Quarterly*, 87(1), 71–75. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12210>
- Cunico, G., Aivazidou, E., & Mollona, E. (2021). Beyond financial proxies in Cohesion Policy inputs' monitoring: A system dynamics approach. *Evaluation and Program Planning*, 89. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2021.101964>
- Cunico, G., Aivazidou, E., & Mollona, E. (2022). Decision-making traps behind low regional absorption of Cohesion Policy funds. *European Policy Analysis*, 8(4), 439–466. <https://doi.org/10.1002/epa2.1162>
- Cunico, G., Aivazidou, E., & Mollona, E. (2023). Investigating Supply and Demand in European Cohesion Policy: Micro-Foundations of Macro-Behaviours. *Journal of the Knowledge Economy*. <https://doi.org/10.1007/s13132-023-01430-6>
- Curley, C., Feiock, R., & Xu, K. (2020). Policy Analysis of Instrument Design: How Policy Design Affects Policy Constituency. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(6), 536–557. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1749517>
- Dąbrowski, M. (2014a). EU cohesion policy, horizontal partnership and the patterns of sub-national governance: Insights from Central and Eastern Europe. *European Urban and Regional Studies*, 21(4), 364–383. <https://doi.org/10.1177/0969776413481983>
- Dąbrowski, M. (2014b). Towards place-based regional and local development strategies in Central and Eastern Europe? EU cohesion policy and strategic planning capacity at the

- sub-national level. *Local Economy*, 29(4–5), 378–393.
<https://doi.org/10.1177/0269094214535715>
- Dąbrowski, M. (2014). Towards place-based regional and local development strategies in Central and Eastern Europe? EU cohesion policy and strategic planning capacity at the sub-national level. *Local Economy*, 29(4–5), 378–393.
<https://doi.org/10.1177/0269094214535715>
- Dąbrowski, M., Bachtler, J., & Bafoil, F. (2014). Challenges of multi-level governance and partnership: drawing lessons from European Union cohesion policy. *European Urban and Regional Studies*, 21(4), 355–363. <https://doi.org/10.1177/0969776414533020>
- Dąbrowski, M., Spaans, M., Fernandez-Maldonado, A. M., & Rocco, R. (2021). Cohesion Policy and the citizens' perceptions of the EU: the role of communication and implementation. *European Planning Studies*, 29(5), 827–843.
<https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1805413>
- Dąbrowski, M., Stead, D., & Mashhoodi, B. (2019a). EU Cohesion Policy Can't Buy Me Love? Exploring the Regional Determinants of EU Image. *Regional Science Policy & Practice, August*, 1–17. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12237>
- Dąbrowski, M., Stead, D., & Mashhoodi, B. (2019b). EU Cohesion Policy Can't Buy Me Love? Exploring the Regional Determinants of EU Image. *Regional Science Policy & Practice, August*, 1–17. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12237>
- Daugbjerg, C., & Fawcett, P. (2017). Metagovernance, Network Structure, and Legitimacy: Developing a Heuristic for Comparative Governance Analysis. *Administration and Society*, 49(9), 1223–1245. <https://doi.org/10.1177/0095399715581031>
- Davies, S. (2015). Is simplification simply a fiction? *IQ-Net Thematic Paper 37(2)*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- Davies, S., & Polverari, L. (2011). Financial Accountability and EU Cohesion Policy. *Regional Studies*, 45(5), 695–706. <https://doi.org/10.1080/00343404.2010.529118>
- Davis, R. S., & Pandey, S. K. (2023). 'Feeling out' the rules: A psychological process theory of red tape. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.13750>
- De Groen, W. P., Musmeci, R., Gojsic, D., Nunez, J., & Belicka, D. (2021). The Largest 50 Beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds. *Study Requested by the Committee on Budgetary Control, European Parliament, Policy Department for Budgetary Affairs*.
- De Ridder, D., Feitsma, J., Van de Hoven, M., Kroese, F., Schillemans, T., Verweij, M., Venema, T., Vugts, A., & De Vet, E. (2024). Simple nudges that are not so easy. *Behavioural Public Policy*, 8(1), 154–172. <https://doi.org/10.1017/bpp.2020.36>
- De Vries, C. E., & Edwards, E. E. (2009). Taking Europe To Its Extremes. *Party Politics*, 15(1), 5–28. <https://doi.org/10.1177/1354068808097889>
- Dehart-Davis, L. (2009). Green tape: A theory of effective organizational rules. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 361–384.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mun004>

- Dettmer, B., & Sauer, T. (2019a). Implementation of European Cohesion Policy at the sub-national level: Evidence from beneficiary data in Eastern Germany. *Papers in Regional Science*, 98(1), 167–189. <https://doi.org/10.1111/pirs.12348>
- Dettmer, B., & Sauer, T. (2019b). Implementation of European Cohesion Policy at the sub-national level: Evidence from beneficiary data in Eastern Germany. *Papers in Regional Science*, 98(1), 167–189. <https://doi.org/10.1111/pirs.12348>
- Dijkstra, L., Poelman, H., & Rodríguez-pose, A. (2018). THE GEOGRAPHY OF EU DISCONTENT. *Regional and Urban Policy Working Papers*, 12.
- Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (2021). THE IRON CAGE REVISITED: INSTITUTIONAL ISOMORPHISM AND COLLECTIVE RATIONALITY IN ORGANIZATIONAL FIELDS. *The New Economic Sociology: A Reader*, 111–134. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Domorenok, E., Graziano, P., & Polverari, L. (2021a). Introduction: policy integration and institutional capacity: theoretical, conceptual and empirical challenges. *Policy and Society*, 40(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1902058>
- Domorenok, E., Graziano, P., & Polverari, L. (2021b). Policy integration, policy design and administrative capacities. Evidence from EU cohesion policy. *Policy and Society*, 40(1), 58–78. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1930697>
- Dozdheva, V., & Bachtler, J. (2024). Accelerating climate action in Cohesion Policy programmes: how are green conditionalities being applied? *IQ-Net Thematic Paper*, 56(2).
- Drumaux, A., & Joyce, P. (2018). Leadership in Europe's Public Sector. In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 121–139). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-37-55269-3_6
- Dubois, V. (2003). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, (2nd ed.). Economica.
- Dubois, V. (2010). Politiques au guichet, Politique du guichet. In O. Borraz (Ed.), *Politiques publiques 2*. Presses de Sciences Po. www.cairn.info
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2018). Policy Learning and Organizational Capacity. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, 595–620. https://doi.org/10.1057/978-1-37-55269-3_31
- Eckstein, H. (1975). Case Study and Theory in Political Science. In *Handbook of Political Science, Volume 7: Strategies of Inquiry*. Reading.
- Esmark, A. (2023). Is there a behavioral revolution in policy design? A new agenda and inventory of the behavioral toolbox. *Policy and Society* . <https://doi.org/10.1093/polsoc/puad028/7372908>
- Esping-Andersen, G. (1989). *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1st ed.). Polity Press.

- Estébé, P., & JaiIlet, M.-C. (2021). La Région peut-elle aménager son territoire ? In E. Negrer & V. Simoulin (Eds.), *La fusion des régions* (pp. 113–135). Presses universitaires de Grenoble.
- Etienne, J. (2011). Compliance theory: A goal framing approach. *Law and Policy*, 33(3), 305–333. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2011.00340.x>
- European Commission. (2024). *Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe – Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy*,. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c6e97287-cee3-11ee-b9d9-01aa75ed71a1/language-en>
- European Commission High Level Group on Simplification. (2017). *Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020*.
- Ewert, B. (2020). Moving beyond the obsession with nudging individual behaviour: Towards a broader understanding of Behavioural Public Policy. *Public Policy and Administration*, 35(3), 337–360. <https://doi.org/10.1177/0952076719889090>
- Falkner, G., Hartlapp, M., & Treib, O. (2007). Worlds of compliance: Why leading approaches to European Union implementation are only “sometimes-true theories.” *European Journal of Political Research*, 46(3), 395–416. <https://doi.org/10.1111/J.1475-6765.2007.00703.X>;SUBPAGE:STRING:ABSTRACT;WEBSITE:WEBSITE:EJPR;RE QUESTEDJOURNAL:JOURNAL:14756765;WGROUP:STRING:PUBLICATION
- Faludi, A. (2004). Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles? *Urban Studies*, 41(7), 1349–1365. <https://doi.org/10.1080/0042098042000214833>
- Farole, T., Goga, S., & Ionescu-Heriu, M. (2018). Rethinking Lagging Region - Using Cohesion Policy to deliver on the potential of Europe’s regions. *World Bank Report on the European Union*.
- Ferry, M. (2021). Pulling things together: regional policy coordination approaches and drivers in Europe. *Policy and Society*, 40(1), 37–57. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1934985>
- Ferry, M., & Kah, S. (2017). Research for REGI Committee – Lessons learnt from the Closure of the 2007-13 Programming Period,. *European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels*.
- Ferry, M., & Kah, S. (2021). Pursuing Positive Interactions – within Structural Funds and with the RRF. *IQ-Net Thematic Paper* 48(2), *European Policies Research Centre Delft*.
- Ferry, M., & Polverari, L. (2018). Research for REGI Committee – Control and simplification of procedures within ESIF. *European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies*.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Flyvbjerg, B. (2011). CASE STUDY. In *The Sage Handbook of Qualitative Research* (4th ed.). Thousand Oaks. <https://ssrn.com/abstract=2278194>

- Fonseca, L., & Michie, R. (2022). Continuity & Change: Balancing between two programme periods. *IQ-Net Review Paper 52(1)*, European Policies Research Centre Delft.
- Fowler, L. (2021). How to implement policy: Coping with ambiguity and uncertainty. *Public Administration*, 99(3), 581–597. <https://doi.org/10.1111/padm.12702>
- Fowler, L. (2023). Strategies for dealing with policy ambiguities. *Public Administration*, 101(4), 1394–1407. <https://doi.org/10.1111/padm.12887>
- Fratesi, U. (2024). *Regional Policy - Theory and Practice*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351107617>
- Fratesi, U., & Wishlade, F. G. (2017). The impact of European Cohesion Policy in different contexts. In *Regional Studies* (Vol. 51, Issue 6, pp. 817–821). Routledge. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1326673>
- Friedberg, E. (1997). *Le pouvoir et la règle: dynamiques de l'action organisée*. 2. éd. rev. et complétée, , 1997. (2. éd.). Éd. du Seuil.
- Fukuyama, Francis. (2014). *Political order and political decay : from the industrial revolution to the globalization of democracy*. Farrar, Straus and Giroux.
- Gal, F. (2019). Speeding Up Spending: Taking Steps Towards Faster Project Implementation. *IQ-Net Review Paper 45(1)*, European Policies Research Centre Delft.
- Gal, F., & Kah, S. (2020). Real Costs or Real Simplification? Financial Management in Cohesion Policy. *IQ-Net Thematic Paper 46(2)*, European Policies Research Centre Delft.
- Gal, F., & Van der Valk, O. (2025). New financial management tools under EU cohesion policy - Have They Delivered on Simplification? *IQ-Net Thematic Paper*, 58(2).
- Gal, F., Van der Valk, O., & Bachtler, J. (2023). Administrative Capacity-Building in 2021–27 – Priorities, Strategies and Implementation. *IQ-Net Thematic Paper 55(2)*, European Policies Research Centre Delft.
- Gartzou-Katsouyanni, K. (2023). Obstacles to local cooperation in fragmented, left-behind economies: an integrated framework. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsad037>
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gofen, A., Moseley, A., Thomann, E., & Kent Weaver, R. (2021). Behavioural governance in the policy process: introduction to the special issue. In *Journal of European Public Policy* (Vol. 28, Issue 5, pp. 633–657). Routledge. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1912153>
- Gourgues, G., & Mazeaud, A. (2022). Une participation d'État sous contrôle. *Revue Française de Science Politique*, 72(5), 781–804. <https://doi.org/10.3917/rfsp.725.0781>
- Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A. L., & Tummers, L. (2017). Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review*, 77(1), 45–56. <https://doi.org/10.1111/puar.12609>

- Haag, M., Hurka, S., & Kaplaner, C. (2024). Policy complexity and implementation performance in the European Union. *Regulation and Governance*.
<https://doi.org/10.1111/REGO.12580>
- Hagemann, C. (2019). How politics matters for EU funds' absorption problems – a fuzzy-set analysis. *Journal of European Public Policy*, 26(2), 188–206.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1398774>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/J.1467-9248.1996.TB00343.X>
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *L'instrumentation de l'action publique*. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.halpe.2014.01>
- Halpren, C., Lascoumes, P., & le Galès, P. (2014). *Instrumentation de l'action publique*. Presses de Sciences Po.
- Hansum, R. (2024). The Role of Electoral Interests in the National Distribution of EU Covid-19 Funds. *JCMS: Journal of Common Market Studies*.
<https://doi.org/10.1111/JCMS.13711>
- Hansum, R. (2025). ‘Why organizations leave money on the table: explaining non-demand for EU funds.’ *Regional and Federal Studies*.
<https://doi.org/10.1080/13597566.2025.2485052>
- Haug, N. (2023). Actor roles in co-production—Introducing intermediaries: Findings from a systematic literature review. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12965>
- Heidbreder, E. G. (2017). Strategies in multilevel policy implementation: moving beyond the limited focus on compliance. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1367–1384.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314540>
- Heinrich, C. J. (2016). The bite of administrative burden: A Theoretical and empirical investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 403–420.
<https://doi.org/10.1093/jopart/muv034>
- Herd, P., & Moynihan, D. (2022). Behavior and Burdens. *Journal of Behavioral Public Administration*, 5(1). <https://doi.org/10.30636/jbpa.51.306>
- Herd, Pamela., & Moynihan, D. P. . (2018). *Administrative Burden : Policymaking by Other Means*. Russell Sage Foundation.
- Hill, M., & Hupe, P. (2022). *Implementing public policy* (4th Edition). Sage Publications.
- Hobolt, S. B., & de Vries, C. (2016a). Turning against the Union? The impact of the crisis on the Eurosceptic vote in the 2014 European Parliament elections. *Electoral Studies*, 44, 504–514. <https://doi.org/10.1016/J.ELECTSTUD.2016.05.006>
- Hobolt, S. B., & de Vries, C. E. (2016b). Public Support for European Integration. *Annual Review of Political Science*, 19(1), 413–432. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-042214-044157>
- Hood, C. (1983). The tools of Government. In *Public policy and politics*.

- Hood, C., & Heald, D. (2006). Transparency: The Key to Better Governance? *Transparency: The Key to Better Governance?*, 1–246.
<https://doi.org/10.5871/BACAD/9780197263839.001.0001>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Howlett, M. (2014a). From the “old” to the “new” policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187–207.
<https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>
- Howlett, M. (2014b). From the “old” to the “new” policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187–207.
<https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>
- Howlett, M. (2015). Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. *Policy and Society*, 34(3–4), 173–182.
<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.002>
- Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments* (2nd edition). Routledge.
- Howlett, M. (2023). *DESIGNING PUBLIC POLICIES principles and instruments.: Vol. Routledge*. ROUTLEDGE.
- Howlett, M., Giest, S., Mukherjee, I., & Taeihagh, A. (2025). New policy tools and traditional policy models: better understanding behavioural, digital and collaborative instruments. In *Policy Design and Practice* (Vol. 8, Issue 1, pp. 121–137). Routledge.
<https://doi.org/10.1080/25741292.2025.2495373>
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2015). Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*, 54(3), 419–434.
<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12064>
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, USA.
- Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14.
<https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>
- Hulbert, F. (2011). *Le pouvoir aux régions- La reconstruction géopolitique du territoire français*. L'Harmattan.
- Hupe, P., & Buffat, A. (2014). A Public Service Gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548–569.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2013.854401>
- Hurka, S. (2023). The institutional and political roots of complex policies: Evidence from the European Union. *European Journal of Political Research*, 62(4), 1168–1190.
<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12555>

- Hutter, S., Grande, E., & Kriesi, H. (2016). *Politicising Europe : integration and mass politics* (Issue May). Cambridge University Press. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/40904>
- Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A., & Storper, M. (2019). Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 19(2), 273–298. <https://doi.org/10.1093/jeg/lby021>
- Jachtenfuchs, M. (2001). The Governance Approach to European Integration*. In *Journal of Common Market Studies* (Vol. 39, Issue 2).
- Jilke, S., & Tummers, L. (2018). Which Clients are Deserving of Help? A Theoretical Model and Experimental Test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 226–238. <https://doi.org/10.1093/JOPART/MUY002>
- John Bachtler, Iain Begg, David Charles, L. P. (2013). *Evaluation of the Main Achievements of Cohesion*. September, 143. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/cohesion_achievements/final_report.pdf
- Jones, B. D. (2003). Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 395–412. <https://doi.org/10.1093/jopart/mug028>
- Kah, S., Martinos, H., & Budzich-Tabor, U. (2023). CLLD in the 2014–2020 EU Programming Period: An Innovative Framework for Local Development. *World*, 4(1), 122–139. <https://doi.org/10.3390/world4010009>
- Kahneman, D. (2012). *Thinking Fast and Slow*. Penguin.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47(2), 263. <https://doi.org/10.2307/1914185>
- Kassim, H., & Galès, P. le. (2010). Exploring Governance in a Multi-Level Polity : A Policy Instruments Approach. *West European Politics*, 33(1). <https://doi.org/10.1080/01402380903354031>
- Kassim, H., & Le Galès, P. (2010). Exploring governance in a multi-level polity: A policy instruments approach. *West European Politics*, 33(1), 1–21. <https://doi.org/10.1080/01402380903354031>
- Kaufmann, W., & Feeney, M. K. (2014). Beyond the rules: The effect of outcome favourability on red tape perceptions. *Public Administration*, 92(1), 178–191. <https://doi.org/10.1111/padm.12049>
- Kaufmann, W., & Tummers, L. (2017). The negative effect of red tape on procedural satisfaction. *Public Management Review*, 19(9), 1311–1327. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1210907>
- Keating, M. (1998). *The new regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar.
- Kerr, S. A. (1982). Deciding about supplementary pensions: A provisional model. *Journal of Social Policy*, 11(4).

- Khenniche, S., & Pierre, X. (2016). Les perceptions du « Choc de simplification » par les acteurs impliqués dans cette démarche. *Revue Française d'administration Publique*, 157(1), 23–32. <https://doi.org/10.3917/RFAP.157.0023>
- Kingdon, J. W. . (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Little, Brown.
- Knox, S., & Arshed, N. (2023). Street-level discretion, personal motives, and social embeddedness within public service ecosystems. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.13761>
- Krugman, P. (2011). The New Economic Geography, now middle-aged. *Regional Studies*, 45(1), 1–7. <https://doi.org/10.1080/00343404.2011.537127>
- Kuehnhanss, C. R. (2019). The challenges of behavioural insights for effective policy design. *Policy and Society*, 38(1), 14–40. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1511188>
- La Région Auvergne Rhône-Alpes. (2017). *Evaluation de la communication et de la mise en oeuvre du programme opérationnel FEDER/FSE/IEJ 2014-2020*.
- Langbein, L., & Jorstad, C. (2004). Productivity in the Workplace: Cops, Culture, Communication, Cooperation, and Collusion. *Political Research Quarterly*, 57(1), 65.
- Lascoumes, P., & Gales, P. L. E. (2007). Introduction : Understanding Public Policy through Its Instruments — From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1–21.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2018). *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin.
- Lebrou, V. (2015). À la périphérie de l'Eurocratie. *Gouvernement et Action Publique*, VOL. 4(4), 101–126. <https://doi.org/10.3917/gap.154.0101>
- Lebrou, V. (2017). Une configuration aux traits incertains. *Politique Européenne*, 57. <https://doi.org/10.2307/48502305>
- Lenz, A., Steinebach, Y., & Casula, M. (2024). Mapping bureaucratic overload: Dynamics and drivers in media coverage across three European countries. *Regulation and Governance*. <https://doi.org/10.1111/rego.12606>
- Levitsky, Steven., & Ziblatt, Daniel. (2019). *How democracies die*. Penguin Books.
- Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*. Springer US. <https://doi.org/10.1007/978-1-4899-2115-4>
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Loewenstein, G., & Chater, N. (2017). Putting nudges in perspective. *Behavioural Public Policy*, 1(1), 26–53. <https://doi.org/10.1017/bpp.2016.7>
- MacCarthaigh, M., & Molenveld, A. (2018). Coordination in Europe. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, 653–670. https://doi.org/10.1057/978-1-37-55269-3_34

- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. Yale University Press.
- Martin, O. (2020). *L'analyse quantitative des données* (5e édition). Armand Colin.
- Martin, P. (1999). Public policies, regional inequalities and growth. *Journal of Public Economics*, 73(1), 85–105. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(98\)00110-8](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(98)00110-8)
- Martin, R. (2015). Rebalancing the spatial economy: The challenge for regional theory. *Territory, Politics, Governance*, 3(3), 235–272. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1064825>
- Marvel, J. D. (2016). Unconscious Bias in Citizens' Evaluations of Public Sector Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 143–158. <https://doi.org/10.1093/JOPART/MUU053>
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145–174. <https://doi.org/10.1093/OXFORDJOURNALS.JPART.A037242>
- May, P. J. (2003). Policy Design and Implementation. In *The Sage Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781848608214>
- May, P. J., & Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453–476. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum030>
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2).
- Mazeaud, A., Gourgues, G., & Nonjon, M. (2022). Du tournant participatif des administrations à la bureaucratisation de la démocratie participative. Étude à partir du cas français. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, Vol. 88(4), 921–936. <https://doi.org/10.3917/risa.884.0921>
- McCann, P. (2015). *The Regional and Urban Policy of the European Union: cohesion, results-orientation and smart specialisation*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783479511>
- Medeiros, E., Scott, J., Ferreira, R., Boijmans, P., Verschelde, N., Guillermo-Ramírez, M., Gyula, O., Peyrony, J., & Soares, A. (2023). European territorial cooperation towards territorial cohesion? *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2226698>
- Mendez, C. (2011). The Lisbonization of EU Cohesion Policy: A Successful Case of Experimentalist Governance? *European Planning Studies*, 19(3). <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.548368>
- Mendez, C., & Bachtler, J. (2011). Administrative reform and unintended consequences: an assessment of the EU Cohesion policy 'audit explosion.' *Journal of European Public Policy*, 18(5). <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.586802>

- Mendez, C., & Bachtler, J. (2017). Financial Compliance in the European Union: A Cross-National Assessment of Financial Correction Patterns and Causes in Cohesion Policy. *Journal of Common Market Studies*, 55(3), 569–592. <https://doi.org/10.1111/jcms.12502>
- Mendez, C., & Bachtler, J. (2022). The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2083593>
- Mendez, C., Mendez, F., Triga, V., & Carrascosa, J. M. (2020a). EU Cohesion Policy under the Media Spotlight: Exploring Territorial and Temporal Patterns in News Coverage and Tone. *Journal of Common Market Studies*, 58(4), 1034–1055. <https://doi.org/10.1111/jcms.13016>
- Mendez, C., Mendez, F., Triga, V., & Carrascosa, J. M. (2020b). EU Cohesion Policy under the Media Spotlight: Exploring Territorial and Temporal Patterns in News Coverage and Tone. *Journal of Common Market Studies*, 58(4), 1034–1055. <https://doi.org/10.1111/jcms.13016>
- Mettler, S., & Soss, J. (2004). The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics. *Perspectives on Politics*, 2(1), 55–73. <https://doi.org/10.1017/S1537592704000623>
- Mettler, Suzanne. (2018). *The government-citizen disconnect*. Russell Sage Foundation.
- Meuleman, L., & Brenninkmeijer, A. (2017). How to Deal with Legal Uncertainty: Managing and Audit Authorities in Cohesion Policy. *EStIF*, 2. <http://www.uu.nl>
- Michener, J. (2018). *Fragmented Democracy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108224987>
- Molica, F., & Santos, A. M. (2025). Mapping uncharted territory: research gaps in EU cohesion policy from a policy-making perspective. *Regional Studies, Regional Science*, 12(1), 517–531. <https://doi.org/10.1080/21681376.2025.2514503>
- Mounk, Y. (2018). The People vs. Democracy. In *The People vs. Democracy*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674984776/HTML>
- Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43–69. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The Role of Organizations in Fostering Public Service and Motivation 41. *Public Administration Review*, January/February.
- Mullainathan, Sendhil., & Shafir, Eldar. (2013). *Scarcity : the new science of having less and how it defines our lives*. Henry Holt and Company.
- Muller, P., Palier, B., & Surel, Y. (2005). L'analyse Politique de L'action Publique Confrontation des Approches, des Concepts et des Méthodes: Présentation. In *Revue Francaise de Science Politique* (Vol. 55, Issue 1, pp. 5–6). <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0005>

- Muraközy, B., & Telegdy, Á. (2016). Political incentives and state subsidy allocation: Evidence from Hungarian municipalities. *European Economic Review*, 89, 324–344. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2016.07.003>
- Negrer, E., & Simoulin, V. (2021). *La fusion des régions - Le laboratoire d'Occitanie*. Presses universitaires de Grenoble.
- Newey, L. R. (2023). Absorptive capacity, complexity and regional renewal: a developmental psychology perspective. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2209121>
- Niang, A., Torre, A., & Bourdin, S. (2022). Territorial governance and actors' coordination in a local project of anaerobic digestion. A social network analysis. *European Planning Studies*, 30(7), 1251–1270. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1891208>
- Nielsen, V. L., Nielsen, H. Ø., & Bisgaard, M. (2021). Citizen Reactions to Bureaucratic Encounters: Different Ways of Coping with Public Authorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2), 381–398. <https://doi.org/10.1093/JOPART/MUAA046>
- OCDE. (2022). Internationalisation et l'attractivité des régions françaises. *Editions OCDE*.
- OECD. (2020). Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy ADMINISTRATIVE CAPACITY BUILDING ROADMAPS. *OECD Multi-level Governance Studies*.
- Olsen, A. L., Tummers, L., Grimmelikhuijsen, S., & Jilke, S. (2018). Behavioral Public Administration: Connecting Psychology with European Public Administration Research. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, 1121–1133. https://doi.org/10.1057/978-1-37-55269-3_57
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. In *Journal of Public Administration Research and Theory* (Vol. 16, Issue 1, pp. 1–24). <https://doi.org/10.1093/jopart/mui027>
- Ongaro, E. (2022). The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000–2021) and prospects. *Public Policy and Administration*, 095207672211176. <https://doi.org/10.1177/09520767221117689>
- Orren, Karen., & Skowronek, Stephen. (2017). *The policy state : an American predicament*. Harvard University Press.
- Osterloh, S. (2011). Can Regional Transfers Buy Public Support? Evidence from EU Structural Policy. *ZEW Discussion Paper*, 11(011). <http://ssrn.com/abstract=1763267> Electronic copy available at: <https://ssrn.com/abstract=1763267>
- Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. In *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9780511807763>
- Palier, B., & Surel, Y. (2005). *LES « TROIS I » ET L'ANALYSE DE L'ÉTAT EN ACTION* (Vol. 55). www.cairn.info

- Pandey, S. K., & Scott, P. G. (2002). Red Tape: A Review and Assessment of Concepts and Measures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 553–580. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003547>
- Pasquier, M. (2018). Communication of and for Public Services. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, 441–458. https://doi.org/10.1057/978-1-37-55269-3_23
- Pasquier, R. (2002). Quand l'Europe frappe à la porte des régions. *Politique Européenne*, 3(7), 159–177.
- Pasquier, R. (2012a). *Le pouvoir régional: mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. Presses de Sciences Po.
- Pasquier, R. (2012b). Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales. *Revue Française d'Administration Publique*, 141(1), 167–182. <https://doi.org/10.3917/rfap.141.0167>
- Pasquier, R., Cole, A., & Guigner, S. (2020). *Dictionnaire des politiques territoriales*. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01>
- Pasquier, R., & Weisbein, J. (2004). L'europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire. *Politique Européenne*, n° 12(1), 5–21. <https://doi.org/10.3917/poeu.012.0005>
- Pasquier, R., & Weisbein, J. (2018). Le microscope a-t-il rouillé ? L'analyse des effets infranationaux de l'intégration européenne, quinze ans après.... *Politique Européenne*, 57(3), 170–175. <https://doi.org/10.3917/poeu.057.0170>
- Pegan, A., Mendez, C., & Triga, V. (2018). What do citizens think of Cohesion Policy and does it matter for European identity? *COHESIFY Research Paper 13*.
- Pennings, P., & Keman, H. (2020). comparative research methods. In D. Caramani (Ed.), *Comparative Politics* (5th edition). Oxford University Press.
- Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385–396. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>
- Peters, G. (2004). Policy Instruments and Policy Capacity. In M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity - Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 163–180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- Piattoni, Simona., & Polverari, Laura. (2016). *Handbook on cohesion policy in the EU*. Edward Elgar Publishing.
- Pierre, J., & Peters, B. (2020). *Governance, politics and the state*. Palgrave Macmillan.
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45, pp. <https://about.jstor.org/terms>

- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2017). Shifting horizons in local and regional development. *Regional Studies*, 51(1), 46–57. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1158802>
- Polverari, L., Domorenok, E., & Graziano, P. (2022). Empowerment via delegation? The administrative capacity-building potential of Cohesion Policy urban development strategies. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2058698>
- Polverari, L., Ferry, M., & Bachtler, J. (2017). The Structural Funds as ‘Agents of Change’: New Forms of Learning and Implementation. *IQ-Net Thematic Paper, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow*, , 40(2).
- Power, M. (1999). *The Audit Society: Rituals of Verification*. OUP Oxford.
- Power, M. (2005). The Theory of the Audit Explosion. In E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 326–344). Oxford University Press.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Quinn, M. (2015). The impact of place on policy outcomes. *Regional Studies, Regional Science*, 2(1), 230–236. <https://doi.org/10.1080/21681376.2015.1019956>
- Rauhut, D., & Humer, A. (2020). EU Cohesion Policy and spatial economic growth: trajectories in economic thought. *European Planning Studies*, 28(11), 2116–2133. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1709416>
- Revillard, A. (2018). Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. *Revue Française de Science Politique*, 68(3), 469–491. <https://doi.org/10.3917/rfsp.683.0469>
- Rhodes, R. A. W. (2006). Policy Network Analysis. In M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Ribémont, T., Bossy, T., Evrard, A., Gourgues, G., & Hoeffler, C. (2018). *Introduction à la sociologie de l'action publique*. De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.ribem.2018.01>
- Rivière, D. (2020). La politique de cohésion face aux enjeux de justice spatiale dans un contexte de crise européenne. Quelques réflexions sur le cas italien. *L'Espace Politique*, 40. <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.8202>
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>
- Rodríguez-Pose, A., & Dijkstra, L. (2020). Does cohesion policy reduce EU discontent and Euroscepticism? *European Commission Working Papers*, 04. <http://peeg.wordpress.com>

- Rodríguez-Pose, A., & Garcilazo, E. (2015). Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274–1290. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>
- Rodríguez-Pose, A., & Vidal-Bover, M. (2022). Unfunded Mandates and the Economic Impact of Decentralisation. When Finance Does Not Follow Function. *Political Studies*. <https://doi.org/10.1177/00323217221136666>
- Rodríguez-Pose, A., & Wilkie, C. (2018). Strategies of gain and strategies of waste : What determines the success of development intervention ? ☆. *Progress in Planning*. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2018.07.001>
- Rosanvallon, P. (2010). *La Légitimité démocratique - Impartialité, réflexivité, proximité*. Editions Points. <https://www.editionspoints.com/ouvrage/la-legitimite-democratique-pierre-rosanvallon/9782757817889>
- Rothstein, B. O., & Teorell, J. (2008). *What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions*.
- Runciman, D. (2018). *How Democracy Ends*. Basic Books.
- Rutten, R. (2024). *Qualitative Comparative Analysis*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839104527>
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48.
- Saurugger, S. (2008). Une sociologie de l'intégration européenne ? *Politique Européenne*, 25(2), 5–22. <https://doi.org/10.3917/POEU.025.0005>
- Saurugger, S. (2010). The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research*, 49(4), 471–495. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01905.x>
- Schmidt, V. A. (2020). *Europe's crisis of legitimacy : governing by rules and ruling by numbers in the Eurozone*. Oxford University Press.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. In *Source: The Journal of Politics* (Vol. 52, Issue 2). <https://about.jstor.org/terms>
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, 87(2), 334–347.
- Scott, P. (1997). Assessing determinants of bureaucratic discretion. *Journal of Public Administration Research & Theory*.
- Seawright, J. (2016). *Multi-method social science : combining qualitative and quantitative tools*. Cambridge University Press.
- Sievert, M., & Bruder, J. (2023). Unpacking the effects of burdensome state actions on citizens' policy perceptions. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12957>
- Simon, H. A. . (1947). *Administrative behavior : a study of decision-making processes in administrative organizations* (1st edition). McMillan.

- Soss, J., & Moynihan, D. P. (2014). Policy feedback and the politics of administration. *Public Administration Review*, 74(3), 320–332. <https://doi.org/10.1111/puar.12200>
- Sotarauta, M., & Beer, A. (2017). Governance, agency and place leadership: lessons from a cross-national analysis. *Regional Studies*, 51(2), 210–223. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1119265>
- Spire, A. (2007). L’asile au guichet. *Actes de La Recherche En Sciences Sociales*, 169. <https://doi.org/10.3917/arss.169.0004>
- Spire, A. (2016). État des lieux. *Gouvernement et Action Publique*, 4(4), 141. <https://doi.org/10.3917/gap.164.0141>
- Stead, D. (2013). Dimensions of territorial governance. *Planning Theory and Practice*, 14(1), 142–147. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.758494>
- Stead, D. (2017). Policy preferences and the diversity of instrument choice for mitigating climate change impacts in the transport sector. *Journal of Environmental Planning and Management*, 0(0), 1–23. <https://doi.org/10.1080/09640568.2017.1397505>
- Stead, D. (2018). Policy preferences and the diversity of instrument choice for mitigating climate change impacts in the transport sector. *Journal of Environmental Planning and Management*, 61(14), 2445–2467. <https://doi.org/10.1080/09640568.2017.1397505>
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: ‘Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?’ *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817–837. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>
- Sunstein, C. R. . (2022). *Sludge : what stops us from getting things done and what to do about it.* 153.
- Surubaru, N. C. (2017). Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–13. *Regional Studies*, 51(6), 844–856. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1246798>
- Szczerbiak, A., & Taggart, P. (2024). Euroscepticism and anti-establishment parties in Europe. *Journal of European Integration*. <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2329634>
- Taylor, K., Zarb, S., & Jeschke, N. (2021). Ambiguity, Uncertainty and Implementation. *International Review of Public Policy*, 3(1), 100–120. <https://doi.org/10.4000/irpp.1638>
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Penguin.
- Thomann, E., Maxia, J., & Ege, J. (2023). How street-level dilemmas and politics shape divergence: The accountability regimes framework. *Policy Studies Journal*. <https://doi.org/10.1111/psj.12504>
- Thomann, E., & Sager, F. (2017a). Moving beyond legal compliance: innovative approaches to EU multilevel implementation. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1253–1268. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314541>

- Thomann, E., & Sager, F. (2017b). Toward a better understanding of implementation performance in the EU multilevel system. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1385–1407. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314542>
- Thomann, E., van Engen, N., & Tummers, L. (2018). The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up Implementation Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 583–601. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy024>
- Torre, A., & Bourdin, S. (2015). *Big Bang Territorial: La réforme des régions en débat* (Issue December). Armand Colin. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4501.6083>
- Torre, A., & Bourdin, S. (2023). The French Territorial Reform of the Regions: Objectives, Risks and Challenges for some Forgotten Territories. *International Journal of Public Administration*, 46(11), 761–772. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2018456>
- Tosun, J. (2014). Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis. *Journal of Common Market Studies*, 52(2), 371–387. <https://doi.org/10.1111/jcms.12088>
- Trein, P., Meyer, I., & Maggetti, M. (2019). The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332–349. <https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1496667>
- Tummers, L. (2012). Policy Alienation of Public Professionals: The Construct and Its Measurement. *Public Administration Review*, 72(4), 516–525. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02550.x>
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- Tummers, L., Steijn, B., & Bekkers, V. (2012). Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: Content, context, and personality characteristics. *Public Administration*, 90(3), 716–736. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.02016.x>
- Van de Walle, S. (2018). Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, 227–241. https://doi.org/10.1057/978-1-37-55269-3_11
- van Oorschot, W. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1(1).
- Vantaggiato, F. P., & Lubell, M. (2022). The benefits of specialized knowledge in polycentric governance. *Policy Studies Journal*, 50(4), 849–876. <https://doi.org/10.1111/psj.12464>
- Vogel, R., Vogel, D., & Reuber, A. (2023). Finding a mission in bureaucracies: How authentic leadership and red tape interact. *Public Administration*, 101(4), 1503–1525. <https://doi.org/10.1111/padm.12895>
- Výrostová, E., & Nyikos, G. (2023). Administrative capacity and EU funds management systems performance: the cases of Hungary and Slovakia. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2152434>

- Ward, A., Tilley, J., & Hobolt, S. B. (2025). Why regional spending does not affect support for the European Union. *Journal of European Public Policy*.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2479532>
- Warin, P. (2017). *Le Non-recours aux politiques sociales*. Presses universitaires de Grenoble.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. <https://papers.ssrn.com/abstract=1496720>
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>
- Zahariadis, N. (2016). Bounded Rationality and Garbage Can Models of Policy-Making. In *Contemporary Approaches to Public Policy* (pp. 155–174). Palgrave Macmillan UK.
https://doi.org/10.1057/978-1-37-50494-4_9
- Zittoun, P. (2014). *The Political Process of Policymaking: A Pragmatic Approach to Public Policy*. Palgrave Macmillan.

Annexes

Liste des sigles et abréviations

SIGLE	DÉROULE
AG	Autorité de gestion
ANAFE	Autorité nationale d'Audit pour les Fonds européens (depuis 2023)
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
BPI	Banque Publique d'Investissement
CE	Commission européenne
CES	Service Contrôle, Évaluation, Support. Devenu PAP en 2024
CG	Contrôleur gestionnaire
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles (devenu ANAFE en 2023)
CIFRE	Convention industrielle de formation par la recherche
CM	Chargé de mission
CPER	Contrat de plan État-Région
CSF	Contrôle de Service Fait
DA	Document d'application
DFE	Direction des fonds européens
DG REGIO	Direction générale de la politique régionale et urbaine (Commission européenne)
DOMO	Document de mise en œuvre
DSGC	Description du système de gestion et de contrôle
FEDER	Fonds européen de développement régional
FESI	Fonds européens structurels et d'investissement
FRR	Facilité de relance et de résilience
FSE	Fonds social européen
FTJ	Fonds de transition juste
GAL	Groupes d'action locale
ITI	Investissement territorial intégré
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCS	Option de coût simplifiée
OS	Objectif spécifique
OT	Objectif thématique
PAP	Service Pilotage et Appui aux Programmes
PI	Priorité d'investissement
PO	Programme opérationnel
PPP	Partenariat Public Privé
RDI	Recherche, Développement et Innovation
RPDC	Règlement portant dispositions communes
SYNERGIE	Logiciel de dépôt des demandes de subvention et de paiement
UE	Union européenne

Liste des figures

Figure 1 : Comparaison annuelle des taux d'absorption.....	11
Figure 2 : Conceptualisation de la lourdeur administrative	22
Figure 3 : Modèle de la construction de la lourdeur administrative et ses effets	34
Figure 4 : La modulation de la lourdeur administrative lors de la mise en œuvre.....	55
Figure 5 : Niveau d'erreur calculé par la Cour des comptes de l'UE.....	80
Figure 6 : La qualité de gouvernement en Europe - 2021	87
Figure 7 : Analyse comparative de l'évolution des dépenses	88
Figure 8 : L'articulation des méthodes mixtes.....	101
Figure 9 : Logique d'intervention des programmes.....	142
Figure 10 : Flux budgétaires.....	190

Liste des graphiques

Graphique 1 : Question satisfaction globale	105
Graphique 2 : Question niveau de difficulté	106
Graphique 3 : Expérience dans la structure bénéficiaire.....	127
Graphique 4 : Expérience avec les fonds structurels.....	128
Graphique 5 : Répartition des répondants par fonds mobilisé	129
Graphique 6 : Typologie des projets par thématique	130
Graphique 7 : Typologie par montant de subvention.....	130
Graphique 8 : Répartition des projets par année de convention.....	131
Graphique 9 : Répartition des projets par département.....	131
Graphique 10: Typologie des organisations publiques	132
Graphique 11 : Typologie des organisations privées	132
Graphique 12 : La perception de la lourdeur administrative.....	229
Graphique 13 : La perception des fonds structurels avant la demande de subvention.....	230
Graphique 14 : Les types de difficultés lors de l'instruction	231
Graphique 15 : Les types de difficultés lors du paiement	232
Graphique 16 : Difficultés d'instruction et perception de lourdeur	233
Graphique 17 : Difficultés paiement et perception de lourdeur	233
Graphique 18 : Les co-financeurs	262
Graphique 19 : Nombre de financeurs publics.....	263
Graphique 20 : Le nombre de co-financeurs et la perception de lourdeur	264
Graphique 21 : L'intégration réseau et le perception de lourdeur	265
Graphique 22 : Les thématiques et la perception de lourdeur	270
Graphique 23 : La motivation d'accès et la perception de lourdeur	274
Graphique 24 : Le département et la perception de lourdeur	277
Graphique 25 : Le nombre de projets financés	287
Graphique 26 : Question - Comment avez-vous découvert les fonds européens (FEDER/FSE) ?	290
Graphique 27 : Le niveau de l'insertion dans des réseaux.....	291
Graphique 28 : La motivation d'accès	307
Graphique 29 : L'impact de la subvention.....	308

Graphique 30 : Le changement de la perception.....	310
Graphique 31 : Le changement de la perception et la lourdeur	311
Graphique 32 : Projets avec dépenses écartées en 2014-20 et 2021-27.....	315
Graphique 33 : Le nombre de difficultés lors de la demande	317
Graphique 34 : Le nombre de difficultés lors du paiement.....	317
Graphique 35 : Le changement de fonctionnement habituel.....	318
Graphique 36 : Taux de recours à un accompagnement externe.....	322

Liste des tableaux

Tableau 1 : Aperçu des méthodes de recherche	102
Tableau 2 : Les hypothèses et leurs variables	103
Tableau 3 : Opérationnalisation lourdeur administrative	107
Tableau 4 : Comparaison du principe de partenariat en 2014-20 et 2021-27	143
Tableau 5 : Mesures de simplification en 2014-20	159
Tableau 6 : Analyse statistique des thématiques et la perception de lourdeur	266

Liste des entretiens

N°	Identifiant	Structure	Position	Service	Date
1	AG-1	AG	Chef d 'unité	Support	12/04/2022
2	Bénéficiaire 1	Chambre régionale de commerce et d'industrie	Chef de projets		23/04/2022
3	Extérieur-1	Bureau de conseil	Directrice		28/09/2022
4	Extérieur-2	Autorité d'audit	CM	CICC	29/09/2022
5	AG-2	AG	CM	Direction	30/09/2022
6	AG-3	AG	CM	FSE	12/07/2023
7	AG-4	AG	CM	FEDER	17/07/2023
8	AG-5	AG	CG	FSE	17/07/2023
9	AG-6	AG	CM	FSE	19/07/2023
10	AG-7	AG	CM	FEDER	20/07/2023
11	AG-8	AG	Direction	Direction	28/07/2023
12	AG-9	AG	CM	FEDER	31/07/2023
13	AG-10	AG	CM	Support	02/08/2023
14	AG-11	AG	CM	FSE	03/08/2023
15	AG-12	AG	CM	FEDER	03/08/2023
16	AG-13	AG	CM	Support	23/08/2023
17	AG-14	AG	CM	Support	23/08/2023
18	AG-15	AG	Chef de service	FSE	24/08/2023
19	AG-16	AG	CM	FSE	31/08/2023
20	AG-17	AG	Direction	Direction	31/08/2023
21	AG-18	AG	CM+CG	FEDER	05/09/2023
22	AG-19	AG	CM	Support	18/09/2023
23	AG-20	AG	CM	Support	22/09/2023
24	AG-21	AG	Chef de service	FEDER	25/09/2023
25	AG-22	AG	CM	FEDER	12/10/2023
26	AG-23	AG	CM	Support	12/10/2023
27	AG-24	AG	Responsable d'unité	FEDER	24/10/2023
28	AG-25	AG	Direction	Direction	31/08/2023
29	AG-26	AG	CG	FEDER	12/12/2023
30	Bénéficiaire 2	Bénéficiaire	Responsable financière		31/01/2024
31	Bénéficiaire 3	Bénéficiaire	Assistante administrative		06/02/2024

32	Bénéficiaire 4	Bénéficiaire	Assistante administrative		06/02/2024
33	Bénéficiaire 5	Bénéficiaire	Assistante administrative		06/02/2024
34	Région 1	Direction opérationnelle de la Région	Chef de service		19/02/2024
35	Région 2	Direction opérationnelle de la Région	CM		19/02/2024
36	Région 3	Direction opérationnelle de la Région	Directeur-adjoint		27/02/2024
37	Région 4	Direction opérationnelle de la Région	Chef de service		01/03/2024
38	Région 5	Direction opérationnelle de la Région	Chef de service		12/03/2024
39	Extérieur-3	Europe Direct Clermont puy de dôme	Directrice		15/03/2024
40	Extérieur-4	Banque des territoires	Conseiller		02/05/2024
41	Extérieur-5	Consultante indépendante	Directrice		04/05/2024
42	Extérieur-6	Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)	CM		06/05/2024
43	Extérieur-7	AG ile de France	CM		22/05/2024
44	Extérieur-8	Bureau de conseil	Directrice audit		23/05/2024
45	Extérieur-9	Eurocities	CM		23/05/2024
46	Extérieur-10	Bureau de conseil	CM		28/05/2024
47	EC-1	EC	CM		05/06/2024
48	EC-2	EC	CM		06/06/2024
49	EC-3	EC	CM		07/06/2024
50	Extérieur-11	Service déconcentré de l'Etat	Chef de service		16/07/2024
51	AG-27	AG Alcotra	Chef de service		13/11/2024
52	AG-28	AG	Chef de service	Support	17/02/2025

Guide d'entretien

Questions contextuelles :

1. Quel est votre position dans l'organisation ?
2. Quel est votre historique professionnelle ?
 - 2.1. Depuis quand travaillez-vous ici ?
 - 2.2. Où avez-vous travaillé avant ?
3. Pourquoi avez-vous décidé de travailler avec les fonds structurels (FEDER/FSE) ?

Perception du rôle professionnel et responsabilités ressenties :

1. Selon vous à quoi servent les fonds structurels ?
2. Décrivez brièvement vos tâches et responsabilités ?
3. Décrivez brièvement les conditions de travail ? (Pressions, encadrement/autonomie, ressources ?)
 - 3.1. Avez-vous de l'autonomie dans l'exécution de votre travail ? Si oui, dans quels domaines et comment ?
 - 3.2. Qu'est-ce qui va bien ? Qu'est-ce qui ne va pas ? Le travail vous plaît-il ?
 - 3.3. Quelles contraintes ressentez-vous dans l'exécution de votre travail ?
4. Les règles formelles (cadre européen, cadre national, règles de l'autorité de gestion/fiches DOMO/fiches procédures) sont-elles compréhensibles et claires ? Lesquelles ? Pourquoi ?

Relations professionnelles :

1. Qui sont vos interlocuteurs professionnels ?
 - 1.1. A quelle fréquence interagissez-vous avec eux ?
 - 1.2. Quel est le rôle de ces interlocuteurs ?
2. Ressentez-vous des difficultés dans l'interaction avec ces interlocuteurs ? Pourquoi ?
3. Quelle portage politique s'exerce dans la mise en œuvre de la politique de cohésion ?
 - 3.1. Selon vous les élus arrivent-ils à comprendre les enjeux de la politique de cohésion ?
 - 3.2. Avez-vous l'impression que les élus soutiennent une bonne mise en œuvre des fonds structurels ?

Gouvernance de l'accès :

1. Décrivez brièvement les processus de la distribution des fonds structurels ?
 2. Est-ce que vous avez l'impression d'un fonctionnement optimal ? Quelles difficultés ?
 3. Qui sont les bénéficiaires des fonds structurels ?
 - 3.1. A votre avis parvient-on à une égalité des dossiers ?
 4. Qu'avez-vous mis en place pour faciliter l'accès ?
 - 4.1. Quel impact de l'introduction des OCS (options de cout simplifiée) ?
 5. Comment pourrait-on faciliter l'accès pour les porteurs de projet ?
-
6. Souhaitez-vous rajouter quelque chose ?

Questionnaire de l'enquête menée auprès des bénéficiaires



Partie A: I. Informations contextuelles

A1. Quelle est la nature juridique de votre organisation ?

- Privé
Public

A2.

- Entreprise
Association
Autre privé

A3. Merci de préciser :

A4.

- Commune
Intercommunalité
Département
Métropole
Région
Etat
Autre public

A5. Poste occupé dans la structure :

- Opérationnel
Encadrant/support
Direction

A6. Ancienneté (en années) :

A7. Expérience personnelle avec les fonds européens (FEDER/FSE) :

- Pas d'expérience
Moins d'1 an
Entre 1-3 ans
Plus de 3 ans



A8. De quel fonds européen votre organisation a-t-elle bénéficié ?

- | | |
|----------------|--------------------------|
| FEDER | <input type="checkbox"/> |
| FSE | <input type="checkbox"/> |
| FEDER et FSE | <input type="checkbox"/> |
| Ne sait pas | <input type="checkbox"/> |
| Aucun des deux | <input type="checkbox"/> |

A9. Depuis combien de temps votre organisation bénéficie-t-elle des fonds européens (FEDER/FSE) ?

- | | |
|-----------------------------|--------------------------|
| Premier projet | <input type="checkbox"/> |
| Entre 1-3 projets financés | <input type="checkbox"/> |
| Plus que 3 projets financés | <input type="checkbox"/> |

A10. De quel montant FEDER/FSE avez-vous bénéficié (depuis 2014) ?

- | | |
|--|--------------------------|
| Moins de 100 000 euros | <input type="checkbox"/> |
| Entre 100 000 euros et 200 000 euros | <input type="checkbox"/> |
| Entre 200 000 euros et 1 million euros | <input type="checkbox"/> |
| Plus de 1 million d'euros | <input type="checkbox"/> |
| Ne sait pas | <input type="checkbox"/> |

A11. Dans quelle thématique votre projet/vos projets financés par le FEDER/FSE s'inscrit-il ?

- | | |
|---|--------------------------|
| Développement économique/compétitivité PME | <input type="checkbox"/> |
| Numérique/TIC | <input type="checkbox"/> |
| Recherche et innovation | <input type="checkbox"/> |
| Education, formation, et orientation | <input type="checkbox"/> |
| Emploi, création et reprise d'entreprise | <input type="checkbox"/> |
| Inclusion sociale et lutte contre la pauvreté et toute forme de discrimination | <input type="checkbox"/> |
| Transition énergétique/rénovation énergétique | <input type="checkbox"/> |
| Transport et mobilité durable | <input type="checkbox"/> |
| Protection de l'environnement/biodiversité/changement climatique | <input type="checkbox"/> |
| Réparation des dommages à la suite de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 (REACT-UE) | <input type="checkbox"/> |
| Santé | <input type="checkbox"/> |
| Tourisme | <input type="checkbox"/> |



- Culture
- Développement des zones rurales
- Développement des zones urbaines
- Rhône-Saône
- Massif Central

A12. Dans quel(s) département(s) votre projet/vos projets financés par le FEDER/FSE se situent-ils ?

- Ain (01)
- Allier (03)
- Ardèche (07)
- Cantal (15)
- Drôme (26)
- Isère (38)
- Loire (42)
- Haute-Loire (43)
- Puy-de-Dôme (63)
- Rhône (69)
- Savoie (73)
- Haute-Savoie (74)
- Tous les départements en Auvergne Rhône Alpes
- En dehors de la Région Auvergne Rhône Alpes

A13. En quelle année avez-vous signé la/les convention(s) de financement FEDER/FSE ?

- Avant 2014
- Entre 2014-2019
- Entre 2019-2022
- Depuis 2023
- Ne sait pas



A14. Comment évalueriez-vous l'importance des fonds structurels (FEDER/FSE) pour la réalisation de votre/vos projets ?

Sans contribution FEDER/FSE votre projet/vos projets ...

- | | |
|---|--------------------------|
| Ne se serait pas réalisé | <input type="checkbox"/> |
| Se serait réalisé différemment (par exemple : plus petit, moins ambitieux, ...) | <input type="checkbox"/> |
| Se serait réalisé mais plus tard | <input type="checkbox"/> |
| Se serait réalisé de la même façon | <input type="checkbox"/> |
| Se serait réalisé plus rapidement | <input type="checkbox"/> |
| Ne sait pas | <input type="checkbox"/> |

A15. Indiquez les autres types de financements publics dont vous bénéficiez :

- | | |
|---|--------------------------|
| Autre fonds européen (géré par l'Etat/Horizon Europe/Interreg, ...) | <input type="checkbox"/> |
| Etat | <input type="checkbox"/> |
| Région | <input type="checkbox"/> |
| Métropole | <input type="checkbox"/> |
| Département | <input type="checkbox"/> |
| Intercommunalité | <input type="checkbox"/> |
| Commune | <input type="checkbox"/> |
| Aucun autre financement public | <input type="checkbox"/> |

Partie B: II. Connaissance des fonds européens (FEDER/FSE)

B1. Comment avez-vous découvert les fonds européens (FEDER/FSE) ?

- | | |
|--|--------------------------|
| Site web (https://www.europeenauvergnerhonealpes.fr/) | <input type="checkbox"/> |
| Média (presse, TV, radio, réseaux sociaux) | <input type="checkbox"/> |
| Evènement | <input type="checkbox"/> |
| Contact avec l'autorité de gestion (instructeur/gestionnaire) | <input type="checkbox"/> |
| Contact avec un autre service de la Région Auvergne-Rhône-Alpes | <input type="checkbox"/> |
| Contact avec un élu | <input type="checkbox"/> |
| Référence d'un collègue (en interne) | <input type="checkbox"/> |
| Réseau professionnel | <input type="checkbox"/> |
| Référence d'un cofinanceur/partenaire de projet ou chambre consulaire | <input type="checkbox"/> |



Consultant

Autre

B2. Evènement (merci de préciser) :

B3. Autre (merci de préciser) :

B4. Quelle est la fréquence de vos interactions professionnelles avec les structures suivantes ?

	Jamais	Une fois par an	Plusieurs fois par an	Mensuellement	Hebdomadaire ou plus
Chambre consulaire	<input type="checkbox"/>				
Réseau professionnel	<input type="checkbox"/>				
D'autres structures/organisations dans le même secteur	<input type="checkbox"/>				
Consultants	<input type="checkbox"/>				
Pôle de compétitivité	<input type="checkbox"/>				
Autre structure d'appui	<input type="checkbox"/>				
Autre	<input type="checkbox"/>				

B5. Autre structure d'appui (merci de préciser) :

B6. Autre (merci de préciser) :



Partie C: III. Raisons de la demande de financement FEDER/FSE

C1. Evaluatez l'importance des facteurs suivants dans la décision de demander ces fonds :

échelle de 1 (pas important) à 5 (très important) pour chaque facteur possible

	1	2	3	4	5
Besoin de financement	<input type="checkbox"/>				
Contribution aux objectifs européens	<input type="checkbox"/>				
Contribution au développement territorial régional/local	<input type="checkbox"/>				
Connaissance des fonds européens (habitude)	<input type="checkbox"/>				
Référence d'un élu	<input type="checkbox"/>				
Référence par un collègue interne	<input type="checkbox"/>				
Référence par un contact professionnel	<input type="checkbox"/>				
Autre	<input type="checkbox"/>				

C2. Autre (merci de préciser) :

C3. Quelle était votre perception des fonds structurels avant la demande de financement FEDER/FSE ?

échelle de 1 (très mauvaise) à 5 (très bonne)

1	<input type="checkbox"/>
2	<input type="checkbox"/>
3	<input type="checkbox"/>
4	<input type="checkbox"/>
5	<input type="checkbox"/>



C4. Comment votre perception a-t-elle changé après avoir réalisé votre projet FEDER/FSE ?

échelle de 1 (bien pire), 2 (pire), 3 (pas de changement), 4 (meilleure) à 5 (bien meilleure)

1	<input type="checkbox"/>
2	<input type="checkbox"/>
3	<input type="checkbox"/>
4	<input type="checkbox"/>
5	<input type="checkbox"/>

Partie D: IV. Capacité

D1. Évaluez la difficulté que vous avez rencontrée pour répondre aux exigences de la gestion administrative de la demande de subvention :

échelle de 1 (très difficile) à 5 (très facile)

1	<input type="checkbox"/>
2	<input type="checkbox"/>
3	<input type="checkbox"/>
4	<input type="checkbox"/>
5	<input type="checkbox"/>

D2. Avez-vous rencontré des difficultés lors de la demande de financement ?

Oui	Non
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Difficulté à trouver le bon interlocuteur

Compréhension du processus de traitement de la demande

Compréhension des critères d'éligibilité

Compréhension des règles à respecter

Production des documents administratifs

Rédaction de la demande

Interaction avec le logiciel Synergie

Rédaction du plan de financement

Interactions avec instructeur

Délai de l'instruction



Oui Non
Autre

D3. Compréhension du processus de traitement de la demande (merci de préciser) :

D4. Compréhension des critères d'éligibilité (merci de préciser) :

D5. Compréhension des règles à respecter (merci de préciser) :

D6. Production des documents administratifs (merci de préciser) :

D7. Rédaction de la demande (merci de préciser) :

D8. Rédaction du plan de financement (merci de préciser) :

D9. Interactions avec instructeur (merci de préciser) :



D10. Autre (merci de préciser) :

D11. Avez-vous rencontré des difficultés lors de la demande de paiement ?

	Oui	Non
Production des justificatifs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dépenses écartées	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interactions avec contrôleur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interaction avec le logiciel Synergie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interactions avec auditeur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Délai de paiement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D12. Production des justificatifs (merci de préciser) :

D13. Interactions avec contrôleur (merci de préciser) :

D14. Interactions avec auditeur (merci de préciser) :

D15. Autre (merci de préciser) :



D16. Avez-vous dû apporter des modifications à votre fonctionnement interne pour bénéficier des fonds européens ?

Oui
Non

D17. Lesquelles :

D18. Avez-vous bénéficié d'un accompagnement externe ?

Oui
Non

D19. Merci de préciser :

D20. Sur votre projet FEDER/FSE des taux forfaitaires, montants forfaitaires, ou coûts unitaires pour valoriser les dépenses étaient-ils appliqués ?

Oui
Non
Ne sait pas

D21. Comment évalueriez-vous votre satisfaction globale avec l'expérience des fonds structurels ?

échelle de 1 (très insatisfait) à 5 (très satisfait)

1
2
3
4
5



D22. Souhaitez-vous partager d'autres informations concernant votre expérience avec les fonds européens (FEDER/FSE) ?

Partie E:

Merci beaucoup pour votre participation.

Titre : L'éternelle simplification de la politique de cohésion de l'UE : Les causes et effets de la perception de la lourdeur administrative en Auvergne Rhône-Alpes

Mots clés : Politique de cohésion, lourdeur administrative, mise en œuvre, perception des bénéficiaires, approche comportementale, simplification

Résumé : Cette thèse analyse les causes et les effets de la perception de lourdeur administrative dans la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union européenne, à partir d'une enquête conduite en Auvergne-Rhône-Alpes. En mobilisant une approche comportementale et une méthodologie mixte croisant données qualitatives et quantitatives, elle montre que cette perception ne résulte pas uniquement d'une charge administrative objective, mais se construit progressivement tout au long du cycle de la politique publique : depuis sa formulation, en passant par sa mise en œuvre, jusqu'à sa réception par les bénéficiaires.

Malgré l'ambition affichée de simplification, des exigences rigides inscrites dans le cadre réglementaire, combinées à certaines dynamiques de mise en œuvre, engendrent

des situations d'ambiguïté, une charge administrative élevée pour les porteurs de projet et des délais importants dans l'instruction et le paiement des subventions. L'analyse de la variabilité de cette perception permet d'éclairer les facteurs qui y contribuent, en fonction des caractéristiques des bénéficiaires, du contexte institutionnel et de la nature des projets financés.

La lourdeur administrative n'est pas sans conséquences : elle tend à renforcer les inégalités d'accès, à affaiblir l'utilité perçue des fonds européens et à fragiliser la capacité de mise en œuvre des porteurs. En restituant l'expérience des bénéficiaires, cette thèse propose une lecture renouvelée des tensions à l'œuvre dans la mise en œuvre d'une politique publique européenne.

Title: The Endless Simplification of EU Cohesion Policy: Causes and Effects of the Perception of Administrative Burden in Auvergne-Rhône-Alpes

Keywords : Cohesion Policy, administrative burden, policy implementation, beneficiary perception, behavioural approach, simplification

Abstract : This dissertation examines the causes and effects of the perceived administrative burden in the implementation of the European Union's Cohesion Policy, based on a case study conducted in the Auvergne-Rhône-Alpes region. Drawing on a behavioural approach and a mixed-methods research design combining qualitative and quantitative data, it demonstrates that this perception is not solely the result of an objective administrative workload but is gradually constructed throughout the policy cycle—from formulation and implementation to reception by beneficiaries.

Despite the stated ambition of simplification, rigid requirements embedded in the regulatory framework, combined with

specific implementation dynamics, generate ambiguity, a high administrative workload for project promoters, and significant delays in the processing and payment of grants.

The analysis of the variability of this perception sheds light on the contributing factors, depending on the characteristics of the beneficiaries, the institutional context, and the nature of the projects funded.

The administrative burden is not without consequences: it tends to reinforce inequalities in access, weaken the perceived usefulness of the funds, and undermine the implementation capacity of beneficiaries. By capturing the lived experience of recipients, this thesis offers a renewed perspective on the tensions shaping the implementation of a European public policy.

