

Document de travail sur la gestion des programmes transfrontaliers

La gestion des programmes implique la mise en place et le bon fonctionnement des structures et des procédures requises pour la mise en œuvre d'un programme INTERREG. De nombreux problèmes réels liés à cette gestion des programmes sont évoqués dans d'autres documents de travail, mais nous aborderons ci-après des problèmes plus généraux se rapportant au cadre du programme.

1. La mise en route – de l'approbation du programme à l'approbation des premiers projets

- Dès que le PIC est approuvé, des dispositions doivent être prises pour organiser la première réunion du Comité de Suivi. Le comité doit recevoir tous les documents nécessaires à l'établissement du programme pour que le programme puisse commencer à recevoir des candidatures. Le temps nécessaire à cette procédure varie énormément.
- Les décisions qui doivent être prises au cours de la première réunion du Comité de Suivi portent sur les points suivants :
 - La structure de gestion du programme, notamment les rôles et les responsabilités du Secrétariat Technique Conjoint (JTS), de l'Autorité de Gestion et de l'Autorité de Paiement.
 - Les Règles de Procédure pour les Comités de Suivi et de Pilotage et la façon dont il faut aborder les conflits d'intérêt.
 - Le Complément de Programmation. La nouvelle réglementation proposée pour les nouveaux programmes suggère que ce document soit abandonné. Le contenu de celui-ci (par exemple les critères de sélection du programme, les détails de la stratégie de communication, les indicateurs) devra toutefois toujours être inclus dans les autres documents du programme.
 - Le dossier de candidature, les procédures d'évaluation d'un projet, les formulaires standards pour les Contrats de Subventions ainsi que les rapports financiers et les rapports d'activité.
 - Le moment où le programme sera prêt à recevoir les candidatures spontanées ou la date du premier appel à candidatures. Les lignes directrices sur des sujets tels que les coûts de la préparation d'un projet, les investissements à prévoir dans les infrastructures, etc. pour les membres du Comité de Pilotage.
 - Les objectifs d'engagement et les objectifs de dépenses ainsi que les prévisions concernant la règle N+2 pour le programme.
 - La stratégie d'Assistance Technique, le plan de travail, le plan des effectifs et le budget.



- Durant cette procédure, le niveau de recrutement constitue un facteur clé. Certaines institutions ne désirent pas engager le nombre suffisant d'employés avant que le programme ne soit approuvé, mais cela peut entraîner une indisponibilité de ce personnel qualifié lorsqu'il sera nécessaire.
- Idéalement, la première réunion du Comité de Pilotage doit avoir lieu dans les six mois qui suivent l'approbation du programme. Il faudra donc que l'organisation des actions visant à susciter des projets (pour plus d'informations sur ces actions, voyez le document de travail traitant du développement, de la sélection et du suivi des projet) démarre bien avant l'approbation officielle du programme.
 - *Quels ont été les aspects les plus compliqués de la phase de démarrage du programme pendant la période en cours ?*
 - Combien de temps a-t-il été nécessaire de consacrer à la phase de démarrage du programme (depuis l'approbation du PIC jusqu'à l'approbation des premiers projets) ? Que peut-on faire pour accélérer ce processus ?
 - *Quelle est la meilleure façon de gérer la transition d'une période de programmation à une autre ? Quelles sont les expériences des programmes pour s'assurer des effectifs et des ressources nécessaires pour la période de transition ?*

2. Les rôles et les responsabilités des instances de gestion du programme

- Une compréhension claire des rôles ainsi qu'une bonne coopération sont essentielles à un fonctionnement efficace du programme. Les instances dont la coordination est nécessaire sont :
 - L'Autorité de Gestion
 - L'Autorité de Paiement
 - Le Secrétariat Technique Conjoint
 - Le Comité de Suivi
 - Le Comité de Pilotage
 - Les Organismes intermédiaires
 - Les personnes de contact ou les coordinateurs de projets actifs au niveau local/régional/national
 - Autres

Ce processus devient bien sûr plus complexe encore lorsqu'il s'agit de programmes divisés en différents sous-programmes ou si les mêmes institutions existent de part et d'autre de la frontière.

- Jusqu'à présent, il n'a pas toujours été possible d'harmoniser les différentes exigences et procédures de part et d'autre de la frontière. Cela a parfois entraîné la mise en place de structures parallèles ou de structures doubles. La proposition de créer des GECT

(Groupement européen de coopération transfrontalière) prévue dans la nouvelle réglementation pourrait résoudre en partie ce problème.

- Conformément à la nouvelle réglementation proposée, chaque programme doit prévoir la mise en place d'un véritable secrétariat technique *conjoint*.
 - *Y a-t-il eu des désaccords quant aux rôles et aux responsabilités des différentes instances ? Comment ont-ils été résolus ?*
 - *Quels sont, dans la pratique, p.ex. les rôles de l'AG et du JTS dans votre programme ?*
 - *Le programme dispose-t-il d'un Comité de Suivi et de Pilotage conjoints ou de deux comités distincts ? S'ils sont distincts, quelles sont les relations entre le CS et le CP ? Comment partagent-ils leurs responsabilités ? Qui sont les membres de ces comités (les décisionnaires politiques, les fonctionnaires publics etc.) ?*
 - *Comment les décisions sont-elles prises par les comités ? (Consensus, majorité, etc.)*
 - *Le programme dispose-t-il de différentes instances (par exemple des personnes de contact et des coordinateurs de projets régionaux) qui apportent leur aide lors des phases visant à susciter et à développer des projets ? Quelles sont les mesures prises pour éviter des avis divergents ?*

3. Le temps nécessaire aux procédures clés des programmes

- Le meilleur indicateur révélateur de l'efficacité des systèmes de gestion est le temps qui est nécessaire pour exécuter les procédures clés du programme.
- Premièrement, le temps nécessaire entre le moment où la candidature du projet est déposée et le moment où sera organisé le Comité de Pilotage suivant (c'est-à-dire le temps nécessaire aux évaluations du projet). De nombreux facteurs influencent cet intervalle de temps, comme le nombre de candidatures reçues, les personnes qui sont chargées des évaluations, le fait que les candidatures inéligibles fassent ou non l'objet d'une évaluation complète, etc. Lorsque les programmes autorisent le dépôt de candidatures en continu, les candidats peuvent remettre leur candidature dès qu'elle est prête, ils ne doivent pas attendre une date bien précise. Ce système permet évidemment de répartir la charge de travail des évaluateurs. Certains programmes ont également augmenté la fréquence des réunions du Comité de Pilotage afin d'accélérer les approbations des projets.
- Deuxièmement, le temps nécessaire à la rédaction des contrats de subvention après la décision du Comité de Pilotage. Un élément essentiel à prendre en compte est la question de savoir si le CP approuve des projets sous conditions ainsi que le temps dont les projets ont besoin pour remplir ces conditions. Cet élément retarde visiblement le démarrage du projet et n'offre aucune garantie quant à une meilleure mise en œuvre du projet par la suite. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, comme le contenu du contrat, les personnes qui doivent le signer et le nombre de contrats réellement établis pour chaque projet.

- Troisièmement, le délai nécessaire au démarrage du projet (c'est-à-dire le temps s'écoulant entre l'approbation du projet et la première demande de paiement). On remarque que la mise en place des projets INTERREG se fait souvent lentement. Afin d'éviter cela, certains programmes ont proposé la rédaction de rapports de démarrage ou la détermination d'une date limite pour laquelle la première dépense doit être intervenue. Le délai nécessaire à la remise de la première demande de paiement peut également dépendre du système de contrôle de premier niveau mis en place.
- En quatrième lieu, le temps nécessaire au traitement des demandes de paiement introduites par le projet et au paiement effectif. La certification des dépenses peut être effectuée de différentes façons et elle peut impliquer différentes instances. Il faut constamment chercher un équilibre entre rigueur et efficacité.
 - *Dans votre programme, combien de temps faut-il généralement pour exécuter ces procédures ?*
 - *Période d'évaluation de candidatures de projets*
 - *Etablissement d'un contrat de projet*
 - *Démarrage du projet*
 - *Certification des dépenses*
 - *Quels sont les principaux facteurs qui influencent ces procédures ? Y a-t-il de sérieux obstacles ? Comment avez-vous tenté de les vaincre ?*

4. La règle N+2 et le dégageant d'office

- L'introduction de la règle N+2 constitue un nouveau défi essentiel pour cette période de programmation. Il semble certain que cette règle ne sera pas modifiée pour la période de programmation suivante.
- Le respect des objectifs de dépenses d'un programme nécessite des engagements financiers de haut niveau en faveur de projets de bonne qualité, ce très tôt dans le cycle de vie du programme. Cela signifie que :
 - Les activités permettant de susciter et de développer les projets doivent débuter tôt afin de garantir qu'il existe une réserve importante d'idées de projet
 - Le Comité de Pilotage doit se réunir rapidement
 - Les procédures d'évaluation et d'établissement des contrats doivent se faire rapidement (la période d'évaluation est particulièrement importante si le programme a opté pour la réception de candidatures en continu)
 - Dès l'approbation acquise, les programmes doivent travailler de manière proactive avec les projets pour surmonter les obstacles qui les empêchent de passer rapidement à la mise en oeuvre et d'entamer les dépenses



- La Commission recommande que les programmes établis aient attribué, avant la fin 2004, 70 à 90 % de leurs fonds disponibles. Si tel n'est pas le cas, ils pourraient éprouver des difficultés à respecter les objectifs de dépenses fixés.
- Il faut également tenir compte de l'éventuel dégagement de projets. De nombreux programmes attribuent des fonds en suffisance à des projets qui ne respectent pas leurs objectifs de dépenses et, par conséquent, les programmes ne peuvent remplir leurs objectifs annuels. Dans le pire des cas, cela peut obliger le programme à dégager de l'argent qui a déjà été attribué à des projets. Les programmes doivent dès lors décider où ils vont prélever l'argent manquant.
 - *Quel pourcentage du financement de votre programme avez-vous attribué jusqu'à présent ? Quel pourcentage a été jusqu'à présent dépensé par les projets (c.à.d. les demandes de paiement rentrés et honorés) ?*
 - *Les projets de votre programme respectent-ils généralement leurs objectifs de dépenses annuelles ?*
 - *Votre programme connaît-il un problème de dégagement ? Si oui, est-il principalement dû au fait que le programme n'a pas attribué suffisamment de fonds ou que les projets n'ont pas dépensé assez d'argent de la somme qui leur avait été allouée ?*
 - *Quels sont les meilleurs moyens d'éviter le dégagement ? Avez-vous des recommandations pour des stratégies à long et à court termes ?*
 - *Votre programme réduit-il les subventions aux projets qui n'ont pas rempli leurs objectifs et qui obligent dès lors le programme à dégager ? Quel est le contexte légal de cette démarche ?*

5. Développement et suivi de la stratégie du programme

- Chaque programme doit développer sa propre approche qui lui permettra de respecter ses objectifs scindés en priorités et mesures prises par le programme. Certains objectifs en termes d'activités et de résultats des projets seront probablement atteints rapidement, alors que d'autres nécessiteront une attention particulière. Le suivi doit non seulement concerner l'activité du projet, mais également l'évolution du programme vers la réalisation de ses objectifs. L'étape visant à susciter des projets peut alors se concentrer sur les domaines les plus faiblement représentés.
- Certains programmes n'adoptent pas cette approche et laissent l'offre de projets orienter le programme. Cela signifie alors que l'argent ira aux mesures pour lesquelles des candidatures sont présentées, car le nombre de candidatures est alors analysé comme étant le reflet des véritables besoins et intérêts des parties prenantes dans la région. Toutefois, si toutes les priorités et toutes les mesures ne peuvent être couvertes, d'aucuns estimeront que le programme n'a pas réussi à se mettre en œuvre conformément aux lignes directrices énoncées au départ.



- Bien que les programmes se concentrent bien sûr sur l'intégration et le développement de la région située autour de la frontière, ils recevront probablement un soutien encore plus grand lorsqu'ils tenteront d'harmoniser leurs travaux avec les développements en matière de politique nationale et européenne.
 - *Votre programme a-t-il pu réunir des candidatures de qualité pour toutes les priorités et mesures ? Si tel n'est pas le cas, quelle est la réaction de votre programme à cette situation ?*
 - *Comment suivez-vous l'évolution vers la réalisation des objectifs du programme ?*
 - *Dans quelle mesure tenez-vous compte d'autres niveaux politiques (par exemple le national et l'europpéen) et informez-vous ceux-ci des activités du programme (c.à.d. la coordination verticale) ?*

6. L'avenir des programmes transfrontaliers

- Le nombre de programmes transfrontaliers est actuellement réévalué. Les programmes qui couvrent une partie de la frontière entre les même pays seront fortement encouragés à fusionner selon le principe "une frontière, un programme".
- L'accent est davantage mis sur l'objectif d'une "véritable" coopération transfrontalière dans des régions frontalières bien intégrées. Aussi, les programmes sont encouragés à considérer dès à présent quels sont les thèmes et les sujets les plus importants pour leur région frontalière en particulier. Les programmes devraient se concentrer sur les problématiques qui nécessitent clairement une coopération transfrontalière et pour lesquelles cette coopération apporte une réelle plus-value.
- La contribution qu'offrent les programmes transfrontaliers à long terme à une meilleure cohésion et un meilleur développement de l'Europe dans son ensemble sera très probablement aussi mise en exergue.
- L'accession des nouveaux Etats membres a certainement eu un impact sur les programmes de l'Europe des 15. L'attention s'est tournée vers l'Est et, dans certains cas, le soutien politique est également devenu plus faible pour les programmes le long des anciennes frontières intérieures.
 - *Comment votre programme réagit-il aux réglementations qui ont été suggérées en matière de coopération territoriale ?*