



Résultat de l'étude FRCI (3è volet)

**Pour une contribution méthodologique à
l'amélioration de l'articulation
INTERREG-NDICI**

Par Jean-Michel SALMON
stradevco@wanadoo.fr

**Jeudi 18 septembre 2025
en visioconférence
organisée par la Commission
Européenne et INTERACT**



- **Etude FRCI** : « Facility for Regional Cooperation in the Indian Ocean » (FWC SIEA 2018 EUROPAID)
- Autorité contractante : DUE Maurice
- Assistance technique – NIRAS
- Volet 3 : *Fournir une méthodologie pour améliorer la complémentarité entre INTERREG et le FED/NDICI*



- **Objectif général** : *promouvoir la coopération régionale dans la région OI*
- **Objectifs spécifiques**
 - *Améliorer la coordination et la complémentarité entre le Fed/Ndici et l'Interreg/Feder, y compris les activités régionales COI et les projets intra-AC*
 - *Suggérer des actions pratiques pour exploiter le potentiel de coopération entre l'Interreg et le Fed/Ndici et les amener dans un cadre régional cohérent.*



- **Réalisation de l'AT** : relance octobre-décembre 2024, avec travail desk et mission terrain OI (Maurice et Réunion) à l'occasion du CSI du POCT OI novembre
- JMS : universitaire FDE Martinique, expert des politiques européennes, des RUP, PTOM et Petits Etats Insulaires, longue expérience AT ACP, dont COI et Caraïbe, mise en œuvre du FED, négociations des APE, aujourd'hui accent sur le Brésil (grande économie continentale... perspective Interreg Caraïbes aussi)



- **Livrable** : *Rapport sur la méthodologie de coordination Interreg-Fed/Ndici et sur les termes possibles de synergies améliorées.*
- **Approche retenue** : dépasser la « cuisine » purement technico-administrative (vision du gestionnaire de programme) pour intégrer la dimension politique et stratégique, y compris post 27,
- **Rapport en 3 parties** :
 - 1/ Bilan de plus de 20 ans de pratique et réflexions (1999-2020)
 - 2/ Orientations CFP 2021-27: quelles optimisations possibles?
 - 3/ Perspectives stratégiques pour le post 27 (CFP 2028-34)



1/ Bilan de plus de 20 ans de pratique et réflexions (1999-2020)

- prégnance de la logique de silos, déjà constatée à l'orée du nouveau millénaire – FED ACP, FED PTOM, FEDER.
- Rapport ALDO (1999), point 6 : *“l’outre-mer européen, et notamment les RUP, sont une frontière active de l’Union Européenne”*, et point 20: ***“demande que la coopération régionale entre ACP, PTOM et RUP fasse l’objet d’une enveloppe spécifique, alimentée à partir des financements disponibles au sein du FED, du FEDER et le cas échéant, du FEDEPTOM, mais obéissant à un mode de fonctionnement propre et uniforme destiné à pallier les difficultés et les lenteurs liées à la diversité des statuts de chacun des trois partenaires”***.
- Contributions institutionnelles et analytiques nombreuses ensuite : communications CE/RUP, memorandums RUP/EM, rapport IER de la COI, Forum RUP et PTOM, études Comité des RUP, études COI, séminaire FED-FEDER (2011), CESE (2012), étude PTOM (2018)...



1/ Bilan de plus de 20 ans de pratique et réflexions (1999-2020) suite 1

- Contexte macro-institutionnel porteur (Traité d'Amsterdam, Accord de Cotonou, LOOM, Grand voisinage UE,
- Processus resté à tâtons de « juxtaposition » des fonds au niveau d'un projet, avec énormes difficultés, malgré la bonne volonté des gestionnaires projets, et l'existence d'un véhicule institutionnel
- Cas pratique(s) de la COI (1 RUP-FR et 4 ACP): débats sur le sens de la mixage des fonds : FED vers FEDER vs FEDER vers FED...



1/ Bilan de plus de 20 ans de pratique et réflexions (1999-2020), suite 2

- *« L'imputation budgétaire, les orientations spécifiques de chacun des Fonds et les mécanismes d'intervention ne facilitent guère une articulation adéquate du financement conjoint de projets de coopération entre les deux Fonds. Des obstacles sont également dus à la méconnaissance du fonctionnement des mécanismes d'intervention du FEDER et du FED de part et d'autre de la frontière communautaire, et à la difficulté de coordonner des actions dans un contexte de droit international impliquant la nécessité de conclure des engagements par voie de convention internationale »
(Commission Européenne, 2007)*
- première tentative de mise à disposition d'une enveloppe FED auprès d'une AdG du FEDER, dans la Caraïbe (CFP 2014-20), process laborieux qui a eu le mérite de révéler les questions pratiques qui se posent en cas d'un tel 'transfert d'enveloppe'



1/ Bilan de plus de 20 ans de pratique et réflexions (1999-2020), suite 3

- DG REGIO et DG DEVCO, « Note d'orientation pour le financement de projets communs FED-FEDER 2014-2020 », novembre 2014, « déblaye le terrain », mini-guide pratique utile sériant les options en principe (tenant compte des contraintes liées aux règlements européens). En cas de gestion mixte, 3 modalités évoquées : (i) mise à disposition de fonds FED vers un programme FEDER, en gestion indirecte confiée à l'AdG du PCT, (ii) la mise à disposition de fonds FEDER vers le FED (rendue impossible par la modalité unique de gestion partagée du FEDER), (iii) la délégation de gestion du FED et du FEDER à un même organisme intermédiaire.
- première tentative de mise à disposition d'une enveloppe 11^e FED (2,9 M€) auprès de l'AdG du FEDER, dans la Caraïbe (CFP 2014-20): process laborieux qui a eu le mérite de révéler les questions pratiques qui se posent en cas d'un tel 'transfert d'enveloppe' (quelles modalités de gestion? Perte des avantages du FED (financement total, préfinancement...) si modalités FEDER privilégiées en pratique (même en cas de gestion mixte retenue)



2/ Orientations CFP 2021-27: quelles optimisations possibles?

- Nouveau cadre réglementaire : budgétisation et versement du FED dans le nouveau NDICI – Global Europe ; volet D INTERREG spécifique RUP,
- Règlement financier (juillet 2018, rév 2024), Règlement portant dispositions communes à l'ensemble des fonds structurels, Règlement FEDER et du Fond de cohésion, Règlement spécifique INTERREG-CTE (tous trois 24 juin 2021).
- Simplifications : contrainte de territorialité du FEDER désormais totalement éliminée, obligation de la signature formelle des partenaires pays tiers ou PTOM levée...
- La notion d' « organisation d'intégration et de coopération régionales » est consacrée, y compris celles « dont les Etats-membres [de l'UE] peuvent faire partie »



2/ Orientations CFP 2021-27: quelles optimisations possibles? suite 1

- *“tout partenaire d’un État membre, un pays tiers, un pays partenaire ou un PTOM participant à une opération Interreg peut être désigné comme partenaire chef de file ».* (déjà vrai 2014-2020 ; contrairement à un discours souvent entendu, **il n’est donc pas ‘impossible’, du fait de la réglementation des fonds, que le chef de file soit une entité extra-communautaire.** C’est en réalité l’AdG qui en décide dans le règlement qu’elle établit.
 - 3 modalités possible pour les programmes Interreg D **combinant des contributions du FEDER et d’un ou de plusieurs instruments de financement extérieur de l’Union** : (i) gestion partagée, (ii) gestion mixte (partagée pour la partie FEDER, indirecte pour la partie NDICI), (iii) gestion indirecte.
- ➔ **Innovation très importante, la gestion indirecte – ou directe - de l’Interreg devient possible au niveau des RUP (Interreg D), alors qu’il s’agit d’un instrument financier du FEDER, et que ce dernier relève habituellement quasi-exclusivement de la gestion partagée**



2/ Orientations CFP 2021-27: quelles optimisations possibles? suite 2

- **L'impossibilité de réaliser un versement FEDER → FED comme mentionnée par la note conjointe REGIO/DEVCO en date de 2014, et pour la période 2014-20, est donc levée** pour cette nouvelle période de programmation 2021-2027, par exception dans le cas des RUP
- En cas de gestion indirecte se posent alors ex ante les questions de l'accréditation de l'organisme attributaire et celle des modalités de gestion à retenir – une incertitude juridique persiste sur ce dernier point,
- En cas de gestion mixte par une AdG du FEDER, c'est plus clair (mais pour autant pas facile !)
- Le NIDICI est un fonds tous pays tiers, sur la logique « 1^{er} arrivé, 1^{er} servi » qui répond aussi au « Global Gateway ». Les OICR ACP n'ont plus d'enveloppe préétablies ; les pays si mais révisables à mi-parcours. La concurrence sur les fonds est devenue forte.
- Son Article 43 stipule que « ***La Commission peut prévoir une dotation financière spécifique pour aider les pays et régions partenaires à renforcer leur coopération avec les RUP de l'Union voisines et avec les PTOM*** » : base juridique d'un transfert d'enveloppe NDICI => FEDER.



2/ Orientations CFP 2021-27: quelles optimisations possibles? suite 3

- La 'comitologie' sur la question du mixage INTERREG-NDICI s'est fortement développée ces dernières années.
- Consultée, l'AFD (bureau OI de la Réunion), pourtant déjà gestionnaire (en mode gestion indirecte) de fonds FED/NDICI – et pratiquant un partenariat poussé (avec délégation d'enveloppes) avec la DUE Maurice sur des projets COI, a décliné la perspective d'une gestion mixte ou indirecte FEDER-NDICI, la jugeant trop incertaine (risquée) et présentant un avantage coût bénéfice défavorable pour elle-même en tant qu'organisme indépendant,
- Les DUE qui pilotent des projets NDICI aussi bien en gestion directe qu'en gestion indirecte n'ont pas montré d'appétence à se positionner comme acteur d'une gestion mixte NDICI-FEDER...
- Il a donc été décidé de confier une enveloppe du NDICI (5M) à l'AdG Interreg OI (idem 10M AdG Interreg Macaronésie), en vue d'une gestion mixte INTERREG-NDICI.
- La possibilité de pratiquer une délégation d'enveloppe en sens inverse, du FEDER vers le NDICI, semble avoir été écartée – elle était pourtant réalisable dans le contexte OI avec la présence plus d'utile de la COI...



2/ Orientations CFP 2021-27: quelles optimisations possibles? suite 4

- La Région Réunion est bien organisée et a nettement renforcé ses capacités institutionnelles en matière de gestion du POCT OI. De leur côté leurs partenaires n'en sont pas au même stade, y compris la COI et nonobstant sa stratégie de modernisation en cours (1 staff unique: une chargée de mission Réunion pour couvrir ce dossier, tout en étant responsable d'un large portefeuille pluri-thématique d'activité).
- La mission a pu observer le fonctionnement très efficace du CSI, tout en faisant quelques observations sur l'esprit de la mise en œuvre du POCT OI, au moment où se prépare le transfert de cette enveloppe NDICI à l'AdG du FEDER. Il apparaît en effet que la 'machine institutionnelle' est déséquilibrée au profit des acteurs réunionnais, omniprésents dans les structures là où les acteurs des partenaires tiers sont peu représentés en nombre, tandis que la procédure de décision est largement unilatérale et que la possibilité qu'un partenaire tiers soit chef de file est déclinée.
- Dans ce contexte, les trois principes d'une bonne gouvernance de la coopération - instrument(s) au service d'une politique et non l'inverse, outils user-friendly, partenaires sur un pied d'égalité – ne sont pas rendus praticables, et trop d'asymétrie demeure à plusieurs niveaux, pour pleinement mettre en œuvre **l'ambition du co-développement en co-construction, pourtant sur toutes les lèvres.**



2/ Orientations CFP 2021-27: quelles optimisations possibles? suite 5

- 9 recommandations pour la période en cours 2021-27 (R1 à R9), compte tenu de l'orientation déjà prise
- permettre à une entité de pays tiers d'être chef de file d'un projet INTERREG (**R1**),
- développer un projet COI de renforcement des capacités institutionnelles de l'organisation et des Etats membres ACP en matière de participation à la gouvernance et au suivi du POCT INTERREG (**R2**),
- financer ce projet sur une ligne NDICI (**R3**),
- également adossée à une contribution FEDER à travers un projet INTERREG pour lequel la COI sera chef de file (**R4**), développer une stratégie NDICI-INTERREG de la COI à intégrer à son PAP 2024-28 et à son PDS 2023-33 (**R5**),
- établir une plateforme de coordination des instruments NDICI et INTERREG bilatérale RUP-ACP de la région OI (**R6**),
- étudier la possibilité de satisfaire la R6 sous la forme d'un GECT (**R7**),
- développer l'ambition pour la COI et ses Etats-membres ACP de mieux tirer sur le NDICI en tant que pays et OICR situés à la frontière ultrapériphérique de l'UE (**R8**),
- avec pour objectif principal de mobiliser des financements miroirs, côté ACP, des financements apportés par l'INTERREG et plus généralement les fonds structurels européens, dans une logique gagnant-gagnant, et dans un esprit précurseur d'un futur instrument unifié pour le post 27 (**R9**).



3/ Perspectives stratégiques pour le post 27 (CFP 2028-34)

- Faire preuve d'une plus grande ambition, dans le cadre des relations avec le Sud Global, de l'émergence de la diplomatie territoriale des outre-mer, et de la persistance de l'objectif d'une meilleure insertion régionale des RUP – afin que « *les Outre-mer soient plus étrangers à leur géographie* », *au moment où le Sénat français suggère de construire une **politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu)*** », visant à “faciliter radicalement les co-financements NDICI et INTERREG ».
- Il s'agirait donc de mieux reconnaître la spécificité des **frontières ultrapériphériques de l'UE** – leur spécificité géographique au sein de l'ensemble européen étant la plus emblématique, à la racine de leur statut – en établissant un **instrument sui-generis de coopération, doté de ses propres règles et procédures unifiées**.



3/ Perspectives stratégiques pour le post 27 (CFP 2028-34) suite 1

- Il en ressort 9 recommandations supplémentaires (R10 à R18), pour la programmation post 27
 - établir une politique *unifiée* de grand voisinage des RUP (**R10**),
 - reposant sur un programme d'actions dépassant les distinctions interne et externe à la racine de la conception des politiques communautaires (**R11**),
 - créer un instrument financier dédié sui generis, avec ses propres règles et procédures (**R12**),
 - qui emmagasinera les avantages comparatifs de chacun des deux instruments existants (INTERREG et NDICI), tout en en éliminant les aspects les plus restrictifs ou problématiques (**R13**).
 - Il serait géré par une AdG mixte, paritaire et à présidence alternance représentant les parties prenantes aussi bien communautaires que tierces, considérées sur un pied d'égalité en matière de gouvernance de l'instrument (**R14**).



3/ Perspectives stratégiques pour le post 27 (CFP 2028-34) suite 2

- cet instrument serait ouvert aux contributions extérieures diverses, permettant le mixage des fonds (**R15**),
- et possiblement sous la forme d'un fonds fiduciaire de l'UE pour la coopération régionale à ses frontières ultrapériphériques (**R16**).
- Il conviendrait alors de revisiter le Règlement financier de l'UE au niveau des provisions pour l'établissement des Fonds fiduciaires qui jusqu'à ce jour sont réservés à l'action extérieure (**R17**).
- Le cadre logique de ce nouvel instrument sui generis devrait mettre l'accent sur les résultats (outcome et impact), tout autant que sur les moyens mobilisés (inputs) et les simples réalisations (outputs) (**R18**).



Merci pour votre intérêt et votre
disponibilité !