

« Evaluation de mise en œuvre du programme de coopération territoriale européenne Interreg France-Suisse 2014-2020 »

Synthèse

1 Rappel des besoins et attendus de l'évaluation

Le Conseil Régional Bourgogne-Franche-Comté, Autorité de Gestion (AG) du Programme Interreg France-Suisse 2014-2020 a souhaité, en concertation avec la Coordination Régionale Interreg (CRI) suisse, lancer une évaluation de mise en œuvre, portant sur l'ensemble du périmètre du programme Interreg, qui doit permettre d'apporter un ensemble d'analyses nécessaire :

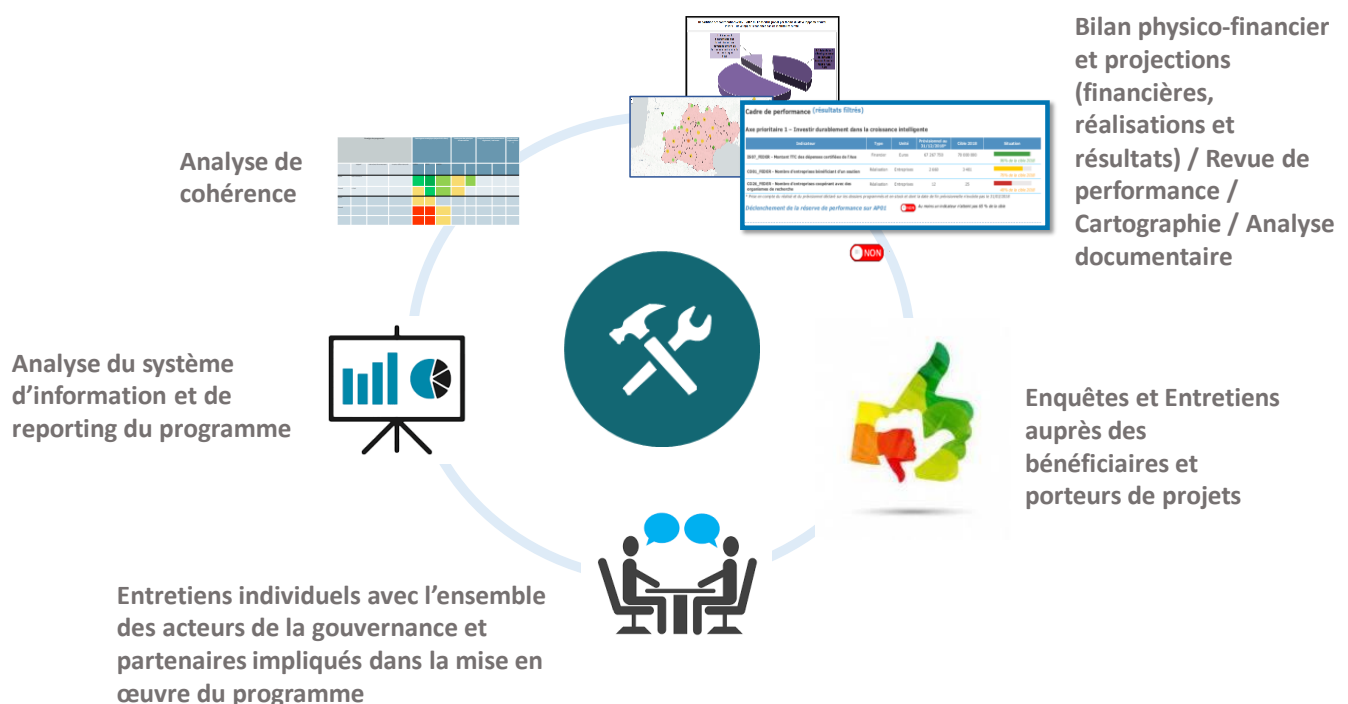
- **Au pilotage de la fin de programmation**
- **A l'alimentation du RAMO 2019**
- **A fournir des analyses et proposer des recommandations utiles à la préparation de la future programmation post-2020**

2 Présentation du questionnement évaluatif

Pertinence des actions d'animation et de communication	<p>QE1. Dans quelle mesure les actions d'animation du programme ont permis de favoriser la programmation des dossiers, le renouvellement des porteurs de projets et la diversification des structures bénéficiaires ?</p> <p>QE2. Dans quelle mesure les projets soutenus sont-ils représentatifs du vivier potentiel de projets (localisation, porteurs, typologies) ?</p> <p>QE15. Dans quelle mesure les projets programmés permettent-ils une couverture équilibrée du territoire couvert par le programme ?</p>
Efficacité de la mise en œuvre et gestion de la fin de la maquette	<p>QE3. Quels sont les freins à la mise en œuvre et les marges de progression sur l'instruction des projets ?</p> <p>QE4. Quels sont les freins à la mise en œuvre et les marges de progression sur le suivi et la fiabilisation du renseignement des indicateurs (système de suivi et de pilotage) ?</p> <p>QE5. Quels sont les freins à la mise en œuvre et les marges de progression, relatifs aux choix/modalités de déploiement du programme (fil de l'eau vs appel à projets, ...) ?</p> <p>QE6. Quels sont les freins/obstacles qui expliquent les niveaux de programmation notamment pour les axes les moins « avancés » ? Quels pourraient être les freins/obstacles pour les prochaines programmations ?</p> <p>QE7. Plus spécifiquement sur l'OS 9 de l'axe 4, quels sont les freins/obstacles qui expliquent le taux de programmation actuel ? Et quels sont les risques à venir et/ou prévisibles ?</p> <p>QE8. Plus spécifiquement sur l'OS 6 de l'axe 3, quels sont les freins/obstacles qui expliquent le taux de programmation actuel ? Et quels sont les risques à venir et/ou prévisibles ?</p> <p>QE9. Dans quelle mesure le programme répond aux besoins spécifiques des territoires ? Quelles sont les principales difficultés rencontrées à ce jour ?</p>

Examen du cadre de performance	<p>QE10. Dans quelle mesure la dynamique de programmation va permettre d'atteindre les valeurs intermédiaires du cadre de performance ? Comment explique-t-on le niveau d'atteinte des valeurs intermédiaires ? Quelles sont les perspectives pour l'atteinte des valeurs cibles ?</p> <p>QE11. Quels sont les risques identifiés et comment y pallier ?</p> <p>QE12. Dans quelle mesure la contribution des projets soutenus est-elle suffisante, cohérente pour répondre aux objectifs de performance du programme ?</p>
Cohérence et pertinence du programme	<p>QE13. Dans quelle mesure le programme est-il cohérent avec les autres PO FEDER régionaux, la Nouvelle Politique Régionale suisse, la Stratégie de l'Union européenne pour la région alpine (Suera) ? (Cohérence externe)</p> <p>QE14. Dans quelle mesure les projets sont-ils cohérents avec la stratégie du programme ? (Cohérence interne)</p> <p>QE16. Quelles évolutions a connu le territoire depuis le début de la programmation, et quelles ont été les évolutions sur les besoins de financements ? Dans quelle mesure le programme permet de répondre à cette évolution ? Quelle évolution de l'intervention peut être envisagée en réponse ?</p>

3 Une combinaison d'outils méthodologiques mobilisée pour répondre aux enjeux de l'évaluation



4 Principaux enseignements évaluatifs

- Un programme d'intérêt qui répond à des besoins spécifiques et génère une vraie dynamique collaborative
- Un attachement fort des acteurs du territoire à ce programme de coopération
- Un programme qui s'appuie sur des historiques de collaborations entre les acteurs du territoire
- Un programme qui soutient bien les potentialités du territoire mais avec certains déséquilibres territoriaux
- Un programme qui « génère du projet » sur certaines thématiques de manière autonome
- Un programme qui existe et fonctionne malgré des environnements réglementaires et des cadres financiers différents entre la France, la Suisse et la mobilisation de fonds européens (FEDER)
- Un programme dont la dotation financière (en évolution par rapport à la période 2007-2013) permet de soutenir un certain volume de projets sur le territoire et sur des thématiques relativement variées
- Un programme 2014-2020 dont les axes stratégiques permettent de financer une grande variété de projets
- Un programme dont la gouvernance est large et avec un fonctionnement relativement « ouvert » qui permet l'implication de l'ensemble des acteurs du territoire
- Un circuit de gestion qui semble bien fonctionné mais qui reste fragile au regard des évolutions organisationnelles au sein de l'AG

Mais des potentiels d'amélioration existent qui doivent permettre de renforcer la qualité de la mise en œuvre et la performance du programme :

- Une animation et un accompagnement des porteurs de projets à renforcer et des supports de communication plus spécifiques pour permettre le renouvellement des porteurs de projet
- Un pilotage par les résultats plus et mieux intégré pour aider à la mise en œuvre du programme
- Un système d'appel à projet pour aider à la sélection des projets : contribution à la performance du programme, renouvellement des porteurs, rééquilibrage territorial, ...
- Une logique d'intervention qui doit évoluer dans le temps pour permettre une prise en compte des évolutions du contexte et de la réalité des dynamiques de projets

5 Recommandations

Les recommandations ont été pensées en cohérence avec les points d'amélioration identifiés dans le cadre de l'évaluation.

Par ailleurs, elles s'appuient sur **un retour d'expérience et l'identification de bonnes pratiques relevées au sein d'autres programme de coopération** : **Grande Région** (Région Grand Est (Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle) (FR) / Luxembourg (LU) / Wallonie (BE) / Rhénanie-Palatinat (nord) (DE) et Sarre (DE)) et **Rhin supérieur** (Région Grand Est (Haut-Rhin et Bas-Rhin) / Bade-Wurtemberg / Rhénanie-Palatinat (sud) (DE) / Suisse (Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Jura, Soleure et Argovie)).

Les recommandations qui suivent doivent permettre d'alimenter la réflexion pour la préparation du prochain programme France Suisse pour la période 2021-2027.

Elles sont détaillées ci-après et organisées en quatre thèmes :

- Animation du programme
- Information et communication sur le programme
- Modalités de déploiement du programme
- Pilotage du programme

Rappelons que ces recommandations sont le fruit des travaux réalisés par l'équipe Edater et ne s'imposent pas à l'AG et aux partenaires du programme.

Recommandations N°1. Animation et communication

Comme démontré lors de l'évaluation de mise en œuvre, le programme soutient une majorité de porteurs de projets récurrents, et il semble persister une certaine difficulté à les diversifier/renouveler. Mais ce sujet doit être traité en cohérence avec la stratégie du programme. En effet, si la stratégie du programme France Suisse pour la prochaine période de programmation se place dans une logique de continuité (stratégie d'intervention), alors il sera difficile de complètement renouveler les porteurs de projets. Par exemple, sur les projets d'innovation, les universités resteront des porteurs de projets importants.

Si la stratégie d'intervention vise de nouveaux objectifs et donc de nouveaux porteurs de projets alors il y aura de fait un renouvellement des porteurs de projets.

Quelle que soit la stratégie d'intervention du programme, il persiste un enjeu autour de l'émergence de projets et de l'accompagnement des porteurs. A ce titre, plusieurs évolutions pourraient être intégrées dans le cadre de la mise en œuvre du futur programme. C'est de notre point de vue une combinaison d'éléments qu'il conviendrait de déployer permettant de répondre à différents besoins/attentes :

- Nous proposons d'instaurer une approche combinée entre « Appel à Projet (APP) » et « fil de l'eau » pour assurer le déploiement du programme. Le « fil de l'eau » (via un ou des AAP permanents) serait à privilégier pour les axes/OS pour lesquels l'émergence et la sélectivité des projets ne pose pas de problème (exemple axe RDI), mais ici les critères de sélection devraient être renforcés (notamment sur la contribution aux objectifs du programme, le volet transfrontalier). Les AAP seraient à privilégier sur les axes/OS pour lesquels l'émergence et la sélectivité des projets est plus complexe (exemple axe mobilité, patrimoine, développement économique).
- Mais pour être efficaces, les « AAP » doivent être accompagnés d'actions d'animation et de communication. L'AG, la CRI et les partenaires territoriaux doivent pouvoir mettre en place des actions d'information et d'animation des AAP en proximité pour présenter les opportunités de financement et identifier des porteurs de projets potentiels.

Comme cela a été démontré lors de l'évaluation de mise en œuvre, l'accompagnement des porteurs de projets est une attente de ces derniers et constitue un facteur de dynamisation et de sécurisation (juridique et performance) de la programmation. Bien que cet accompagnement existe d'ores et déjà mais de manière différente, il convient d'être précisé, harmonisé et proposé sur l'ensemble du territoire. Cela peut passer par plusieurs évolutions :

- Nommer dans chaque territoire (a minima niveau départemental ou cantonal), un chef de file chargé d'être le relais de proximité de l'AG et de la CRI. Ce chef de file pourrait avoir différentes missions :
 - Participer à l'écriture des AAP
 - Co-organiser avec l'AG et la CRI des actions d'information à destination des porteurs de projets potentiels (présentation des AAP, réunions de porteurs, présentation des résultats, ...) pour faire connaître le programme et les possibilités de financement
 - Accompagner les porteurs de projet pour le montage et la mise en œuvre de leurs projets (de l'idée à la clôture du projet). Ces chefs de file constitueraient une porte d'entrée des porteurs vers le programme. Les chefs de file seraient en relation permanente avec les équipes du Secrétariat Conjoint (SC) pour le suivi des projets identifiés et en cours de montage (un système d'information partagé pourrait être utile à ce titre).
 - Assurer le relais des actions de communication au titre du programme

- L'AG et la CRI seraient chargées de construire les documents utiles et nécessaires aux chefs de file pour assurer leurs missions d'information et d'accompagnement : guide du porteur, supports de présentation du programmation, Vademecum, ...
- Pour les projets plus complexes ou mobilisant une enveloppe de plus de 1M d'euros de FEDER, un accompagnement des porteurs de projets serait proposé par un référent au sein du SC (de l'émergence à la clôture du projet) en lien avec les Directions/Services thématiques pour apporter leurs expertises techniques. Le recours à de l'expertise technique externe pourrait être étudiée également au cas par cas.
- Par ailleurs, il pourrait être utile de s'appuyer sur les chefs de file dans les territoires pour être le relais de la stratégie de communication du programme, qui contrairement à la programmation actuelle, en France, devrait être spécifique au programme Interreg France Suisse pour la prochaine période de programmation.

5.1 Recommandations N°2. Modalités de programmation

Concernant la sélection des projets, cela peut passer pour l'inscription dans le programme d'éléments plus précis, voire restrictifs, objectif stratégique par objectif stratégique, sur la nature des projets, des porteurs et des dépenses éligibles. Mais cela donne très peu de souplesse pour adapter les interventions du programme au contexte, à l'évolution des besoins, aux enjeux de performance, etc. L'Appel à Projet constitue l'outil le plus adapté pour permettre la sélection des projets. Ceci d'autant plus que les AAP peuvent être ajustés/adaptés dans le temps pour répondre aux besoins de la programmation et du territoire. Le recours à des AAP évite d'inscrire des éléments trop précis dans le programme et permet d'inscrire de nombreux éléments visant la sélection et hiérarchisation des projets : impacts, dimension territoriale, contribution aux enjeux transfrontaliers, montants des investissements, nature de projets,... Il donne une grande liberté à l'AG pour rédiger les AAP afin de contribuer le plus efficacement possible à la stratégie d'intervention du programme, tout en prenant en compte les spécificités de gestion de part et d'autre de la frontière.

Pour répondre efficacement aux besoins de sélection et de hiérarchisation des projets, les AAP doivent être bien rédigés et « pensés » pour éviter d'être contre-productifs. Des AAP bien construits constituent des vecteurs de facilitation de la phase d'instruction des projets, l'AAP ayant vocation à remplacer la phase de pré-instruction des dossiers.

En lien avec ces éléments, nous préconisons de :

- Avoir recours à une mixité d'approches « AAP » (qui peuvent être thématiques, territoriales, d'impacts, ...) et du « fil de l'eau » (notamment via un AAP permanent ce qui permet d'appliquer les critères de sélection et de hiérarchisation inscrits dans l'AAP). Comme indiqué précédemment, le fil de l'eau peut être privilégié sur des axes sur lesquels l'émergence de projets est simple et le cadre d'intervention maîtrisé.
- Intégrer dans les APP des éléments de sélection des projets sur leurs contributions à la performance des programmes
- Avoir recours à un appui pour la formalisation des premiers AAP (disposer d'un retour d'expérience d'autres services de l'AG ayant eu à lancer des AAP ou d'autres AG de programmes de coopération ayant mis en œuvre des AAP sur la période 2014-2020, ...)
- Charger le SC de préparer les AAP et le partenariat de les valider. Le SC aurait la charge, en lien avec les chefs de file des territoires, d'animer les AAP
- Selon les thématiques des AAP mettre en place un comité de sélection

Concernant l'organisation du SC, la mise en place des AAP pourrait amener à une spécialisation thématique et/ou territoriale de l'équipe, permettant d'assurer le suivi et la mise en œuvre des AAP et de la programmation, en lien avec les chefs de file.

Le recours aux AAP (notamment temporaires) permet de planifier le travail de l'équipe du SC et de répartir les charges de travail dans l'année en fonction du lancement de AAP et des autres activités prises en charge par le SC.

Dans le cadre du futur programme Interreg France Suisse, des AAP « permanents » pourraient être mis en place pour soutenir les projets collaboratifs de RDI entre les acteurs de la recherche, entreprises, structuration de filières, transition énergétique des entreprises, digitalisation, ...

Dans le cadre du futur programme Interreg France Suisse, des AAP « temporaires » pourraient être mis en place pour soutenir les projets de déploiement de plateformes technologiques, création de tiers lieux/fablabs, projets de e-éducation, projets de e-santé, projets de mobilité durable, ...

Des critères de sélection pourraient être intégrés aux AAP :

- La contribution (nature et intensité) des projets aux enjeux et besoins transfrontaliers
- La contribution (type et intensité) aux indicateurs de réalisation et résultats du programme et plus largement aux objectifs visés
- La contribution (moyens financiers, humains, techniques, ...) de l'ensemble des partenaires dans la réalisation des projets
- La réalisation physique géographique des projets garantissant une réalisation de part et d'autre de la frontière
- ...

La temporalité est un enjeu important pour lancer des AAP dès le début de la programmation pour lesquels :

- Les temps de réalisation de projets sont longs (par exemple volet mobilité)
- Les projets sont murs et les besoins pressants
- Les incidences en matière d'impact et d'engagements financiers sont importants
- ...

Les AAP doivent également être mobilisés pour suivre et accompagner la dynamique de programmation (préparation des revues financières, révision stratégique, ...)

Les AAP doivent être accompagnés et animés. Il conviendrait d'impliquer le SC et l'ensemble du partenariat pour organiser la diffusion/promotion des AAP (relais sur les supports de communication, organisation de réunions de présentation, ...)

5.2 Recommandations N°3. Instruction des dossiers

Le recours à des AAP doit permettre de rappeler les enjeux transfrontaliers auxquels les projets « recherchés » sont censés contribuer/répondre. Dans le cadre de la rédaction des AAP, et plus spécifiquement sur les modalités de sélection des projets frontaliers, il conviendrait de rappeler que les projets seront sélectionnés au regard de leurs contributions (plus ou moins intense) aux enjeux transfrontaliers (enjeux qui sont différents d'un axe à l'autre).

Par ailleurs, pour éviter que le caractère transfrontalier soit limité à la présence d'acteurs de part et d'autre de la frontière, il conviendrait d'analyser la contribution des différents partenaires à la réalisation du projet. Il serait également pertinent d'analyser le périmètre géographique de mise en œuvre du projet. Idéalement, les projets devraient avoir des réalisations physiques de part et d'autre de la frontière.

Au stade de la demande de subvention, le porteur pourrait être amené à renforcer (par rapport à ce qui est demandé actuellement) et/ou à justifier plus précisément, quelle que soit la typologie d'opération :

- La contribution (nature et intensité) du projet aux enjeux/besoins transfrontaliers
- La contribution (moyens financiers, humains, techniques, ...) de l'ensemble des partenaires dans la réalisation du projet
- La réalisation physique géographique du projet qui devrait pouvoir se faire de part et d'autre de la frontière

Comme indiqué précédemment, dans le cadre des AAP, il serait pertinent de mettre en place des comités de sélection composé de personnes qualifiées et/ou d'experts. Il convient de ne pas systématiser ce type d'organisation pour ne pas alourdir le dispositif mais de le mettre en place pour des thématiques pour lesquelles l'analyse est « complexe » et nécessite des compétences techniques spécifiques.

5.3 Recommandations N°4. Approches territoriales intégrées (ATI)

Dans le cadre de la programmation 2021-2027 et de la stratégie d'intervention du futur programme France Suisse, des enjeux territoriaux plus spécifiques pourraient être traités via les approches territorialisées notamment pour traiter des enjeux et des besoins sur le thème du développement économique, culturel et patrimonial.

Il serait pertinent de proposer dans la logique d'intervention du futur programme un volet consacré au développement territorial. De la même manière que pour les autres thèmes, ce volet pourrait être mis en place via des AAP spécifiques en lien avec les différents axes du futur programme.

Il convient néanmoins d'être attentif à la cohérence d'intervention, notamment côté France, avec les autres programmes régionaux FEDER et FEADER qui traiteront de manière plus spécifique le volet territorial urbain et rural.

L'ATI est un outil intéressant pour renforcer le caractère transfrontalier des dynamiques et des projets dans le cadre du programme France - Suisse

En pratique, dans le cadre du programme Interreg France-Suisse 2021-2027, il pourrait être demandé à des organisations territoriales transfrontalières (regroupement de structures) de présenter une stratégie territoriale intégrée présentant leurs enjeux et leurs projets pour la période 2021-2027. Au regard des premières orientations stratégiques, les thèmes suivants pourraient être intégrés au sein des démarches ATI :

- Projets de E-Administration (OP1)
- Projets de développement touristique (OP2 voire OP5)
- Projets liés au changement climatique dans le développement territorial (OP2 voire OP5)
- Projets de prévention des risques (OP2)
- Projets de gestion et préservation de la biodiversité (OP2)
- Projets de mobilité (OP3)
- Projets de développement culturel et patrimonial (OP 5)
- Projets de développement social (actions d'association permettant de renforcer les liens entre la population : OP5)
- Projets liés au développement de services de proximité à la population (OP5)

Vu que ce serait une première fois pour le programme France-Suisse, nous préconisons de ne pas intégrer trop de thèmes dans les ATI, ni de leur allouer une enveloppe financière trop importante. Par ailleurs, il semble nécessaire que l'AG/le SC/la CRI « gardent » la main sur l'instruction et la gestion des projets issus des ATI (sécurisation de la programmation).

La démarche ATI nécessiterait en amont que soit organisé un AAP pour sélectionner les ATI (selon des modalités similaires à la démarche LEADER sur le FEADER). Seuls les ATI retenus seraient bénéficiaires des fonds EU.

Pour la mise en œuvre, l'AG/la CRI peuvent, sur la base des ATI qui seraient sélectionnées, « sanctuariser » une partie de la maquette aux ATI. Ils peuvent confier ou non la gestion des fonds alloués. S'il n'y a pas de gestion des fonds, les ATI assurent la sélection des projets en cohérence avec la stratégie présentée et l'AG/le SC/la CRI assurent l'instruction des demandes de financements.

Comme cela a déjà été mentionné, la mise en place d'une approche territoriale plus marquée nécessiterait de spécialiser par territoire l'équipe du SC. Chaque membre de l'équipe du SC serait un référent territorial.

5.4 Recommandations N°5. Pilotage et évaluation

- Mettre en place un dispositif d'évaluation/monitoring en continu du programme : cohérence de la stratégie, principes de mise en œuvre, réalisations et résultats
- Construire un tableau de bord partagé entre AG et CRI, ce qui signifie de disposer d'un référentiel d'indicateurs communs
- Organiser le suivi, le pilotage et l'animation du programme selon une approche performance (financière, réalisations et résultats). Ce qui doit inciter en continu à ajuster les principes de mise en œuvre pour sécuriser la performance de la programmation.
- Construire un document de présentation du référentiel d'indicateurs à destination des porteurs de projets mais également des points de contact

Votre correspondant pour cette mission :

Sébastien GUILBERT,

Directeur Exécutif, Responsable Pôle Politique et programme européen

guilbert@edater.com / 06 07 56 58 18

EDATER

265, avenue des États du Languedoc, Tour Polygone, 34000 Montpellier

Tel 04 67 02 29 02

contact@edater.fr