

Les contrats territoriaux en Toscane

La Stratégie des zones intérieures et
les défis d'une implémentation multi-niveaux

Alessandra de Renzis

Autorité de gestion du POR FEDER 2014-2020 de la Région Toscane
Doctorante à Gran Sasso Science Institute



CONTENU

LA PROGRAMMATION DES FONDS DE COHESION EUROPEENS et LA STRATÉGIE NATIONALE DES ZONES INTÉRIEURES

LA MISE EN ŒUVRE EN TOSCANE : L'USAGE DES « CONTRATS »

LES PRINCIPES DE LA PROGRAMMATION REGIONALE

LES RAPPORTS ETAT – REGIONE – NIVEAU LOCAL

CONSIDERATIONES CONCLUSIVES



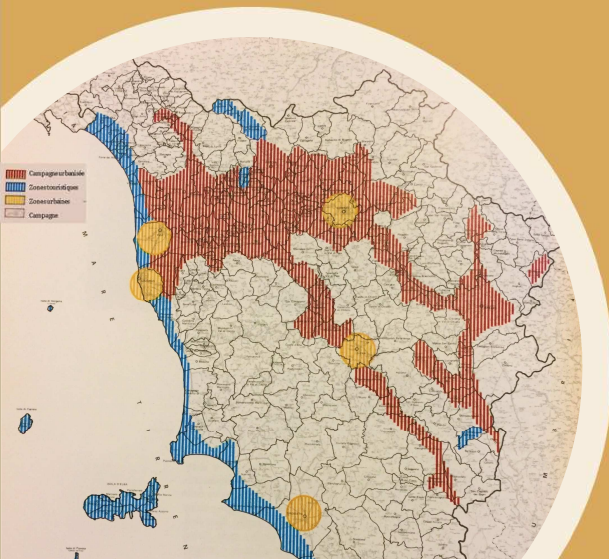
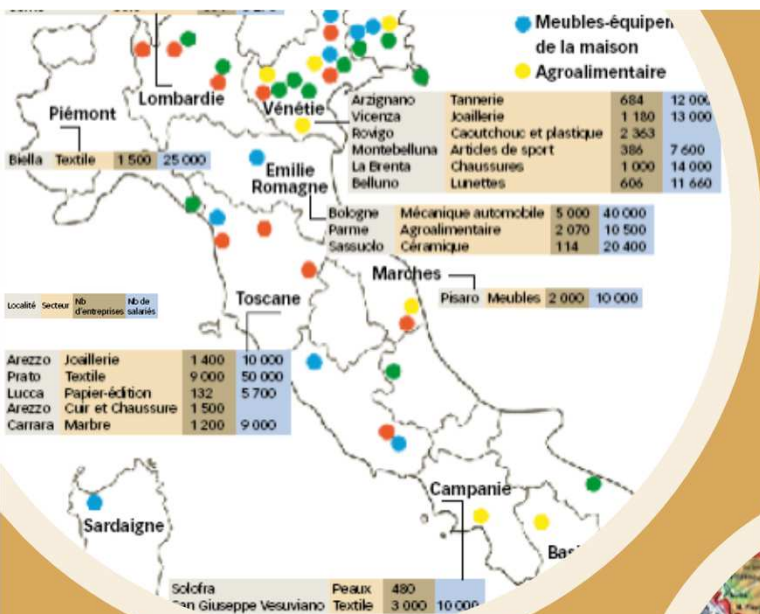
La Politique de Cohésion européen en Italie

- Dans le cadre de la programmation 2014-2020 des Fonds de cohésion européens l'Accord de partenariat **entre l'Italie et la Commission européenne** (avec une dotation totale de 44,8 milliards d'euros pour la période 2014-2020) s'appuie sur **des programmes opérationnels nationaux et régionaux** pour soutenir :
 - des investissements **horizontaux** (sur tout le territoire national) qui promeuvent la compétitivité et la croissance économique en soutenant l'innovation, l'éducation et la formation dans les agglomérations de toutes tailles,
 - mais aussi deux stratégies territoriales « **ciblées** » ayant un caractère multi-sectoriel, multi-fonds se distinguant par la **multiplicité de leur niveaux de gouvernement** :
 - une à faveur des zones urbaines (métropoles et villes de tailles intermédiaires) et
 - une soutenant les **zones intérieures** (rurales).
- Le but de la **Stratégie nationale des zones intérieures** est de contribuer au développement durable du pays à travers la réinsertion de ses territoires marginalisés (à ce jour **72 zones pilotes** ont été sélectionnées) et l'amélioration du bien-être et de la qualité de vie de leurs habitants. Les stratégies locales soutient **deux classes d'action** : support aux services publics essentiels (santé, éducation, mobilité) et à projets de développement local visant la création d'opportunités pour l'emploi sur la base des actifs locaux.
- En Italie, les **zones intérieures** couvrent **60% du territoire national**. Elles rassemblent pas moins de 4 000 municipalités et **23% de la population**.





La Toscane en chiffres



Population **3.742.437 habitants**

Area **23.000 km²**

Montagne **25% du territoire**

Collines **> 66% du territoire**

Plaine **8%**

Forêts couvrent environ **51% of the du territoire**

Superficie agricole totale **8.000 km²**

PIB par habitant **€ 30.504**

Composition du PIB

par secteur (Bankitalia - 2017) **73,5% Services**

24,4% Industrie

2,1% Agriculture (inclus Pêche et Foresterie)

Sociétés enregistrées environ **353.515** (Bankitalia - 2018)
dont **95%** compte moins de 10 salariés

Industrie manufacturière **> 32%** de la main-d'œuvre régionale

Taux d'emploi **70,7%** (20-64 ans)

Diplômes d'enseignement supérieur **10%**

Dépenses en R&D (% du PIB) **1,36%** (dont 40% du secteur privé)

Offre universitaire **150.000 étudiantes**

Le contexte réglementaire toscane

- Le **Programme régional de développement** 2016-2020 (le programme politique du Président de la Région) en reconnaissant l'hétérogénéité du territoire et ses vocations, contient **24 projets stratégiques** sectoriels (R&D, la culture, l'agriculture, le tourisme et le commerce ...) ou transversaux (la formation scolaire, universitaire ou professionnelle, la stratégie numérique ...) aussi bien que territoriaux (les villes, la côte, les zones de montagne et les **zones intérieures**).
- La loi toscane qui institue la **programmation** régionale (loi régionale n° 1/2015) spécifie que les plans et programmes régionaux sont définis sur la base d'études socio-économiques et territoriales pour identifier les forces et faiblesses et, après une concertation permanente avec les institutions locales et les partenaires sociaux, déterminer les besoins spécifiques, dont les priorités, les choix et les objectifs à atteindre à travers des stratégies et leur mise en œuvre.
- Les lois nationale (loi n° 241/1990, loi n° 662/1996) et régionale (loi régionale n° 40/2009) donnent aux administrations de l'Etat et de la Région la possibilité de conclure entre elles des accords pour réglementer l'exercice en commun des activités présentant un intérêt partagé :
 - ❑ des accords négociés de « **gestion participative** » (ciblés, établis avec la participation active des parties prenantes);
 - ❑ des accords négociés de « **planification négociée** » (des cadres contractuels couvrant les impacts au niveau du programme ou territorial sans indications de contribution financière).



La Stratégie toscane des zones intérieures

- **Programmation** : un **appel initial à propositions** et la **mise au point d'une stratégie locale** pour l'identification des besoins locaux et l'engagement des communautés locales. Celles-ci sont chargées d'identifier les caractéristiques principales et singulières des populations et des territoires concernés pour valoriser les activités innovantes préexistantes dans ces zones.
- **Suivi** : des groupes de travail multidisciplinaires et multi-niveaux soutiennent les acteurs locaux dans la conception et la rédaction de la stratégie; l'**Autorité régionale de gestion du FEDER** au niveau régional et la **Communauté des municipalités** cheffe de file au niveau local coordonnent la mise en œuvre
- **Gestion financière** : une disposition du paiement centralisée (directement du Ministère de l'Économie et des Finances aux bénéficiaires, dans le cas des ressources nationales) dont la responsabilité revient au Directeur général à la **présidence de l'Exécutif régional** sur la base d'une autorisation au paiement octroyée par le département régional responsable de l'instruction des projets et de leur suivi financier.
- **Réglés de la mise en œuvre** :
 - deux type de « contrats » : un **Protocole d'entente** entre les partenaires infra-nationaux et un **Accord-cadre de Programme** signé aussi par les Institutions nationales
 - une **Convention** pour la mise en place des interventions entre bénéficiaires et départements régionaux compétents pour régler les compétences et les responsabilités pendant l'exécution de chaque projet

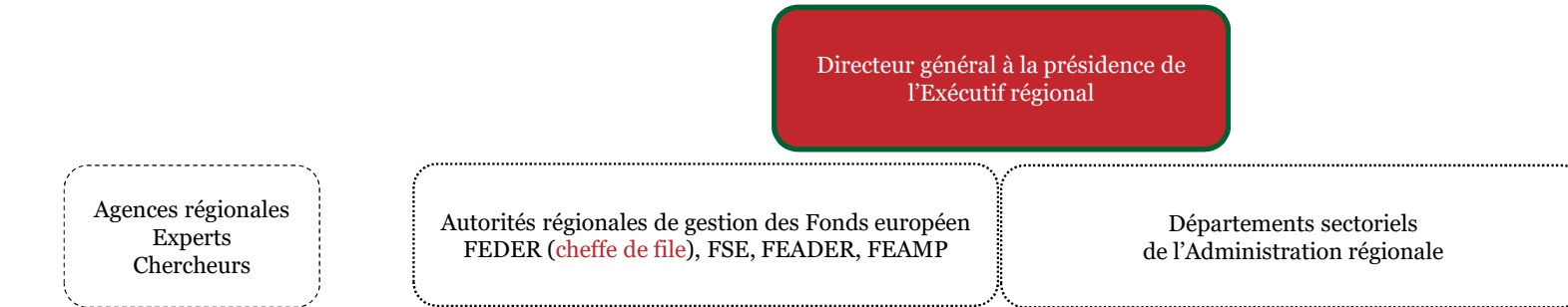
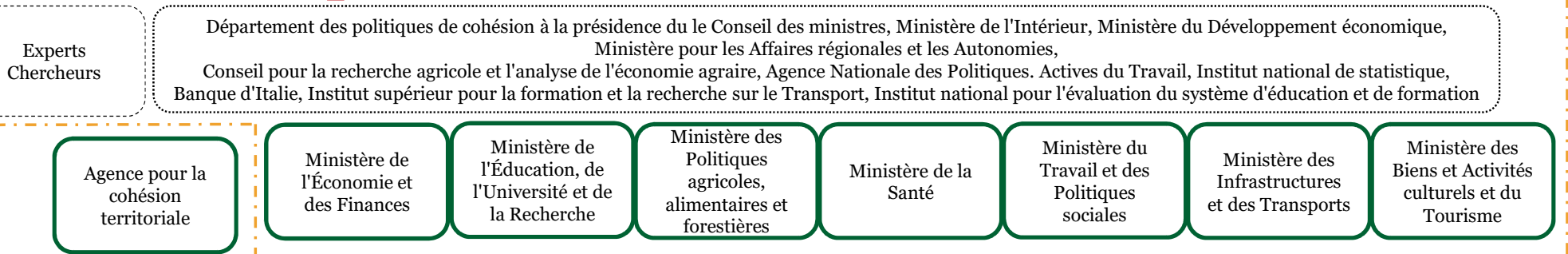
Les acteurs des Accords pour les zones intérieures



Comité des souscripteurs de l'Accord-cadre de Programme

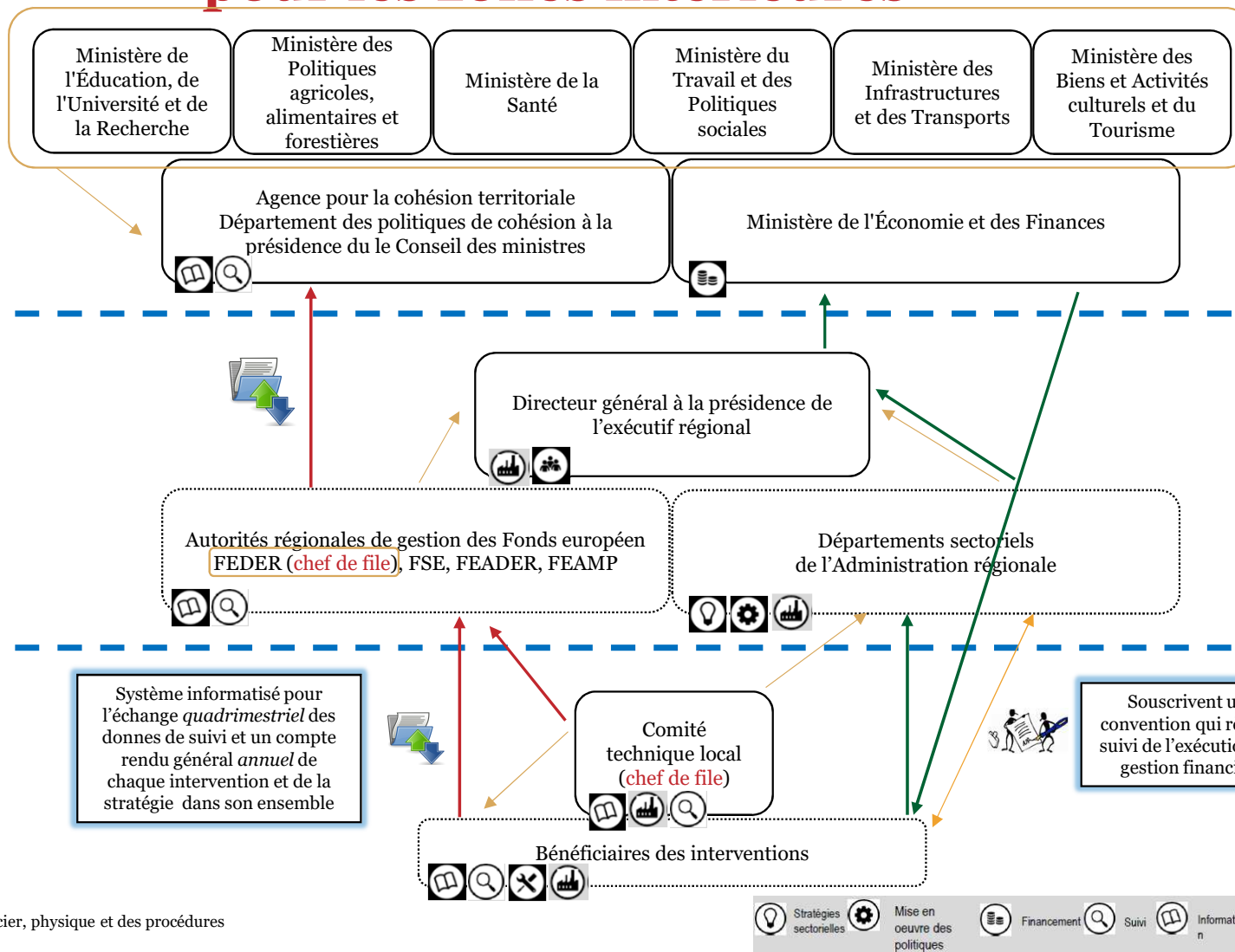
Comité politique de suivi du Protocole

Comité technique de suivi du Protocole



- Souscripteurs de l'Accord-cadre de Programme (national)
- Souscripteurs du Protocole d'entente (régional)
- Acteurs institutionnels
- Comité national des zones intérieures (CTAI)

Les circuits de l'Accord-cadre pour les zones intérieures



Niveau national

Niveau régional

Niveau local



Un exemple de stratégie locale



Conception

Forums publiques

Visites sur le terrain

Réunions techniques

Twitter

Comune di Sesto

Progettazione AREE INTERNE - QUESTIONARIO

AVVISO progettazione "AREE INTERNE"

Comune di Sesto

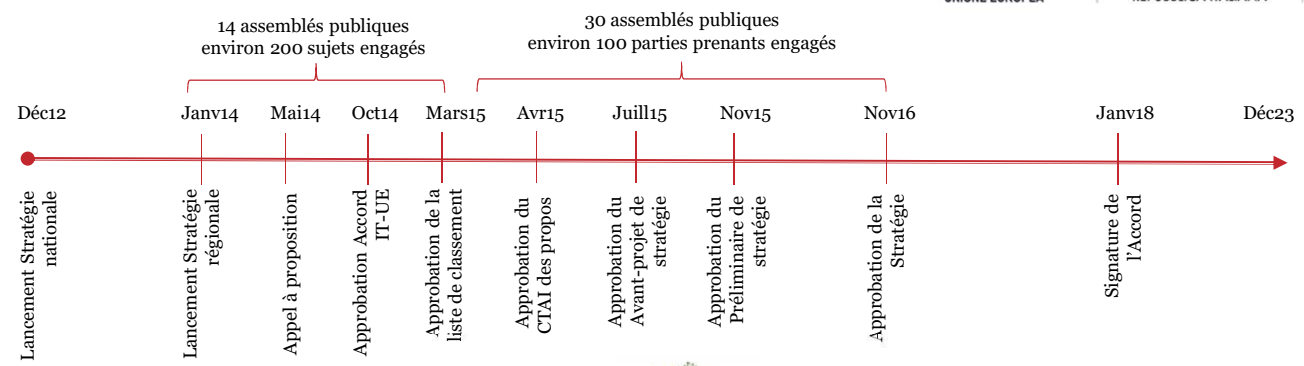
Provincia di Arezzo

AVVISO progettazione "AREE INTERNE"

servizi sanitari, servizi sociali, mobilità, sociale.

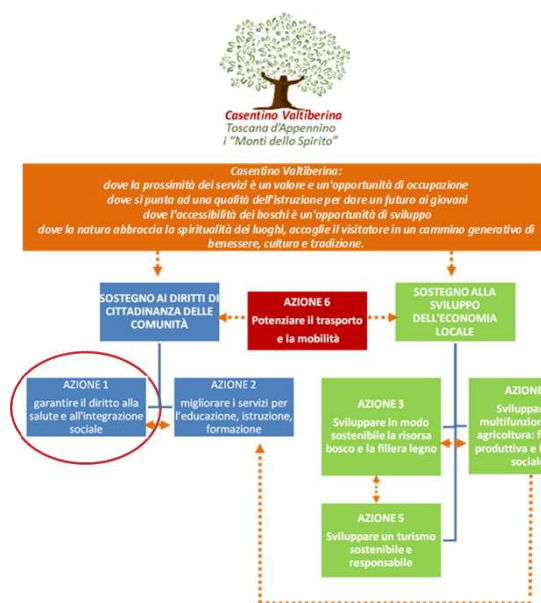
6/8/2019 - April 6, 2019 - Sesto San Giovanni, Toscana

Programmation



32 interventions:
 9 concernant la Santé
 9 concernant l'Éducation
 6 concernant la Mobilité
 8 concernant le développement économique

Coût total : 10,5 M€, dont
 3,74M€ ressources nationales
 3,74M€ ressources européenne et nationales
 0,78M€ AUSL
 0,9M€ utilisateurs
 1,6M€ privés



Obligations des bénéficiaires :

- Respect du calendrier du projet
- Bonne gestion financière
- Suivi permanent à travers le système informatique
- Information et communication au public

en cas de non-respect :

- retrait du financement du projet
- pouvoir de substitution de la Région (changement de bénéficiaire, Région elle-même)

Azione	Interventi	Fonti di finanziamento
AZIONE 1	1.1. Potenziamento dei servizi di emergenza / urgenza	Legge di stabilità 135.000,00
Garantire il diritto alla salute e all'integrazione sociale	1.2. Rete infermieristica di comunità	508.735,00
	1.3. Pediatria di iniziativa	As. Usi Toscana Sud Est * 78.800,00
	1.4. Per una nuova domiciliarità	Legge di stabilità 20.000,00
		POR FSE Azione B.2.1.3.A 438.966,00
	1.5. Associazioni professionali di collaboratori familiari	Legge di stabilità 162.992,00
		Utenti 144.144,00
	1.6. Centri diurni di supporto alla domiciliarità	POR FSE Azione B.2.1.3.A 75.505,00
		Legge di stabilità 586.334,00
	1.7. Per una nuova residenzialità inclusiva	POR FSE Azione B.2.1.3.A 200.440,00
		Rette utenti 216.279,00
		Legge di stabilità 803.804,00
		Privati 937.680,00
	1.8. Lab Habilit Hand	U.G.C. Casentino 100.000,00
		Legge di stabilità 293.572,00
		POR FSE Azione B.2.1.3.A 387.302,00
	1.9. Anziani in salute	Rette Utenti 29.900,00
		Legge di stabilità 66.490,00

Codice Indicatore di Risultato	Indicatore di risultato	Definizione	Fonte	Baseline	Obiettivo al 2020	Codice intervento	Titolo dell'intervento	Soggetto attuatore	Amministrazione centrale/regionale di riferimento (solo per LS)	Data inizio intervento	Data fine intervento	Costo complessivo	Legge di Stabilità	FESR	FSE	FEASR	...ALTRO	Codice indicatore di realizzazione	Indicatore di realizzazione	Obiettivo al 2020
A.1	Incremento percentuale di popolazione coperta dall'intervento	% di incremento della copertura del servizio (defibrillatori e massaggiatori) sulla popolazione	Dati amministrativi di fonte ASL (banca dati emergenza/urgenza)	0%	43%	1.1	Potenziamento dei servizi per l'emergenza/urgenza;	Unione dei Comuni	Regione Toscana	02/01/2019	31/12/2019	135.000	135.000					A.1.1.	Numero defibrillatori e massaggiatori	18 defibrillatori; 5 massaggiatori

Mise en œuvre et suivi



Conclusions

- **Quels sont les moyens de renforcer la mise en œuvre des contrats Etat-Régions ?**
 - renforcer le sentiment d'appropriation de toutes les parties prenantes en les associant dès le départ
 - prévoir la participation active et formelle de toutes les parties prenantes dans les diverses étapes de définition et la rédaction de la Stratégie locale et l'émergence d'un consensus
 - une approbation formelle et un financement partagés
 - une convention spécifique pour la mise en œuvre
- **Comment renforcer les capacités des Régions pour l'exercice effectif de leurs compétences propres ? Comment les contrats contribuent-ils à cet objectif ?**
 - la compétence officielle sur les sujets de l'action publique
 - la responsabilité de la gestion financière place la Région dans un rôle pivot/intermédiaire, soit dans la programmation soit dans l'exécution
 - l'identification de ces projets comme stratégiques dans le cadre de la législation régionale signifie qu'en cas de retard pris, la Région puisse appliquer son pouvoir de substitution (loi n° 96/2017 et loi régionale n° 35/2011)
- **Quels sont les avantages et défis spécifiques associés au choix d'un contrat (contrat unique ou conventions sectorielles) ?**
 - permettre aux institutions et aux parties prenantes régionales et locales de reconnaître l'hétérogénéité des besoins d'un territoire et avoir une vision d'ensemble pour les satisfaire
 - accroître l'efficacité et l'efficience en stimulant la complémentarité et la synergie, à la fois sectorielle et institutionnelle

Merci de votre attention



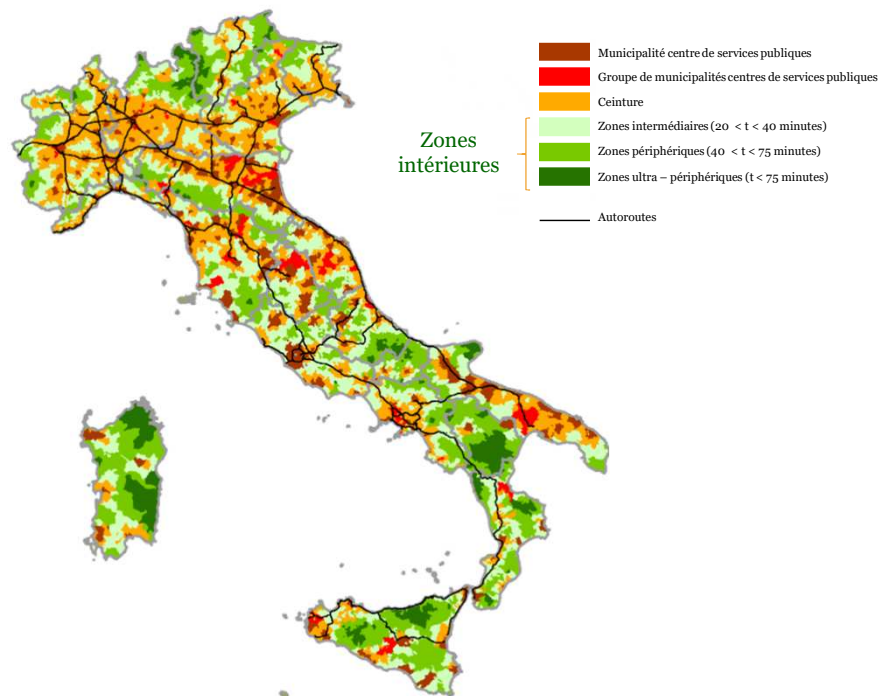
La Politique de Cohésion européen

- Dans le cadre de la programmation 2014-2020 des Fonds de Cohésion européens il est prévu que chaque État membre conclut un **Accord de partenariat** avec la Commission européenne: un « contrat » qui définit un socle stratégique identifiant les grandes orientations pour la période 2014-2020, et la nature de l'intervention des fonds européens sur les territoires.
- Chaque Accord de partenariat :
 - couvre quatre fonds européens: le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fond social européen (FSE), le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) + des ressources nationales et régionales ;
 - doit être défini en concertation avec :
 - les collectivités locales, administrations centrales et déconcentrées (donc les Régions aussi) ;
 - les acteurs socio-économiques ;
 - la société civile.
- L'Accord de partenariat **entre l'Italie et la Commission européenne** (avec une dotation totale de 44,8 milliards d'euros pour la période 2014-2020) s'appuie sur **des programmes opérationnels nationaux** et **régionaux** pour soutenir
 - des investissements **horizontaux** (sur tout le territoire national) qui supportent la compétitivité et la croissance économique en soutenant l'innovation, l'éducation et la formation dans les agglomérations de toutes tailles,
 - mais aussi deux stratégies territoriales « **ciblées** » ayant un caractère multi-sectoriel, multi-fond et multi-niveaux :
 - une à faveur des zones urbaines (métropoles et villes de tailles intermédiaires) et
 - une soutenant les **zones intérieures**.



La Stratégie nationale des zones intérieures (SNAI)

- La Stratégie italienne des zones intérieures – considérée comme le laboratoire de développement rural le mieux intégré en Europe - vise à invertir le dépeuplement de ses territoires marginaux, éloignés (supérieurs à 20 minutes) des « centres de services » où ce trouve au minimum un important réseau d'écoles secondaires, un hôpital et une station de train de taille moyenne, définis comme « **pré-réquis de citoyenneté** » et éléments essentiels pour le développement.
- Le but de la stratégie est de contribuer au développement durable du pays à travers la réinsertion de ses territoires marginalisés et l'amélioration du bien-être et de la qualité de vie de leurs habitants, en soutenant ces projets de développement local visant la création d'opportunités pour l'emploi sur la base des actifs locaux.
- La stratégie prévoit un investissement d'un milliard d'euros sur les fonds nationaux et européens sur six ans dans **72 régions pilotes** réparties sur le territoire pour financer des stratégies des services innovants et de développement économique.
- Il s'agit des stratégies *bottom-up* inédites, se distinguant par la **multiplicité de leur niveaux de gouvernement**. Les projets, dirigés par des associations de maires, font la part belle aux groupes d'action locaux dont le rôle va de la conception du projet à leur mise en œuvre.



En Italie, les zones intérieures couvrent 60% du territoire national. Elles rassemblent pas moins de 4 000 municipalités et 23% de la population.

© UVAL-UVER-ISTAT

La Stratégie nationale des zones intérieures a permis de sélectionner 72 zones de projets réparties sur l'ensemble du territoire italien habitées par 2 millions d'habitants et concernant 1 077 municipalités. Chaque zone de projet rassemble environ une quinzaine de municipalités et compte en moyenne 29 000 habitants.

© Strategia Nazionale Aree Interne

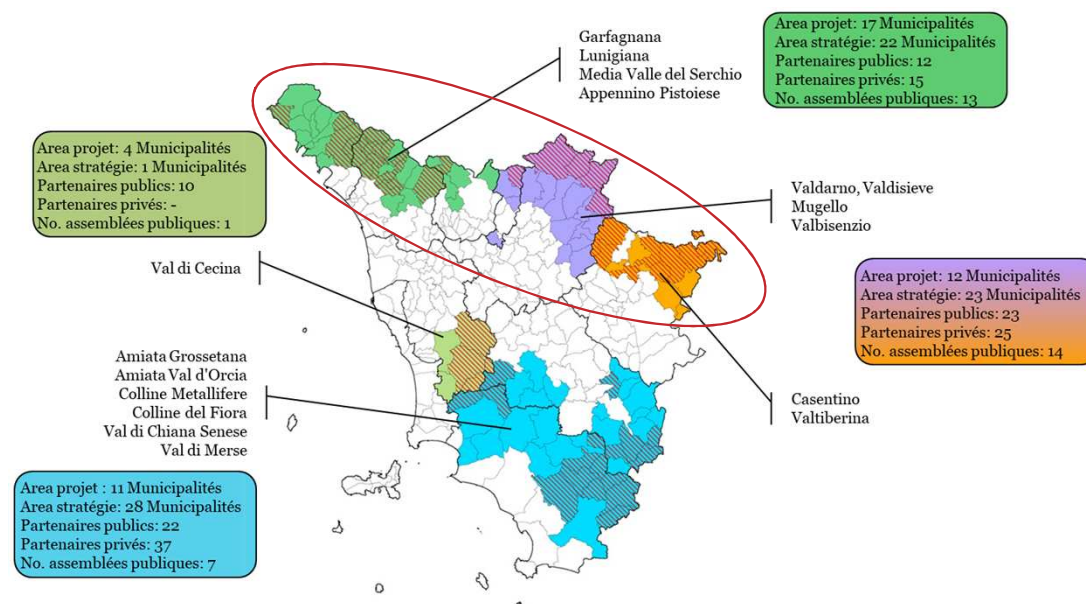


L'identification des territoires et des propos de stratégies

- En mai 2014, l'Administration régionale a lancé un appel à propositions pour sélectionner les stratégies territoriales intégrées conduisant à la sélection et à l'approbation de 3 **Stratégies locales pour les zones intérieur.**

Critères de sélection

- Capacité à répondre aux besoins de la population locale et du système économique en traitant simultanément les «**droits**» (services innovants pour l'éducation, la santé-bien-être et la mobilité) et la «**croissance**» (développement économique)
- L'extension de processus participatifs à la base de la proposition de stratégie
- Le nombre des sujets institutionnels et non, engagés et souscripteurs de la candidature





La SNAI en Toscane : le dessin stratégique



La zone présélectionnée est analysée en profondeur par rapport à une série de paramètres démographiques et socio-économiques : pertes de population et structure démographique, modification de la superficie agricole utilisée (SAU), degré de la déforestation, du risque hydrologique, de l'entrepreneuriat, du tourisme et patrimoine culturel, de la qualité de l'éducation, de la mobilité et services de santé, de la fracture numérique



Comité national des zones intérieures (Département des politiques de cohésion à la présidence du le Conseil des ministres, Agence pour la cohésion territoriale, Ministères nationaux responsables des politiques, Agences et Instituts nationaux)

Comité régional de suivi /pilotage (Autorités régionales de gestion des Fonds européen, Départements sectoriels de l'Administration régionale)

Comité local de suivi /pilotage (chef de file)

Acteurs locaux promoteurs (Provinces, Municipalités, Associations des citoyennes, de volontariat, de la société civile, établissements scolaires ou universitaires, représentants des entreprises ...)

Définition et rédaction de la Stratégie locale de développement

3

Protocole d'entente (**régional**)
Accord de Programme (**national**)

Stratégie locale

Dépistage

Préliminaire de stratégie

Avant-projet de stratégie

2

Analyse sur le terrain



Analyse théorique (diagnostic du territoire)

1

Les traits principaux des Accords

- Les **promoteurs**:
 - ❑ Les acteurs locaux, parties prenantes : les administrations locales; les autres sujets publiques activité à l'échelon local; les représentants des catégories socio-économiques; autres sujets privés.
- Les **souscripteurs** :
 - ❑ Protocole d'entente : la Région, la Communauté des municipalités cheffe de file, toutes les municipalités faisant partie de la stratégie
 - ❑ Accord-cadre de Programme : l'Agence pour la cohésion territoriale, tous les Ministères compétents, la Région, la Communauté des municipalités cheffe de file
- Les **ressources financières** (clause du *pari passu*) :
 - ❑ Nationales pour soutenir les interventions en matière de services prévus dans la stratégie : les lois de finances 2014, 2015, 2016 et 2018 octroient une allocation financière (3,74 millions d'euros pour chaque stratégie sur le total de la période)
 - ❑ Régionales pour soutenir les interventions en matière de développement économique prévus dans la stratégie : les Programmes régionaux des fonds européens structurels et d'investissement 2014-2020 et les ressources propres régionales garantissent au moins le même montant national (3,74 millions d'euros pour chaque stratégie)
 - ❑ Locales pour soutenir les interventions complémentaires de compétence locale



Les traits principaux des Accords

- Le **contenu** (c'est-à-dire la stratégie locale)
 - ❑ une description détaillée des interventions, leur quantification économique et les sujets chargés de leur mise en œuvre
 - ❑ un calendrier financier et un plan d'action
 - ❑ un plan des objectifs, les moyens pour les atteindre (interventions) et leur évaluation (indicateurs de résultat et de réalisation)
- Les **responsabilités**
 - ❑ chaque souscripteur identifie un/e responsable pour veiller à la bonne exécution de l'ensemble de ses engagements dans le cadre de l'accord
 - ❑ la Région est chargée de la coordination générale des accords et de gérer le circuit financier mis en place pour exécuter le budget de l'accord
 - ❑ des organes collégiaux pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation de la stratégie dont la coordination est assurée par le niveau intermédiaire (Région ou Communauté des municipalités cheffe de file)
- La **gouvernance**
 - ❑ Multi-niveaux et partagée
 - Verticale : Centre, Régions, Municipalités
 - Horizontale : en support de la rédaction de la stratégie et pendant l'exécution (Comités politiques et Comités techniques de suivi, experts, chercheurs ...)