



Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014-2020 ESI Funds

Executive summary

Contract: 2014CE16BAT065

EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General Regional and Urban Policy
DGA1 Policy Performance and Compliance
Unit DGA1.01 Policy Development, Strategic Management and Relations with the Council

Contact: Peter Berkowitz

E-mail: REGIO-DGA1.01-STUDIES@ec.europa.eu

*European Commission
B-1049 Brussels*

Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014-2020 ESI Funds

Executive summary – July 2016

Contract: 2014CE16BAT065

***Europe Direct is a service to help you find answers
to your questions about the European Union.***

Freephone number (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

LEGAL NOTICE

This document has been prepared for the European Commission however it reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

The authors express their gratitude to those who responded to the web-surveys and made themselves available for interviews. The authors are also grateful for the very helpful insights from the Commission staff and particularly to Peter Berkowitz, Anda Panaite, Mélanie Villiers, Anne-Marie Paraskevas, Vincent Caron, Joëlle Salmon and to other members of the Steering Group.

More information on the European Union is available on the Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016

ISBN 978-92-79-60784-4
doi: 10.2776/770376

© European Union, 2016
Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

ABSTRACT

In the legislative framework for the 2014-2020 ESI Funds the partnership principle has been strengthened. Article 5 of the Common Provision Regulation (CPR) makes it compulsory for each ESI Fund programme to organise a partnership at all programming stages and at all levels. A European Code of Conduct on Partnership (CoC) has been set up to support Member States to ensure that all partners are involved at all stages in the implementation of Partnership Agreements and programmes. Even though the partnership principle is not new for the 2014-2020 ESI Funds, more importance has been given to stakeholder involvement and influence. The aim of this study is to review the establishment of the partnership principle and the application of the CoC in the Partnership Agreements and programmes financed by the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), including European Territorial Cooperation (ETC) programmes and multi-fund programmes co-financed by the European Social Fund (ESF). The study analyses data collected by document analysis, web-survey and interviews.

The partnership principle has been satisfactorily respected in a wide range of countries and programmes. However, there are still challenges across a broad range of countries concerning the mobilisation of partners. Generally the modified legal framework was perceived as positive as it increased awareness and visibility of the partnership principle. The level of stakeholder involvement has improved since the 2007-2013 programming period, although there are sometimes differences between the content of the programming documents and the perception of stakeholders. Overall, the partnership principle adds value to the implementation of European public policies.

Key words: partnership principle, multi-level governance, involvement, Partnership Agreement, Operational programmes, European Territorial Cooperation programmes

EXTRAIT

Le principe de partenariat a été renforcé dans le cadre légal des Fonds ESI 2014-2020. L'article 5 du Règlement portant dispositions communes (RPDC) impose à tous les programmes des Fonds ESI d'organiser un partenariat à chaque étape de programmation et à tous les niveaux. Un code de conduite européen en matière de partenariat (CCEP) a été adopté afin d'aider les États membres à faire en sorte que l'ensemble des partenaires participe à chaque étape de la mise en œuvre des accords de partenariat et des programmes. Bien que le principe de partenariat ne soit pas une nouveauté pour les Fonds ESI 2014-2020, une plus grande importance a été accordée à la participation et à l'influence des parties prenantes. L'objectif de cette étude est de faire le bilan de la mise en place du principe de partenariat et l'application du CCEP dans les accords de partenariat et les programmes financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC), y compris les programmes de coopération territoriale européenne (CTE) et les programmes multi-fonds cofinancés par le Fonds social européen (FSE). L'étude analyse des données collectées par analyse documentaire, enquête en ligne et entretiens.

Dans de nombreux pays et programmes, le principe de partenariat a été correctement appliqué. Cependant, de nombreux pays ont du mal à obtenir des partenaires. De façon générale, le cadre juridique modifié a été perçu comme positif en ce qu'il a augmenté la connaissance et la visibilité du principe de partenariat. Le niveau de participation des parties prenantes a augmenté par rapport à la période de programmation 2007-2013, bien qu'il existe parfois des différences entre le contenu des documents de programmation et la perception des parties prenantes. Dans l'ensemble, le principe de partenariat apporte une valeur ajoutée à la mise en œuvre des politiques publiques européennes.

Mots clés : principe de partenariat, gouvernance à plusieurs niveaux, participation, accords de partenariat, programmes opérationnels, programmes de coopération territoriale européenne

EXECUTIVE SUMMARY

Partnership and multi-level governance in the legislative framework for the 2014-2020 ESI Funds

The legal basis for partnership and multi-level governance has been strengthened in the legislative framework for the 2014-2020 ESI Funds. Article 5 of the Common Provisions Regulation (CPR) makes it compulsory for each Member State to organise, in accordance with its institutional and legal framework, a partnership for each Partnership Agreement and ESI Fund programme, at all programming stages and at all levels.

With a view to highlighting the importance of the partnership and multi-level governance principle, the CPR also empowers the Commission to provide for a **European Code of Conduct on Partnership** (CoC) through the adoption of a delegated act, in order to support and facilitate Member States in the organisation of partnership in accordance with article 5 of the Common Provisions Regulation (in particular paragraphs 1 and 2), throughout the preparation, implementation, monitoring and evaluation of Partnership Agreements and programmes.

Officially introduced at the beginning of 2014, the CoC sets out the framework within which the Member States, in accordance with their institutional and legal framework as well as their national and regional competences, shall pursue the implementation of partnership.

The CoC, while fully respecting the principles of subsidiarity and proportionality, lays down the following key principles:

- the partners selected should be the most representative of the relevant stakeholders;
- selection procedures should be transparent and take into account the different institutional and legal frameworks of the Member States and their national and regional competences;
- the partners should include public authorities, economic and social partners and bodies representing civil society, including environmental partners, community-based and voluntary organisations, which can significantly influence or be significantly affected by implementation of the Partnership Agreement and programmes;
- specific attention should be paid to including groups who may be affected by programmes but who find it difficult to influence them, in particular the most vulnerable and marginalised communities, which are at highest risk of discrimination or social exclusion, in particular persons with disabilities, migrants and Roma people;
- for the selection of partners, it is necessary to take into account the differences between Partnership Agreements and programmes;
- partners should be involved in the preparation and implementation of the Partnership Agreement and programmes, through timely, meaningful and transparent on the analysis of challenges and needs to be tackled, the selection of objectives and priorities to address them, and the coordination structures and multi-level governance agreements necessary for effective policy delivery;
- the partners should be represented on the monitoring committees of programmes. Through their active participation in the monitoring committees, the partners should be involved in assessing performance on the different priorities, the relevant reports on the programmes and, where appropriate, calls for proposals;
- effective partnership should be facilitated by helping the relevant partners to strengthen their institutional capacity in view of the preparation and implementation of programmes;
- the exchange of experience and mutual learning should be facilitated;
- the role of the partners in implementing the Partnership Agreements and the performance and effectiveness of the partnership in the programming period should be subject to assessment by the Member States¹.

¹ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.074.01.0001.01.ENG

Objective of the study and methodological approach

The objective of the study is to review the establishment of the partnership principle and the application of the CoC in the Partnership Agreements and programmes financed by the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), including European Territorial Cooperation (ETC) programmes and multi-fund programmes co-financed by the European Social Fund (ESF).

In doing so, the analysis focused on the three topics specified in the Partnership Agreement and programmes: composition of the partnership, involvement in the drafting process of Partnership Agreements and programmes and the involvement of partners in the implementation of the programmes. Additionally, there is a chapter covering elements that concern all three previous topics, i.e. general benefits and challenges of partnerships, comparison with the 2007-2013 programming period, and value of informal dialogue between the Member States and the European Commission (EC). A separate chapter is exclusively addressing European Territorial Cooperation programmes (ETC).

The study integrates and analyses data collected through document analysis (e.g. what is written in the specified document), web-survey and interviews (e.g. the perception of the stakeholders, as reflected in their responses). In order to ensure comparability, the results presented in this report are exclusively based on the three above mentioned data sources. Hence, this report reflects the **perception of the stakeholders**, but it also has a strong **evidence-base**. However, the perception that respondents have of the processes is not always coherent with the information presented in the programme and Partnership Agreement documents.

The aim of the data collection and analysis was to provide a synthesis of how the provisions relating to partnership and multi-level governance have been reflected in Partnership Agreements and the programmes covered by the scope of the study. All 28 Partnership Agreements and 292 programmes have been analysed to that effect.

The aim of the online survey was to collect additional insights and perceptions regarding implementation of the partnership principle and multilevel governance in the 2014-2020 ESI-funds. It supplements the document analysis as it allows for insights in programmes that were not adopted at the moment when the analysis was performed; it also supplements the interviews by reaching a larger number of stakeholders.

The aim of the interviews was to obtain a better understanding of implementation rationale for the partnership principle. In total 88 interviews were carried out. There were approximately two interviews per Member State; one with the National Coordinating Body and one with a Managing Authority and/or the ex-ante evaluator. In countries with only one Operational Programme, only one interview was conducted. Representatives from six ETC programmes were also interviewed. In addition to Member State and ETC programme interviews, 18 interviews were performed with representatives of EU level interest organisations.

Chapter 1 – The Partnership Principle in the 2014-2020 Partnership Agreements and the ERDF/CF Programmes

The partnership principle has been, for a long time, one of the key principles used in the management of the European Cohesion policy Funds. In the legislative framework for the 2014-2020 ESI Funds, the legal basis for partnership and multi-level governance has been further strengthened. Nevertheless, the partnership principle is implemented very differently across the Member States, with the level and type of partner involvement often depending on national administrative structures and the existence of different cultures and historical legacies. The efficient implementation of the partnership principle is also dependent on the technical and financial capacity of the partners.

Chapter 2 – Composition of the Partnerships

In general, the partnerships for both Partnership Agreements and programmes involve all types of partners but variations do exist between Member States and between types of programmes. In Member States where the documents show that certain types of partners are missing, the partnership is not necessarily perceived as unbalanced. In Member States where there is a perceived lack of some types of partner, this can, to some extent, be explained by high expectations in respect of the involvement of partners. The overall picture here is that the countries that joined the EU in 2004 or later have more often than not established new

partnerships, both for programmes and Partnership Agreements, while the countries that joined before 2004 have instead tended to build on existing partnerships. It is important to note here that a number of exceptions exist to this general picture. There are also discrepancies between what is stated in the documents and what is perceived by the survey respondents.

Chapter 3 – Partnerships in the programming phase

Partner involvement has generally been high in most countries, both in Partnership Agreements and in the programmes, with partners being most commonly involved in the selection of thematic objectives/development of programme priorities and in the needs analyses. The precise ways in which specific partners have been involved and the types of contributions they made differs widely between the different Member States. Generally, both the partners and the MAs perceive that documents were accessible in time for partners to be involved and provide comments. In a number of Member States it has been a challenge to allow enough time for partner involvement even though the NCBs and MAs have made attempts to make the process more transparent. Inputs from partners are generally perceived to have been treated equally, but public authorities are generally more positive compared to other types of partners. The results for the Partnership Agreements indicate that partner concerns had usually been taken into account, although the documents seldom described how the various comments were handled at a more detailed level. In ETC and single fund programmes partners' input is generally better taken into account than in other types of programmes.

Chapter 4 – Partnerships in the Implementation, Monitoring and Evaluation phase

Almost all programmes mention some sort of partner involvement during the implementation process, either through consultation actions or committee involvement. Programme partners will most often be involved through committees and only to a lesser degree through consultation actions. There are no major differences as regards the degree of involvement between different types of programmes. The main difference rather concerns the balance between public and non-public partners and how they will be involved. The general picture shows that public authorities, especially from the national and regional levels, are generally overrepresented at the expense of the general public, civil society and the social and economic partners. Substantial differences remain over what programme documents describe in respect of capacity building and the perception of the relevant stakeholders. In some cases this is explained by the fact that the capacity-building activities are described in entirely ESF funded programmes. Since these programmes are not covered by this study, these efforts are not visible in the document analysis. There is a substantial difference between regional IGJ programmes and national sector-oriented programmes, with the latter rarely mentioning capacity-building actions in the programme documents.

Chapter 5 – European Territorial Cooperation Programmes

The main messages deriving from the analysis concerning the composition of partnerships is that there is low involvement of civil society and social/economic partners and partnerships mainly build on already established structures. Partners were in general directly involved in the drafting process, even if some programmes mention a lack of institutional capacity and a low level of commitment among partners as limitations. Furthermore, procedures are mainly considered to be transparent and the uptake of comments from partners has worked in a satisfactory way. There are usually planned actions on how to involve partners during the implementation process, e.g. through topical or geographical expert groups.

Chapter 6 – General assessment of partnerships

The findings suggest that the partnership principle adds a threefold value to the implementation of European public policies. Firstly, it ensures that experience and technical know-how is considered during decision-making processes, enabling better thematic balance and focus. This can be exemplified through countries such as Estonia, Cyprus, Bulgaria, Ireland, Slovenia, Poland, Latvia and Malta. Secondly, the partnership principle brings commitment and ownership and thus facilitates policy implementation, such as could be observed in Estonia, Ireland, Bulgaria, Malta, Finland, Cyprus, Poland, the Netherlands, Germany, Spain, Sweden and Slovakia. Thirdly, the interviews show that partnerships have brought about complementarities in respect of other policies, strategies and funding sources in Finland, Poland, Bulgaria, Spain and Slovenia.

Implementation of the partnership principle and multi-level governance during the 2014-2020 ESI Funds

Working in partnership on ESIF programmes or Partnership Agreements is generally perceived as a benefit. However, given the complexity of the topics at stake and of the diversity of partners involved it is not without challenges.

The main challenge has been the mobilisation of partners in a wide range of countries. These countries include Austria, Germany, Croatia, Finland, Latvia, Poland, the Netherlands, Ireland, Malta and Spain. Secondly, experience in Germany, Latvia, Malta, the Netherlands, France, Poland, Slovenia, Bulgaria and the Czech Republic shows that it is difficult to develop balanced strategies when the stakeholders promote vested interests. Thirdly, the opportunities to engage in constructive dialogue seem to have been hampered by time constraints in the United Kingdom, France and Poland. Finally, concerns were expressed regarding the administrative rules of the consultation process. These rules were often perceived as being too standardised, leaving little room for national adjustments.

Both partners and MAs emphasise improved stakeholder involvement since the 2007-2013 programming period. This is especially applicable to national programmes addressing specific policy fields as well as Transnational /Interregional programmes.

Again, both partners and MAs underlined the importance of the modified legal framework, which increased awareness of the partnership principle while keeping the issue on the agenda throughout the programming process. Although the CoC came only in to place when programming had started and has no legally binding character, it is largely appreciated and served as benchmark, contributing to clarify the role of partnerships and the application of the partnership principle. The CoC provided clear guidance on how to work with partnerships and these have largely been followed. Indeed, the CoC is seen as integral part of the modified legal framework which is perceived positively.

Informal dialogue with the Commission is more often conducted, and was perceived as more useful, in the context of a programme rather than a Partnership Agreement. More specifically, the informal dialogue with the EC has facilitated the understanding of new requirements. Hence, such dialogues contributed to better adherence to best practices and to a better representation of all types of partners in the processes.

What needs to be underlined is that the perception respondents have of the processes is not always coherent with the views presented in the programmes and Partnership Agreement documents. To conduct a proper assessment of the performance of the Member States, the different sources of information have, to a certain degree, been treated separately while also being put in a wider context. Based on the survey results and the document analysis, two separate indices are calculated to assess the performance of the Member States regarding the partnership principle and multi-level governance. These two indices in combination illustrate both the documented information and the perception collected through the survey. The comparison provides an overview of both the documented information and the survey results and of the performance in respect of the partnership principle of the different Member States.

Conclusions and recommendations

Overall, the study shows that the application of the partnership principle has improved in the 2014-2020 ESIF period as compared to previous programming periods. This positive trend has been emphasised by both partners and MAs, and is supported by the findings from the document analysis.

The modified legal framework, including the CoC, is perceived as having contributed to it. Despite not having legally binding character, and although it came in to play after the programming had started, the CoC was largely followed and has been instrumental to this improvement, by clarifying the role of partnerships and the application of the partnership principle.

The study shows that working in partnership brings an added value. Among others, it ensures that experience and technical know-how is considered during decision-making processes, enabling better thematic balance and focus; strengthens commitment and ownership and thus facilitating policy implementation; and introduces complementarities with other policies, strategies and funding sources.

Given the complexity of the topics at stake and of the diversity of partners involved, the implementation of the partnership principle is not without challenges. In particular the mobilisation

Implementation of the partnership principle and multi-level governance during the 2014-2020 ESI Funds

of partners remains a challenge in many cases, but also conflicting interest between partners need to be managed.

Releasing the added value of the partnership work requires efforts, both to manage the partnerships and ensure that all partners have the capacities needed. Considering these costs and the benefits of the partnership approach, there may sometimes be a trade-off between effectiveness and efficiency, i.e. a fine balance to strike for each individual programme and Partnership Agreement.

Stakeholder involvement and working in partnership constantly need to be adjusted to changing cooperation circumstances. The following points for consideration for national and programme authorities derive from the present study:

- Partnerships providing added value for a programme need to be thoroughly managed. Accordingly, resources for the management are important – although this may involve a trade-off between efficiency and effectiveness.
- Planned actions to involve partners in the implementation process should be followed-up and assessed regularly to see whether things can be improved further.
- As the implementation moves on, the composition of the partnership may change and partnerships might benefit from taking on board new partners.
- Capacity building schemes for partners and a clear focus on the added value of the partnerships (both for the programmes and the individual partners) may help, especially when mobilising the relevant partners raises a challenge.
- Avoiding imbalances in the partnership both as regards its formal composition as well as the actual role and influence of partners can be crucial.
- The role of the partners and the competences required to fulfil this role varies throughout the programme lifecycle. Measures for capacity building for the partnership can help the partnership to adjust to its changing roles.
- Different means of stakeholder participation can be considered at different stages of the programme lifecycle. Creating the right mix and reaching out to the right people can help building a community of practice around the topics of the programme in the programme area.

These recommendations complement the key lessons summed up in the DG REGIO study 'Local and Regional Partners Contributing to Europe 2020: Multi-level governance in support of Europe 2020', published in 2015.

RÉSUMÉ

Partenariat et gouvernance à plusieurs niveaux dans le cadre législatif des Fonds ESI 2014-2020

La base juridique des partenariats et de la gouvernance à plusieurs niveaux dans le cadre législatif des Fonds ESI 2014-2020 a été renforcée. L'article 5 du Règlement portant dispositions communes (RPDC) impose à chaque État membre d'organiser, dans le respect de son cadre institutionnel et juridique, un partenariat pour chaque accord de partenariat et programme des Fonds ESI, à chaque étape de programmation et à tous les niveaux.

En vue de mettre en lumière l'importance du principe de partenariat et de gouvernance à plusieurs niveaux, le RPDC habilite la Commission à adopter un acte délégué en vue d'établir un **code de conduite européen en matière de partenariat (CCEP)** afin d'aider les États membres à établir des partenariats conformément à l'article 5 du Règlement portant dispositions communes (notamment les alinéas 1 et 2) au cours de la préparation, de la mise en œuvre, du contrôle et de l'évaluation des accords de partenariat et des programmes.

Introduit officiellement au début de l'année 2014, le CCEP détermine le cadre dans lequel les États membres, dans le respect de leur cadre institutionnel et juridique, ainsi que de leurs compétences nationales et régionales, mettent en place des partenariats.

Le CCEP, tout en respectant intégralement les principes de subsidiarité et de proportionnalité, pose les principes essentiels suivants:

- les partenaires sélectionnés doivent être les plus représentatifs des parties prenantes concernées;
- les procédures de sélection doivent être transparentes et prendre en compte les différents cadres institutionnels et juridiques des États membres, ainsi que leurs compétences nationales et régionales;
- parmi les partenaires doivent figurer des autorités publiques, des acteurs économiques et sociaux, des organismes représentant la société civile (notamment des partenaires environnementaux) et des organisations issues du milieu associatif et du bénévolat, qui soient susceptibles d'influer significativement la mise en œuvre des accords de partenariats et des programmes, ou d'être fortement concernées par ceux-ci;
- une attention particulière doit être apportée à l'inclusion des groupes qui peuvent être concernés par certains programmes mais qui éprouvent des difficultés à les influencer, en particulier les populations les plus vulnérables et les plus marginalisées, qui sont aussi les plus exposées au risque de discrimination ou d'exclusion sociale, comme c'est le cas, notamment, des personnes handicapées, des migrants et des Roms;
- lors de la sélection des partenaires, il est nécessaire de prendre en compte les différences entre les accords de partenariat et les programmes;
- les partenaires doivent être associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des accords de partenariat et des programmes, au moyen de consultations utiles, transparentes, menées en temps opportun et portant sur l'analyse des défis à relever et des besoins à satisfaire, sur la sélection des objectifs et des priorités relatives à leur réalisation, ainsi que sur les structures de coordination et les accords de gouvernance à plusieurs niveaux nécessaires pour garantir l'efficacité des actions entreprises;
- les partenaires doivent être représentés dans les comités de suivi des programmes. Dans le cadre de leur participation active dans les comités de suivi, les partenaires doivent être impliqués dans l'évaluation des résultats relatifs aux différentes priorités, des rapports sur les programmes et, le cas échéant, des appels à propositions;
- le partenariat doit être rendu efficace en aidant les partenaires concernés à renforcer leurs capacités institutionnelles en vue de la préparation et de la mise en œuvre des programmes;
- les échanges d'expérience et les enseignements mutuels doivent être facilités;

- le rôle des partenaires dans la mise en œuvre des accords de partenariat ainsi que dans les résultats et l'efficacité du partenariat au cours de la période de programmation doit faire l'objet d'une évaluation de la part des États membres².

Objectifs de l'étude et approche méthodologique

L'objectif de cette étude est de faire le bilan de la mise en place du principe de partenariat et l'application du CCEP dans les accords de partenariat et les programmes financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC), y compris les programmes de coopération territoriale européenne (CTE) et les programmes multi-fonds cofinancés par le Fonds social européen (FSE).

Dans ce cadre, l'analyse se concentre sur les trois sujets mentionnés dans l'accord de partenariat et les programmes : la composition du partenariat, la participation au processus de rédaction des accords de partenariat et programmes, ainsi que l'implication des partenaires dans la mise en œuvre des programmes. En outre, un chapitre couvre les éléments communs aux trois sujets ci-dessus, soit : les avantages des partenariats et les difficultés rencontrées, la comparaison avec la période de programmation 2007-2013 et l'importance du dialogue informel entre les États membres et la Commission européenne (CE). Un chapitre distinct traite exclusivement des programmes de coopération territoriale européenne (CTE).

L'étude intègre et analyse des données collectées par l'analyse documentaire (notamment les informations qui figurent dans le document spécifié), les enquêtes et entretiens par Internet (notamment le point de vue des parties prenantes d'après leurs réponses). Afin de garantir la comparabilité des résultats présentés dans ce rapport, ceux-ci sont basés exclusivement sur les trois sources d'information mentionnées ci-dessus. Le présent rapport reflète ainsi le **point de vue des participants**, tout en étant **fondé sur des preuves solides**. Cependant, le point de vue que les répondants ont exprimé concernant les processus ne correspond pas toujours aux informations figurant dans les documents relatifs au programme et aux accords de partenariats.

L'objectif de cette collecte et analyse de données était de montrer, de façon synthétique, comment les dispositions applicables au partenariat et à la gouvernance à plusieurs niveaux se reflètent dans les accords de partenariats et les programmes couverts dans l'étude. À cette fin, l'ensemble des 28 accords de partenariats et 292 programmes a été analysé.

L'objet de l'enquête en ligne était de collecter des informations et perceptions supplémentaires concernant la mise en œuvre du principe de partenariat et de la gouvernance à plusieurs niveaux dans les Fonds ESI 2014-2020. Elle complète l'analyse documentaire réalisée en fournissant des informations sur des programmes qui n'étaient pas adoptés au moment de l'analyse et elle complète également les entretiens en permettant d'atteindre un plus grand nombre de parties prenantes.

L'objectif des entretiens était d'obtenir une meilleure compréhension des logiques de mise en œuvre du principe de partenariat. Au total, 88 entretiens ont été menés. Environ deux entretiens par État membre ont été menés, l'un avec l'organisme national de coordination, et l'autre avec l'autorité de gestion et/ou l'évaluateur ex-ante. Dans les pays où il n'existe qu'un programme opérationnel, un seul entretien a été mené. Les représentants de six programmes CTE ont également été interrogés. Outre les entretiens des États membres et programmes CTE, 18 entretiens ont été menés avec des représentants de groupements d'intérêt au niveau européen.

Chapitre 1 – Le principe de partenariat dans les accords de partenariat 2014-2020 et les programmes FEDER/FC

Le principe de partenariat est depuis longtemps l'un des principes essentiels utilisés dans la gestion des fonds de la politique de cohésion européenne. Dans le cadre législatif des Fonds ESI 2014-2020, la base juridique des partenariats et de la gouvernance à plusieurs niveaux a été renforcée. Cependant, le principe de partenariat est mis en œuvre de manière très différente selon les États membres, le niveau et le mode de participation des partenaires dépendant souvent des structures administratives nationales et étant soumis à des différences d'histoire et de culture. L'efficacité de la mise en œuvre du principe de partenariat dépend également de la capacité technique et financière des partenaires.

² http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.074.01.0001.01.ENG

Chapitre 2 – Composition des partenariats

D'une manière générale, les partenariats, tant pour les accords de partenariats que pour les programmes, impliquent toutes les catégories de partenaires, mais des différences existent entre États membres et entre catégories de programmes. Dans les États membres où il ressort de la documentation que certaines catégories de partenaires sont absentes, le partenariat n'est pas nécessairement perçu comme déséquilibré. Dans les États membres où l'absence d'une certaine catégorie de partenaire est ressentie, cela peut, dans une certaine mesure, s'expliquer par des attentes élevées concernant la participation des partenaires. Le tableau général qui se dégage est que les pays qui ont adhéré à l'UE en 2004 ou plus tard ont eu tendance à établir de nouveaux partenariats, tant en ce qui concerne les programmes que les accords de partenariat, alors que les pays ayant adhéré avant 2004 ont plutôt développé les partenariats existants. Il est important de noter que ce tableau général comporte un certain nombre d'exceptions. Il existe également des disparités entre ce qui figure dans les documents et le point de vue des répondants aux enquêtes.

Chapitre 3 – Partenariats dans la phase de programmation

De façon générale, la participation des partenaires a été élevée dans la plupart des pays, tant en ce qui concerne les accords de partenariats que les programmes, les partenaires étant le plus souvent impliqués dans la sélection des objectifs thématiques/le développement des priorités du programme et l'analyse des besoins. Le mode précis de participation de chaque partenaire spécifique et le type de contribution apportée diffèrent grandement selon les différents États membres. D'une manière générale, tant les partenaires que les autorités de gestion considèrent que les documents ont été accessibles en temps opportun pour permettre aux partenaires de participer et de faire des observations. Dans un certain nombre d'États membres, il s'est avéré délicat de donner assez de temps pour permettre la participation des partenaires, même si les organes nationaux de coordination et les autorités de gestion ont fait des efforts pour rendre la procédure plus transparente. Le sentiment général est que la participation des partenaires a été traitée de façon équitable, mais les autorités publiques sont en général plus positives que les autres catégories de partenaire. Les résultats relatifs aux accords de partenariats montrent que les préoccupations des partenaires ont généralement été prises en compte, bien que les documents fassent rarement état de la manière dont les différentes observations ont été traitées à un niveau plus détaillé. Pour les CTE et les programmes à fonds unique, la participation des partenaires est généralement mieux prise en compte que pour d'autres types de programmes.

Chapitre 4 – Partenariats dans la phase de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation

Pratiquement tous les programmes font état d'une forme de participation des partenaires dans le processus de mise en œuvre, soit via des actions de consultation, soit via une participation aux comités. Les partenaires des programmes participent le plus souvent par le biais de comités, et dans une moindre mesure par le biais d'actions de consultation. Concernant le niveau de participation, on n'observe aucune différence majeure entre les différents types de programme. La différence principale concerne plutôt l'équilibre entre les partenaires publics et non publics, ainsi que leur mode de participation. Le tableau général qui se dégage montre que les autorités publiques, notamment au niveau national et régional, sont généralement surreprésentées, aux dépens du public général, de la société civile et des partenaires économiques et sociaux. Des différences substantielles demeurent concernant le contenu des documents relativement au renforcement des capacités et la perception des différentes parties prenantes. Dans certains cas, cela s'explique par le fait que les activités liées au renforcement des capacités sont décrites dans des programmes entièrement financés par le FSE. Étant donné que ces programmes ne sont pas couverts par la présente étude, ces efforts ne sont pas visibles dans l'analyse documentaire. On remarque une différence importante entre les programmes régionaux « Investissement pour la croissance et l'emploi » et les programmes sectoriels nationaux, ces derniers faisant rarement état d'actions de renforcement des capacités dans la documentation des programmes.

Chapitre 5 – Programmes de coopération territoriale européenne

En ce qui concerne la composition des partenariats, les principaux messages tirés de l'analyse sont que la participation de la société civile et des partenaires sociaux et économiques est faible et que les partenariats sont principalement fondés sur des structures déjà établies. Les partenaires sont généralement directement impliqués dans le processus de rédaction, même si certains programmes mentionnent comme facteurs de limitation le manque de capacité institutionnelle et le faible niveau d'engagement chez les partenaires. Par ailleurs, les procédures sont le plus souvent considérées comme transparentes et la prise en compte des observations des partenaires est satisfaisante. Des actions sont généralement programmées pour trouver des moyens de faire participer les

partenaires au cours du processus de mise en œuvre, par exemple à travers des groupes d'expertise thématiques ou géographiques.

Chapitre 6 – Évaluation générale des partenariats

Les conclusions suggèrent que le principe de partenariat apporte trois types de valeur ajoutée à la mise en œuvre des politiques publiques européennes. Premièrement, elle garantit que l'expérience et le savoir-faire technique sont pris en compte au cours du processus de prise de décision, ce qui permet de mieux équilibrer les thèmes et de se concentrer sur ce qui compte. On en veut pour exemple des pays tels que l'Estonie, Chypre, la Bulgarie, l'Irlande, la Slovaquie, la Pologne, la Lettonie et Malte. Deuxièmement, avec le principe de partenariat entraîne, les acteurs sont plus engagés et se sentent responsables des actions entreprises, ce qui facilite la mise en œuvre des politiques, comme cela a pu être observé en Estonie, en Irlande, en Bulgarie, à Malte, en Finlande, à Chypre, en Pologne, aux Pays-Bas, en Allemagne, en Espagne, en Suède et en Slovaquie. Troisièmement, les entretiens montrent que les partenariats ont généré des complémentarités avec d'autres politiques, stratégies et sources de financement en Finlande, Pologne, Bulgarie, Espagne et Slovaquie.

Le fait de travailler sur des partenariats liés aux programmes ESIF ou à des accords de partenariat est généralement perçu comme positif. Cependant, compte tenu de la complexité des sujets en jeu et de la diversité des partenaires, ces partenariats rencontrent des difficultés.

Premièrement, dans de nombreux pays, la principale difficulté a été la mobilisation de partenaires. Ces pays comprennent l'Autriche, l'Allemagne, la Croatie, la Finlande, la Lettonie, la Pologne, les Pays-Bas, l'Irlande, Malte et l'Espagne. Deuxièmement, ce qui s'est passé en Allemagne, Lettonie, Malte, aux Pays-Bas, en France, Pologne, Slovaquie, Bulgarie et dans la République Tchèque montre qu'il est difficile de développer des stratégies équilibrées lorsque les parties prenantes défendent des intérêts particuliers. Troisièmement, il semble que par manque de temps, on n'a pu engager un dialogue constructif au Royaume Uni, en France et en Pologne. Enfin, des préoccupations ont été exprimées concernant les règles administratives du processus de consultation. Ces règles ont souvent été perçues comme trop standardisées, ce qui laisse peu de place aux ajustements au niveau national.

Tant les partenaires que les autorités de gestion insistent sur le fait que la participation des parties prenantes a augmenté depuis la période 2007-2013. Ceci est valable tout particulièrement pour les programmes nationaux concernant des champs politiques spécifiques ainsi que pour les programmes transnationaux / interrégionaux.

Une fois encore, tant les partenaires que les autorités de gestion soulignent l'importance du changement de cadre légal, qui a permis au principe de partenariat d'être mieux connu et de rester dans les esprits tout au long du processus de programmation. Bien que le CCEP n'ait été mis en place qu'après le début de la programmation et qu'il n'ait pas un caractère juridiquement contraignant, il est largement apprécié et sert de référence car il contribue à clarifier le rôle des partenariats et l'application du principe du partenariat. Le CCEP donne des conseils très clairs sur comment gérer un partenariat, conseils qui ont été suivis par beaucoup. Il est perçu comme une partie intégrante du cadre légal modifié, ce qui est perçu comme positif.

Le dialogue informel avec la Commission est mené plus fréquemment et a été perçu comme plus utile, ceci plus fréquemment dans le contexte d'un programme que dans le cas d'un accord de partenariat. Il a notamment facilité la compréhension des nouvelles exigences et a donc contribué à une meilleure adhésion aux bonnes pratiques et à une meilleure représentation de toutes les catégories de partenaires dans les processus.

Il est important de souligner que la perception que les répondants ont des processus ne correspond pas toujours aux opinions exprimées dans la documentation relative aux programmes et aux accords de partenariat. Pour effectuer une évaluation correcte de la performance des États membres, les différentes sources d'information ont, jusqu'à un certain point, été traitées séparément tout en étant replacées dans un contexte plus large. Sur la base des résultats de l'enquête et de l'analyse documentaire, deux indices séparés sont calculés pour évaluer la performance des États membres concernant le principe de partenariat et la gouvernance à plusieurs niveaux. Ces deux indices combinés illustrent à la fois l'information documentaire et les points de vue recueillis au cours de l'enquête. La comparaison fournit une vision générale de l'information documentaire et des résultats de l'enquête ainsi que des résultats relatifs au principe de partenariat des différents États membres.

Conclusions et recommandations

D'une façon générale, l'étude montre que l'application du principe de partenariat a progressé au cours de la période ESIF 2014-2020 comparé aux périodes de programmation précédentes. Cette tendance positive, soulignée à la fois par les partenaires et les autorités de gestion, est confirmée par les conclusions de l'analyse documentaire.

Le cadre légal modifié, notamment le CCEP, est perçu comme ayant contribué à ce progrès. En dépit du fait qu'il n'a pas de caractère contraignant et bien qu'il soit entré en jeu après le début de la période de programmation, le CCEP a été largement suivi et a été joué un rôle dans cette évolution, en clarifiant le rôle des partenariats et l'application du principe de partenariat.

L'étude montre que le travail en partenariat apporte une valeur ajoutée. Entre autres, il permet de s'assurer que l'expérience et le savoir-faire technique sont pris en compte pendant le processus de prise de décision, ce qui permet de mieux équilibrer les thèmes, de se concentrer sur ce qui compte et de faire en sorte que les acteurs soient plus engagés et se sentent responsables des actions entreprises, ce qui facilite la mise en œuvre de politiques. Ce travail génère également des complémentarités avec d'autres politiques, stratégies, et sources de financement.

Compte tenu de la complexité des sujets en jeu et de la diversité des partenaires, la mise en œuvre du principe de partenariat n'est pas exempte de difficultés. La mobilisation des partenaires, ainsi que les conflits d'intérêts à gérer entre partenaires, restent notamment un problème dans de nombreux cas.

Le fait de dégager une valeur ajoutée du travail en partenariat demande des efforts, tant pour gérer les partenariats que pour garantir que tous les partenaires disposent des capacités nécessaires. Compte tenu de ce qu'un partenariat coûte et de ce qu'il apporte, il faut parfois faire un compromis entre efficacité et efficience: un équilibre subtil doit être trouvé pour chaque programme et accord de partenariat.

La participation des parties prenantes et le travail en partenariat doivent constamment être adaptés pour suivre l'évolution des conditions de coopération. La présente étude a permis d'identifier les points suivants, que les autorités nationales et les autorités en charge de la programmation doivent garder à l'esprit:

- Les partenariats permettant de dégager une valeur ajoutée pour un programme doivent être gérés de façon rigoureuse. Les ressources allouées à la gestion sont donc importantes, bien que puisse falloir faire un compromis entre efficacité et efficience.
- Les actions programmées pour faire participer les partenaires au processus de mise en œuvre doivent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation réguliers pour déterminer comment elles peuvent encore être améliorées.
- Au fur et à mesure de la mise en œuvre, la composition du partenariat peut changer, et les partenariats peuvent bénéficier de l'intégration de nouveaux partenaires.
- Il peut être utile de développer des mécanismes de renforcement des compétences destinés aux partenaires et porter une grande attention à la valeur ajoutée des partenariats (tant pour les programmes que pour chaque partenaire), notamment lorsqu'il est difficile de mobiliser les partenaires concernés.
- Il peut s'avérer essentiel d'éviter les déséquilibres dans le partenariat, tant concernant la composition officielle qu'au niveau du rôle et de l'influence des partenaires dans la pratique.
- Le rôle des partenaires et les compétences nécessaires pour remplir ce rôle varient au cours du cycle de vie du programme. En prenant des mesures pour renforcer les compétences liées au partenariat, on peut permettre au partenariat de s'adapter à ses différents rôles.
- Divers moyens de participation des parties prenantes peuvent être envisagés à chaque étape du cycle de vie du programme. Établir une structure pertinente et faire appel aux bonnes personnes peut permettre de construire une communauté de pratique autour de l'objet des programmes dans le domaine de programmation.

Ces recommandations complètent les leçons essentielles résumées dans l'étude de DG REGIO « Partenaires locaux et régionaux contribuant à l'Europe 2020: la gouvernance à plusieurs niveaux pour soutenir l'Europe 2020 » (Local and Regional Partners Contributing to Europe 2020: Multi-level governance in support of Europe 2020), publiée en 2015.

HOW TO OBTAIN EU PUBLICATIONS

Free publications:

- one copy:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- more than one copy or posters/maps:
from the European Union's representations (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
from the delegations in non-EU countries
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
by contacting the Europe Direct service (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
or calling 00 800 6 7 8 9 10 11 (freephone number from anywhere in the EU) (*).

(*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

Priced publications:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Priced subscriptions:

- via one of the sales agents of the Publications Office of the European Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

