

Atelier thématique CTE – Les microprojets : quelle place dans les programmes transfrontaliers 2014-2020 ?

Mardi 29 septembre 2015

SYNTHESE DE L'ATELIER



Principaux points abordés par les intervenants

Séquence 1 : quel bilan de la mise en œuvre des microprojets pour 2007-2013

Introduction

Agnès MONFRET – Chef d'Unité Coopération transfrontalière / DG Regio

La confiance entre partenaires (trust building) est une condition préalable à la croissance et à l'emploi. C'est un élément essentiel de la coopération territoriale. Les actions de type « people to people » sont plébiscitées sur certaines frontières et ont constitué un sujet d'échange important lors des 25 ans d'Interreg. Elles ont contribué à créer de la confiance entre voisins et partenaires européens. Pour 2014-2020, la Commission poursuit son soutien aux microprojets qu'ils soient mis en œuvre à travers l'objectif thématique 11 ou par le biais des autres champs d'intervention (emploi, formation, innovation sociale...).

Quels enseignements liés aux motivations de mise en œuvre des microprojets et quels résultats atteints sur 2007-2013

Isabelle KAISER – Programme France-Manche-Angleterre

Dans le Programme France-Manche-Angleterre 2007-2013, les microprojets étaient exclusivement dédiés aux acteurs privés (associations, PME...). Les interventions pouvaient se faire sur les 4 axes du programme et les modalités de programmation (sélection, suivi) étaient semblables aux projets standards.

La mobilisation de ces acteurs a été plus importante côté français, plus faible côté britannique. En Angleterre, les acteurs privés disposent d'autres types de soutiens (*charities*).

Les microprojets ont peu porté sur la citoyenneté en tant que telle. Les besoins concernaient davantage les questions sociales et culturelles.

Le contrôle des dépenses et activités des microprojets a été effectué par l'Autorité de gestion ce qui a facilité les échanges, le processus d'apprentissage et a permis d'aboutir à un bon niveau de gestion et de consommation des crédits.

Quel bilan de la gestion déléguée des microprojets 2007-2013 ?

Alicia RICHERT – Programme Rhin Supérieur

Durant la période 2007-2013 le programme Rhin Supérieur a privilégié une gestion déléguée des microprojets en s'appuyant sur les structures de coopération existantes, à savoir les 4 eurodistricts maillant le territoire.

Cette gestion déléguée a permis de répondre précisément aux besoins des acteurs locaux mais elle s'est traduite par des coûts de gestion importants : personnels dédiés, gestion doublée entre GECT et AG. L'autorité d'audit a en effet demandé à ce que l'AG conserve une vision précise des critères et modalités d'approbation des microprojets.

Au sein des GECT, les postes créés pour l'animation des microprojets ont été désormais pérennisés. La dynamique pousse également au développement de microprojets en dehors des financements Interreg (« nano projets »).

Pour 2014-2020, l'enjeu est de simplifier le dispositif de gestion et les coûts afférents. Une solution pourrait être de revenir à une gestion plus centralisée en maintenant une collaboration forte avec les GECT

Séquence 2 : Comment concilier la mise en œuvre des microprojets avec les orientations et les contraintes de gestion de la période 2014-2020

Quelle contribution attendue des microprojets à la période 2014-2020 ? Quelle articulation avec les obligations de concentration thématique et de performance ?

Edwige DEVLAMINCQ – Programme France Wallonie Vlaanderen

Une des caractéristiques du programme France-Wallonie-Vlaanderen 2007-2013 est d'avoir attiré une proportion importante de nouveaux acteurs sur les microprojets (dans les domaines de la culture, de l'action sociale, de la santé, du tourisme...).

Avec un suivi approprié, les petits acteurs se montrent capables de gérer les projets de façon satisfaisante.

Pour 2014-2020, la gestion des microprojets sera re-centralisée au niveau de l'autorité de gestion. Ils pourront intervenir notamment dans le cadre des Axes 3 et 4 du programme (environnement et cohésion sociale).

Des indicateurs spécifiques aux microprojets pourront être proposés en cohérence avec le cadre de performance.

Des améliorations pourront être apportées dans le suivi et la gestion avec l'intégration des microprojets dans le système de gestion informatisé du programme (ils étaient auparavant intégrés dans le Fonds de microprojets qui constituait le projet de référence)

Les modalités de gestion posent la question de la centralisation et de l'harmonisation des données relatives aux microprojets qui constitue un point essentiel pour évaluer leurs contributions aux programmes concernés

Quelles modalités techniques de mise en œuvre des microprojets pour la nouvelle période de programmation ? (démarches de simplification, application de procédures spécifiques aux microprojets, questions techniques en suspens...)

Thomas KOHLER - Programme Rhin Supérieur

Comme évoqué précédemment, sur la période 2007-2013, les microprojets ont été mis en œuvre par l'intermédiaire de 4 GECT avec le recours à des projets cadre (*umbrella projects*) ce qui s'est traduit par un dispositif de gestion complexe

L'un des enjeux pour la nouvelle période de programmation est de trouver des moyens d'implication et de rationalisation qui permettent de réduire les coûts de gestion et de faciliter la participation des petits bénéficiaires.

Parmi les pistes explorées peuvent être évoqués :

- une gestion et une communication plus centralisés,
- l'élargissement du public éligible à tous les acteurs institutionnels de la société civile,
- la suppression de certaines catégories de dépenses ou l'application de seuils pour les frais de personnel par exemple ou encore l'utilisation de coûts forfaitaires pour simplifier les modalités de justification des dépenses.

Une préoccupation centrale est de réduire autant que possible les risques juridiques pour des acteurs qui ont des capacités institutionnelles et financières limitées. Il serait par exemple nécessaire de préciser les modalités d'application des coûts forfaitaires pour en faciliter leur usage sans augmenter les risques pour ces bénéficiaires. La Commission européenne doit confirmer ce point.

Questions développées durant les échanges avec les participants

Questions	Eléments d'information et orientations pour la mise en œuvre des microprojets 2014-2020
Quels sont les objectifs thématiques privilégiés pour mettre en œuvre des microprojets ?	<u>Cadre réglementaire</u> - D'un point de vue réglementaire, les actions de type « people to people » et la promotion de la citoyenneté transfrontalière sont portées en particulier par l'Objectif thématique 11 qui vise à « <i>renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties prenantes et l'efficacité de l'administration publique par la valorisation de la coopération juridique et administrative ainsi que de la coopération entre les citoyens et les institutions</i> » (art. 7(1)(a)(iv) du règlement CTE 1209/2013) - La fiche d'orientation de la Commission européenne relative à l'Objectif thématique 11 insiste sur l'importance du capital humain et de la connaissance mutuelle des populations dans les démarches de coopération. <u>Observations</u> - Les programmes de coopération ne retiennent pas tous l'Objectif thématique 11 dans leur stratégie et peuvent privilégier les Objectifs thématiques 8, 9 et 10 pour intervenir sur le capital humain (emploi, cohésion, formation). - Les microprojets peuvent sortir du champ du « people to people » et de la citoyenneté en intervenant sur les autres objectifs thématiques (économie, environnement...) - Certains champs d'action se heurtent aux différences de culture et de pratiques et ne permettent pas un développement efficace de projets frontaliers dans ces domaines. Exemple : mobilisation limitée des acteurs privés britanniques sur les programme France-Manche-Angleterre (ces acteurs bénéficient d'autres sources de financement plus accessibles en Angleterre ; question de la citoyenneté peu porteuse) ; perspectives limitées pour les projets relatifs à « l'économie sociale et solidaire » sur la frontière franco-allemande.
Quel sont les avantages et les inconvénients d'un recours aux « projets cadres » (umbrella projects) pour la mise en œuvre des microprojets ? Quels avantages et inconvénients d'une gestion centralisée ou décentralisée des microprojets ?	<u>Référence réglementaire</u> - Sur la période 2014-2020, le règlement commun définit une « opération » comme un projet, un contrat, une action ou un groupe de projets sélectionné par les autorités de gestion des programmes concernés ou sous leur responsabilité, qui contribue à la réalisation des objectifs d'une ou plusieurs priorités (article 2(9) du règlement commun 1303/2013). <u>Eléments de réflexion :</u> - Le recours à un projet cadre peut permettre « de se rapprocher du terrain lorsque sa gestion est confiée à un organisme tiers sous la forme d'un fonds de microprojets (GECT, collectivité, etc.). - Ce mode de mise en œuvre introduit un échelon supplémentaire qui peut complexifier la gestion et la communication des programmes et rendre la gestion des fonds moins transparente (et plus coûteuse). En cas de gestion décentralisée, il est nécessaire de mieux distinguer les budgets destinés au financement des projets et ceux destinés à leur accompagnement. Il est également nécessaire d'harmoniser les actions de communication relatives aux microprojets à l'échelle du programme - L'implication d'acteurs proches du terrain est nécessaire pour identifier les besoins et assurer la pertinence des projets. Pour 2014-2020, les programmes tendent vers une centralisation de la gestion des microprojets tout en mobilisant les acteurs de terrain sur la définition des objectifs, l'instruction et le suivi qualitatif des projets

	- Les programmes peuvent proposer une mise en œuvre territorialisée des microprojets en ayant recours aux dispositifs européens (ITI) ou par le biais d'appels à projets territorialisés
Quelles modalités d'accompagnement des microprojets ?	<u>Éléments de réflexion :</u> - Les bénéficiaires des microprojets ont de faibles capacités administratives et financières et une expérience limitée dans l'ingénierie de projets européens. Ils ont un besoin d'assistance important et les projets bien gérés correspondent généralement à une implication forte de l'autorité de gestion et des acteurs territoriaux (GECT...) - L'assistance aux porteurs de microprojets peut se faire par un dispositif dédié (chargés de mission ad hoc – Grande Région, France-Wallonie-Vlaanderen) ou dans le cadre des dispositifs d'accompagnement globaux (Manche) Le rapport coûts de gestion des microprojets / budgets alloués aux bénéficiaires est en moyenne de 30%, quel que soit le dispositif choisi.
Quelle est la capacité des microprojets à mobiliser de « nouveaux acteurs » ?	<u>Éléments de réflexion :</u> - Les microprojets présentent un fort potentiel de mobilisation de nouveaux acteurs. Au sein du programme France-Wallonie-Vlaanderen, 65% des participants aux microprojets 2007-2013 étaient de nouveaux opérateurs - Les microprojets peuvent constituer une voie d'accès à la CTE pour de nouveaux acteurs alors que les projets standards sont marqués par la présence répétée de certains acteurs institutionnels - Les microprojets font l'objet d'une demande de la part des petits acteurs institutionnels. Les projets de type « people to people » peuvent ne pas cibler uniquement les citoyens mais s'adresser également aux acteurs de la société civile qui souhaitent renforcer leurs relations (collectivités, associations...) - Pour certains publics, les microprojets peuvent représenter une source de financement alternative face à la raréfaction des sources de financement locales.
Quelles modalités de sélection des microprojets ?	<u>Éléments de réflexion :</u> - La sélection des microprojets peut suivre le même cheminement que les projets standards. Ils peuvent être approuvés en comité de sélection / programmation voire pourraient suivre le même processus de sélection en deux phases que proposé par le programme France-Manche-Angleterre pour les projets standards de la programmation 2014-2020. - Des procédures spécifiques peuvent être mises en place pour simplifier le processus de sélection et de suivi : appel à projets dédiés, dépôt au fil de l'eau selon des modalités allégées - Dans le programme France-Wallonie-Vlaanderen, un système de procédure écrite a été retenu pour la sélection des microprojets Cette démarche apporte de la souplesse et accélère le processus de sélection mais elle ne permet pas de débat contradictoire en cas de désaccord entre les partenaires du programme.
Comment mieux valoriser l'apport des microprojets à la mise en œuvre de la stratégie des programmes ?	<u>Constat :</u> - Durant la période 2007-2013, les microprojets n'ont pas fait l'objet d'évaluations systématiques et consolidées entre les programmes. Des évaluations ad hoc ont toutefois été conduites par certains programmes. - La connaissance des besoins sur les frontières est insuffisante (difficultés linguistiques, administratives, juridiques, différences de cultures dans les domaines sociaux et économiques...) <u>Suggestions :</u> - Un préalable serait d'effectuer le suivi des microprojets dans le même système d'information que les projets classiques. Durant la période 2007-2013, le suivi des microprojets mis en œuvre au sein de Fonds n'était pas toujours intégré

	aux systèmes informatiques des programmes (France-Wallonie-Vlaanderen) - Les programmes pourraient systématiser la production d'évaluations ciblées sur les microprojets pour mettre en évidence leur spécificité et leur contribution au processus d'intégration des territoires concernés (évaluation des réalisations et résultats, retour d'expérience des bénéficiaires et des publics cible...) - Les programmes pourraient intégrer dans leurs diagnostics des analyses territoriales qui rendent mieux compte du niveau de rapprochement des espaces frontaliers d'un point de vue linguistique, culturel, juridique, institutionnel et justifier la mise en place de microprojets.
Quelle « capacité d'entraînement » des microprojets ? (effet tremplin)	<u>Eléments de réflexion :</u> - « l'effet tremplin » (faculté d'un microprojet à générer des actions plus importantes) des microprojets est demeuré limité durant la période 2007-2013 - Les microprojets joueraient davantage un rôle d'acculturation en réduisant les différences linguistiques, culturelles, institutionnelles et en familiarisant les acteurs avec la mécanique des programmes de coopération - Les microprojets peuvent constituer une « première marche » pour intégrer des projets européens de CTE. Un suivi précis des acteurs concernés serait cependant nécessaire pour rendre compte de l'évolution du positionnement des bénéficiaires.
Comment simplifier la mise en œuvre des microprojets ?	<u>Eléments de réflexion :</u> - Les microprojets peuvent être soumis à des règles de mise en œuvre comparables aux projets standards comme c'est le cas par exemple avec le programme France-Manche-Angleterre. Dans les autres programmes, des ajustements peuvent être apportés avec le dépôt des candidatures, le contenu des formulaires, les dépenses éligibles, les modalités de suivi et de contrôle, etc. - Malgré les démarches de simplification, l'ingénierie de projets CTE représente un défi pour un grand nombre de petits bénéficiaires. Les microprojets représentent une possibilité de sensibilisation et d'apprentissage qui nécessite un accompagnement particulier de la part des programmes
Quelles modalités d'octroi « d'avances » pour les microprojets ?	<u>Eléments de réflexion :</u> - L'octroi d'avances est plébiscité par les bénéficiaires ou bénéficiaires potentiels de microprojets. - L'expérience 2007-2013 montre que si les avances sont utiles, elles peuvent être contreproductives si elles dépassent un certain seuil (les programmes proposent des avances de 7 à 20% environ). Des avances plus importantes peuvent mettre les bénéficiaires et les programmes en difficulté dans le cas de non réalisation des activités prévues car il conviendra de restituer le trop-perçu.
Quelles modalités de contrôle des microprojets ?	- Durant la période 2007-2013, le programme France-Manche Angleterre a opté pour une organisation centralisée des contrôles de premier niveau (pris en charge par l'autorité de gestion). Cette approche a permis de simplifier les procédures et d'engager un processus d'échange et d'apprentissage avec les bénéficiaires. Il en a résulté un faible taux d'erreurs et un bon niveau de consommation des fonds. Lorsque le contrôle de premier niveau est externalisé (cas avec les eurodistricts de Rhin-Supérieur), le processus d'apprentissage est beaucoup plus limité - Sur le fond, des difficultés récurrentes ont pu être constatées sur les programmes Interreg IV concernant le manque de transparence et le non-respect des règles de mise en concurrence (petites municipalités notamment). - Les retours d'expériences sur les différentes procédures de contrôle indiquent un besoin d'accompagnement et d'apprentissage important de la part des

	petits bénéficiaires.
Quelles dépenses éligibles retenir (ou non) pour la mise en œuvre des microprojets ?	<u>Eléments de réflexion :</u> - Pour les microprojets, les programmes proposent dans la plupart des cas une liste de dépenses éligibles différente de celle appliquée aux projets standards. Peuvent être exclus les frais de personnel, les frais généraux ou les dépenses d'équipement car une charge de travail importante est générée pour justifier ces dépenses. - Ces restrictions peuvent permettre de mieux cibler l'utilisation des fonds et de simplifier la gestion des projets (en particulier durant la période 2007-2013 ou les règles d'éligibilité des dépenses de personnel pouvaient varier sensiblement selon les Etats). Une démarche de simplification peut également consister à ne retenir les frais de personnel que s'ils correspondent à un temps de travail significatif sur le microprojet (50% d'un ETP par exemple). - Pour 2014-2020, la définition de règles d'éligibilité au niveau européen peut faciliter la prise en compte des frais de personnel. Le recours au taux forfaitaire constitue également une alternative (voir ci-dessous) - A noter que si l'éligibilité des frais de personnel peut générer un effet d'aubaine, leur non éligibilité peut éloigner de la programmation un certain nombre de petits acteurs pour lesquels ils représentent une dépense importante.
Quelles modalités d'utilisation des montants forfaitaires pour les microprojets ? (<i>Lump sums</i>)	<u>Cadre réglementaire :</u> - Les subventions et les aides remboursables peuvent prendre la forme de montants forfaitaires ne dépassant pas 100 000 euros de contribution publique (art.67(c) du règlement commun 1303/2013). - Dans le cas des montants forfaitaires, tous les coûts éligibles ou une partie des coûts éligibles d'une opération sont calculés sur la base d'un montant forfaitaire préétabli (...), conformément aux modalités d'accord prédéfinies sur les activités et/ou les réalisations. La subvention est versée si les modalités d'accord prédéfinies sur les activités et/ou les réalisations sont remplies (Note d'orientation sur les options de coûts simplifiés, Commission européenne, Direction de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, septembre 2014, p.21) <u>Eléments de réflexion :</u> - Le recours aux montants forfaitaires pourrait être un moyen de simplifier la gestion des microprojets qui mettent en œuvre un nombre limité d'actions. - En cas de recours aux montants forfaitaire, il est indispensable d'utiliser des procédures qui assurent un maximum de sécurité juridique aux bénéficiaires. La définition de ce montant forfaitaire et les conditions de réalisation du paiement sont définies préalablement avec l'autorité de gestion ce qui peut permettre de prendre en compte la spécificité des microprojets. - La Commission européenne devra préciser quelles sont les modalités précises de paiement dans le cadre des lump sums : est-il possible de scinder les activités pour conditionner le paiement à la réalisation d'une ou des activité(s) et non à l'atteinte d'un résultat (ex. paiement pour la réalisation d'un séminaire sans fixer d'objectif sur le nombre de participants) Réponse Commission européenne (DG Regio Unité CBC) 06/11/2015 : Le cadre réglementaire stipule que dans le cas des montants forfaitaires (article 67(3) Règlement général 1303/2013) les projets s'inscrivent dans le cadre d'une opération ou pour les phases successives d'une opération. Cette opération ne peut pas être scindée dans le but uniquement de faciliter l'atteinte d'un résultat pour une partie de celle-ci. Il est nécessaire d'établir une méthodologie au préalable pour définir comment les montants forfaitaires seront utilisés tout en respectant les règles de bonne gestion financière. L'application des coûts forfaitaires exige de fixer une condition déclenchant le paiement (généralement les indicateurs de réalisations/résultats), ce qui pourrait être difficile à définir en

	cas de frais de fonctionnement. Un autre inconvénient des montants forfaitaires par rapport aux autres options simplifiées en matière de coûts est le risque encouru au cas où <u>l'objectif préétabli n'est pas entièrement atteint et par conséquent le montant forfaitaire ne serait pas du tout versé.</u>
Quelles modalités d'utilisation des taux forfaitaires pour les microprojets ?	<u>Références réglementaires :</u> - Les frais de personnel d'une opération peuvent être calculés à un taux forfaitaire plafonné à 20% des coûts directs autres que les frais de personnel de l'opération concernée (art. 19 règlement CTE 1299/2913) - Lorsque la mise en œuvre d'une opération donne lieu à des coûts indirects, ceux-ci peuvent être calculés au moyen (...) d'un taux forfaitaire maximal de 15% des frais de personnel direct (...). (art. 68(1)(b) du règlement Commun 1303/2013) <u>Éléments de réflexion :</u> - Le recours aux taux forfaitaires pour les frais de personnel et les frais administratifs peut constituer une opportunité s'ils sont basés sur des méthodes de calcul solides. Vu la fragilité des bénéficiaires traditionnels des microprojets, il est nécessaire de choisir les options qui présentent le maximum de sécurité juridique <u>Question :</u> quelle méthode de calcul utiliser pour garantir cette sécurité juridique lors des contrôles et audit ? N'est-il pas plus simple et plus sûr de ne pas avoir recours aux taux forfaitaires dans le cas des microprojets ?
Les obligations relatives au cadre de performance constituent-elles une contrainte particulière pour les microprojets ?	<u>Référence réglementaire :</u> - Les indicateurs de réalisation et les étapes clés de mise en œuvre définis dans le cadre de performance correspondent à plus de 50% de la dotation financière allouée à la priorité (art.5(1) du règlement d'exécution 215/2014) <u>Éléments de réflexion :</u> - Lorsqu'ils sont axés sur la promotion du « people to people » et de la citoyenneté transfrontalière, les réalisations des microprojets ne correspondent pas nécessairement aux indicateurs de réalisation retenus dans les cadres de performance des programmes - Etant donné les faibles montants budgétaires alloués aux microprojets, leur contribution aux cadres de performance représente un enjeu moindre que pour d'autres types de projets (projets standards, ciblés, stratégiques...) - Pour 2014-2020, l'ouverture des microprojets sur des thématiques plus larges (cohésion sociale, environnement...), devrait permettre la mise en œuvre d'actions plus proches des réalisations retenues dans les cadres de performance