

Importance de la capitalisation dans le cadre des programmes de coopération transfrontalière

La capitalisation des connaissances et des expériences est une démarche qui devrait accompagner tous les programmes de coopération transfrontalière.

Entendue comme l'identification, l'analyse, le transfert et l'enrichissement des connaissances, la capitalisation permet de passer des expériences individuelles à un savoir partageable. Grâce à un travail de formalisation et de modélisation, les connaissances et les expériences sont retravaillées dans le but de les diffuser, de les faire connaître par un public plus large.

Un processus de capitalisation a en général **une double finalité** : la formulation de recommandations ou de leçons pour l'avenir et la réalisation d'un document de communication du contenu de la capitalisation. Etant destinée avant tout à valoriser une activité, la capitalisation n'est pas une évaluation et ne porte pas de jugement de valeur, bien qu'elle s'appuie sur une démarche rigoureuse d'enquêtes, d'analyses et de processus participatifs.

Dans le domaine de la coopération transfrontalière, les conclusions des démarches de capitalisation s'adressent principalement à **deux types d'acteurs** : **les porteurs de projets** (potentiels ou expérimentés), d'une part, **et les gestionnaires et les partenaires institutionnels des programmes**, d'autre part.

La capitalisation est ainsi essentielle pour l'amélioration des futurs projets de coopération transfrontalière, par la préservation et la transmission des expériences des porteurs de projets (échange des bonnes pratiques, identification des facteurs de réussite, des contraintes et des moyens pour réduire ces dernières). La diffusion des enseignements de la capitalisation peut avoir des retombées positives en termes d'efficacité et d'efficience des projets : les facteurs de réussite identifiés ponctuellement peuvent inspirer l'ensemble des projets, et les contraintes rencontrées peuvent être anticipées ou limitées à l'avenir. Enfin, au-delà de leur mise en œuvre, la nature-même des projets peut être améliorée, avec un impact positif sur les stratégies individuelles des acteurs ou sur les stratégies d'ensemble, dans une perspective de développement territorial. En valorisant les réussites des projets passés et en communiquant sur leurs résultats, la capitalisation peut accélérer la dynamique d'évolution des projets, identifier des synergies horizontales (entre démarches similaires sur différents territoires et entre politiques sectorielles) et verticales (entre les échelles territoriales et entre les acteurs intervenant à ces différents niveaux), et faire surgir de nouvelles idées d'actions.

Processus de capitalisation du programme ALCOTRA (octobre 2012 – mars 2013)

Après plus de 20 ans de programmes cofinancés par l'Union Européenne, il était nécessaire de tirer un bilan qualitatif des projets et de capitaliser les expériences des porteurs impliqués dans ces initiatives. Période charnière entre la fin du programme ALCOTRA 2007-2013 et l'élaboration de la programmation 2014-2020, la période 2012-2013 était propice tant au bilan des expériences passées qu'à un exercice de prospective sur l'avenir des projets de coopération transfrontalière franco-italienne.

Dans cette logique, le Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, en collaboration avec les Conseils Généraux des Alpes de Haute-Provence, des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes, a commandé une étude de capitalisation des projets ALCOTRA concernant le territoire de la région, confiée à la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT).

La capitalisation a eu **des objectifs multiples** : étudier de manière qualitative et approfondie les types d'acteurs impliqués dans la coopération et la création de partenariats, identifier les facteurs de réussite et les contraintes de la mise en œuvre des actions, valoriser les réalisations, les résultats, l'impact, la valeur ajoutée et les limites des trois types de projets (simples, stratégiques et Plans Intégrés Transfrontaliers), enfin, explorer la dimension territoriale et thématique des actions.

La démarche de capitalisation s'est déroulée entre août 2012 et mars 2013 et a été déclinée en quatre phases. Elle a été réalisée par Adela Spulber, chargée de mission Programmes et projets européens de coopération, et par Jean Rubió, chargé de mission Etudes transfrontalières et développement européen, sous la direction d'Olivier Denert, secrétaire général de la MOT.

La première phase a consisté en une étude quantitative et qualitative des données disponibles sur les projets franco-italiens et sur le programme ALCOTRA dans son ensemble. A partir des données fournies en octobre 2012 par le Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, la MOT a réalisé une analyse fine des projets et des partenaires présents sur le territoire de la région, illustrée par de nombreux graphiques et cartes. Par ailleurs, une enquête écrite a été envoyée à un échantillon de 65 bénéficiaires, qui répondait à plusieurs critères de représentativité (département concerné, type de projet, thématique, statut du partenaire). L'enquête a porté notamment sur les résultats, l'impact et la valeur ajoutée des projets, les contraintes et les facteurs de réussite des opérations. Au total, 36 bénéficiaires ont répondu à cette enquête et ont pu témoigner en détail sur leurs expériences actuelles et passées, ainsi que formuler des propositions d'amélioration du cadre de mise en œuvre du programme. Ces deux éléments ont permis de caractériser les projets réalisés sous différents angles, ainsi que de formuler des hypothèses sur l'impact et la valeur ajoutée des actions, sur leurs contraintes et leurs facteurs de succès.

Lors de **la deuxième phase** de l'étude, la MOT a tout d'abord conduit une série d'entretiens avec une dizaine de responsables au sein des services de l'Etat et des collectivités territoriales. Ces échanges ont fourni des informations pour compléter l'analyse sur le fonctionnement du programme et sur le rôle des différents partenaires institutionnels impliqués. Ensuite, la MOT a organisé et animé trois séminaires de capitalisation destinés aux partenaires français des projets et les institutions impliquées dans le programme ALCOTRA, avec une participation globale de plus de 100 personnes. Le premier séminaire, consacré aux Plans Intégrés Transfrontaliers, a eu lieu le 9 novembre 2012 à Digne-les-Bains, au Conseil Général des Alpes de Haute-Provence. Le deuxième, concernant les projets des Alpes de Haute-Provence et des Hautes-Alpes, s'est tenu le 15 novembre 2012 à Gap au Conseil Général des Hautes-Alpes. Le dernier s'est déroulé le 20 novembre 2012 à Nice au Conseil Général et a porté sur les projets des Alpes-Maritimes.

La troisième phase correspond à l'organisation de la conférence régionale de capitalisation ALCOTRA, qui s'est tenue le 24 janvier 2013 à Marseille à la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Cet événement a rassemblé plus de 100 participants italiens et français. Lors de la conférence, a été restituée l'analyse qualitative et quantitative de l'étude et ont été organisées deux tables rondes sur le développement territorial intégré et sur l'innovation dans un contexte transfrontalier. Cet événement a également accueilli une exposition des projets ALCOTRA.

Enfin, **la quatrième phase** a été celle de l'élaboration du rapport final, qui résume les enseignements de chacune des étapes précédentes de l'étude. Il est structuré en dix parties qui traitent les grands axes de recherche et qui sont alimentées par les conclusions des analyses quantitatives et qualitatives réalisées tout au long de l'étude. Chaque partie résume les conclusions des contributions des participants au processus de capitalisation et elle est illustrée d'exemples relatifs aux projets, ainsi que de graphiques et de cartes commentés.

Points forts de cette démarche

L'approche globale de la démarche menée par la MOT pour le compte de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur s'est avérée particulièrement pertinente pour plusieurs raisons.

De manière générale, **le caractère participatif a été une forte valeur ajoutée de la démarche**, par la mise en réseau des porteurs de projet ALCOTRA, en favorisant l'expression des vécus et les rencontres entre les différents acteurs du terrain. La démarche a eu également un caractère expérimental, avec une amélioration des outils de capitalisation tout au long de la mission.

Une grande diversité d'acteurs, de tous les niveaux, types et domaines d'intervention a été impliquée dans le processus : les collectivités (régions, départements, EPCI, communes), les services de l'Etat, les parcs naturels, les pays, les chambres consulaires, les associations, les organismes de recherche, les établissements hospitaliers, etc. Cela a beaucoup enrichi le débat et a permis la construction d'une vision plus complète des expériences liées aux projets ALCOTRA.

Lors de la mission, ont été mobilisés **des outils qualitatifs (entretiens, enquête écrite, séminaires, conférence) et quantitatifs (analyses statistiques, cartes) complémentaires** pour étudier le sujet sous différents angles et avoir une vision plus objective par la confrontation des informations provenant de plusieurs sources. Les porteurs de projets ont été ainsi questionnés individuellement (dans l'enquête écrite) et collectivement (dans les séminaires et la conférence), ce qui leur a permis d'une part d'avoir une grande liberté d'expression et d'autre part de réfléchir collectivement et de mettre en débat leurs expériences.

Enfin, un aspect important a été **l'implication des élus régionaux et départementaux** tout au long de la capitalisation, ce qui a donné une bonne visibilité de la démarche.

Ainsi, la capitalisation a permis de recueillir un grand volume d'informations qui permettra d'améliorer le programme ALCOTRA et de cibler les thématiques prioritaires en 2014-2020.

Au-delà de l'approche générale, chaque étape de la mission a eu également des points forts.

Les analyses quantitatives ont été complexes et très approfondies (à la maille départementale), notamment grâce au degré de détails du tableau-source de données relatives aux porteurs de projets. Le travail de cartographie très fin (du niveau régional jusqu'au niveau communal), qui a été une première dans le cadre du programme ALCOTRA, a été très important pour visualiser les projets, les porteurs et leur typologie, ainsi que les territoires des PIT.

Les séminaires ont été le point central de la capitalisation, s'agissant par ailleurs des premiers événements de mise en réseau et de réflexion collective entre les parties prenantes du programme ALCOTRA. La rencontre entre les différents types de porteurs de projets et les institutions partenaires (cofinanceurs et instructeurs) a été propice pour un apprentissage mutuel. Les participants ont par ailleurs reconnu l'utilité de ce type d'événement pour renforcer le réseau d'acteurs impliqués dans la coopération franco-italienne, pour créer de nouveaux liens, échanger sur le contenu des projets et créer des perspectives de futures collaborations.

L'objectif principal des trois séminaires a été d'échanger lors d'ateliers de travail, au sein desquels les participants étaient organisés en sous-groupes de cinq à sept personnes, pour faciliter le dialogue et l'expression de toutes les opinions. Ce format a été très approprié car il a permis à l'ensemble des participants de formuler leurs opinions et de partager des informations. Les discussions ont été

menées sur la base de multiples questionnements autour de quelques grands thèmes pour susciter le débat et avoir une vision complète des expériences des porteurs de projets. Ainsi, un grand volume d'informations et d'idées complexes a été rassemblé dans un temps très concentré. De plus, la démarche participative a permis la confrontation des différentes positions et a contribué à la création de points de consensus. Sur ces derniers aspects, l'approche graduelle, en « entonnoir » (cadrage général, ateliers en parallèle structurés en plusieurs sous-groupes, restitution de chaque sous-groupe en atelier et discussion, restitution de tous les ateliers en fin de séminaire) a été très pertinente. Enfin, la méthode utilisée a été améliorée tout au long de la mission, par exemple pour adapter les questionnements des séminaires entre les séminaires de Gap et de Nice.

La conférence régionale de restitution a été un bon format pour rassembler tous les partenaires impliqués dans le programme ALCOTRA, alors que l'approche des séminaires départementaux était de rassembler les acteurs d'un même territoire ou d'un même type de projets (PIT). Les interventions du SGAR Provence-Alpes-Côte d'Azur, des vice-présidents de la Région et des Conseils Généraux ont donné de la légitimité et de la visibilité à cette conférence. Le premier événement ALCOTRA de ce type a également accueilli une exposition des projets (stands thématiques et territoriaux pour les PIT), qui a permis une vision concrète de la coopération franco-italienne et a donné l'occasion aux participants de s'informer et discuter des résultats des projets.

Points à améliorer et perspectives

Le processus de capitalisation peut également faire l'objet de nombreux points d'amélioration dans la perspective de la poursuite de la démarche dans la période 2014-2020. La mission a été menée de manière expérimentale sur le territoire de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ainsi, **l'implication des partenaires rhônalpins et italiens a été très limitée** (dans le séminaire PIT et la conférence régionale uniquement). Afin d'approfondir la capitalisation, il faudrait renforcer son caractère transfrontalier et interrégional (élargir le territoire d'étude et organiser des séminaires pleinement franco-italiens) pour disposer d'une vision complète des expériences issues des projets ALCOTRA.

Deuxièmement, il faudrait **impliquer à l'avenir encore plus les services instructeurs, le STC, les institutions partenaires** (notamment les élus), aux côtés des porteurs, pour enrichir le dialogue et pour favoriser une acculturation mutuelle.

Troisièmement, afin de s'assurer que des analyses aussi fines puissent être réalisées, **l'actualisation et l'enrichissement réguliers de la base des données** sont des conditions essentielles de la pérennisation de la capitalisation.

Enfin, pour valoriser au maximum ses résultats, **des actions grand public** (par exemple, la réalisation d'une brochure distribuée via le programme ALCOTRA, mais aussi relayée par les institutions partenaires ou les porteurs de projets) et **des actions de prospection** (pour attirer de nouveaux porteurs de projet) devraient être organisées.