



Agence de Services
et de Paiement



Etude sur la capitalisation des programmes plurirégionaux et leurs perspectives dans le cadre de l'avenir de la politique de cohésion post 2013

Synthèse des conclusions de l'étude et des préconisations



Ce document est cofinancé par l'Union européenne dans le cadre du programme Europ'Act. L'Europe s'engage en France avec le Fonds européen de développement régional.



Introduction

Rappel des objectifs

- Analyse comparative des 9 programmes/volets plurirégionaux FEDER en France - état des lieux, bilan, valeur ajoutée des dispositifs interrégionaux (efficacité, pertinence)
- Capitalisation/ mutualisation et mise en exergue des bonnes pratiques et des freins
- Formulation de préconisations dans la perspective post 2013

Méthodologie employée

- Analyse documentaire : environ une centaine de documents ou groupes de documents analysés
- Entretiens: environ 70 entretiens réalisés
- Restitution des informations recueillies dans des tableaux comparatifs classés par thèmes
- Sur cette base, réalisation de l'analyse comparative autour de 4 thèmes
 - Contexte
 - Stratégie
 - Gouvernance/ partenariat
 - Etat d'avancement / projets



Contenu de l'analyse comparative/ Corps du rapport de l'étude

1. Impact du contexte d'intervention sur la mise en œuvre des programmes
 - Type de programme (POP/VOP) et territoire d'intervention (taille, situation géographique...)
 - Enjeux socio-économiques (différences massifs-bassins dans la nature et le caractère interrégional des priorités, enjeu d'innovation, intérêt en soi de l'approche interrégionale...)
 - Contexte historique (expérience de la coopération, du FEDER, impact du facteur « temps »...)
 - Contexte stratégique (articulation forte des dispositifs mais différence massifs-bassins dans le degré de cohérence et le ciblage des priorités...)
 - Contexte institutionnel et partenarial (cadre réglementaire commun mais différence massifs-bassins en termes de « complexité », existence d'acteurs interrégionaux expérimentés,...)

2. Cohérence, pertinence, valeur ajoutée interrégionale des stratégies des programmes
 - Portée des stratégies (forte articulation FEDER-CPIER mais prise en compte des spécificités du FEDER, analyse de l'impact de l'étendue de la stratégie sur la mise en œuvre...)
 - Valeur ajoutée interrégionale attendue (analyse comparative des solutions mises en place pour la garantir et leur efficacité – articulation avec les PO régionaux, critères de sélection...)
 - Enjeux de l'articulation avec le FSE, le FEADER et INTERREG
 - Bilan de la pertinence et de la valeur ajoutée interrégionale au niveau des stratégies



3. Efficacité et valeur ajoutée des modes de gouvernance et de partenariat

- Organisation et efficacité des instances de pilotage et acteurs chargés de la gestion opérationnelle, moyens mobilisés (articulation avec les acteurs des autres dispositifs, différences en fonction de la nature des programmes, impact sur la mise en œuvre...)
- Analyse spécifique de l'efficacité des procédures d'animation/ communication et des procédures d'instruction/ sélection
- Implication des partenaires et qualité des partenariats (outils mis en place, dimensions du partenariat, facteurs explicatifs de sa qualité, impact sur la mise en œuvre...)
- Bilan de la valeur ajoutée de la gouvernance interrégionale

4. Etat d'avancement des programmes, nature et qualité des projets soutenus

- Identification des facteurs explicatifs de l'état d'avancement au niveau des projets
- Analyse comparée de la nature des projets soutenus et des maîtres d'ouvrage
- Analyse comparée de la qualité des projets et de leur dimension interrégionale (non uniforme)
- Bilan de la valeur ajoutée de l'approche interrégionale au niveau des projets



Synthèse des résultats de l'analyse comparative

Présentation des conclusions générales de l'étude



Conclusion générale n°1

L'analyse a confirmé de manière forte la valeur ajoutée de la mise en œuvre des programmes plurirégionaux FEDER, tant aux niveaux de la stratégie et des projets que de la gouvernance. Les acteurs interrogés ont tous appelé à une poursuite de l'intervention du FEDER à cette échelle, en tirant toutefois les leçons des limites de la période actuelle pour encore améliorer les choses à l'avenir, et en veillant à une articulation optimale avec le niveau régional.

Bilan des principaux apports et des principales limites des programmes



Synthèse des différents aspects de la valeur ajoutée de l'approche plurirégionale

Au niveau de la stratégie et des projets : application du principe de subsidiarité

- Pertinence des stratégies interrégionales/ intérêt pour gérer certaines problématiques communes
- Mise en cohérence des politiques, mise en réseau des acteurs, mutualisation, transfert d'expérience, solidarités → renforce pertinence et efficacité (avec une différence entre massifs et bassins)
- Projets globalement de qualité et avec une valeur ajoutée interrégionale avérée – mais dimension interrégionale des projets non uniforme + gradation dans les interventions
- Favorise l'émergence de projets nouveaux, de plus grande ampleur, de meilleure qualité, plus intégrés/ favorise l'innovation et l'expérimentation
- Echelle pertinence pour la coopération européenne + contribution à l'objectif de cohésion

Au niveau de la gouvernance: importance d'avoir un cadre

- Mode de gouvernance plus efficace que la juxtaposition de gouvernances régionales différentes:
 - Du point de vue des partenaires : favorise de manière forte et efficace le développement du partenariat interrégional (échange, coordination, esprit de coopération, etc.)
 - Du point de vue des porteurs de projet : facilite la mise en œuvre de projets interrégionaux
- Constat de l'efficacité des modes de gouvernance mis en place : bon état d'avancement des programmes (et bonnes perspectives), bonne dimension partenariale entre les régions et dans la relation Etat-régions, dans l'ensemble progrès par rapport à 2000-2006
- Complexité des systèmes à relativiser (mal nécessaire)



Articulation FEDER/CPIER et valeur ajoutée particulière du FEDER

Forte articulation : point fort, synergie au service d'un même objectif; mais ne doit pas faire occulter la valeur ajoutée particulière de l'intervention du FEDER:

- Ressource financière complémentaire, parfois indispensable (accélérateur, effet levier...)
- Impact positif sur la qualité et le fond des projets (caractère innovant, thèmes nouveaux en lien avec les priorités de Lisbonne, etc.)
- Moteur de la coopération notamment là où celle-ci est la plus récente

Bilan des limites des programmes plurirégionaux : pas de remise en cause de l'intérêt de l'approche interrégionale mais des points à améliorer pour l'avenir

Au niveau de la stratégie et des projets : insuffisant ciblage des stratégies

- Ciblage parfois insuffisant des stratégies sur ce qui relève vraiment d'enjeux interrégionaux et donc parfois phénomènes de concurrence avec les programmes régionaux (FEDER, mais aussi FSE, FEADER)/ effet d'aubaine financière
- Outils/méthodes mis en place pour garantir la dimension interrégionale des stratégies et des projets financés parfois pas suffisamment développés pour être vraiment efficaces
- Existence dans tous les programmes de projets dont la qualité est moindre et dont la dimension interrégionale est moins avérée (cf. questionnement concernant certaines opérations matérielles)
- Existence dans tous les programmes de domaines dans lesquels ils rencontrent plus de difficultés pour faire émerger des projets interrégionaux, pour différentes raisons



Au niveau de la gouvernance:

- Complexité des systèmes de gouvernance → impact potentiel sur l'efficacité
- Insuffisance de l'harmonisation entre les interventions de cofinanceurs nationaux/ régionaux
- Insuffisance des moyens pour l'animation, appui à l'ingénierie de projets, communication/ et dans une moindre mesure pour la coordination du partenariat interrégional et l'évaluation
- Degré d'implication des partenaires reste variable, tous les programmes rencontrent certaines difficultés (conjonction de facteurs, historique, thématiques, géographiques, politiques, outils)
- Insuffisante implication du niveau infrarégional et de la société civile, des élus
- Pas d'identification aux espaces interrégionaux – coopération jamais acquise

→ Limites qui peuvent impacter négativement la mise en œuvre et questionner parfois sur la vraie dimension interrégionale, mais ne remettent pas en cause l'intérêt même de la coopération

→ **Appel à la poursuite et au renforcement des programmes plurirégionaux**, avec deux nuances :

- Tenir compte des enseignements de la période actuelle – renforcer la dimension vraiment partenariale et interrégionale des programmes, des projets, de la gouvernance
- Rester dans une logique non pas de substitution, mais de complémentarité avec les programmes régionaux (principe de subsidiarité), en se dotant des outils et méthodes pour définir ce qui relève de l'interrégional, optimiser cette articulation et renforcer la plus value des approches interrégionales



Conclusion générale n°2

Aucun profil type de programme plurirégional ou type d'organisation exemplaire ne s'est dégagé de l'analyse : chacun des 9 programmes est spécifique, comporte des bonnes pratiques et des points à améliorer, et sa mise en œuvre est influencée par une variété de facteurs différents dont certains sont entièrement liés à son contexte local particulier. L'analyse a toutefois permis de dégager les principaux facteurs qui influencent, de manière positive ou négative, la mise en œuvre des programmes.



- Des corrélations ont été recherchées tout au long de l'analyse entre les différents items analysés pour chaque programme et leur état d'avancement; résultat : aucune corrélation systématique, pour chacune il y a des contre exemples
- Pas de classement type ou typologie de programmes mais une conjonction de facteurs différents qui influencent la mise en œuvre des programmes, dont la nature de l'effet (positif ou négatif) et l'intensité varient pour chaque programme en fonction de son contexte spécifique d'intervention.
- Nature des facteurs qui influencent la mise en œuvre des programmes :
 - caractéristiques socio-économiques et géographiques du territoire de coopération,
 - contexte historique et expérience antérieure de la coopération,
 - volonté de coopérer et influence des personnes individuelles aux postes clés,
 - taille et diversité du partenariat interrégional,
 - nature des problématiques interrégionales propres au territoire,
 - qualité et clarté de la stratégie d'intervention définie au niveau interrégional et de l'articulation avec les dispositifs régionaux,
 - qualité, performance et efficacité du système de gestion et de pilotage mis en place et du dispositif de sélection des opérations.
- Aucun facteur ne s'impose vraiment par rapport aux autres
- Deux types de facteurs: ceux sur lesquels on ne peut pas vraiment intervenir (contraintes externes), ceux sur lesquels on peut intervenir pour améliorer les choses à l'avenir



Facteurs relevant du contexte d'intervention des programmes

Influence positive/ Bonnes pratiques	Freins/ Points à améliorer
<ul style="list-style-type: none"> • Expérience des partenaires en matière de coopération interrégionale et de gestion du FEDER interrégional • Homogénéité du territoire de coopération et nombre réduit de partenaires • Inscription des régions dans plusieurs territoires de coopération • Existence d'acteurs et réseaux interrégionaux expérimentés, institutionnels ou socio-économiques • Clarté, lisibilité et cohérence du cadre stratégique et institutionnel de la coopération interrégionale 	<ul style="list-style-type: none"> • Caractère récent de la coopération • Nombre important de régions couvertes (qui peut complexifier dans certains cas la gouvernance d'autant plus lorsque la coopération est récente et que la gouvernance interrégionale n'est pas encore rodée) • Enchevêtrement des compétences des acteurs et des territoires d'intervention des politiques et documents de programmation intervenant à l'échelle interrégionale



Facteurs relevant des stratégies d'intervention des programmes et des projets soutenus

Influence positive/ Bonnes pratiques	Freins/ Points à améliorer
<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation d'un travail précis et approfondi en amont portant sur la définition de la stratégie et des priorités d'intervention à l'échelle interrégionale et des lignes de partage avec les programmes régionaux • Existence d'une définition précise et partagée par tous de la valeur ajoutée interrégionale attendue des projets soutenus • Présence sur le territoire d'acteurs capable de faire émerger et de porter des projets en phase avec les priorités des programmes • Qualité du travail d'animation et d'ingénierie préalable 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuffisante concentration des stratégies • Insuffisance des outils mis en place pour garantir la dimension interrégionale des projets soutenus • Contrainte de l'Earmarking • Modicité des montants FEDER interrégionaux • Retard pris par certains projets structurants appelés à être cofinancés par le FEDER et temps plus long nécessaire • Difficultés à mobiliser les contreparties financières nationales • Taux d'intervention du FEDER trop faibles • Manque d'opérateurs ou de projets • Difficultés liées à l'application des règles du FEDER • Caractère expérimental de certaines priorités interrégionales



Facteurs relevant de l'organisation du partenariat et de la gouvernance des programmes

Influence positive/ Bonnes pratiques	Freins/ Points à améliorer
<ul style="list-style-type: none"> • Qualité et efficacité du travail d'animation, d'appui à l'ingénierie de projet et de communication - cf. bonnes pratiques • Qualité et efficacité de la coordination et de l'animation du partenariat interrégional - avantage à ce titre de l'existence d'une structure expérimentée et dédiée (Commissariat de massif) • Qualité et efficacité du partenariat entre les régions et du partenariat Etat-régions - cf. bonnes pratiques • Mise en place de solutions pour atténuer l'incidence négative de la complexité des systèmes de gestion - cf. bonnes pratiques • Mise en place de solutions pour mieux harmoniser les interventions des cofinanceurs nationaux des projets -cf. bonnes pratiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexité des systèmes mis en place et poids de la comitologie • Complexité supplémentaire issue des règles de gestion et de mise en œuvre propre au FEDER • Multiplicité parfois des acteurs qui interviennent dans l'instruction et la gestion des dossiers • Moindre implication des acteurs institutionnels infrarégionaux et des acteurs de la société civile • Insuffisance de l'implication des élus et du portage politique • Insuffisance des moyens déployés pour l'animation/ communication et pour la coordination du partenariat • Inégalité dans l'implication des différents partenaires régionaux voire difficultés et tensions dans le partenariat - avec des facteurs explicatifs variables



Conclusion générale n°3

En ce qui concerne la distinction entre les POP spécifiques et les volets plurirégionaux, l'analyse n'a pas permis de tirer de conclusions définitives quant à l'avantage d'un modèle par rapport à l'autre. Des différences ont toutefois pu être mises en évidence, de même qu'entre les programmes de massif et les programmes de bassin, qui peuvent avoir un impact sur la qualité de la mise en œuvre des programmes.



La nature du programme (POP ou volet, massif ou bassin) a un impact sur la mise en œuvre mais reste un facteur parmi d'autres ; en revanche, engendre des tendances différentes qui peuvent donc amener à envisager des solutions différenciées à l'avenir, adaptée à la nature des programmes

Avantages et inconvénients des POP et des volets plurirégionaux

La solution du POP semble offrir de meilleures garanties d'indépendance et d'efficacité et favoriser une approche véritablement interrégionale; mais l'analyse a montré que les POP ne sont pas tous systématiquement plus performants ou plus partenariaux que les volets plurirégionaux

- Conclusions de la comparaison : nuancée (confirmé par les entretiens)
 - La solution du volet plurirégional présente davantage d'inconvénients au regard notamment de la dimension interrégionale et partenariale attendue des interventions et de leur indépendance que celle du POP, du fait notamment des obligations réglementaires spécifiques des POP
 - La solution du POP nécessite toutefois qu'un certain nombre de conditions soient réunies (échelle d'intervention, montant FEDER, moyens, capacité d'organisation, expérience...) et dans certains cas la solution du volet reste plus adaptée (moins complexe, plus souple...)
- Si la solution du POP comporte effectivement des avantages plus nombreux, elle ne saurait être généralisée sans que soient réunies les conditions nécessaires à sa réussite + n'apparaît pas comme un facteur décisif de l'efficacité des programmes (n'est qu'un support, tout dépend de ce que les acteurs en font et des obligations minimales qu'on se donne)
- Alternative à la généralisation des POP : assortir la solution du volet plurirégional, lorsqu'elle s'impose du fait de l'absence des conditions nécessaires à la réussite d'un POP, des garde-fous nécessaires pour atténuer ses principaux inconvénients (indépendance...)



Avantages

POP	Volets
<ul style="list-style-type: none"> • Plus grande lisibilité et autonomie de l'intervention plurirégionale à la fois en termes de montants, stratégie, gouvernance • Meilleure dimension interrégionale dans la gouvernance avec des instances de pilotage clairement identifiées et entièrement consacrées à l'interrégional • Tendance à faciliter la dynamique partenariale et donc à un partenariat interrégional plus équilibré, plus intégré et plus efficace • Permet aussi selon certains un meilleur équilibre Etat-régions dans la gouvernance • Tendance à une meilleure réflexion autour de la valeur ajoutée attendue du FEDER plurirégional et la mise en place d'outils de gestion, d'animation et de communication spécifiquement dédiés au FEDER plurirégional • Caractère « sanctuarisé » de l'enveloppe FEDER plurirégionale 	<ul style="list-style-type: none"> • Avantages essentiellement en termes de contraintes de gestion (plus réduites que dans le cas des POP) • Solution qui semble mieux adaptée dans le cas de territoires où la coopération affiche un niveau de maturité, d'expérience et de structuration moins important • Possibilité de s'appuyer sur les moyens, les compétences, l'expertise et l'expérience des acteurs qui gèrent le FEDER régional • Permet davantage de souplesse dans la gestion financière des enveloppes FEDER



Inconvénients

POP	Volets
<ul style="list-style-type: none"> • Nécessite la mise en place d'un système de gestion et de contrôle d'un PO et le respect de toutes les règles de gestion d'un PO – nécessite des moyens • Nécessite que les compétences techniques requises • Nécessite une échelle et une dimension suffisante de la coopération pour que le rapport coût-avantage soit favorable • Risque que les acteurs de l'interrégional soient absorbés par la gestion du FEDER 	<ul style="list-style-type: none"> • Moindre lisibilité de l'intervention du FEDER plurirégional qui est « noyé » • Risque plus grand d'un manque d'indépendance de la gestion du FEDER plurirégional par rapport à la région de rattachement du volet plurirégional – en termes financiers et de gouvernance et partenariat • Absence d'instances de gouvernance spécifiquement dédiées à la gestion du FEDER plurirégional - caractère moins interrégional de la gouvernance des volets, tendance à une moindre implication des régions • Moindre réflexion en amont sur la dimension interrégionale de l'intervention du FEDER sur le fond et risque plus fort de prédominance des aspects financiers par rapport aux aspects de fond



Bilan des tendances différentes entre les programmes de massif de bassin

L'origine des tendances différentes : facteurs géographiques, mais aussi de facteurs liés à l'historique et la structuration de la coopération

- Expérience plus ancienne de la coopération + FEDER dans les massifs → explique certaines difficultés dans les programmes de bassins + influence forte du facteur temporel
- Caractère interrégional des priorités de bassin plus automatique que dans les massifs (du fait des caractéristiques topographiques) → pression parfois plus forte dans les massifs en ce qui concerne la construction et justification de la dimension interrégionale des stratégies/ projets + partout, nécessité d'une méthode pour définir ce qui relève de l'interrégional
- Caractère plus resserré des stratégies dans le bassins sur quelques priorités en lien direct avec le fleuve, plus de difficultés à avoir une approche transversale; les stratégies de massifs couvrent un spectre plus large de problématiques différentes, dans le cadre d'une approche plus intégrée (politique d'aménagement globale) → réflexions différentes sur l'avenir des stratégies
- Intervention d'acteurs plus nombreux et donc moindre lisibilité de la gouvernance des bassins ; gouvernance des massifs plus intégrée autour des structures historiques Comité de massif et Commissariat → pas d'impact systématique sur l'efficacité mais soulève des questions relatives à la clarification du partage des rôles entre les acteurs intervenant dans les bassins, voire à la création ou l'identification d'une structure prenant en charge un rôle comparable à celui des Commissariat

→ Différences qui n'impactent pas de manière décisive la mise en œuvre des programmes mais appellent à des solutions parfois différenciées pour améliorer la coopération à l'avenir



Conclusion générale n°4

Quel que soit le modèle d'organisation retenu par chaque programme, son contexte particulier d'intervention et les facteurs d'influence qui y sont majoritaires, l'analyse a montré que le développement de la coopération interrégionale nécessite du temps et que cette coopération implique forcément une complexité plus grande. Un peu à l'image de la mise en œuvre des programmes de coopération territoriale européenne INTERREG, ces contraintes inhérentes aux programmes plurirégionaux doivent être acceptées pour envisager leur développement.



- Les projets de dimension plurirégionale nécessitent souvent plus de temps pour émerger et arriver à maturité → importance du travail d'ingénierie
 - La gouvernance interrégionale et partenariale nécessite du temps pour se mettre en place et il y a un temps nécessaire pour que la dimension interrégionale soit véritablement prise en compte par les acteurs d'un territoire
 - Complexité de la mise en œuvre de programmes interrégionaux inhérente à la tentative d'associer plus d'acteurs à la définition et à la mise en œuvre de politiques communes sur de nouveaux territoires d'intervention – importance de la confiance mutuelle et donc de l'association de tous
 - Gradation dans la mise en œuvre de la coopération selon les territoires/ domaines, qui induit là encore une logique temporelle particulière : selon l'ancienneté de la coopération, la mise en œuvre des projets interrégionaux sera plus ou moins aisée et leur nature sera variable
- Coopération se construit dans la durée: la valeur ajoutée des interventions actuelles tient aussi au fait qu'elles préparent le terrain pour une coopération qui va s'améliorer demain
- Créé un problème de compatibilité entre le temps long de la coopération et le temps court des programmes de financement, qui peut représenter un obstacle
- Comparaison avec INTERREG: plusieurs générations de programmes ont été nécessaire pour aller vers une mise en œuvre intégrée et commune, sans que soit remise en cause la pertinence même de l'intervention à cette échelle
- Pour que ces programmes réussissent, il faut donc tenir compte de ces exigences particulières en termes de temporalité et de complexité, en quelque sorte des contraintes naturelles, à atténuer mais à accepter a priori



Conclusion générale n°5

Enfin, l'analyse a montré que la mise en œuvre du FEDER à l'échelle interrégionale en France s'inscrit parfaitement dans les conclusions du 5^{ème} rapport sur la cohésion de la Commission européenne et dans les réflexions en cours sur la « cohésion territoriale » et la notion de « territoire fonctionnel ».



- Lien avec les réflexions et expérimentations en cours sur l'échelon pertinent de l'intervention communautaire : concepts de « cohésion territoriale » et de « territoire fonctionnel » :
 - Ne se décline plus seulement à l'échelle régionale mais expérimentations par delà les frontières entre Etats (INTERREG) et à l'intérieur des Etats (subrégional et interrégional)
 - Succès des expérimentations: résolution de problèmes spécifiques, articulation progressive avec les politiques publiques, association progressive de tous les acteurs
 - Limites: difficulté pour définir la zone d'intervention la plus logique; création de zones grises à travers ces approches; complexité et temps de latence plus forts

- Lien avec l'approche macrorégionale:
 - Des tendances communes: regroupement autour de spécificités géographiques communes, nécessité de nouveaux modes de gouvernance et d'une ingénierie territoriale très élaborée, nécessité de l'adoption de stratégies fortement concertées en amont et émergence de nouveaux concepts territoriaux
 - Des différenciations fortes: étendue géographique des territoires d'intervention, étendue thématique des politiques mises en œuvre, complexité des dispositifs de coopération et de gouvernance

- Lien avec les espaces et programmes de coopération européenne: ne sont pas encore suffisamment optimisés aujourd'hui: le développement des dispositifs plurirégionaux doit permettre justement une meilleure insertion des territoires français dans ces programmes



- Les dispositifs plurirégionaux français sont un lieu de production de bonnes pratiques en ce qui concerne l'approche fonctionnelle suprarégionale dans le cadre des fonds structurels → champs d'expérimentation à intensifier à l'avenir:
 - Articulation des politiques publiques, dépassement des frontières habituelles
 - Mise en œuvre du principe de partenariat (dont acteurs socio économiques)
 - Conciliation entre l'approche territoriale et une approche fondée sur des priorités thématiques (exemple des difficultés avec l'Earmarking ou l'articulation entre fonds) → adapter mieux les règles du jeu des programmes financiers aux besoins des acteurs de terrain et à la spécificité des territoires

- Mieux définir si la notion de « territoire intégré » propre au principe de cohésion territoriale correspond bien à la volonté des acteurs français des dispositifs plurirégionaux:
 - Volonté de poursuivre ces dispositifs mais en restant dans la logique d'un outil de financement efficace mais complémentaire des interventions régionales et nationales (subsidiarité) → pas de volonté de créer un échelon territorial supplémentaire avec sa propre légitimité et identité
 - Crainte de certains acteurs de se voir déposséder par l'apparition d'un nouveau niveau d'intervention alors même qu'il y a une recherche de plus en plus forte d'identités territoriales nouvelles → il faut intégrer la question de la place respective de chaque acteur et des interactions entre eux

→ Ensemble de réflexions en phase avec celles sur l'avenir de la politique de cohésion et conférant deux vocations aux dispositifs plurirégionaux français:

- Etre des outils opérationnels pour la mise en œuvre de stratégies/ projets ciblés garantissant une valeur ajoutée à cette échelle
- Etre des champs d'expérimentation des politiques communautaires et des principes devant permettre leur mise en œuvre efficace



Préconisations et pistes de réflexion dans le cadre de la préparation de la programmation de la politique de cohésion post 2013



Préconisations/ pistes de réflexion d'ordre général

- Au vu des conclusions de l'analyse et des entretiens au sujet de la pertinence et de la valeur ajoutée des programmes actuels, maintenir et conforter l'intervention du FEDER à l'échelle plurirégionale dans la période post 2013, tout en veillant à ce que n'apparaissent ou ne se développent pas des phénomènes contreproductifs de concurrence entre le niveau interrégional et le niveau régional – l'interrégional doit pouvoir se développer sans donner l'impression de priver les PO régionaux des ressources nécessaires à leur développement.
- Renforcer l'échange de bonnes pratiques entre les partenaires des programmes plurirégionaux, au niveau national et au niveau européen (si tant est que la pratique des programmes plurirégionaux « à la française » se développe à l'avenir dans d'autres territoires européens).
- Réfléchir à l'émergence d'autres échelons interrégionaux qui pourraient s'inscrire dans la même logique de traitement des problématiques à l'échelle territoriale pertinente (à l'exemple des zones côtières sur le littoral atlantique par exemple).
- Veiller à ce que les acteurs régionaux et plurirégionaux soient bien associés à la définition des futures stratégies européennes et nationales.



Préconisations/ pistes de réflexion au niveau de la stratégie et des projets

Renforcer encore la plus value interrégionale des stratégies et des projets :

- Mieux intégrer dès l’amont, au moment de la définition des stratégies, la question de la concentration de l’intervention du FEDER plurirégional sur les problématiques qui gagnent vraiment à être traitées à cette échelle et sur les projets avec une vraie plus value interrégionale
- Pour ce faire; veiller notamment à bien définir en amont les lignes de partage entre l’intervention du FEDER plurirégional et celle du FEDER régional; élaborer une définition précise et commune de la qualité et de la valeur ajoutée interrégionale attendue des projets et retranscrire ce travail sous forme de critères de sélection; utiliser le cas échéant la solution des appels à projet
- Consacrer le temps et les moyens nécessaires dès l’amont pour réaliser ce travail
- Tenir compte des enseignements de la période actuelle dans la définition des futures stratégies (différences massifs-bassins) tout en intégrant dès aujourd’hui dans la réflexion les nouvelles priorités de la politique de cohésion et l’articulation avec les priorités de la stratégie UE 2020.
- Mettre en place des outils permettant d’évaluer la qualité et la valeur ajoutée interrégionale des projets (indicateurs, observatoires interrégionaux, etc.), ce qui permettra aussi une meilleure communication sur la plus value des programmes et un ciblage plus précis des interventions.
- Garder suffisamment de souplesse pour faire évoluer les stratégies en cours de route si nécessaire, à travers la mise en place d’un suivi plus précis et d’un pilotage plus réactif de la mise en œuvre des programmes et à travers une généralisation de la pratique des évaluations intermédiaires.



Mieux articuler l'intervention du FEDER plurirégional avec celle du FSE et du FEADER voire s'orienter vers de nouvelles priorités, afin de favoriser les approches plus intégrées ; plusieurs hypothèses sont envisageables :

- Maintenir la situation actuelle d'une intervention plurirégionale du FEDER et régionale du FSE et du FEADER, mais en élargissant le champ d'intervention du FEDER plurirégional à certaines priorités du FSE et du FEADER tout en adaptant les lignes de partage entre les fonds
- Envisager des programmes plurirégionaux pluri-fonds ou des programmes plurirégionaux du FSE et du FEADER, voire faire le lien avec d'autres politiques communautaires

Pour les programmes concernés, aller plus loin dans l'articulation entre les stratégies des programmes plurirégionaux FEDER et les stratégies des programmes INTERREG transfrontaliers ou transnationaux intervenant sur le même territoire :

- Renforcer l'articulation au niveau des stratégies et des projets, tout en tenant compte du fait que les périmètres d'intervention géographiques et thématiques ne coïncident pas nécessairement.
- Continuer de renforcer en parallèle la coopération interrégionale dans la zone française du territoire de coopération concerné, facteur indispensable à une participation efficace à la coopération européenne.

De manière plus globale, se poser la question de savoir s'il ne serait pas logique de pousser plus loin l'approche interrégionale en privilégiant une approche multisectorielle et interfonds et en approfondissant l'articulation des politiques territoriales et sectorielles.



Préconisations/ pistes de réflexion au niveau de la gouvernance

- De manière générale, s'attacher d'abord à la définition des stratégies d'intervention avant d'aborder la question de la gouvernance ; sur la question Etat-région : confier la responsabilité de la gestion des programmes au partenaire le plus concerné par les priorités définies, solution du parallélisme avec la décision qui sera prise pour la gestion des programmes régionaux, faire comme pour les programmes INTERREG
- Laisser à chaque partenariat interrégional la liberté d'adapter son système de gouvernance en fonction des spécificités de son contexte local tout en définissant des obligations minimales pour garantir une véritable dimension partenariale et interrégionale à la gouvernance des programmes ; renforcer et développer les outils favorisant un niveau d'implication le plus élevé possible de l'ensemble des partenaires :
 - généraliser la pratique efficace des groupes de travail techniques thématiques interrégionaux
 - mettre en place des procédures d'instruction vraiment partenariales,
 - veiller à une implication renforcée des élus et du niveau politique
 - envisager le cas échéant la constitution d'ententes ou de regroupements entre les régions partenaires pour renforcer leur implication et leur poids et la coordination entre elles
 - utiliser les outils d'animation et de communication pour diversifier le vivier des acteurs « traditionnels » de la coopération interrégionale et pour impliquer davantage notamment les acteurs institutionnels de niveau infrarégional et les acteurs de la société civile et favoriser la constitution de réseaux interrégionaux.



- Adapter le choix de la forme du programme (POP ou volet) au cas particulier de chaque territoire :
 - éviter à l’avenir la solution d’une mesure à l’intérieur d’un axe d’un PO
 - privilégier la solution du POP lorsque les conditions nécessaires sont réunies
 - pour les volets plurirégionaux, imposer des obligations minimales pour en atténuer les inconvénients (règlement de mise en œuvre spécifique)

- Admettre le principe que la gestion d’un programme plurirégional implique par nature une plus grande complexité, mais explorer et développer toutes les solutions possibles pour l’atténuer :
 - éviter de multiplier les strates dans le circuit de programmation des projets,
 - utiliser davantage les solutions alternatives aux réunions physiques
 - profiter des réformes visant à simplifier les règles d’intervention du FEDER,
 - généraliser la pratique des dossiers uniques entre tous les financeurs et renforcer l’harmonisation

- Renforcer les moyens mobilisés pour la réalisation de l’animation/ appui à l’ingénierie et communication, du pilotage/ coordination du partenariat interrégional et de l’évaluation

- Pour les programmes de bassin : se poser la question de l’opportunité de créer, ou d’identifier une structure de dimension interrégionale suffisamment neutre, lisible et légitime qui pourrait prendre en charge les fonctions essentielles d’animation et de coordination du partenariat interrégional

- De manière plus globale, se poser la question de savoir si cette approche interrégionale ne doit pas conduire à un rapprochement encore plus fort des outils et des organes de la politique de cohésion et de ceux des partenaires nationaux (dossier unique, instances de décision communes, promotion d’outils juridiques communs, outils mutualisés de connaissance et d’évaluation...)

