



## ETUDE « CAPITALISATION ET VALORISATION DES ENSEIGNEMENTS TIRES DE PROJETS INTERREG III »

### NOTE DE SYNTHÈSE

#### ***Le constat d'un décalage croissant entre les ambitions des programmes INTERREG et la plus-value d'ensemble des actions cofinancées***

Le changement de statut de la coopération territoriale européenne (CTE), passant de celui d'initiative communautaire à celui d'objectif prioritaire, lui confère une importance et une visibilité accrues au plan européen sur la période 2007-2013.

Les attentes sont d'autant plus fortes que de façon générale les programmes de coopération n'ont pas fait la démonstration jusqu'en 2006 d'une plus-value communautaire très significative. La faible valorisation des résultats des projets peut constituer un élément explicatif. Mais une des principales raisons réside dans le fait que la CTE continue trop souvent d'être perçue par les décideurs politiques aux échelles nationale, régionale et locale comme une allocation financière complémentaire à celle des programmes régionaux relevant de la Compétitivité régionale et emploi (CRE) et de la Convergence.

La conséquence directe est qu'il existe une vraie difficulté pour mettre en avant des projets exemplaires, notamment en matière de coopération transnationale, c'est-à-dire qui impliquent les acteurs clés dans chacun des pays de l'espace de coopération et qui présentent une dimension suffisamment structurante.

De plus, le partage d'expériences s'est avéré relativement limité jusqu'en 2006 pour deux raisons principales : d'une part, les programmes des trois volets de la coopération ont été mis en œuvre de façon relativement cloisonnée entre eux et, d'autre part, trop peu d'initiatives de capitalisation des bonnes pratiques ont été mises en place.

Cela constitue un handicap aussi bien pour les gestionnaires de programmes confrontés parfois à des projets traitant de sujets dont les réponses ont déjà été apportées par ailleurs que pour les porteurs de projets qui pourraient utilement prendre appui sur ces acquis. Ce handicap s'avère également accentué par une perte de la mémoire collective des expériences et résultats des projets, principalement du fait d'un rythme de renouvellement des responsables des autorités des programmes INTERREG assez élevé et de la durée de vie limitée des sites Internet des projets.

#### ***Une prise de conscience accrue du besoin d'une véritable gestion de la connaissance devant notamment contribuer à renforcer la qualité des démarches de coopération***

Les insuffisances du système militent donc clairement pour un renforcement des méthodes de capitalisation et de valorisation des enseignements tirés de projets INTERREG III et pour aller au-delà en répondant aussi aux interrogations relatives à l'effet intégrateur des projets INTERREG, notamment leur contribution aux objectifs clés communautaires.

Pour ce faire, la DIACT a souhaité renforcer le partage d'expériences entre acteurs français dès le début de la programmation 2007-2013 en lançant une étude d'envergure auprès des 19 programmes opérationnels INTERREG III qui impliquaient des territoires français sur la période 2000-2006.

L'objectif principal assigné à cette étude consistait à proposer des méthodes et démarches de capitalisation ainsi que de valorisation des enseignements tirés des actions cofinancées par ces programmes. Sur un plan plus opérationnel, il était demandé :

- d'identifier des projets de la période 2000-2006 dont les résultats sont particulièrement significatifs, leur prolongement éventuel envisagé sur 2007-2013 ;
- de formuler un plan d'actions visant à valoriser les enseignements tirés des actions développées, afin de permettre leur mutualisation et leur appropriation par d'autres acteurs.

Sur un plan thématique, l'analyse s'est portée prioritairement sur quatre champs d'intérêt majeur au regard des priorités communautaires sur 2007-2013, à savoir:

- *développement économique, réseaux et services aux entreprises*
- *innovation, recherche et développement technologique,*
- *développement durable, énergie, prévention des risques, gestion de l'eau*
- *formation, marché de l'emploi, ressources humaines*

### ***Le déploiement d'une méthodologie visant à mettre en exergue les aspects les plus exemplaires d'une sélection de projets cofinancés par INTERREG III***

L'approche qualitative a été privilégiée dans cette étude, en mettant l'accent sur l'exemplarité. De ce fait, la démarche conduite est de nature démonstrative et ne prétend nullement à l'exhaustivité compte tenu notamment de la taille relativement réduite de l'échantillon de projets retenus. L'étude ne prétend donc en aucun cas couvrir tous les champs possibles.

Le parti a été pris de retenir une liste de huit critères qui reflètent de manière relativement exhaustive les points clés de tels projets. Ils ont été qualifiés de critères d'exemplarité et ont servi de base pour la sélection de projets dont les résultats ont été particulièrement significatifs. Il s'agit de : 1/ Implication des acteurs territoriaux clés ; 2/ Gouvernance du projet ; 3/ Dimension intégrée du projet ; 4/ Contribution du projet aux priorités communautaires ; 5/ Impact territorial ; 6/ Transférabilité/dissémination des résultats du projet prévue ; 7/ Pérennité des actions menées/ du partenariat au-delà de la fin du projet ; 8/ Intégration des résultats du projet dans d'autres cadres d'action publique.

Le choix d'une première liste de projets a été opéré sur cette base par les autorités françaises impliquées dans la gestion des PO (autorités de gestion, en lien le cas échéant avec les secrétariats techniques conjoints lorsqu'ils étaient localisés en France, autorités nationales, préfetures de région coordinatrices). Sur la base d'une présélection de 160 projets effectuée par ces dernières, l'équipe de consultants qui s'est vue confier la réalisation de l'étude a ensuite procédé à une sélection de 34 projets tous programmes confondus en veillant notamment à un relatif équilibre entre les divers volets de la coopération territoriale. Parmi les éléments très significatifs de chacun de ces projets, une ou deux dimensions exemplaires ont été mises en avant avec une analyse de leur caractère transférable dans un autre contexte.

### ***Des enseignements riches sur les conditions d'efficacité des actions à mettre au service de nouveaux porteurs de projets***

L'analyse de projets INTERREG III ayant obtenu des résultats significatifs a permis d'en caractériser les principales facettes. Ainsi, un premier volet de l'analyse a porté sur les dimensions exemplaires des projets INTERREG au regard des huit critères retenus. Chacun d'entre eux a pu faire l'objet de plusieurs illustrations sur la meilleure façon de préparer et mettre en œuvre un projet de coopération exemplaire. Une analyse de leur caractère transférable dans d'autres contextes a également été systématiquement développée, en mettant en exergue les facteurs clés de réussite et les contraintes et limites qui peuvent se faire jour. Il en résulte qu'un certain nombre de pratiques est parfaitement transférables ou peut inspirer des projets dans d'autres contextes.

#### **► Implication des acteurs territoriaux clés**

La qualité du partenariat constitue l'une des clés dans la réussite d'un projet de coopération. Il convient donc de constituer le partenariat le plus adapté, en veillant à ce que les organismes impliqués soient dotés de compétences spécifiques pour intervenir de manière efficace sur un champ thématique donné. Dans cet esprit, la participation d'autorités publiques de différentes échelles territoriales s'avère de plus en plus crucial dans de nombreux domaines.

#### **► Gouvernance du projet**

Au-delà des figures imposées (tels que le comité de pilotage) dont assez peu de projets s'écartent, la mise en place d'autres instances partenariales peut représenter un véritable atout pour favoriser la bonne compréhension mutuelle entre diverses communautés d'acteurs et une meilleure appropriation des résultats par les bénéficiaires cibles. En tout état de cause, le choix du chef de file et sa capacité à animer le partenariat constituent des éléments décisifs dans le succès d'une opération. Dans un autre registre, une gouvernance

multi niveaux apparaît fortement souhaitable sur certains domaines, notamment dès lors où des compétences régaliennes sont en jeu comme par exemple en matière de sécurité maritime ou de sécurité civile.

► Dimension intégrée du projet

Au regard du principe de dimension intégrée d'un projet avec prise en compte d'aspects de nature économique, sociale et environnementale, trois modes d'action (approche thématique intégrée, approche intégrée par les acteurs, approche intégrée par les outils) ont pu être détectés dans les projets analysés. Ceux-ci doivent la plupart du temps être cumulés pour permettre à un projet d'avoir une véritable dimension intégrée.

► Contribution du projet aux priorités communautaires

Au-delà de la contribution des projets INTERREG aux grandes lignes stratégiques définies pour la période 2007-2013, l'analyse produite a permis d'identifier des pratiques qui peuvent faciliter l'application des priorités communautaires en étant précurseur d'un texte communautaire, en permettant l'adaptation d'une réglementation communautaire à un territoire spécifique, en développant des méthodes innovantes qui facilitent l'application de la réglementation ou encore en permettant d'avoir une vision européenne d'un champ communautaire.

► Impact territorial

Les projets détectés qui montrent un réel impact territorial (effets produits sur le territoire du projet, voire sur d'autres territoires non identifiés au départ et allant au-delà de l'objectif de départ) ont très souvent pour caractéristique commune de répondre à une problématique existante ou d'ouvrir de nouvelles perspectives pour les acteurs du terrain. Parmi les méthodes employées pour améliorer l'impact ont pu être recensées la mobilisation de réseaux de partenaires susceptibles de toucher les bénéficiaires finaux potentiels ainsi que la mise en place d'actions de communication et de sensibilisation, qui peuvent prendre des formes variées.

► Transférabilité/dissémination des résultats du projet prévue

Des réflexions ont été engagées au sein de projets INTERREG pour favoriser le transfert de résultats vers d'autres territoires. Des méthodes, tels que l'élaboration de guides méthodologiques, de lancement d'appels à projets pour favoriser l'expérimentation sur la base d'un état de l'art ou encore l'accompagnement au transfert par le biais de formations et de tests en conditions réelles ont pu être détectées. Par ailleurs, d'autres projets ont largement favorisé la diffusion de leurs résultats en vue de susciter par la suite d'éventuels transferts. Dans ce cas, les actions de communication, la production de guides, la présentation des travaux lors de colloques, la création d'une plate-forme documentaire viennent concrétiser cette volonté.

► Pérennité des actions menées/ du partenariat au-delà de la fin du projet

La pérennité d'un projet ou de ses résultats reste très souvent une préoccupation du partenariat. Plusieurs acteurs ont trouvé une réponse en misant sur un nouveau développement de leur projet dans le cadre d'un nouveau projet INTERREG ou dans d'autres cadres de programmation nationaux ou européens. D'autres ont intégré le dispositif créé par le biais d'INTERREG dans leur propre structure. Enfin quelques projets aboutissent à la création d'une structure pérenne bien que l'autonomisation de son fonctionnement sans aide européenne s'avère très souvent problématique.

► Intégration des résultats du projet dans d'autres cadres d'action publique

L'analyse montre que l'intégration des résultats d'un projet dans d'autres cadres d'action publique (notamment *mainstreaming*) en vue de l'évolution d'un domaine de la prise en compte d'une idée, d'un concept ne devient une réussite qu'à partir du moment où elle constitue un objectif au démarrage du projet. En fonction du champ d'intégration, à savoir intégration des résultats dans des stratégies européennes, dans les programmes de la politique de cohésion, dans d'autres projets (et notamment dans des projets du 7<sup>ème</sup> PCRD), les expériences montrent différentes façons de traiter le *mainstreaming*.

***Une contribution globale d'INTERREG plus significative concernant l'atteinte des objectifs de la stratégie de Göteborg que de celle de Lisbonne***

Un second volet de l'analyse a porté sur une appréciation de la contribution d'INTERREG dans l'atteinte des objectifs des stratégies de Lisbonne et Göteborg. L'objectif poursuivi était de disposer d'une vue d'ensemble sur les dynamiques à l'œuvre et sur les progrès possibles au cours de l'actuelle programmation. Les principaux enseignements par grande thématique sont les suivants :

### ► Développement économique

Le domaine économique peut être considéré comme difficile à traiter dans un cadre de coopération, eu égard à la concurrence qui peut exister entre les différents partenaires et pays.

L'analyse des projets montre qu'il est nécessaire de dépasser la vision concurrentielle des territoires pour mettre en place des actions communes à caractère innovant, profitables à toute entreprise.

A l'échelle transfrontalière, la coopération économique contribue fortement à aider les entreprises à intégrer des espaces économiques sans frontière, qui les rendent plus ouverts et donc plus compétitifs. A l'échelle transnationale ou interrégionale, l'impact de la coopération économique se fait plutôt ressentir à l'échelle des filières, où des outils communs sont développés dans un but de plus grande compétitivité.

D'autres obstacles sont aussi de nature à limiter le nombre et la valeur ajoutée de projets axés sur le développement économique : d'une part, la participation d'opérateurs privés s'avère soit relativement complexe soit purement impossible dans certains PO ; d'autre part, le recours à la coopération interentreprises dans de tels cadres administratifs n'est pas naturelle sachant qu'elle se met en place par ailleurs sous la forme de partenariats commerciaux, d'accords technologiques, etc ; toutefois, une des raisons qui peut inciter les opérateurs privés et leurs représentants à coopérer au sein de projets INTERREG est la mise en avant d'une menace suffisamment crédible, par exemple lors de la restructuration d'une filière sous l'effet de la mondialisation.

Globalement, force est de constater que ce sont les acteurs publics disposant de compétences économiques sont souvent moteurs dans les actions de coopération à caractère économique. Les PME bénéficient quant à elles des retombées des financements européens, notamment à travers une aide dans leur processus d'internationalisation ou dans la mise en place de démarches conjointes vers de nouveaux marchés.

### ► Innovation, R&D, développement technologique

Les projets INTERREG apportent une véritable valeur ajoutée en favorisant le rapprochement des acteurs de la recherche et de l'entreprise. En effet, s'il semble désormais acquis pour ces acteurs que la connaissance n'a pas de véritable frontière, l'information sur son existence au-delà d'un territoire national reste, par contre, parfois difficile à obtenir et à mobiliser (particulièrement pour les entreprises). Toutefois, le partage d'informations, sujet éminemment sensible, doit être envisagé avec la plus grande précaution au sein du partenariat sous peine d'aboutir à une forme de désengagement de la part de certains partenaires.

De façon plus concrète, les projets INTERREG portant sur ces thématiques permettent notamment de mettre en place une offre de services conjointe d'aide à l'innovation, de stimuler la collaboration entre industriels, laboratoires et chercheurs ou de structurer un cluster transfrontalier.

Par ailleurs, en matière de recherche, il est constaté qu'INTERREG s'avère être souvent un moyen de constituer et de tester un partenariat avant d'intégrer un projet de recherche par exemple au titre du Programme Cadre de Recherche et de Développement (PCRD).

Enfin, il convient de souligner que la thématique de l'innovation peut apparaître comme transversale dans la mesure où des projets novateurs ont été recensés sur l'ensemble des champs thématiques de l'étude.

### ► Développement durable, prévention des risques, paquet climat/énergie

La stratégie de Göteborg s'est fixée des objectifs ambitieux dans les domaines prioritaires du changement climatique, des transports durables, de la santé publique et de la gestion des ressources.

La coopération s'avère être un cadre approprié pour traiter de l'environnement et du développement durable car les éléments naturels (fleuves et cours d'eau, mers et océans, montagnes...) ne connaissent pas de frontières. De plus, les risques liés au changement climatique et la gestion des ressources (notamment énergétiques) sont des problématiques de nature globale.

La coopération permet de favoriser les échanges de savoir-faire entre des acteurs de plusieurs Etats membres et de mettre en place des solutions communes. Celles-ci seront d'autant plus efficaces qu'elles seront partagées par un grand nombre d'Etats ou de régions et qu'elles auront mis en présence des acteurs clés, c'est-à-dire ceux disposant d'une véritable compétence pour intervenir et influencer sur les actions publiques qui peuvent être mises en place. Force est de constater que sur de nombreux sujets les administrations d'Etat et des établissements publics nationaux disposent de ces pré requis. Un traitement adapté des problèmes requiert donc souvent la mise en place d'une gouvernance multi niveaux de manière à embrasser l'ensemble des problématiques du global au local.

L'association de la recherche scientifique au développement durable est courante dans les projets INTERREG, donnant à ceux-ci un véritable potentiel d'action sur l'environnement et s'avère souvent transférable vers

d'autres territoires. A titre d'exemple, un système de prévention des risques sur un fleuve peut être transféré sur d'autres fleuves européens.

Enfin on constate que quelle que soit l'échelle de la coopération (transfrontalière, transnationale ou interrégionale), INTERREG apparaît prédestiné à l'expérimentation de nouveaux outils ou de nouvelles méthodes par exemple en matière de surveillance de la qualité de l'environnement, de prévention des risques naturels, etc. qui peuvent avoir vocation à s'étendre sur des espaces plus larges, voire à l'ensemble des Etats membres.

► Formation, marché de l'emploi, ressources humaines

Au vu des éléments transmis par les responsables français des programmes INTERREG III, tout particulièrement ceux du volet transfrontalier au sein duquel ces thématiques trouvaient toute leur place, il ressort que la majorité des projets recensés ne semblaient pas correspondre totalement aux orientations de l'Union européenne. Cette absence de projets répondant à la stratégie de Lisbonne peut s'expliquer par l'existence du programme EQUAL sur la période 2000-2006. Toutefois, cette initiative communautaire n'ayant pas été reconduite dans le cadre de la programmation 2007-2013, il apparaîtrait important que cette thématique ne soit pas évincée des programmes INTERREG IV.

***Formulation d'un plan d'actions tirant les enseignements des bonnes pratiques identifiées dans les projets INTERREG III sélectionnés.***

A partir des enseignements tirés précédemment, il était demandé de formuler des actions concrètes visant à diffuser les démarches les plus pertinentes sur les thématiques identifiées, à favoriser le transfert de connaissances et l'acquisition d'une culture partagée. Il ressort de manière transversale que nombre d'entre elles devraient s'inscrire dans une logique inter Objectifs prioritaires de manière à décupler les effets de la démarche de capitalisation.

► Préconisations d'actions à mettre en œuvre dans le cadre du programme national d'appui et coordination technique Europ'Act

Les propositions d'actions formulées sont articulées autour de trois volets : animation, formation et information. Elles ont été calibrées de manière à tenir compte des moyens financiers disponibles dans le cadre du programme Europ'Act, ainsi que du temps pouvant être raisonnablement consacré par les acteurs nationaux et régionaux.

***Action 1 : Identification d'un réseau de correspondants « capitalisation »***

Il s'agit de créer une « casquette » capitalisation au sein de chaque programme (autorités nationales françaises ou préfetures de région coordinatrices), dans un double objectif :

- alimenter les travaux et réflexions menés au plan national ;
- diffuser au sein de chacune des zones de coopération les résultats intéressants des actions menées à l'échelon national.

***Action 2 : Elaboration d'un guide méthodologique de la capitalisation***

Il devra préciser les principes directeurs, procédures et méthodes à mettre en œuvre et permettre d'aboutir à un langage commun parmi les acteurs de la politique de cohésion, et pas uniquement ceux de la CTE.

***Action 3 : Mise en place d'un groupe de travail inter-objectifs prioritaires en matière de capitalisation***

L'idée serait de décloisonner le fonctionnement des communautés d'acteurs intervenant dans les programmes CTE et les autres programmes régionaux (« Compétitivité régionale et emploi » et « Convergence »).

***Action 4 : Mise en place de pôles thématiques au plan national***

Les activités de ces pôles pourraient être axées de manière prioritaire sur l'analyse des synergies potentielles entre les projets portant sur des thématiques identiques ou similaires à différentes échelles territoriales / différentes zones de coopération. Les travaux pourraient faire l'objet de cahiers techniques et méthodologiques.

Dans un premier temps, une démarche expérimentale pourrait être engagée sur un ou deux thèmes prioritaires (par exemple 1/ énergie et efficacité énergétique, 2/ développement urbain dans un souci de créer des complémentarités avec le programme URBACT II).

*Action 5 : Elaboration d'un répertoire de personnes ressources / expertes par grande thématique dans une logique inter-PO*

Ces personnes pourraient notamment être mobilisées dans le cadre des pôles thématiques et de séminaires.

*Action 6 : Mise en place d'ateliers de formation-action à la capitalisation*

Ces ateliers pourraient s'inspirer des cycles de formation-action à l'évaluation mis en place dans le cadre du PNAT 2000-2006 et reconduits dans le programme actuel Europ'Act.

*Action 7 : Organisation de journées d'information dédiées à la capitalisation, pour décloisonner les logiques de fonctionnement, à la fois par volet de coopération et au sein même des programmes opérationnels.*

*Action 8 : Diffusion ciblée des documents et pratiques de capitalisation*

La présente étude ainsi que les travaux ultérieurs réalisés au plan national doivent être diffusés auprès des gestionnaires et acteurs des programmes, par exemple lors des rencontres nationales de chargés de mission ou des réunions d'information annuelles que chaque PO INTERREG IV doit désormais organiser.

Dans une approche plus « proactive », des documents de synthèse ciblés sur certains publics (porteurs de projets potentiels par exemple) pourraient également être utilement diffusés.

*Action 9 : Gestion dynamique d'une base de projets exemplaires*

Chaque autorité nationale ou préfecture de région coordinatrice, en lien avec l'autorité de gestion du programme, devrait recenser des projets significatifs venant alimenter un recueil de projets au plan national. Cela pourrait être mis en cohérence avec la démarche engagée par le programme INTERACT II (KEEP – Knowledge and Expertise in European Programmes) qui recherche cependant davantage l'exhaustivité.

#### ► Pistes de travail à prendre en compte dans le cadre de chaque programme INTERREG IV

Pour être pleinement efficaces, nombre de ces actions devront être relayées et rendues plus opérationnelles dans le cadre des différents programmes INTERREG IV où la France est impliquée.

Dans cette optique, des actions complémentaires ont été proposées afin de faciliter certaines des activités de capitalisation qui seraient mises en place au plan national. Elles s'inspirent assez largement de pratiques déjà mises en œuvre par certains programmes.

- Mise en place de conditions favorables à la diffusion des expériences ; cela nécessite un investissement tout au long de la vie du projet : lors de la rédaction du dossier de candidature (« état de l'art »), capitalisation « au fil de l'eau », et rédaction d'une fiche d'expérience à la fin du projet (recensement des éléments de contexte, faits, analyse et recommandations). Un dispositif doit ensuite être mis en œuvre au niveau du programme pour homogénéiser les documents produits, faciliter l'accessibilité à l'information et promouvoir sa réappropriation par d'autres ;
- Développement d'outils d'appui au transfert de bonnes pratiques, tels que des plates-formes collaboratives d'échanges, des actions de tutorat, etc. ;
- Mise en place d'une méthode pour renforcer la valeur ajoutée des échanges d'expériences et des actions conjointes sur l'efficacité des politiques nationales, régionales et locales par la mise en place de plans d'actions et de groupes d'appui aux niveaux régional ou local (cf. méthodologie du programme URBACT II).

#### ***Une première étape dans la construction d'une démarche de capitalisation nécessaire pour mobiliser plus fortement les acteurs de la coopération mais aussi ceux des programmes européens d'échelon régional***

Les résultats de cette étude doivent permettre de contribuer à l'amélioration de la qualité des projets cofinancés dans le cadre des PO INTERREG IV, de faciliter le processus de transfert d'expériences par la diffusion des résultats concrets des expériences réussies, et d'accroître plus globalement la visibilité et lisibilité des actions de coopération auprès de l'ensemble des acteurs en charge de la politique de cohésion.

L'avenir de la politique de cohésion sera justement pour partie jugé à l'aune de sa capacité à contribuer de manière significative aux objectifs de la stratégie de Lisbonne révisée. La CTE doit apporter de manière très significative sa pierre à l'édifice à travers notamment une allocation des fonds ciblée sur des projets stratégiques et de plus grande qualité, une efficacité accrue dans la gestion de la connaissance et de nouvelles voies de valorisation et de communication des acquis de la coopération passant vraisemblablement par une plus grande interpénétration entre les communautés de gestionnaires en charge des différents objectifs prioritaires de la politique de cohésion.