

RESEAU DES FONDS DE MICROPROJETS EN EUROPE

DOCUMENT STRATEGIQUE

Un cadre stratégique commun pour les fonds de microprojets financés dans le cadre du FEDER en Europe

- Préambule –

Les fonds de microprojets (FMP) transfrontaliers mis en œuvre dans le cadre de la Coopération Territoriale Européenne (CTE) sont devenus au fil de ces dernières années un instrument important lequel est utilisé par un nombre croissant de régions transfrontalières. La dernière évaluation des programmes INTERREG a montré que les FMP ont fortement contribué au développement de la coopération au niveau des problématiques juridiques et administratives ainsi qu'entre institutions et citoyens. Ils assurent en quelque sorte dans de nombreux domaines un rôle moteur pour la coopération transfrontalière. Ils se caractérisent notamment par le fait qu'ils agissent localement donc à proximité du citoyen, et contribuent ainsi de manière importante à l'intégration européenne. Grâce aux actions soutenues, la politique de subventions européenne devient plus tangible pour de nombreux citoyens, car les réalisations concrètes et leur utilisation transfrontalière sont vécues quotidiennement. En outre, les FMP offrent une grande opportunité pour la société civile de participer directement aux projets et ainsi de concrétiser les idées des citoyens.

Pour que les FMP continuent de jouer un rôle de premier plan pour la coopération transfrontalière dans le cadre de la future période des fonds structurels 2014-2020, il est nécessaire d'identifier les problématiques connues et les potentiels de manière constructive. Une comparaison des fonds de microprojets en Europe montre que les pratiques de financement sont parfois très différentes, même si elles se réfèrent toutes au même règlement européen. Alors que les FMP sont déjà utilisés dans certaines régions frontalières comme un outil flexible et efficace pour une coopération transfrontalière proche du citoyen, ils sont affectés dans d'autres régions frontalières par une lourdeur des processus administratifs. Pour cette raison, il est important d'avoir un cadre stratégique commun pour les fonds de microprojets en Europe et de l'appliquer pour la prochaine période des fonds structurels.¹

Le présent document stratégique contient six propositions concrètes pour la conception et la formulation d'un cadre stratégique commun. Elles sont basées sur les expériences des FMP et une comparaison des programmes opérationnels concernés et s'inscrivent dans la stratégie Europe2020 de l'Union européenne. La mise en œuvre du cadre stratégique commun dans les programmes opérationnels 2014-2020 donnerait ainsi la possibilité à tous les FMP de continuer à être un outil important dans le contexte de la concentration des ressources au sein de la stratégie de l'UE pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

¹ La comparaison mentionnée ici et la nécessité d'un cadre stratégique commun ont été faites dans le cadre d'une conférence sur les fonds de microprojets les 29 et 30 mars 2012 à Lauterbourg et une conférence le 23 octobre 2012 à l'euregia à Leipzig. Des représentants d'environ 30 fonds de microprojets ont participé à ces manifestations.

- Proposition I -

Le point essentiel d'un fonds de microprojets est la coopération transfrontalière entre citoyens. Cette coopération peut être déclinée de diverses manières: sport, jeunesse, culture, environnement, économie, tourisme, transport, éducation, social etc.

Les fonds de microprojets existants actuellement en Europe sont dédiés à la coopération transfrontalière des citoyens. Cette orientation doit être maintenue dans la future période de programmation, car elle facilite pour les citoyens la compréhension de la stratégie Europe2020 et elle génère des projets concrets qui sont souvent accompagnés de mesures structurantes complémentaires.

Comme la coopération transfrontalière des citoyens s'applique à de nombreux domaines, il est proposé que les orientations thématiques ne soient pas trop restrictives. Les expériences locales ont montré que de bons projets peuvent être réalisés dans de nombreux domaines. Les domaines du sport, de la jeunesse, de la culture, de l'environnement, de l'économie, du tourisme, des transports, de l'éducation et des services sociaux ne sont cités qu'en exemple de coopération thématique. Le spectre devrait être élargi selon les besoins.

Les autorités qui gèrent les FMP ont une grande expérience et une bonne connaissance pratique sur la mise en œuvre effective des microprojets. Elles ont l'habitude de travailler avec des porteurs de projets issus de la société civile et peuvent évaluer concrètement les besoins locaux.

Si les FMP doivent être soutenus comme annoncé dans le cadre de l'objectif thématique 11 de la réglementation commune des fonds structurels, la base juridique pour une diversité thématique des microprojets serait donnée, parce que *la valorisation de la coopération juridique et administrative ainsi que de la coopération entre les citoyens et les institutions* ne comprend pas de clause restrictive.²

² Cf Art 9 de la proposition du règlement pour un cadre stratégique commun COM(2011) 615 final/2 ; Cf Art 6 a) iv) de la proposition de règlement portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif «Coopération territoriale européenne» - COM(2011) 611 final/2

- Proposition II -

L'objet d'un fonds de microprojet est d'établir et d'améliorer la collaboration à long terme entre les acteurs des deux côtés de la frontière grâce au soutien de projets locaux.

L'objet d'un fonds de microprojets doit être clairement défini, sans être toutefois trop étroit. Les expériences issues de différents fonds de microprojet montrent que le seul soutien d'un projet de rencontre directe ne répond pas aux revendications de la coopération transfrontalière et n'est pas toujours conforme aux besoins réels. L'expression «*création et amélioration de la coopération à long terme*» restreint les possibilités de soutien de projet et souligne en même temps la nécessité d'une pérennité de la mesure.

L'implication des partenaires d'au moins deux pays est un critère fondamental, qui ne nécessite pas de plus amples explications, mais qui doit quand même être rappelé dans ce cadre. La référence au caractère local du projet semble, compte tenu de l'importance accrue des mesures macro-régionales également appropriée. Grâce à la petite échelle des territoires éligibles aux fonds de microprojet, le niveau local, comme force motrice de l'intégration européenne, ainsi que la société civile, trouvent leur place dans la nouvelle période des Fonds structurels.

- Proposition III -

Les projets subventionnés peuvent couvrir différents domaines d'action de la coopération transfrontalière, par exemple, la création des conditions nécessaires à la coopération, la rencontre des citoyennes et des citoyens, la création de réseaux fonctionnels d'acteurs, l'échange d'expériences et de connaissances ou l'élaboration d'approches communes à des problèmes communs.

Cette proposition est directement liée à la proposition II et précise de manière plus détaillée comment les actions de coopération transfrontalière peuvent être soutenues par un FMP. Les domaines d'action précités sont déjà éligibles dans de nombreux FMP, l'image perçue en Europe est cependant inégale. Les différentes instances concernées au niveau national, régional et au niveau du programme, appliquent un cadre juridique de manières différentes et prennent parfois des mesures restrictives non compréhensibles.

Créer les conditions nécessaires pour une coopération transfrontalière efficace est la pierre angulaire de la réussite de la coopération territoriale européenne. Les FMP peuvent apporter une contribution importante dans la mesure où ils soutiennent financièrement les activités visant à l'acquisition des compétences nécessaires (par exemple la formation pour les fonctionnaires, des séminaires pour les jeunes travailleurs, des ateliers pour les conseils d'administrations des associations). Parmi ces points se situent également des mesures préparatoires de projets en vue de la CTE. Dans la période actuelle de programmation INTERREG, ces mesures sont éligibles dans certaines régions et inscrites de manière explicite dans les programmes opérationnels correspondants.³

La rencontre des citoyennes et des citoyens demeure la composante la plus importante de la politique de soutien. Elle représente le pivot des activités transfrontalières. Dans ce contexte, il faut veiller à deux choses : premièrement, la notion de citoyen ne doit pas être utilisée de manière restrictive - les enseignants, les professionnels et le personnel administratif sont des citoyens dont la rencontre peut fournir une importante valeur ajoutée transfrontalière ; deuxièmement, les mesures qui favorisent la rencontre de citoyens doivent être éligibles, et contribuer à les rendre possibles.⁴

³ On peut mentionner les programmes opérationnels Lettonie-Pologne, Pologne-République Tchèque ainsi que la Pologne-Slovaquie. Dans d'autres périmètres de programmation, les mesures préparatoires sont éligibles sans être forcément inscrites dans les programmes opérationnels comme Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, la Grande Région et la coopération entre la Bavière et République Tchèque.

⁴ Ici, il s'avère que l'éligibilité de mesures d'investissement de petites infrastructures transfrontalières est nécessaire (cf proposition IV)

La création de réseaux fonctionnels d'acteurs, l'échange d'expériences et de connaissances ainsi que le développement d'approches communes à des problèmes communs sont d'autres domaines d'action dans lesquels un soutien par un FMP peut apporter une contribution précieuse à la coopération transfrontalière. Dans ces domaines justement, il est logique d'étendre le concept de citoyens à tous les acteurs qui proviennent d'un certain contexte professionnel ou thématique.

Un FMP ne peut atteindre son plein effet positif que lorsqu'il prend en compte ou peut prendre en compte dans sa pratique de soutien l'ensemble des domaines d'action. Ils se complètent et renforcent la confiance mutuelle entre les personnes impliquées. Au regard de projets CTE de plus grande envergure, il est attendu en retour des effets de synergie parce que la connaissance et la confiance mutuelle en forment les bases fondamentales. De cette façon, les FMP apportent une contribution importante à la réussite de la stratégie Europe 2020.⁵

⁵ Même s'il s'agit ici d'effets de synergie au sein d'un fonds structurel (FEDER) et non d'effet multifonds

- Proposition IV -

*Dans des cas justifiés, un fonds de microprojet peut, après examen approfondi, **promouvoir de petites infrastructures physiques transfrontalières**, si elles sont utilisées de manière transfrontalière et qu'il en découle qu'elles fournissent une valeur ajoutée.*

En pratique, de nombreux fonds de microprojets ont prouvé au cours des dernières années que le financement de petites infrastructures physiques transfrontalière était justifié. Dans la plupart du temps, il s'agit de projets transfrontaliers dont le besoin de financement est bien en dessous du seuil de financement défini par les programmes INTERREG. Il peut s'agir, par exemple, d'une signalisation bilingue d'un réseau cyclable transfrontalier ou d'un sentier de randonnée, la création d'un lieu de rencontre dans une ville frontalière ou la rénovation d'un pont en bois sur un cours d'eau frontalier.

D'autres FMP, qui ne pouvaient pas soutenir de telles actions, ont un besoin dans ce domaine, qui s'exprime notamment par le biais des communes. Dans ce cas, les projets sont exclus du financement et ne sont souvent pas réalisés. Pour les initiateurs de projets, cette situation n'est pas satisfaisante et souvent difficile à comprendre, elle a aussi des conséquences négatives sur l'institution transfrontalière en charge de la gestion des fonds car elle ne peut ni soutenir ni orienter vers d'autres sources de financement.⁶

L'éligibilité des investissements transfrontaliers de petite nature est un élément important pour une mise en œuvre plus efficace des FMP. Les petits projets d'infrastructure ont un caractère tangible et durable pour les citoyennes et les citoyens. Parce qu'ils ont tout simplement été réalisés dans de nombreux cas, par et pour la société civile, ils ont un rôle non négligeable dans la coopération transfrontalière. Il semble donc logique qu'ils puissent être soutenus dans le cadre d'un FMP lorsque cela est justifié. Les autorités des FMP disposent d'assez d'expérience et d'expertise pour évaluer les projets et veiller à la bonne utilisation des fonds, les autorités de gestion du programme peuvent les aider en cas de besoin.

⁶ Une orientation vers d'autres sources de financement est impossible car les projets sont trop petits pour être éligible à un financement normal

- Proposition V -

*Pour simplifier la gestion financière des microprojets l'autorité de programme définit des **coûts unitaires standardisés** et des **taux forfaitaires** dans des catégories de dépenses précises et les applique.*

La simplification de la gestion financière des microprojets est un aspect important pour une mise en œuvre plus efficace des microprojets. Les expériences montrent que l'approche actuelle expose les porteurs de projets à des problèmes ce qui peut finalement entraîner des retards dans le versement des fonds. Certains FMP sont confrontés au fait que leurs demandes de versement de fonds communautaires doivent d'abord passer par trois niveaux de contrôle avant versement desdits fonds.⁷ Ainsi, les microprojets subissent les procédures financières complexes de grands projets INTERREG, dans certains programmes ils sont même contrôlés de manière plus stricte que les grands projets.

On peut remédier à ce problème dans la prochaine période des Fonds structurels si à chaque niveau on contrôle la faisabilité des procédures simplifiées et accélérées, proposées par les règlements financiers. En outre, les autorités de programme sont incitées à établir des coûts unitaires standardisés et des taux forfaitaires dans des catégories de coûts définies et à les mettre en pratique. L'UE fournit à cet effet le cadre juridique nécessaire, et demande officiellement une simplification dans le cadre du nouveau règlement financier.⁸ Il serait incompréhensible que des instruments de soutien aux initiatives citoyennes tels que les FMP ne pourraient pas en bénéficier dans le futur.

L'application systématique des coûts unitaires standardisés et des taux forfaitaires est possible dans de nombreuses catégories de dépenses. Les frais généraux et les dépenses de personnel ainsi que les catégories de coûts récurrents (location de la salle) offrent une bonne base de départ. Cela pourrait également offrir des possibilités pour la reconnaissance des prestations en nature, qui à leur tour faciliteraient le financement de projets.⁹

⁷ Il peut ainsi arriver que le porteur de projet doive attendre 18 mois pour le versement des fonds FEDER

⁸ Cf art.57 de la proposition de règlement du cadre stratégique commun COM (2011)615 final/2. Position de la commission européenne dans le cadre du nouveau règlement financier (MEMO du 27 juin 2012)

⁹ Dans la plupart des cas aujourd'hui la mise à disposition, par exemple, d'une salle n'est pas considérée comme une prestation en nature, car le cadre juridique national ne le permet pas, sauf si la valeur est certifiée par un expert indépendant qualifié ou par un organisme officiel dûment agréé (cf Art.4, alinéa 3 du Décret n°2007-2013 du 3 septembre 2007 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par les fonds structurels pour la période 2007-2013). La reconnaissance des taux forfaitaires pourra apporter une aide précieuse.

- Proposition VI -

*L'autorité de programme et le porteur des fonds de microprojets sont conjointement responsables de veiller à ce que la **procédure de demande** et les **exigences administratives** soient aussi simples que possible et adaptées au groupe cible.*

La simplification doit aller au-delà de la proposition V centrée sur la gestion financière. Il incombe aussi à l'autorité de programme et aux autorités des FMP d'organiser le processus de demande de concours communautaire et les procédures administratives de suivi de telle sorte que les possibilités de simplification soient utilisées de façon optimale. Les deux doivent être conçus de telle manière que les porteurs de projets qui sont inexpérimentés dans le domaine des fonds FEDER, peuvent déposer une demande et réaliser un projet.

Les fonds de microprojets s'adressent aux autorités locales, aux associations, aux écoles et aux différents acteurs de la société civile qui mettent en œuvre des projets souvent en dehors du contexte professionnel. Le processus de demande de concours communautaire et la gestion administrative d'un microprojet ne devraient pas être si complexes et si vaste de telle sorte que le porteur de projet consacre plus d'énergie et d'attention au suivi administratif qu'à la réalisation de son propre projet. L'objet du fonds de microprojets est la motivation pour la coopération transfrontalière et pas l'effet inverse de création d'une bureaucratie excessive. Toutefois, cela ne peut réussir que si la simplification est soutenue et se poursuit au niveau des FMP et au niveau du programme. L'accélération conséquente du processus est dans l'intérêt de toutes les parties.¹⁰

De nombreuses autorités de FMP appliquent déjà des instruments spécifiques à des groupes cible, à savoir des procédures de simplification, dont certains d'entre eux devraient être évoqués ici : des formulaires et des documents de projet simplifiés (formulaire de demande, convention de projet), des fiches d'information claires et des recommandations au lieu de guides complets, des modèles pour la communication (communiqués de presse, information sur les subventions), une liste de suivi (Oui/Non) pour le contrôle des demandes de versement des fonds, des conseils personnels ponctuels, la possibilité d'accepter et de délibérer sur des demandes de concours communautaire toute l'année.

¹⁰ La commission européenne se prononce ouvertement pour une simplification des procédures administratives pour les bénéficiaires de fonds communautaires (cf Commission européenne, simplification de la politique de cohésion pour la période 2014-2020, février 2012, p.10)

Les instruments et les procédures cités ci-dessus ne peuvent être efficaces que si les processus internes aux autorités responsables des fonds de microprojet et aux autorités de programme et entre ces dernières se mettent en place rapidement et de manière simple. Cela nécessite une bonne coopération et une bonne dose de confiance mutuelle.

- Flexibilité spécifique au programme -

Il n'est pas question que des raisons pratiques spécifiques à une région s'opposent à une harmonisation européenne des pratiques de financement pour les FMP. Les propositions pour un cadre commun des fonds de microprojets en Europe ne visent pas ce but de toute façon. Au contraire, il est en fait extrêmement important d'obtenir une flexibilité au niveau du programme pour tenir compte de ces divers aspects.

Dans le sens d'une politique de financement rationnelle et ciblée, les autorités de programme doivent garder la maîtrise sur le montant maximal de subvention, les taux de subvention et l'allocation de fonds pour les microprojets. Ils doivent continuer à pouvoir se prononcer sur la structure apte à gérer un FMP, si les priorités thématiques sont fixées et du nombre de FMP qui peuvent être acceptés dans la zone de programmation. Il est fort possible que d'autres aspects soient concernés par la flexibilité spécifique du programme, si celle-ci ne remet pas en question l'objectif principal.

- Conclusion et résolution -

Les fonds de microprojets financés par le FEDER représentent un instrument viable de la coopération territoriale européenne, qui peuvent également apporter une contribution importante à la cohésion territoriale dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et la concentration des moyens. La mise en œuvre des six propositions pour un cadre d'action commun dans les programmes opérationnels contribuera à donner à cet instrument la flexibilité absolument nécessaire et une organisation très pratique.

La simplification des pratiques de financement joue ici un rôle important. En ce qui concerne les FMP, celle-ci repose essentiellement sur la définition et l'application des taux forfaitaires et des coûts unitaires standardisés, une plus grande proportionnalité, une sécurité juridique grâce à des règles claires et la réduction de la charge administrative pour les bénéficiaires. La Commission prend également une position claire sur cette thématique, ce qui explique pourquoi les efforts visant à simplifier et les propositions qui en résultent doivent être compris comme une revendication :

„Les États membres ainsi que les autorités de gestion, de certification et d'audit devront prendre des mesures pour veiller à ce que les cadres nationaux et régionaux n'ajoutent pas des détails superflus. Durant la période 2014-2020, tous les acteurs de la politique de cohésion devront se garder d'instaurer des vérifications ou procédures supplémentaires inutiles.¹¹

En plus de l'engagement clair pour la simplification, l'UE prévoit, grâce à l'objectif thématique 11 du règlement sur le cadre stratégique commun, le cadre juridique pour la mise en œuvre des fonds de microprojets dans la période des fonds structurels 2014-2020¹². Des représentants de la Commission européenne ont confirmé que la prise en compte de l'objectif thématique 11 dans les programmes opérationnels concernés conforte l'existence des FMP. Dans ce contexte, l'objectif 11 ne doit pas être une monnaie d'échange.

Les FMP seront en mesure de développer leur plein potentiel que s'ils sont soutenus par les autorités nationales et régionales et des autorités de programmes concernés en obtenant des espaces de flexibilité et des pouvoirs de décision. A cet effet, un niveau minimum de confiance dans l'autorité des FMP est nécessaire, ce qui au regard de l'expérience souvent longue et de la coopération avec les autorités concernées ne devrait pas représenter un problème ou un obstacle majeur.

¹¹ Cf Commission européenne - Simplifier la politique de cohésion pour 2014-2020, février 2012, p.16

¹² Cf Art. 9 de la proposition de règlement relevant du Cadre stratégique commun - COM(2011) 615 final/2; Art. 6 a) iv) de la proposition de règlement portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif «Coopération territoriale européenne» - COM(2011) 611 final/2

Dans ce contexte, on ne peut que souligner qu'il ne s'agit pas d'un transfert de compétences ou d'une action à mener en dehors du cadre légal, mais plutôt d'une politique de financement pratique menée dans un cadre juridique légal, et fondée sur l'expérience et l'expertise des autorités des FMP.

La sécurité interne souvent recherchée au regard des contrôles et audits externes ne doit pas se faire au détriment des projets car ils forment l'essence même de la coopération transfrontalière.

Les signataires du présent document stratégique :

- se prononcent en faveur de la stratégie Europe 2020 et les politiques de financement associés;
- soulignent l'importance des petites mesures transfrontalières pour la cohésion territoriale et l'intégration européenne;
- plaident pour la poursuite et le développement des fonds de microprojets pour la période des Fonds structurels 2014-2020;
- exigent la prise en compte de l'objectif thématique 11 dans tous les programmes opérationnels, dont les zones de programmation permettent la mise en œuvre d'un ou de plusieurs fonds de microprojets;
- estiment qu'un cadre commun pour les fonds de microprojets en Europe est nécessaire et utile;
- revendiquent une prise en compte des propositions faites pour un cadre d'action commun dans les programmes opérationnels concernés ou dans d'autres documents contraignants relatifs aux programmes;
- soutiennent les efforts de l'Union européenne pour la simplification et revendiquent, dans ce contexte, une simplification des pratiques de financement sur la base d'une définition et de l'application des taux forfaitaires et des coûts unitaires standardisés, d'une plus grande proportionnalité, d'une sécurité juridique grâce à des règles claires et la réduction de la charge administrative pour les bénéficiaires.